

Toezicht en Handhaving in Samenhang



in Zeist

Inhoudsopgave

Deel I Visiedocument

1. Inleiding	4
- Inleiding	4
- Leeswijzer	4
2. Opdracht	6
- Aanleiding	6
- Afbakening	7
3. De Visie	10
4. Procesbeschrijving Toezicht en Handhaving	12
5. De brug naar de uitvoering: programmatisch toezicht	15
6. Een doorkijkje naar de uitvoering	17
7. Tot slot	19

Deel II Naleefstrategie 20

Bijlage 1 Wie hebben er meegewerkt

Bijlage 2 Rekenkamer onderzoek

Bijlage 3 Resultaten enquête

Bijlage 4 Werkprocessen in Zeist

Deel I Visiedocument

1. Inleiding

Inleiding

Waarom handhaven we? We handhaven omdat er regels zijn en die regels zijn er om het binnen een gemeenschap of gemeente leefbaar te houden. De samenleving heeft spelregels nodig om samen te leven. Ooit was in elk dorp overleg onder de eik over de gang van zaken en sprak men elkaar aan op rol in de gemeenschap en de verantwoordelijkheid die daar bij hoorde. Dat willen we nu op een eigentijdse manier vorm geven, want ook in deze tijd speelt eigen – herkenbare - verantwoordelijkheid weer een rol. We willen dit doen door veel meer in te zetten op 'toezicht aan de voorkant'. Op basis van verantwoordelijkheid, aanspreekbaarheid en vertrouwen.

Toezicht en Handhaving is een ingewikkeld onderwerp met veel gezichten. Een onderwerp waar vrijwel elke inwoner van of betrokkene bij Zeist mee te maken heeft. Eén ook waar mensen vaak pas wat van vinden als het niet goed gaat. Dat patroon willen we veranderen. Dit onderwerp vraagt om een helder en vernieuwd beeld. Wat is Toezicht en Handhaving en welke waarde kennen we er gezamenlijk aan toe.

In dit document verwoorden we de visie van de gemeente Zeist op Toezicht en Handhaving. In deze visie geven we antwoord op de vragen wat Toezicht en Handhaving voor ons betekent en wat ieders rol hierbij kan zijn. En we gaan een stapje verder. We geven ook aan hoe we in Zeist in de toekomst met elkaar willen gaan werken aan dit onderwerp. Niet dichtgetimmerd, maar wel met duidelijke lijnen en afspraken waar iedereen zich – en elkaar – aan kan houden. Abstract genoeg om voldoende vrijheid te laten voor maatwerk en concreet genoeg om er zeker van te zijn dat ieder er op dezelfde manier in staat.

Kracht, Nabijheid en Vertrouwen zijn de kernwaarden van de gemeente Zeist. Deze begrippen hebben ten grondslag gelegen aan gesprekken die over het tot stand komen van deze visie zijn gevoerd. Gesprekken, die onder meer zijn gevoerd met de raad, het college, aan stamtafels, en met uitvoerende partijen. Ook is er een enquête gehouden onder winkelend publiek, tijdens uitgaanstijden in de 2e Dorpsstraat en op een middelbare school, met als doel het onderwerp juist vanuit het perspectief van de samenleving te benaderen. Dit, in combinatie met de gesprekken met de medewerkers die bij de gemeente vanuit verschillende disciplines werken aan toezicht en handhaving, hebben geleid tot voorliggend visiedocument.

Leeswijzer

In dit document schetsen wij eerst de aanleiding, de kaders en de afbakening voor deze visie. Gevolgd door een korte beschrijving van het brede veld Toezicht en Handhaving in Zeist. Daarna volgt de visie zelf, met vervolgens de strategie die daarbij hoort. Deze strategie bestaat uit een beschrijving van een proces dat voor alle vormen van Toezicht en Handhaving gevolgd kan worden. Een volgende stap is dan een cyclus voor programmatisch Toezicht en Handhaven; de brug naar de uitvoeringspraktijk. En tot slot geven we een doorkijkje naar de uitvoering zelf.

Alleen een visie is voor dit onderwerp niet voldoende. Om in de praktijk te kunnen werken, onder meer op wettelijke basis, zijn er ook een Naleefstrategie en uitvoeringsplannen nodig.

De Naleefstrategie wordt beschreven in Deel II van dit document. In een Naleefstrategie staat wat de gemeente Zeist doet op het moment dat regels toch worden overtreden en er moet worden gehandhaafd.

De uitvoeringsplannen, waarin afdelingen precies laten zien wat zij elk jaar gaan doen, zijn in feite Deel III, maar deze worden apart opgesteld en aangeboden aan het college van Zeist.

Zeist, november 2012

2. De Opdracht

Aanleiding

Bij Toezicht en Handhaving in de leefomgeving draait het om het beheersbaar maken van risico's¹. Het gaat daarbij niet alleen om veiligheidsrisico's, maar ook om gezondheid, leefbaarheid, milieu en soms om imagoschade.

Om risico's te kunnen beheersen stellen allerlei partijen regels en normen op. Toezicht en Handhaving is een middel om te zorgen dat iedereen zich aan deze regels houdt. De bedoeling van Toezicht en Handhaving is dus het stimuleren, afdwingen en waarborgen van goed gedrag met als doel een leefbare en prettige omgeving in een samenleving die elkaar verstaat.

Maar in Zeist is het, net als in elke andere gemeente, niet mogelijk om toezicht te houden op alles en te zorgen dat elke regel wordt nageleefd. We hebben daar eenvoudigweg de capaciteit niet voor. Maar minstens zo belangrijk is dat we dat ook niet willen. We gaan immers uit van Kracht, Nabijheid en Vertrouwen, waarbij een grotere rol voor het oplossend vermogen van de samenleving zelf is weggelegd. Een ander aspect is dat, ook al zou je dat willen, niet alle risico's uitgesloten kunnen worden. Incidenten en urgente situaties zullen altijd blijven bestaan.

Naast deze constatering is er ook een aantal meer pragmatische aanleidingen voor een nieuw visiedocument:

- Er zijn allerlei wettelijke ontwikkelingen die vragen om een nieuwe of vernieuwde werkwijze en een daarbij horend document.
We noemen hier de verplichting om - sectoraal - uitvoeringsbeleid op dit terrein te hebben. De provincie is hierop regievoerder. Het Besluit omgevingsrecht, in het bijzonder artikel 7.2 t/m 7.8, is de wettelijke basis voor handhavingsbeleid.
- Er liggen aanbevelingen van de rekenkamer (2006)
- Er is sprake van een veranderde verhouding tussen overheid en samenleving die vraagt om herbezinning op de vraag: wie is nu waar voor verantwoordelijk en hoe verdeel je de verantwoordelijkheid dan?
- De oude nota "Zicht op Zeist uit 2001" is niet meer adequaat.

De behoefte aan een Visiedocument op Toezicht en Handhaving is een gedeelde behoefte tussen raad, college, ambtelijk apparaat, externe uitvoerders en "klanten". Hoewel de behoefte wel wordt gedeeld is de achtergrond en invulling van die behoefte niet voor elke partij hetzelfde. De raad wil kunnen sturen en heeft daarvoor behoefte aan kwantitatieve gegevens, het college wil gegrond af kunnen wegen, de afdelingen willen efficiënt kunnen werken en externe partijen willen weten waar ze aan toe zijn. Deze verschillende behoeften worden in deze visie bij elkaar gebracht.

¹ Een risico is de kans dat een bepaald ongewenst effect optreedt en de schade die dat voor betrokkenen en samenleving met zich mee kan brengen.

Doelmatig en Doeltreffend

Toezicht en Handhaving is geen doel maar een middel. Een middel om te komen tot doelmatig en doeltreffend werken. Waarbij doelmatig werken vooral in de interne organisatie tot uitdrukking komt. En doeltreffend vooral door de betrokken inwoners en organisaties zal worden ervaren. Het gaat er daarbij om dat we **dat wat we doen goed doen** en dat we keuzes maken in de zaken die we doen. Voor Toezicht- en Handhaving betekent dit dat Zeist keuzes maakt in het palet van Toezicht- en Handhavingstaken en het niveau waarop dat gebeurt.

Afbakening

Toezicht en Handhaving

Handhaving is te definiëren als “het bevorderen of bewerkstelligen van de naleving van regels”. Een gemeente heeft hier allerlei middelen en instrumenten voor. Gedacht kan worden aan verschillende vormen van interactie met burgers en bedrijven, zoals blijvend communiceren over het waarom, hoe en wat van dit onderwerp. Ook kunnen gemeenten handhaven door het houden van toezicht en, waar nodig, door te waarschuwen en te sanctioneren.

Enquête:
“84 procent van de geënquêteerden vindt voorlichting over regelgeving door de gemeente gewenst”

Omdat Toezicht en Handhaving twee einden op één spectrum zijn: van voorkomen van een overtreding of risico tot het zo nodig opleggen van een sanctie én omdat ze in de uitvoering zo nauw met elkaar verbonden zijn, behandelen we deze twee begrippen als één onderwerp. We komen dan op de volgende invulling.

Toezicht en Handhaving in Samenhang

Regelmatig komt als het over Toezicht en Handhaving gaat de term integraal voorbij. Dit is een containerbegrip, waaraan op heel verschillende wijze invulling kan worden gegeven.

Een eerste invulling is die op het niveau van **samenwerking en samenhang**. Het gaat er daarbij om dat voor alle toezichtstaken van de gemeente dezelfde visie, kernwaarden en randvoorwaarden en een strategisch proces op hoofdlijnen gelden. Met dit visiedocument beogen we tot deze gedeelde lijn te komen.

In het verlengde daarvan is de tweede invulling de **werkwijze van programmatisch handhaven**. Doordat de stappen die nodig zijn om uitvoeringsbeleid te formuleren (omgevings- en risicoanalyse, prioritering, doelgroepenanalyse, interventiestrategie) binnen de meeste clusters op het gebied van Toezicht en Handhaving op eenzelfde manier en in afstemming met elkaar worden doorlopen. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

Een derde vorm is **het signaleren of zelfs optreden voor elkaar**. De milieu-inspecteur signaleert voor zijn collega van bouw- en woningtoezicht eenvoudige zaken. Ook is het mogelijk dat twee specialisten gelijktijdig inspecties uitvoeren, omdat in sommige gevallen specialisten nodig blijven. Deze manier van samenhangend werken vraagt om een verdere ontwikkeling in de competenties van toezichthouders en handhavers; en daarmee in het wervings- en opleidingsbeleid. Ook de organisatie zal hier in mee moeten bewegen. De ontwikkeling naar deze manier van werken is inmiddels al ingezet. Een structurele aanpak is echter nog niet aan de orde.

Ambtelijk:
“Maak signaaltoezicht een speerpunt in 2013”

Alle drie bovengenoemde niveaus van samenhang gelden voor Zeist. Met de eerste twee gaan we nu meteen aan de slag. De derde is er één voor de iets langere termijn. Dit is in lijn met dat wat er uit de bespreking met de raad, maar ook uit het interactieve traject duidelijk naar voren komt. Namelijk dat ambitie goed is, maar dat realisme ook belangrijk is.

Uitgangspunt is daarom

Zorg voor een integrale kapstok met oog voor de verschillen per domein of werkgebied en zorg voor samenhang in de werkwijze tussen de verschillende domeinen.

Toezicht en Handhaving in Samenhang

Voor welke terreinen geldt dit?

Dit Visiedocument richt zich op alle vormen van Toezicht en Handhaving die betrekking hebben op de leef- en werkomgeving van mensen. Het gaat dus om de domeinen Bouwen & Wonen, Ruimtelijke Ordening, Algemene Plaatselijke Verordening, Brandveilig gebruik.

Milieutaken en de brandweertaken zijn voor het overgrote deel in een eigen proces binnen een eigen organisatie op afstand ondergebracht. Voor beide geldt dat hun werkwijze past binnen ons hoofdproces, zie hoofdstuk 4, en dat ook zij werken met een risicoanalyse. Ook zij hebben meegewerkt aan dit Visiedocument.

De boa's zijn bij uitstek werkzaam binnen het domein Toezicht en Handhaven. Hun taak is breed en de ontwikkelingen hierin gaan snel. Om dit onderdeel, wat in feite een organisatievraagstuk is, goed tot zijn recht te laten komen is dat onderwerp in een aparte werkvisie, onder de kapstok van dit visiedocument, uitgewerkt.

Wat valt er buiten?

De gedachte dat het sociale domein in de samenhang is aan te haken is in de uitwerking niet eenvoudig gebleken. Voor het sociale domein, dat ook Toezicht- en Handhavingstaken kent, geldt dat zij zelfs vaak al werken op de wijze die wij nu voor de bovengenoemde domeinen voorstellen. Een belangrijk verschil is dat zij niet werken met een risicoanalyse. Aan hun werkzaamheden en werkwijze ligt een ander type

analyse ten grondslag: het specifieke karakter - binnenboord houden of krijgen van mensen in de maatschappij en het recht op - vraagt om een eigen aanpak. Ook is hier het wettelijk kader redelijk dwingend in de wijze waarop de aanpak vorm wordt gegeven.

- Er is dus wel samenhang in de zin van visie en hoofdproces, maar niet in de zin van verknopen van werkzaamheden tussen het sociale domein en de meer 'harde kanten'

De ontwikkeling van de *Regionale Uitvoerings Dienst* (RUD) kent zijn eigen dynamiek en tijdpad. Deze is buiten de scope van dit document gebleven.

Voor Zeist betekent dat

- dat er gewerkt wordt met één hoofdproces en één basisstrategie.
- dat er sprake zal zijn van uitvoeringsbeleid per domein, gebaseerd op een risico- en capaciteitsanalyse. Doordat het karakter van de domeinen erg kan verschillen is het niet mogelijk één uitvoeringsbeleid voor alle domeinen te ontwikkelen.
- dat het afstemmen van werkprocessen en de hierboven genoemde punten mogelijk leidt tot verdergaande samenwerking die zich in de loop van de tijd verder moet ontwikkelen.

Stamtafel:

“Organiseer integraal en structureel inzicht in elkaars werk, dit ondersteunt de kracht van één gezicht en één boodschap naar buiten.”

3. De Visie

Hoe we kijken naar Toezicht en Handhaving begint met een visie. Een visie² geeft aan waar de gemeente naartoe wil. De visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering en de keuze van de Toezicht- en Handhavingstaken.

De visie voor Zeist luidt als volgt:

In Zeist

streven we naar een prettige, duurzame, veilige en gezonde leefomgeving. Toezicht en handhaving zijn instrumenten om de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten en te waarborgen.

Uitgangspunten daarbij zijn wederzijds vertrouwen en heldere afspraken.

De gemeente is duidelijk in wat ze doet en doet wat ze zegt. Ze werkt samenlevingsgericht, coördineert de regels en licht voor. Hierdoor kennen mensen de regels, vinden mensen ze logisch en daarom houden mensen zich er aan.

Toezicht vindt doelgericht en selectief plaats, maar als regels worden overtreden treedt de gemeente stevig en consequent op. Overtreders worden in beginsel hetzelfde behandeld, met ruimte voor maatwerk.

Kernwaarden

Aan de hand van de visie hebben we kernwaarden benoemd die we van belang vinden voor Toezicht en Handhaving. Deze waarden zijn nadrukkelijk geënt op de drie kernwaarden kracht, nabijheid en vertrouwen, en hebben hun eigen vertaling gekregen:

- ✓ *We laten meer over aan burgers en bedrijven en minder aan de overheid*
De rolverdeling tussen inwoners en overheid verandert. Er ontstaan andere opvattingen over de rol van de overheid en de rol van de samenleving, waarbij een groter beroep wordt gedaan op de eigen kracht en verantwoordelijkheid bij naleven van regels in de samenleving.

² Zie bijlage 1 voor een beschrijving van hoe deze visie tot stand is gekomen.

- ✓ *We hebben vertrouwen in de samenleving*

We gaan in gesprek en steken de hand uit in plaats van het wijzen met de bestraffende vinger, omdat we erop vertrouwen dat het gesprek de basis vormt voor een betere verstandhouding. We treden ook niet meer vanzelfsprekend overal in, maar gaan partijen begeleiden elkaar te begrijpen, omdat begrip de basis is voor meer bereidheid tot een andere manier van handelen.

Stamtafels en enquête:

"Inwoners vertalen de kernwaarde 'nabijheid' bij toezicht en handhaving naar een gemeente die bereikbaar, aanspreekbaar en behulpzaam is"

- ✓ *We kiezen voor preventie boven repressie*

Als je uitgaat van de kracht en goede trouw van de samenleving dan komt het accent vanzelf op preventie te liggen. De rol van de overheid daarbij is het geven van juiste en tijdige voorlichting en informatie en het levendig houden van communicatie over en weer.

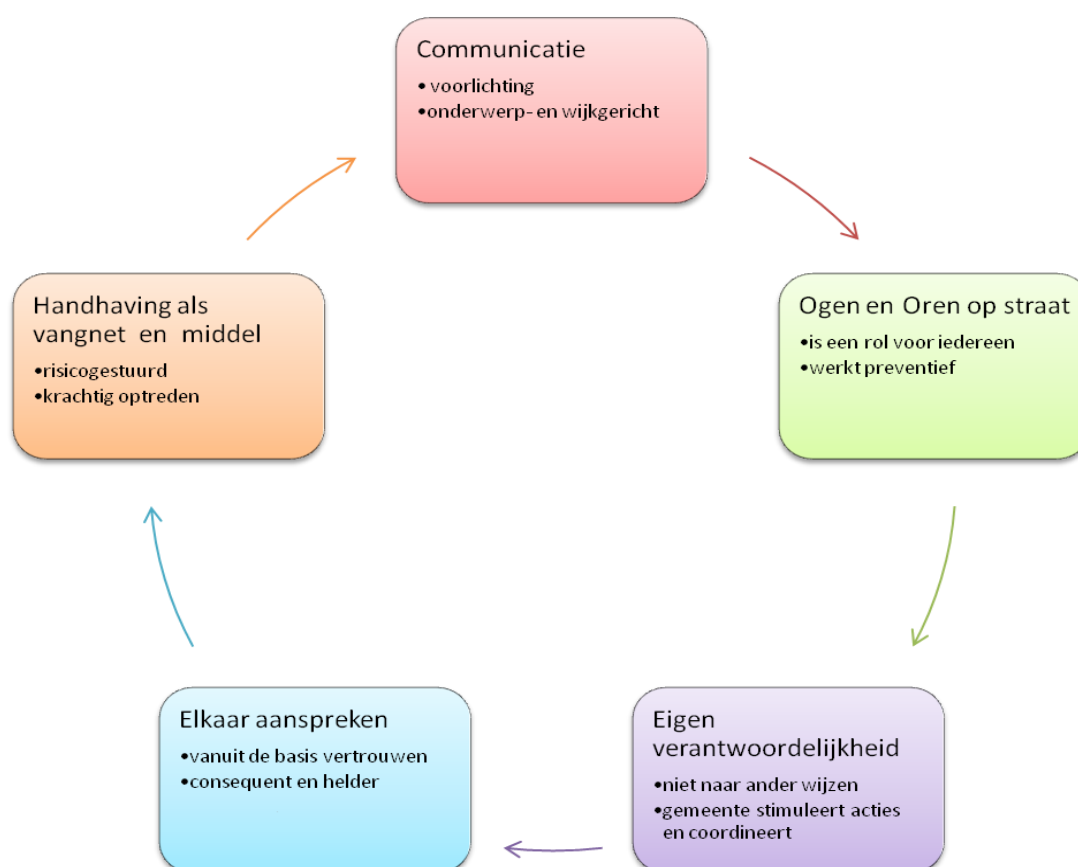
En nu?

Een visie gaat pas werken als de uitvoering erbij hoort. In dit geval op het domein Toezicht en Handhaving. Als we die uitvoering op een eenduidige wijze organiseren en daar ook naar handelen, dán komt een visie tot leven. In de volgende hoofdstukken gaan we daar nader op in.

4. Procesbeschrijving Toezicht en Handhaving

Om het mogelijk te maken de visie in de praktijk toe te passen en op eenzelfde manier te werken is er een procesbeschrijving op hoofdlijnen ontwikkeld³. Dit proces op hoofdlijnen geeft invulling aan het kader van Toezicht en Handhaving in Samenhang in de zin van eenduidig en transparant werken. Waarbij het van belang is dat wat Zeist doet op het terrein van Toezicht en Handhaving consistent en consequent is en ook zo overkomt. Dit punt is zowel door de raad, medewerkers als deelnemers aan de stamtafels naar voren gebracht.

Het is een cyclisch proces geworden want het proces van Toezicht en Handhaving is nooit af. We beginnen bovenaan met communicatie, omdat dat een wezenlijk onderdeel vormt van het proces; zowel aan de voorkant als de achterkant. Een van de grondgedachten van de visie is immers dat het met elkaar in gesprek gaan op basis van vertrouwen in een heleboel gevallen de volgende stappen in het proces van Toezicht en Handhaven kunnen voorkomen. En als het dan toch tot handhaving komt dan is het opnieuw zaak daarover te communiceren. Vanuit de gedachte dat we een lerende samenleving en organisatie zijn.



³ Ontwikkeld met allerlei disciplines; zowel intern als extern.

Belangrijke uitgangspunten bij dit proces zijn:

- De visie is de basis.
- Stimuleren van eigen acties in de samenleving, passend binnen de visie, zodat de basishouding kan worden om niet te wijzen naar de gemeente, maar uit te gaan van eigen kracht.
- Toezicht en Handhaving zijn een middel en nooit een doel.
- Handhaving als vangnet is voorbehouden aan de overheid.
- Het gaat om mensenwerk en incidenten en urgenties horen er bij.

I. Communicatie

Als de basis is “wederzijds vertrouwen en heldere afspraken” dan is communicatie daarbij van groot belang. Communicatie is van en voor iedereen; extern en intern, direct betrokkenen en toeschouwers. Communicatie houdt in dat we concreet uitleggen wat we doen op het vlak van Toezicht en Handhaving, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn.

Daarom zullen inwoners, bedrijven en betrokkenen op een actieve manier worden geïnformeerd en ingelicht over Toezicht en Handhaving. De vooronderstelling daarbij is dat als iemand de regels kent en begrijpt, deze persoon gemotiveerder zal zijn om deze ook na te leven en zijn omgeving er op te wijzen. Burgers en bedrijven zullen waar mogelijk worden gestimuleerd om zelf mee te denken over situaties en betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen, zoals bij de uitvoeringsplannen.

Communicatie is elke keer maatwerk en het is zaak communicatie zo gericht mogelijk plaats te laten vinden, dicht bij de praktijk van alle dag. Het moet daarom ook een plek krijgen in de uitvoeringsplannen. In hoofdstuk 6 staan we hier nog kort bij stil.

De ander kant van communicatie is de communicatie naar de gemeente toe. Het hoofdkanaal hiervoor is natuurlijk *Zeist geeft antwoord*.

II Ogen en oren op straat

Met ogen en oren op straat bedoelen we dat er op allerlei plekken in Zeist mensen zijn die vanuit hun werk of vrijetijdsbesteding bezig zijn met Toezicht en Handhaving. Deze mensen moeten zeer toegankelijk zijn voor iedereen die een vraag of opmerking heeft over een onderwerp in het domein Toezicht en

Handhaving; zodat kleine irritaties, misverstanden of onwetendheid snel opgelost kunnen worden. Andersom zijn zij ook degenen die zelf zo'n gesprek aan kunnen gaan. Dit vanuit de gedachte dat handhaving een uiterste middel is en geen doel én vanuit de gedachte dat vertrouwen de basis is.

Om dit goed te kunnen laten werken is het heel belangrijk dat toezichthouders in alle soorten en maten bekend zijn bij de mensen, zichtbaar zijn in de wijken en allemaal op vergelijkbare (samenhangende) wijze opereren.

Enquête:

“Nabijheid is vooral aanspreekbaarheid, bereikbaarheid en behulpzaamheid”

Stamtafel:

“Maak goede afspraken met de partners, zoals politie en brandweer, over de taakverdeling”.

III Eigen verantwoordelijkheid

Eigen verantwoordelijkheid uit zich in het niet naar de ander wijzen en je rol pakken op het moment dat dat gewenst is. Hier hoort bijvoorbeeld bij dat inwoners en bedrijven zelf zorgen dat zij op de hoogte zijn van de regels en actief hiernaar op zoek gaan. Maar ook valt hier onder dat de gemeente zorgt voor eenduidige signalen en regels. Om dit in de praktijk te laten werken is het zetten van de volgende stap zeer logisch.

IV Elkaar aanspreken

Toezicht vindt doelgericht en selectief plaats. De basis voor de zaken waar we actief toezicht op houden wordt gelegd in de uitvoeringsplannen. Maar als regels worden overtreden treedt de gemeente stevig en consequent op. Overtreders worden in beginsel hetzelfde behandeld, met ruimte voor maatwerk. Andersom moet het ook zo zijn dat de gemeente wordt aangesproken als er twijfel of onduidelijkheid is over deze consequente en stevige aanpak.

Enquête:
Iets meer dan de helft van de ondervraagden vindt dat de gemeente bij een overtreding eerst met de overtreder in gesprek moet gaan.

V Handhaving

Er zullen altijd situaties zijn waarin de gemeente toch tot handhaving over moet gaan. In dat geval doen we dat zoals beschreven in deel II Naleefstrategie en de uitvoeringsplannen.

Raad en stamtafel:

Pas het systeem van boetes en sancties zo aan dat drempels op worden geworpen om illegaliteit tegen te gaan, door de boetes hoger te maken dan het niet aanvragen en/of naleven van de vergunning.

Dit alles doen we door

- ✓ *Duidelijk te maken wat we gaan doen*
Het gaat er om dat wederzijdse verwachtingen helder zijn. Vaak zal dit bij Toezicht en Handhaving de verwachting van de gemeente zijn. Plannen worden helder gecommuniceerd en datzelfde geldt voor resultaten.
- ✓ *Procesmatig en cyclisch te gaan handhaven*
Kernbegrippen die hier bij horen zijn: transparant en consequent, borgen van kwaliteit, duurzaam traject, voldoen aan wettelijke eisen.
- ✓ *In gesprek te gaan*
De gemeente gaat in gesprek met burgers en bedrijven - en andersom - om informatie uit te wisselen en samen te zoeken naar kansen en oplossingen. Hierbij wordt rekening gehouden met (lokale) maatschappelijke ontwikkelingen.
- ✓ *Te faciliteren*
We verzorgen voorlichting en brengen waar nodig partijen bij elkaar.

5. De brug naar de uitvoering

Programmatisch Toezicht en Handhaven

Bestuurlijke aansturing van het proces Toezicht en Handhaving is over alle domeinen⁴ heen te organiseren met een vaste cyclus. Deze cyclus draagt bij aan één van de vormen van Samenhang, namelijk die in werkwijze en transparantie, en bestaat uit een aantal stappen.

- *Visie op Toezicht en Handhaving*

Ligt nu voor en doet richtinggevende uitspraken over de wijze waarop Zeist deze taak wil ontwikkelen en daarmee risico's en irritaties in de samenleving wil beheersen. Een visie wordt vastgesteld door de raad en kan als dat nodig is worden herzien.

- *Uitvoeringsplannen*

In de uitvoeringsplannen (ook wel jaarprogramma genoemd) worden, zoals het woord al zegt, jaarlijks de prioriteiten - op basis van de risicoanalyse - gekoppeld aan de beschikbare capaciteit. Deze jaarprogramma's worden op alle terreinen en per domein gemaakt. Ze worden vastgesteld door het college en gaan ter kennisname naar de raad.

- *Jaarlijkse verslaglegging*

Over de verschillende jaarprogramma's wordt elk jaar verslag gedaan. Hierin zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop er het afgelopen jaar is gewerkt en of de uitvoering in lijn was met de planning en de gekozen prioriteiten. Ook dit document wordt vastgesteld door het college en gaat er kennisname naar de raad.

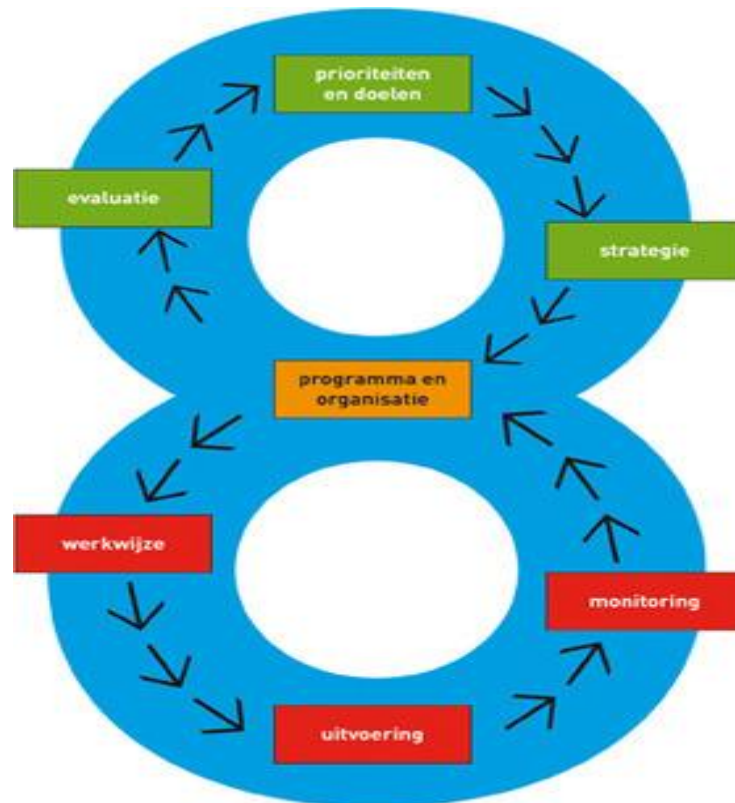
Omdat dit Visiedocument in loop van de tijd "tot leven moet komen" zal in de komende jaren in de programma's en verslagen in een aparte paragraaf worden beschreven welke concrete stappen er vanuit de visie zijn gezet.

Onderstaande "acht" is een veelgebruikt model bij het vormgeven van Toezicht- en

Handhavingsbeleid en ook voor Zeist zeer goed toepasbaar. Het proces is in feite een dubbele regelkring en bestaat uit een aantal stappen, die onder het schema worden toegelicht.

Als we willen dat Toezicht en Handhaving in de praktijk ook echt betekenis krijgt dan is het belangrijk dat er doorlopende lijn ligt tussen beleid en uitvoering, maar ook tussen Toezicht en Handhaving. De functie van Toezicht en Handhaving en de inbedding daarvan in de gemeentelijke organisatie kan het beste tot zijn recht komen, wanneer deze ook geborgd wordt in de bestuurlijke organisatie. Met het gebruik van de cirkel van 8 wordt deze werkwijze een plek gegeven, want het beleid zit in het bovenste gedeelte van de acht en de uitvoering in het onderste. Door het steeds doorlopen van de cyclus blijven deze elementen én het bestuur met elkaar in verbinding.

⁴ En voor sommige domeinen een verplichting vanuit rijk en provincie.



De cirkel van 8 begint en eindigt midden boven en bestaat uit een aantal achter elkaar te nemen stappen. De bovenste helft van de 8 is gericht op het strategische gedeelte van Toezicht- en Handhaving en de onderste helft is gericht op de uitvoering.

Toepassing van de cirkel heeft de volgende voordelen.

- Er ontstaat een werkwijze om met een bepaalde regelmaat te evalueren en deze evaluatie te verwerken in de nieuwe plannen.
- Er ontstaat flexibiliteit in de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's zonder dat dit ten koste gaat van de transparantie en consequentie. Immers, de basis is een eenduidige risicoanalyse.
- Op basis van de leerpunten en prioriteiten kunnen ook duidelijke keuzes worden voorgelegd aan het bestuur over speciale acties, zoals verbetering klantgerichtheid of projectmatig toezicht. Ook kan hier ruimte worden gemaakt voor het verbeteren van competenties en vaardigheden. Wat dan wel weer kan leiden tot "integraal" werken, in de zin dat één persoon een eerste controle kan doen en daarna – indien nodig – de specialisten in kan zetten.

Voor Zeist betekent dit dat

- ▶ de stappen Prioriteiten & Doelen, Strategie en Programma & Organisatie nu zijn gezet om te komen tot het visiedocument Toezicht- en Handhaving in Samenhang
- ▶ de stappen Uitvoering en Werkwijze aansluitend zullen worden gezet door de vakinhoudelijke afdelingen in de vorm van jaarplannen vanaf 2013
- ▶ de stappen Monitoring en Evaluatie dan vanaf 4^e kwartaal 2013 gezet kunnen worden

Behalve de Visie en de Strategie worden alle stappen jaarlijks, of meerjaarlijks, herhaald.

6. Een doorkijkje naar de uitvoering

Naleefstrategie

Zoals in het begin al is aangegeven is een naleefstrategie nodig om - op het moment dat er gehandhaafd moet gaan worden - een heldere lijn te hebben. Deze lijn geldt in principe voor alle domeinen. De naleefstrategie is beschreven in Deel II.

Uitvoeringsplannen

In de voorgaande hoofdstukken is al beschreven dat de uitvoering en de uitvoeringsplannen geen onderdeel vormen van dit visiedocument. Ze worden (meer)jaarlijks en vooralsnog per domein opgesteld en ter vaststelling aangeboden aan het college. Er is echter wel een nauwe relatie met de visie, daarom besteden we er hier kort aandacht aan.

Door het werken aan een gezamenlijke visie in de eigen organisatie – over diverse afdelingen heen- en het opstellen van de risico- en capaciteitsanalyse is een belangrijke stap gezet richting Toezicht en Handhaving in Samenhang. Partijen weten elkaar nog beter te vinden en hebben een gedeeld beeld op hoofdlijnen ontwikkeld. Dit geldt intern, maar ook extern. Dit proces, wat gestart is in april, vormt een mooie basis voor de doorontwikkeling.

Risico- en capaciteitsanalyse

In de cirkel van 8 werd al beschreven hoe uitvoeringsplannen een resultaat zijn van de risico- en capaciteitsanalyse. In deze risicoanalyse wordt in kaart gebracht waar de risico's liggen, maar vooral ook hoe we ze wegen. Ook in Zeist hebben we dit instrument inmiddels in gebruik voor een aantal domeinen: APV, Ruimtelijke Ordening, Bouwen en Wonen, Brandveilig gebruik, de VRU en de milieudienst. Deze laatste twee domeinen werken er natuurlijk vanuit hun eigen organisatie mee, maar voor het leggen van de verbanden is het zeer waardevol.

De risico- en capaciteitsanalyse wordt vertaald in de uitvoeringsplannen. Daarbij wordt afgewogen welke risico's het zwaarst wegen en hoeveel capaciteit er aan bepaalde toezicht- en handhavingstaken wordt besteed. Door dit van te voren duidelijk te communiceren ontstaat er ook ruimte voor projecttoezicht: van te voren kan dan aangegeven worden dat in een bepaalde periode (zelfs in een bepaald gebied) op een specifiek onderdeel toezicht zal worden gehouden. Dit geeft de mogelijkheid om verschillende accenten te leggen per jaar en per gebied.

Het feit dat er prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gemaakt betekent automatisch dat op sommige zaken geen actief toezicht worden gehouden.

Dit moet niet worden verward met gedogen waarbij een ontoelaatbare situatie is geconstateerd waar de verwachting is dat die op termijn hersteld zal gaan worden.

De raad gaf als aanbeveling mee eerst te concentreren op externe eenduidigheid en interne verregerende samenwerking als een volgende stap te zien. Daar willen wij het volgende over zeggen:

- We doen de aanbeveling om in de jaarplannen op te nemen wie op welk domein de lead heeft als er meerdere betrokken partijen zijn en daarbij af te stemmen wáár samen opgetrokken kan of moet worden.
- Gebruik in elk geval 2013 om over de domeinen (ook extern) heen te kijken waar men met signaal toezicht kan gaan werken.

Interactie op de uitvoeringsplannen

Ook voor een aantal uitvoeringsplannen gaan we vanaf 2013 interactief te werk.

Bij de uitvoeringsplannen per domein ligt het voor de hand interactief te gaan over de prioriteiten en keuzes bij de toezicht- en handhavingstaken.

Bij de uitvoering komen we namelijk het dichtst in de buurt van de inwoners, bedrijven en betrokkenen. We willen graag weten én meewegen waar zij de keuzes zouden maken.

Tip stamtafel:
“Ga over tot het monitoren van de klanttevredenheid: komen er wel zo vaak mensen van Toezicht en Handhaving vaak als het beeld is”

Communicatie in de uitvoering

In het hoofdproces is al het een en ander gezegd over communicatie en dat dit ook vooral handen en voeten moet krijgen in de uitvoering. De volgende communicatievormen kunnen daarbij een plek krijgen:

- Doelgroepgerichte/gebiedsgerichte: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving dit voor hun/dat gebied van toepassing zijn.
- Individueel: persoonlijke voorlichting aan een burger of bedrijf over de regels en de handhaving ervan.
- Voor de communicatie wordt gebruik gemaakt van bestaande netwerken, zoals buurtverenigingen, bewoners en ondernemers en websites. Daarnaast kan de klant worden bereikt door (doelgroepgerichte) nieuwsbrieven/folders en publicaties in de (lokale) media. De gemeentelijke toezichthouders spelen ook een grote rol bij de communicatie richting burgers en bedrijven. Zij functioneren als een “front office in het veld”. Ook kunnen zij signalen uit de buurt opvangen zodat er samenlevingsgericht kan worden gehandhaafd.
- Daarnaast is er – vooral volgens de stamtafelgasten - veel winst te halen door goede communicatie aan de voorkant van het vergunningproces. Vooroverleg, intakeoverleg en tijdens het vergunningaanvraagproces informeren van de aanvrager voorkomt in grote mate het onbewust overtreden van de regels. Dit verdient dan ook de aandacht.

7. Tot slot

Een samenleving zonder handhaving is niet realistisch. En uit de gesprekken die er over zijn gevoerd blijkt dat ook niemand dat wenst. Maar als we Toezicht en Handhaving zien als twee punten op één liniaal dan bepaalt de mate waarin wij aan de voorkant in zetten op het gesprek, de ogen en de oren en het naast elkaar staan de mate van succes van deze visie. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor alle partijen, niet in het minst voor de mensen die in hun dagelijkse praktijk met Toezicht en Handhaving bezig zijn. Zij staan het dichtst bij de samenleving en kunnen als geen ander inhoud geven aan deze visie. Dat geldt in vergelijkbare mate voor de samenleving zelf. De kunst zal zijn om in gesprek te gaan en in gesprek te blijven. De uitvoeringsplannen én de interactie die daarbij horen, vormen hiervoor een goede basis.

Op die manier kunnen we op allerlei – soms virtuele – plekken het gesprek onder de eikenboom weer op gang brengen.

Deel II Naleefstrategie

Naleefstrategie

Als regelgeving goed wordt nageleefd, worden de achterliggende motieven van regelgeving nagestreefd. Regels worden echter niet altijd nageleefd en op dat moment moet de gemeente optreden.

In dit deel komt de strategie aan bod die wordt ingezet om naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Deze basisaanpak geeft duidelijkheid over wanneer en welke handhavingmiddelen, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, worden toegepast bij overtredingen van regels. Welke sancties gelden bij welke overtredingen?

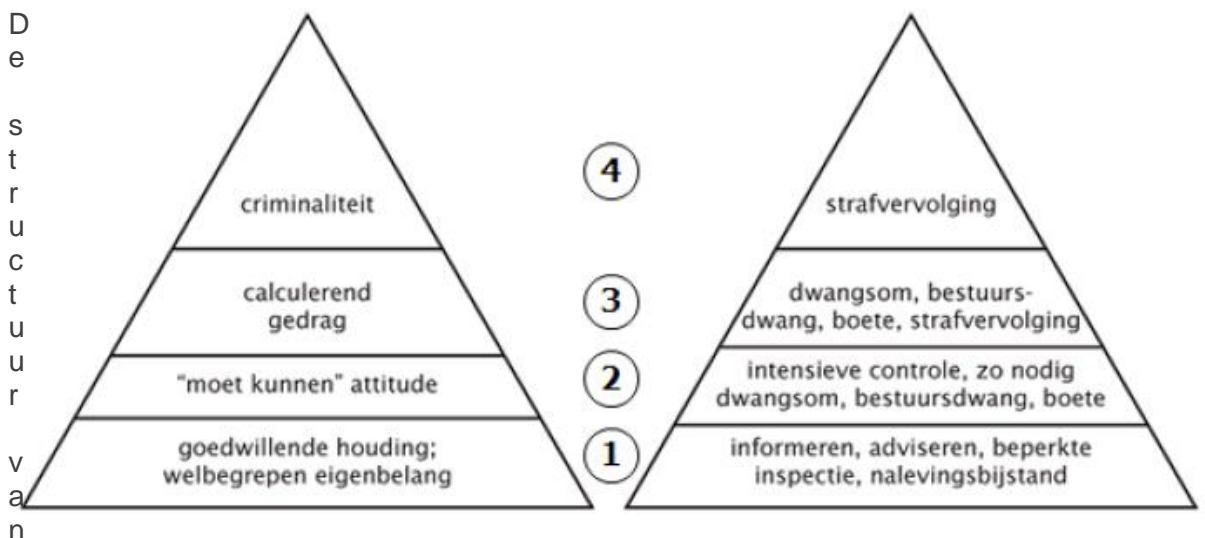
Deze strategie geldt als uitgangspunt voor toezicht- en handhavingsbeleid op de domeinen: bouwen en wonen, APV, brandveilig gebruik, en Ruimtelijke Ontwikkeling (RO). Een nadere uitwerking van de toezicht- en handhavingstaken per domein en de werkprocessen zijn te vinden in uitvoeringsplannen, die per domein zijn opgesteld.

1. Sanctiestrategie in het algemeen

Voor effectief toezicht- en handhavingsbeleid is het van belang dat de aanpak aansluit bij de oorzaken van het gedrag: de redenen om regels te overtreden. Daarnaast zijn de aard, ernst en effect van de overtreding beslissend voor het bepalen van het meest geschikte handhavingsinstrument.

Dit houdt in dat handhaving plaatsvindt volgens het principe van de aangepaste reactie (responsive regulation). Dit principe kan worden vertaald naar de handhavings- of reguleringsspiramide. Deze piramide komt van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie-Mans) en is een bewerking van de piramide van Ayres en Braithwaite (figuur 1).

Figuur 1: Gedragsprofiel (links) en bijbehorend sanctieprofiel (rechts)



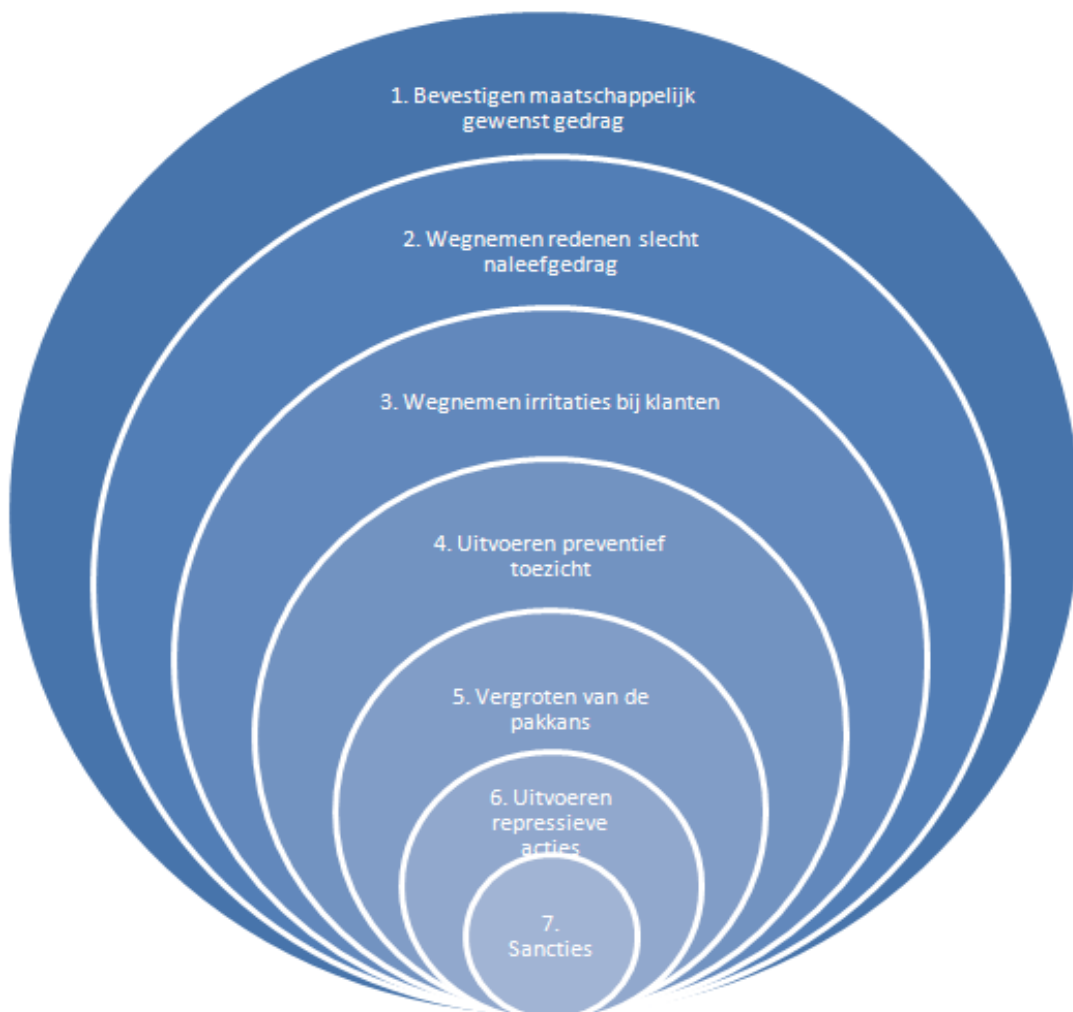
De structuur van de piramide is gebaseerd op de ervaring dat geringe overtredingen een kleinere correctie vergen (basis piramide) dan meer ernstige overtredingen (top piramide). Het grootste deel van de bevolking behoort tot de onderste laag van de piramide: diegenen die de regels (bewust al dan niet bewust) naleven.

De overige lagen betreffen mensen die bewust de regels overtreden. Hoe hoger in de piramide, hoe lager het aantal mensen dat het gedrag vertoont.

Het sanctieprofiel toont aan welke manier van handhaven het meest passend is voor elke doelgroep. Voor de welwillende groep zal voorlichten en adviseren het meest effectief zijn. Voor de overige groepen geldt dat het stappenplan van de sanctiestrategie moet worden toegepast, omdat deze groepen op de hoogte zijn van de regels maar zich er niet aan houden.

Het sanctieprofiel kan verder worden uitgewerkt tot een handhavingsstrategie, zie figuur 2. Het principe van deze strategie is dat overtredingen zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen, bijvoorbeeld door middel van voorlichting over welk gedrag in Zeist wel/niet wenselijk is en welke regels gelden. Naar mate men in een lagere/diepere cirkel komt neemt het preventieve karakter van maatregelen af en neemt het repressieve karakter van maatregelen toe. Het naleven van de regels wordt dus in een zo'n vroeg mogelijk stadium bevorderd.

Figuur 2: Schematische weergave handhavingsstrategie gemeente Zeist



2. Stappenplan sancties

Wanneer regels worden overtreden, wordt over alle domeinen heen zoveel mogelijk met dezelfde sanctiestrategie gewerkt (figuur 3). Als er van wordt afgeweken dan wordt dit beargumenteerd gedaan.

Het stappenplan begint met de constatering van een overtreding. Er worden drie soorten overtredingen onderscheiden:

- **Categorie 1-overtreding:** Overtredingen van geringe ernst, direct optreden is niet noodzakelijk, direct aanspreken wel.
- **Categorie 2-overtreding:** Ernstige overtreding zonder acuut gevaar. Zonder ingrijpen is wel kans op een onomkeerbare situatie en/of is de veiligheid en/of de gezondheid in het geding.
- **Overtreding met acuut gevaar:** De overtreding dient direct te worden beëindigd vanwege acuut gevaar voor natuur en milieu en/of volksgezondheid en/of veiligheid. Wanneer niet wordt ingegrepen is er het risico dat een onomkeerbare situatie ontstaat.

In het stappenplan zijn geen tijdsaanduidingen aangegeven. Reden hiervoor is dat er vaste hersteltermijnen zijn. Bij een overtreding wordt met de overtreder afgesproken welk hersteltermijn geldt.

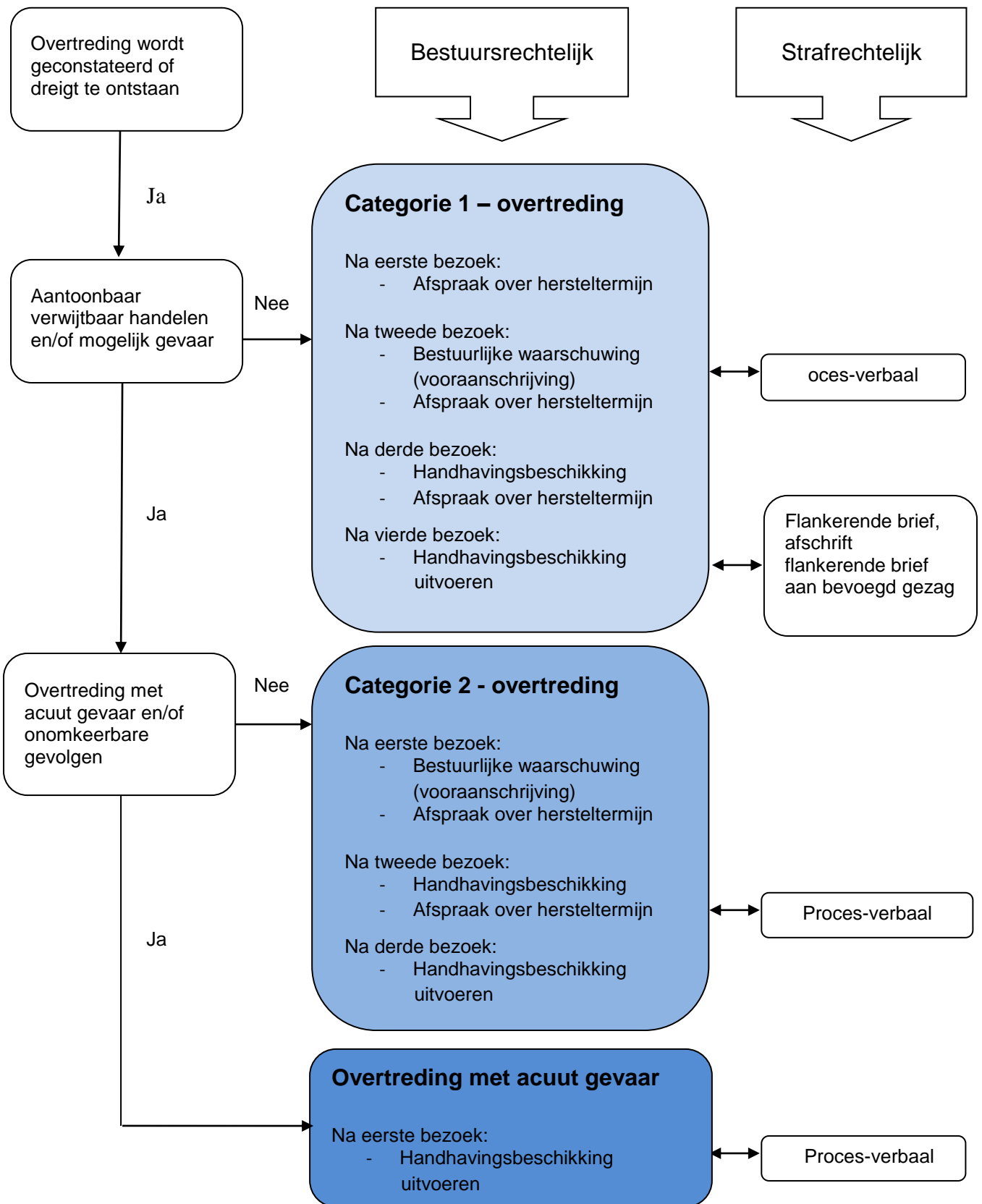
Passend bij de visie van Zeist gaan we er van uit dat de overtreding niet met opzet is begaan en wordt de overtreder op de overtreding aangesproken. Wanneer dit niet tot het gewenste resultaat leidt, eventueel na ruggespraak met de ambtelijk of bestuurlijk verantwoordelijke, kan tot bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen worden overgegaan. Uitzondering hierop zijn overtredingen met acuut gevaar. Bij de laatstgenoemde overtredingen worden direct, zonder waarschuwen, bestuurlijke en/of strafrechtelijke sanctie-instrumenten ingezet.

3. Maatwerk

De strategie geldt als beslissingsondersteunend model. Het geeft weer hoe de gemeente in principe op een overtreding dient te reageren. Dankzij het gebruik van een basisaanpak wordt het besluitvormingsproces meer transparant en uniform, zodat interpretatieverschillen zoveel mogelijk worden voorkomen. Volledige uniformiteit zal niet ontstaan, want er kan van de strategie afgeweken worden.

Wanneer van de strategie wordt afgeweken, dient richting het bestuur aangegeven te worden waarom van het stappenplan wordt afgeweken. Hierdoor kunnen situatiegebonden beslissingen gemaakt worden en is maatwerk te allen tijde mogelijk.

Figuur 3: Stappenplan sanctiestrategie



4. Sanctie-instrumenten: bestuursrechtelijk en strafrechtelijk

Zoals in het bovenstaande stappenplan is aangegeven is het te gebruiken sanctie-instrument afhankelijk van de overtreding. Er zijn zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten mogelijk.

Bestuursrechtelijke instrumenten

Bij bestuurlijke sancties is het doel de overtreding ongedaan te maken en de situatie (zo mogelijk) te herstellen, conform de geldende wet- en regelgeving.

- *Last onder dwangsom*
De overtreder dient binnen de opgelegde termijn de overtreding of illegale situatie te beëindigen. Wanneer dit niet (op tijd) gebeurt, betaalt de overtreder een geldsom (dwangsom) aan het bevoegd gezag.
- *Last onder bestuursdwang*
De overtreder dient binnen de opgelegde termijn de overtreding of illegale situatie te beëindigen. Wanneer dit niet (op tijd) gebeurt, zal het bevoegd gezag zelf de overtreding of illegale situatie beëindigen. Alle kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van bestuursdwang worden op de overtreder verhaald.
- *Intrekken vergunning/ontheffing*
Bijvoorbeeld wanneer niet aan de voorwaarden die verbonden zijn aan de vergunning wordt voldaan. Wanneer structureel niet aan vergunningsvoorwaarden wordt voldaan kan tot sluiting van de inrichting worden overgegaan. Het intrekken van een vergunning en/of het sluiten van de inrichting is een zwaar middel dat alleen in uitzonderlijke gevallen kan en zal worden toegepast. In sommige gevallen, bijvoorbeeld in de Drank- en Horecawet, is de gemeente verplicht om de vergunning in te trekken.

Bestuurlijke boete

Financiële prikkel om een ongewenste situatie te voorkomen (preventief), zoals zwerfvuil en hondenpoep.

Strafrechtelijke instrumenten

Bij strafrechtelijke instrumenten is naast het ongedaan maken van de overtreding het bestraffen van de overtreder het doel. Het is eveneens mogelijk uitsluitend strafrechtelijke instrumenten in te zetten, namelijk wanneer overtredingen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt en bestuursrechtelijke instrumenten daarom geen zin meer hebben.

- *Proces verbaal*
Bij het constateren van de overtreding kan een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) of politie proces verbaal worden opgemaakt. Hoe de zaak wordt afgedaan is aan de officier van justitie.
- *Bestuurlijke strafbeschikking*
Bij overtreding wordt een geldboete opgelegd aan personen of bedrijven. Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA) kunnen een aankondiging van

de bestuurlijke strafbeschikking opleggen. Vervolgens stuurt OM de definitieve strafbeschikking aan de overtreder.

5. Handhaving bij overtredingen door overheden of eigen overheid

Overheden, zoals provincie of de gemeente Zeist zelf, worden in Zeist niet anders behandeld dan andere overtreders. Bij overtredingen door de overheid geldt nog meer dan in andere gevallen het algemeen normbesef en de geloofwaardigheid. De gemeente heeft namelijk een voorbeeldfunctie. Bovendien gelden voor de gemeente dezelfde rechten en plichten als voor anderen.

6. Gedogen

Er is sprake van gedogen wanneer handhaving onevenredig is tot het uiteindelijke beoogde doel (het beëindigen van de illegale situatie) en er bijzondere omstandigheden zijn die rechtvaardigen om van handhaving af te zien. Bij een overtreding wordt niet tot handhaving over gegaan, maar een (persoonsgebonden) gedoogbeschikking (PGB) afgegeven.

Volgens de jurisprudentie heeft de overheid een 'beginselplicht tot handhaving'. Hieruit volgt dat er met het oog op precedentwerking moet worden aangegeven welke bijzondere omstandigheden rechtvaardigen dat van een handhavingsmaatregel wordt afgezien. Wanneer tegen de ontstane situatie niet wordt opgetreden, opent dat de weg voor anderen om bijvoorbeeld ook zonder omgevingsvergunning te bouwen en de gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken. Indien er bijzondere omstandigheden zijn die rechtvaardigen om van handhaving af te zien, kan een (persoonsgebonden) gedoogbeschikking worden afgegeven.

Het uitgangspunt van gedogen is dat de illegale situatie niet oneindig kan worden voortgezet. Daarom moet de gedoogbeschikking erop zijn gericht dat uiteindelijk de illegale situatie alsnog wordt beëindigd. Deze beschikking dient daarom voldoende waarborgen te bieden om in de toekomst de illegale situatie alsnog te beëindigen. Er dienen dus duidelijke voorwaarden te worden opgenomen wanneer een (persoonsgebonden) gedoogbeschikking vervalt. De termijn van een gedoogbesluit is afhankelijk van de situatie en dus maatwerk. Wanneer een (persoonsgebonden) gedoogbeschikking vervalt en de illegale situatie nog niet ongedaan is gemaakt, dan wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de illegale situatie.

Er zijn situaties denkbaar waarin gedogen aanvaardbaar is. In Zeist is (tijdelijk) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhaving in de volgende uitzonderlijke situaties:

- *Overmachtsituatie*

Er is sprake van een overmachtsituatie wanneer strikte naleving van de wettelijke regels leidt tot ongewenste gevolgen. Er is geen sprake van overmacht wanneer de overtreder zichzelf in de situatie heeft gebracht.

- *Overgangssituatie*

Een situatie waarbij een concreet zicht op legalisatie pas ontstaat als het ontwerpbesluit met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ter inzage is gelegd. Zo kan worden voorkomen dat moet

worden gehandhaafd terwijl legalisatie met een uitgebreide procedure op grond van afdeling 3.4 van de Awb mogelijk is. Zodra er sprake is van een concreet zicht op legalisatie kan de gedoogbeschikking vervallen. Bij een uiteindelijke weigering van een omgevingsvergunning (of een afwijzende beschikking), dient alsnog handhavend te worden opgetreden. Deze overgangssituatie geldt niet als het concreet zicht op legalisatie al ontstaat bij de indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning zelf.

- *Onevenredigheid*

Situatie waarin handhaven onevenredig is aan het belang van de situatie, bijvoorbeeld wanneer de overtreding gering of incidenteel is (Tweede Kamer, 1996).

Een gedoogbesluit wordt genomen door het college van Zeist en dient op overtuigende wijze te worden gemotiveerd. Belanghebbenden kunnen bezwaar en beroep tegen dit besluit instellen.

Referenties

Tweede Kamer (1996), Gedogen in Nederland, kamerstukken nummer 25085 nr 2.

Bijlagen

Bijlage 1 Wie hebben er meegewerkt?

Aan de risico- en capaciteitsanalyse

De risico- en capaciteitsanalyse is primair bedoeld voor de domeinen Bouwen & Wonen, APV, RO en brandveilig gebruik. Alle vier de domeinen hebben gewerkt aan deze analyses. Bij deze analyses waren mensen van alle relevante afdelingen en functies aanwezig. Naast de interne partijen hebben hier, vanwege hun nauwe betrokkenheid bij de onderwerpen en de uitvoering ervan, ook de politie, brandweer en milieudienst aan tafel gezeten. De resultaten van deze analyse wordt als basismateriaal voor de uitvoeringsplannen gebruikt.

Aan de startnotitie

Binnen

Aan de totstandkoming van de startnotitie, die de basis vormde voor het visiedocument, was al de nodige interactie vooraf gegaan. Er zijn gesprekken gevoerd met:

- de raad
- het college
- de portefeuillehouders
- de gemeentesecretaris
- de griffier
- de vakafdelingen
- de milieudienst
- de provincie
- de externe adviseur van de provincie

Buiten

Naast deze interne partijen zijn er ook externe partijen die bij Toezicht- en Handhaving een belangrijke rol spelen. Zoals brandweer, politie en milieudienst. Deze zijn bij de kaderstellende fase uitgenodigd om mee te doen. Alle partijen hebben aan deze uitnodiging gehoor gegeven en een bijdrage geleverd.

Aan het Visiedocument

In een intensieve periode van een paar maanden is met allerlei externe en interne betrokkenen gewerkt⁵ aan het opstellen van een visie. Een eerste aanzet hiertoe waren het vaststellen van de startnotitie door het college, de werkconferentie met de raad en de bijeenkomsten met de uitvoeringsafdelingen. Als belangrijke aandachtspunten werden door de raad meegegeven

- Handhaving is “het incident voorbij” en focussen op het verbeteren van tekortkomingen
- Pak als overheid je rol, die heb je in de zin van sancties opleggen
- Legitimiteit: de burger moet het gevoel hebben dat je geloofwaardig bent
- Zeist wordt beter als er beter wordt nageleefd
- Zelfvertrouwen = zelf toezicht, ga vormen van contracten aan
- Toepassen van burgerparticipatie, meer communicatie

⁵ Zie bijlage 1 en 3

- Maatschappelijke plicht om te handhaven
- Iedereen moet kunnen vertrouwen op een gelijke behandeling; op basis van de normen van het beleidsproces

Afstemming van de eerder genoemde verschillende behoeften van allerlei betrokken partijen (zoals raad, college, uitvoerders en inwoners) én komen tot een gedeeld beeld vormden onderdeel van het tot stand komen van deze visie. Dit gedeelde beeld ging over de rol die gemeente en samenleving ten opzichte van elkaar vervullen en over de invulling die men wilde geven aan de begrippen kracht, nabijheid en vertrouwen

Stamtafelgesprekken

In een zeer korte doorlooptijd (anderhalve week) is een aantal stamtafelgesprekken gevoerd. In deze bijeenkomsten is het gesprek gevoerd over de volgende vragen:

1. Hoe ziet de verdeling in rollen tussen gemeente en andere partijen er uit?
2. Geef concreet invulling de begrip kracht, nabijheid en vertrouwen voor dit onderwerp en vertaal dat naar een visie
3. Geef input voor de verschillende domeinen in de zin van efficiency en slagvaardigheid

Het ging om drie gesprekken, rond de domeinen Bouwen&Wonen, APV en Brandveilig gebruik waarbij zoveel mogelijk belangen aan tafel zijn gevraagd. Dit is deels gelukt. Enkele belangen waren niet vertegenwoordigd. Een oorzaak hiervoor kan liggen in andere gemeentelijke onderwerpen die spelen of gespeeld hebben, waardoor mensen geen tijd of interesse hebben. Een andere oorzaak is waarschijnlijk het hoge abstractieniveau. Dit werd tijdens de gesprekken ook wel genoemd. Overigens was de inbreng en opbrengst van een kwalitatief goed niveau en bood deze voldoende basismateriaal om in de visie te verwerken.

De inbreng die is geleverd tijdens de stamtafelgesprekken is voor een deel verwerkt in een enquête en voor een deel rechtstreeks in de visie en de procesbeschrijving.

Enquêtes

Om een nog breder beeld op te halen is in vervolg op de stamtafel gesprekken, en op basis van het materiaal dat we daar verzameld hebben, een korte enquête afgenomen op straat. Er is op drie plekken geënuquêteerd: de markt, bij een supermarkt in Den Dolder en in het uitgaansgebied van Zeist. Aanvullend is nog de enquête nog uitgezet op een middelbare school.

Zeer opvallend is dat volwassenen en jongeren bij de meeste aspecten hetzelfde denken over Toezicht en Handhaving.

Voor de resultaten van de enquête verwijzen wij naar bijlage 3.

Bijlage 2 Aanbevelingen van de rekenkamer

In Zeist ligt er een rapport van de rekenkamer over het Zeister handhavingsbeleid. In dit rapport staan een aantal aanbevelingen. In de startnotitie en het visiedocument hebben deze aanbevelingen aandacht en een plek gekregen. In deze bijlage lichten we deze aanbevelingen er nog even uit. Immers zij vormen een belangrijke bouwsteen voor het nieuwe beleid. Onderstaand de vier hoofdaanbevelingen aan het College en de Raad en de stand op dit moment.

1. Ontwikkel Toezicht en Handhaving organisatiebreed en formuleer integraal beleid.

Met dit visiedocument is een samenhangend proces tot stand gekomen. Organisatiebrede uitrol hiervan is een leerproces wat door toepassing van onder meer de cirkel van acht vorm gaat krijgen.

2. Voer een strategische discussie over de wijze waarop de regie en sturing van de toezichts- en handhavingstaken moet worden ingebed in de gemeentelijke organisatie.

Het voeren van deze discussie is onderdeel van het gelopen traject. Daarbij is zowel stilgestaan bij de visie als bij de vraag hoe willen wij in Zeist handhaven.

3. Ga projectmatig te werk; waarbij onder projectmatig moet worden verstaan:

- a. Stel prioriteiten en benoem de consequenties daarvan
- b. Formuleer SMART-doelen en een nalevingsstrategie
- c. Stem de financiële middelen en capaciteiten af op prioriteiten en doelen
- d. Stel een ondersteunend programma op voor projectmatig werken

De aanbeveling a,b, en c krijgen een plek in de voorgestelde aanpak om tot toezicht- en handhavingsbeleid te komen. Aanbeveling d is indertijd niet door het college overgenomen en wordt nu dan ook niet opgepakt. Voor aanbeveling c geldt dat in de huidige tijd de prioriteiten en capaciteit worden afgestemd op de beschikbare middelen en niet andersom. Er wordt gebruik gemaakt van een risico- en capaciteitanalyse.

4. Versterk de kwaliteit van het monitoren van resultaten en effecten van Toezicht en Handhaving.

In de voorgestelde aanpak en opzet van de beleidscyclus is dit onderdeel geborgd.

De rekenkamercommissie signaleerde destijds een tendens die nog steeds actueel is en in Zeist ook geldt. Het ontstaan van een andere overheid. Een overheid die selectiever en participatiever is, maar stevig optreedt tegen aantasting van afgesproken regels en grenzen.

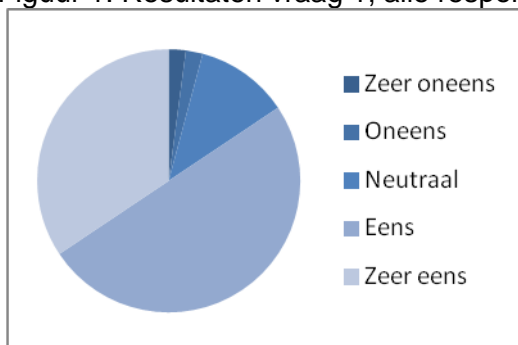
Ook dit element zal in de totstandkoming van de visie en het beleid een plek krijgen.

Resultaten inwonersenquête

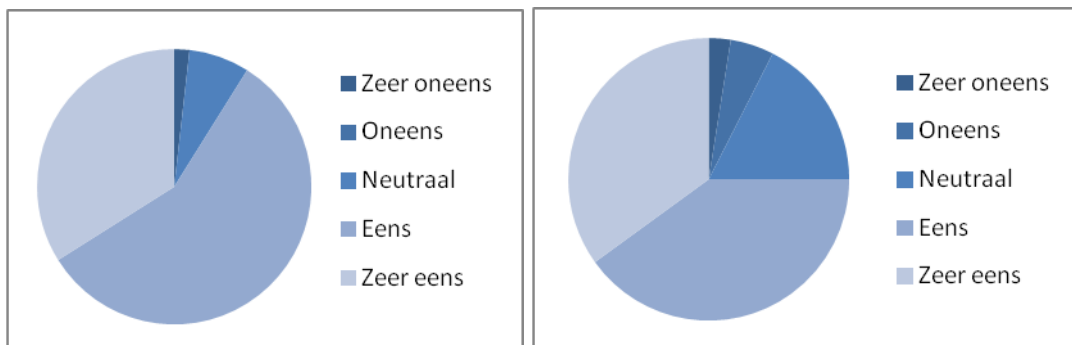
Vraag 1 **Het is aan de gemeente om bewoners voor te lichten over de regels die binnen de gemeente gelden**

De meeste respondenten vinden dat het aan de gemeente Zeist is om burgers voor te lichten over de regels die binnen de gemeente gelden (figuur 1). Dit geldt voor zowel volwassenen en jongeren. Een verschil tussen beiden groepen is dat jongeren een groter percentage jongeren dan volwassenen van mening zijn dat dit niet een taak van de gemeente is (figuur 2).

Figuur 1: Resultaten vraag 1, alle respondenten



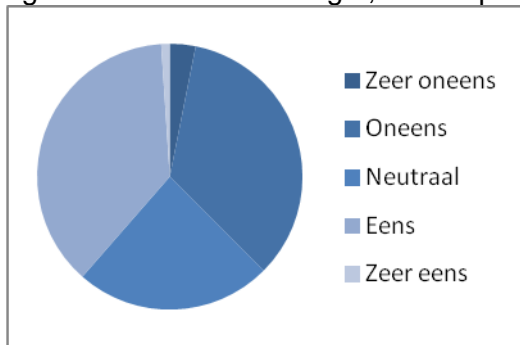
Figuren 2: Resultaten vraag 1 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)

**Vraag 2** **Het is aan bewoners zelf om te informeren naar regels die binnen de gemeente gelden**

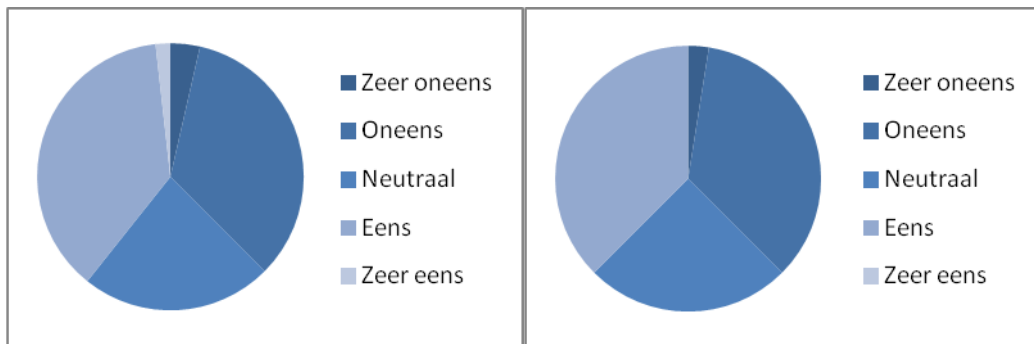
Meningen over de eigen verantwoordelijkheid van inwoners om zelf naar regels te informeren zijn verdeeld (figuur 3). Respondenten die vinden dat informeren naar regels een verantwoordelijkheid is van bewoners, is ongeveer gelijk aan de respondenten die het hier niet mee eens zijn. Deze verdeeldheid is ook terug te zien wanneer de resultaten worden uitgesplitst naar volwassenen en jongeren (figuur 4).

Circa een derde van alle respondenten is van mening dat op de hoogte zijn van de regels die binnen een gemeente gelden een taak van de gemeente is, maar dat burgers daar zelf ook een eigen verantwoordelijkheid in hebben. Een vaak gehoorde reactie is dat de gemeente met name naar burgers over regels dient te communiceren wanneer er wijzigingen zijn. Daarnaast gaven respondenten aan dat burgers die net in de gemeente Zeist komen wonen, zelf naar de regels zouden moeten informeren.

Figuur 3: Resultaten vraag 2, alle respondenten



Figuur 4: Resultaten vraag 2 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)

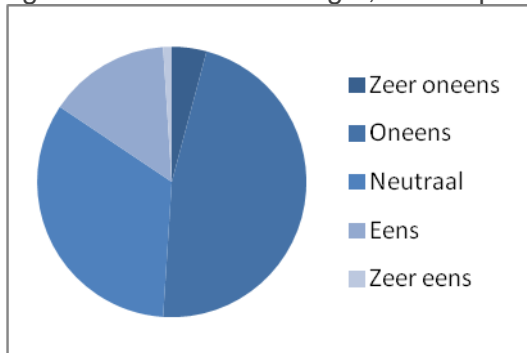


Vraag 3 Je kunt bewoners niet vragen andere bewoners aan te spreken

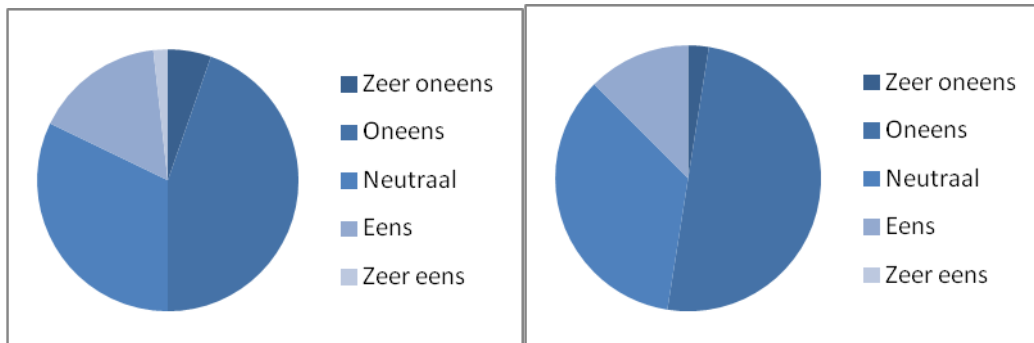
Bij het beantwoorden van deze vraag bleek dat een groot aantal respondenten vindt dat inwoners elkaar zouden moeten kunnen aanspreken op gedrag, maar dat dit in de huidige samenleving niet (altijd) mogelijk is. Respondenten geven aan niet (altijd) anderen durven aan te spreken uit angst voor een reactie met verbaal en/of fysiek geweld. Deze overweging kan verklaren waarom een relatief groot percentage een neutrale of negatieve houding tegenover de stelling hebben (figuur 5).

Jongeren zijn nog sterker dan volwassenen van mening dat bewoners niet andere bewoners zouden kunnen aanspreken (figuur 6).

Figuur 5: Resultaten vraag 3, alle respondenten



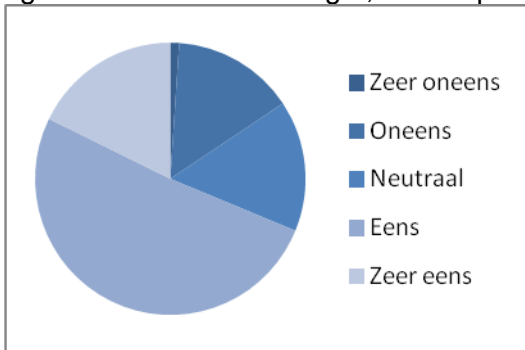
Figuur 6: Resultaten vraag 3 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)



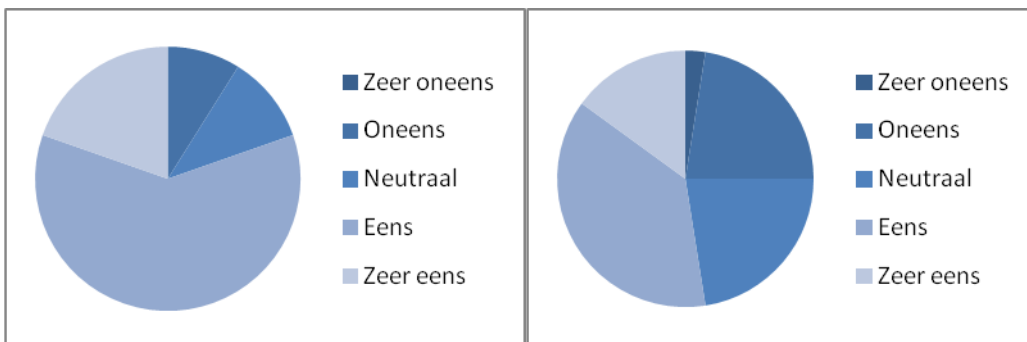
Vraag 4 **Wanneer een bedrijf of organisatie regels overtreedt, mag de dat nooit door de vingers zien**

Ongeveer driekwart van de alle respondenten vindt dat een gemeente nooit een overtreding van een bedrijf of organisatie door de vingers mag zien (figuur 7). Volwassenen vinden dit vaker dan jongeren. Ongeveer een kwart van de jongeren vindt namelijk dat een gemeente een overtreding van een bedrijf of organisatie wel eens door de vingers mag zien (figuur 8).

Figuur 7: Resultaten vraag 4, alle respondenten



Figuur 8: Resultaten vraag 4 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)

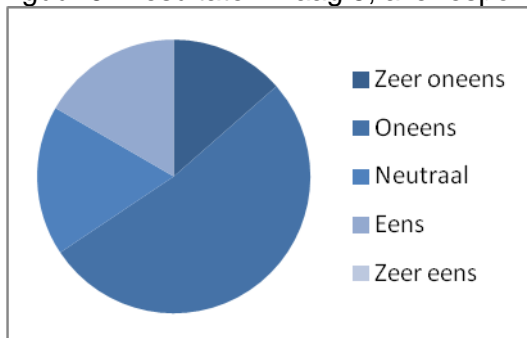


Vraag 5 **Wanneer een burger regels overtreedt, mag de gemeente dat wél door de vingers zien**

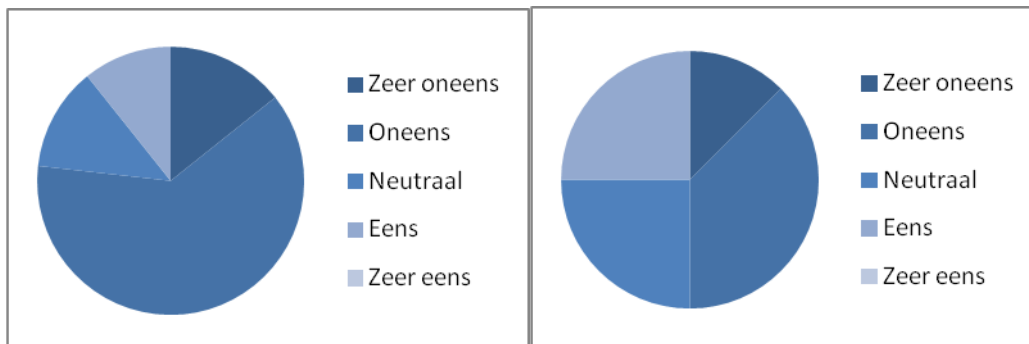
Evenals bij de vorige stelling, is de meerderheid van de respondenten van mening dat een overtreding, ditmaal door burgers, niet door de vingers mag worden gezien (figuur 9). Ook bij deze vraag blijkt dat jongeren hier minder strikt over denken dan volwassenen. Ongeveer een kwart van de jongeren vindt dat een overtreding van een burger niet altijd bestraft hoeft te worden en nogmaals een kwart staat neutraal tegenover de stelling (figuur 10).

In vergelijking met de vorige vraag blijkt dat respondenten vinden dat een overtreding, of dat door een bedrijf of organisatie is of door een burger, bestraft dient te worden en niet door de vingers mag worden gezien. Er wordt dus niet anders gekeken naar een overtreding door een bedrijf of organisatie of door een burger.

Figuur 9: Resultaten vraag 5, alle respondenten



Figuur 10: Resultaten vraag 5 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)

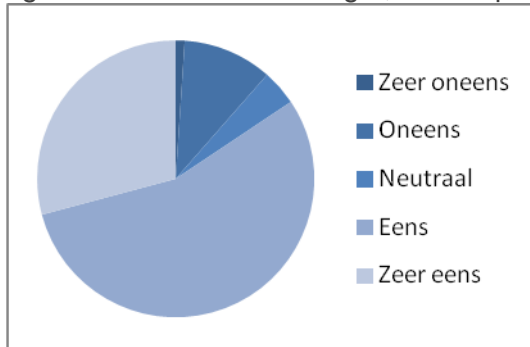


Vraag 6 De gemeente dient elke overtreder hetzelfde te behandelen

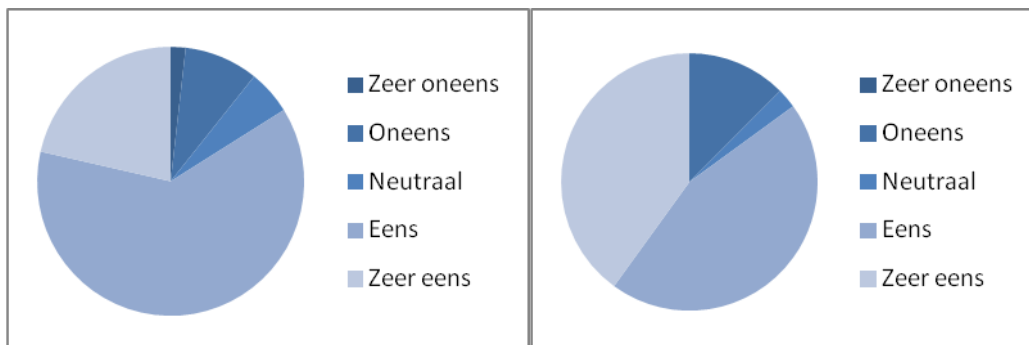
Een overduidelijke meerderheid van de respondenten vindt dat elke overtreder door de gemeente hetzelfde dient te worden behandeld (figuur 11). In vergelijking met andere vragen wordt vaak aangegeven dat men zeer eens is met de stelling. De mening van volwassenen en jongeren is vergelijkbaar, al geven jongeren vaker aan het zeer eens te zijn met de stelling.

Volgens ongeveer een tiende van de respondenten dient er de ruimte te zijn voor de gemeente om niet elke overtreder hetzelfde te behandelen.

Figuur 11: Resultaten vraag 6, alle respondenten



Figuur 12: Resultaten vraag 6 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)



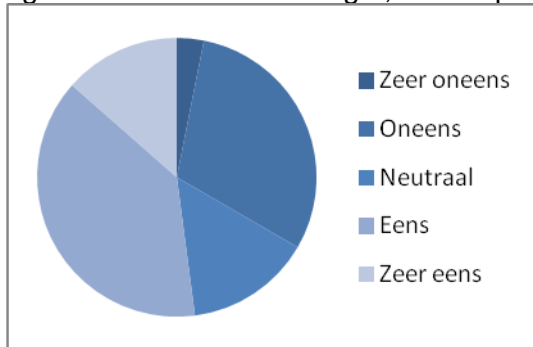
Vraag 7 Als de gemeente van plan is gericht te gaan controleren, dient de gemeente dat vooraf aan te geven

Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat een controle vooraf door de gemeente dient te worden aangegeven (figuur 14). Met name bij jongeren is dit aandeel groot (figuur 15).

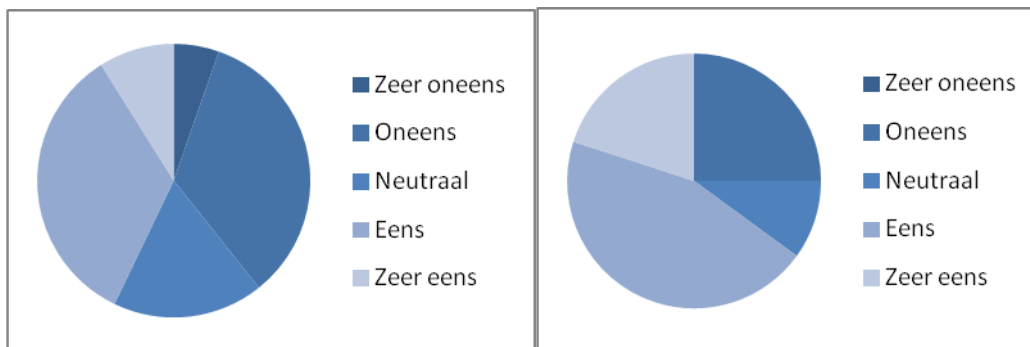
Bij volwassenen zijn de meningen over vooraankondiging van een controle sterk verdeeld. Het aandeel volwassenen dat vindt dat een controle van tevoren aangegeven dient te worden is ongeveer even groot als het aandeel dat vindt dat het niet van tevoren aangegeven dient te worden. Respondenten die voor het aankondigen van de controle zijn gaven bijvoorbeeld aan dit belangrijk te vinden omdat diegene die gecontroleerd wordt dan een kans krijgt om alles op orde te brengen. Echter, de respondenten die tegen de stelling zijn, zijn van mening dat een controle geen zin meer heeft als men weet dat die gecontroleerd wordt. Mensen gaan dan namelijk alleen alles op orde brengen ze worden gecontroleerd en anders niet.

De mening van volwassenen en jongeren verschillen dus. Jongeren geven vaker aan dat een controle door de gemeente van tevoren aangegeven dient te worden.

Figuur 13: Resultaten vraag 7, alle respondenten



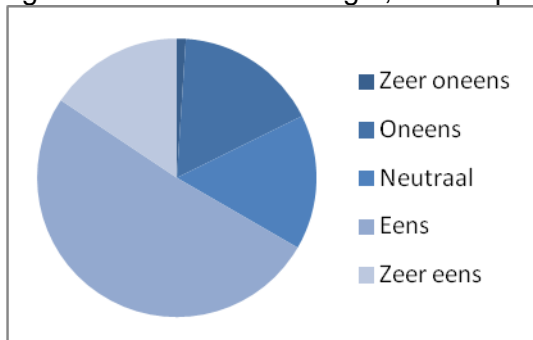
Figuur 14: Resultaten vraag 7 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)



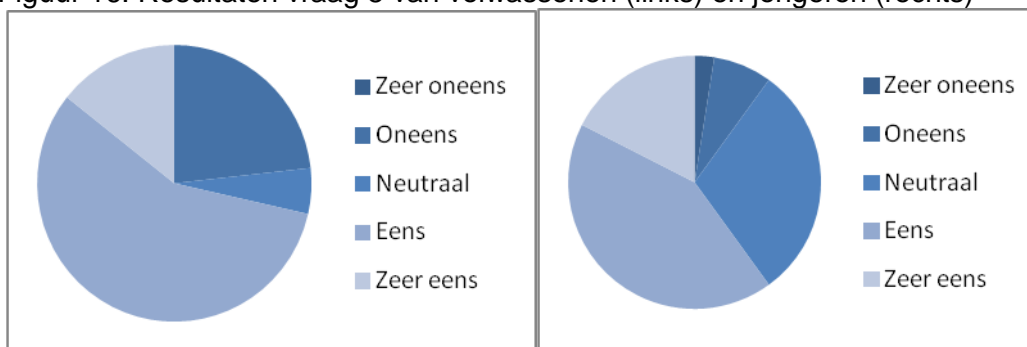
Vraag 8 De gemeente moet toezicht houden en handhaven op overtredingen die het vaakst voorkomen

De meeste respondenten vinden dat de gemeente moet toezicht houden en handhaven op overtredingen die het vaakst voorkomen (figuur 15). Ondanks dat het aandeel respondenten dat het eens is met de stelling voor volwassenen en jongeren vrijwel gelijk is, is het aandeel volwassenen dat het niet eens is met de stelling groter dan bij jongeren. Jongeren staan vaker dan volwassenen 'neutraal' tegenover de stelling (figuur 16).

Figuur 15: Resultaten vraag 8, alle respondenten



Figuur 16: Resultaten vraag 8 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)

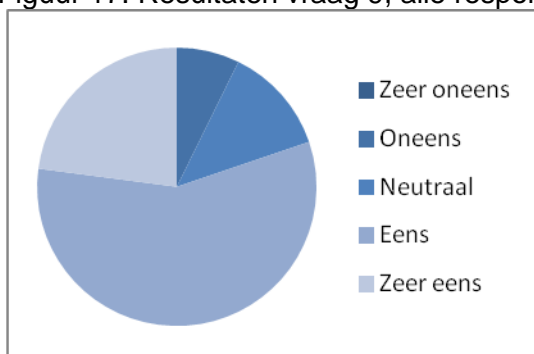


Vraag 9 De gemeente moet toezicht houden en handhaven op overtredingen met de grootste gevolgen voor de leefbaarheid

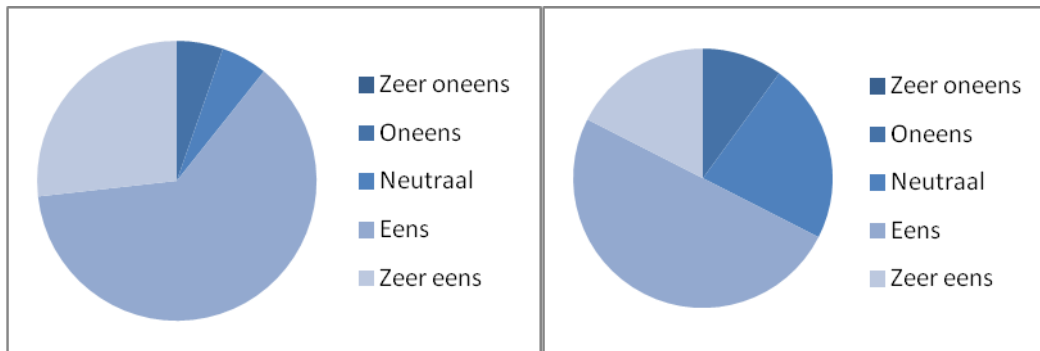
Een grote meerderheid van alle respondenten is het eens met de stelling (figuur 17). Evenals bij de vorige stelling, over toezicht houden en handhaven op overtredingen die het vaakst voorkomen, staan jongeren vaker 'neutraal' tegenover de stelling dan volwassenen (figuur 18).

Uit de vragen 8 en 9 blijkt dat meer respondenten vinden dat de gemeente zich dient te richten op overtredingen met de grootste effecten voor de leefbaarheid dan op overtredingen die het vaakst voorkomen. Een deel van de respondenten vertelde bij het invullen van de enquête dat het en-en is: de gemeente zou overall op moeten toezicht houden en handhaven. Een enkeling gaf aan dat een gemeente niet alles kan en snapt dat er daarom keuzes moeten worden gemaakt.

Figuur 17: Resultaten vraag 9, alle respondenten



Figuur 18: Resultaten vraag 9 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)

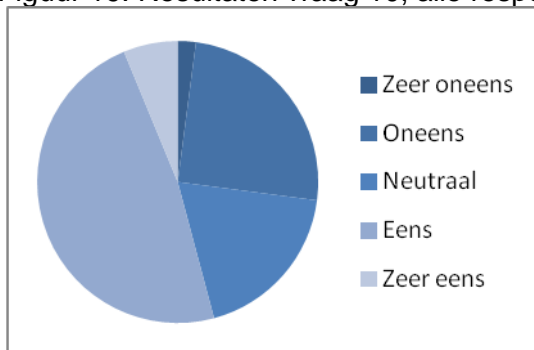


Vraag 10 De gemeente moet bij een overtreding eerst met de overtreder in gesprek gaan, voordat de overtreder een sanctie krijgt opgelegd

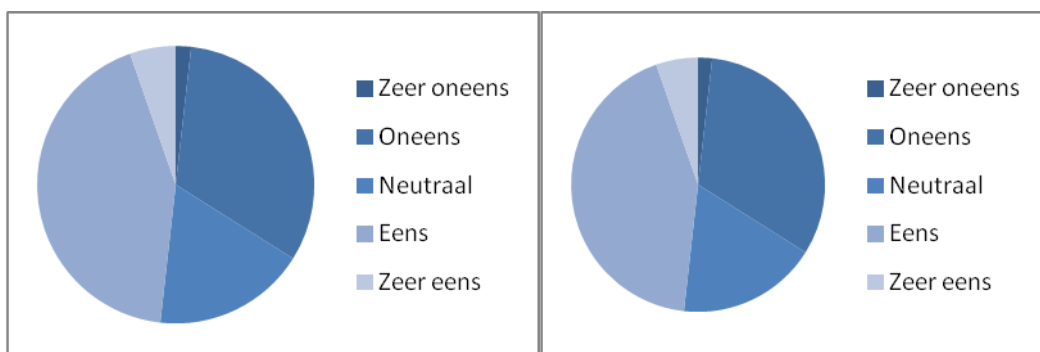
De helft van alle respondenten vindt dat eerst met de overtreder in gesprek dient te worden aangegaan voordat de overtreder een sanctie krijgt (figuur 19). Respondenten gaven aan het eens te zijn met deze stelling bijvoorbeeld omdat een overtreder in een gesprek ten minste de kans moet krijgen om uit te leggen waarom de overtreding heeft plaatsgevonden. Is de overtreder zich bijvoorbeeld wel bewust van het overtreden van regels?

De resultaten van volwassenen en jongeren op deze vraag zijn vrijwel identiek aan elkaar (figuur 20).

Figuur 19: Resultaten vraag 10, alle respondenten



Figuur 20: Resultaten vraag 10 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)

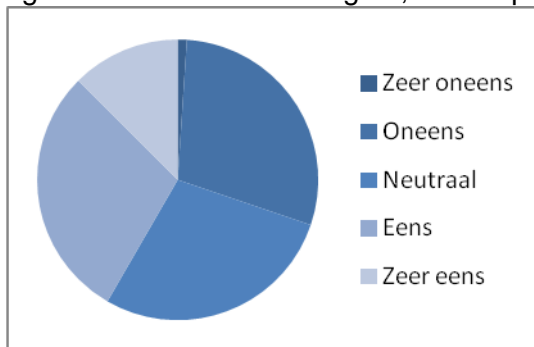


Vraag 11 **Wanneer iemand goed gedrag vertoont (niet de regels overtreedt), wordt die minder vaak gecontroleerd**

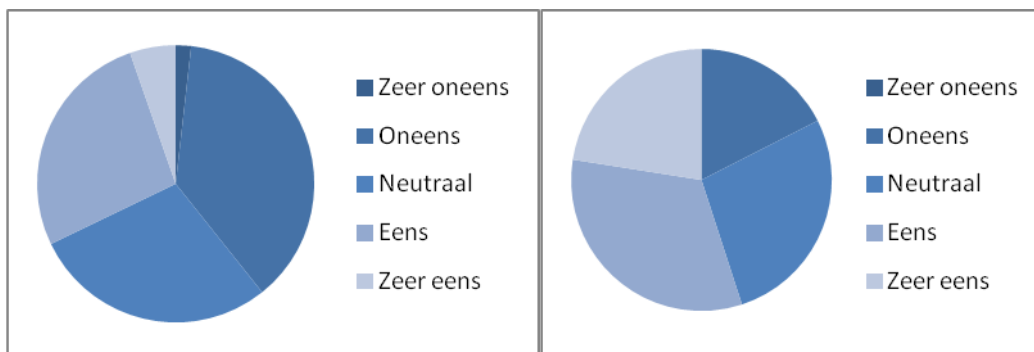
Meningen van respondenten zijn sterk verdeeld: er is geen meerderheid dat vindt dat iemand die geen overtredingen begaat minder vaak gecontroleerd mag worden of andersom (figuur 21).

Wanneer men kijkt naar de resultaten uitgesplitst naar volwassenen en jongeren, blijkt dat volwassenen en jongeren sterk van mening verschillen. Volwassenen zijn het met name oneens met de stelling. Bijna de helft van de volwassenen vindt niet dat diegene die niet regels overtreedt minder vaak mag worden gecontroleerd. Bij jongeren vindt daarentegen meer dan de helft van de respondenten dat minder controle mag plaatsvinden bij hen die goed gedrag vertonen (figuur 22).

Figuur 21: Resultaten vraag 11, alle respondenten



Figuur 22: Resultaten vraag 11 van volwassenen (links) en jongeren (rechts)



Vraag 12 Welke vijf punten zijn voor u het belangrijkste voor toezicht en handhaving door de gemeente?

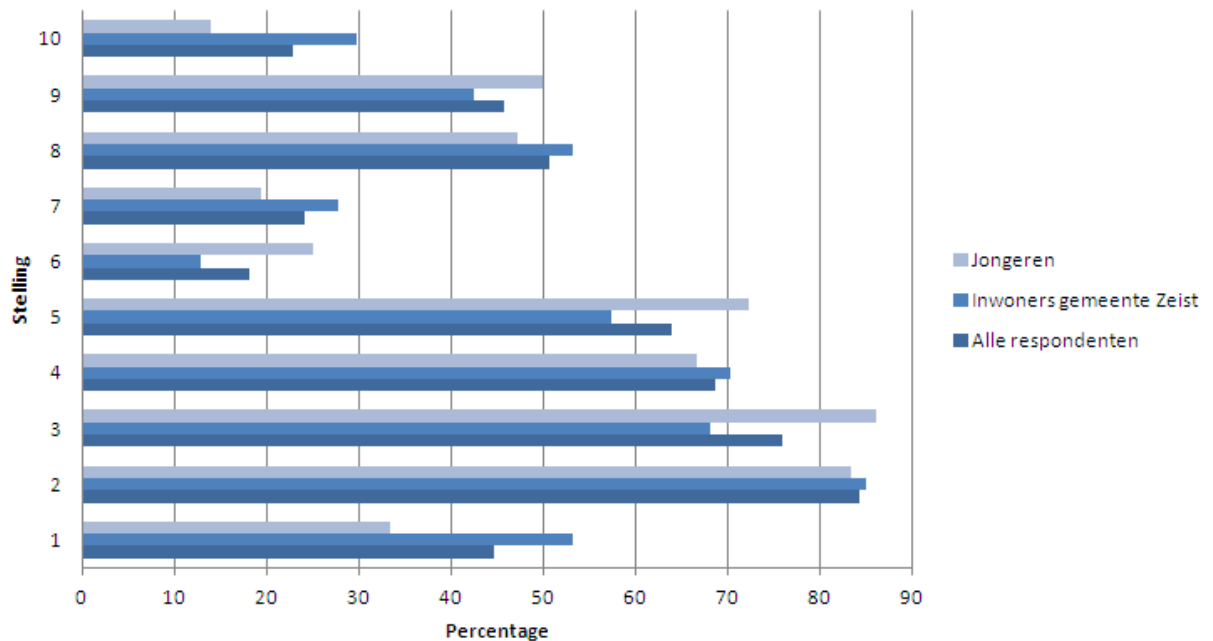
De punten waar men uit kon kiezen zijn:

1. De gemeente moet zeggen wat ze doet (transparant zijn).
2. De gemeente moet doen wat ze zegt.
3. Adequaat zijn (reactie op overtreding moet passen bij de overtreding).
4. Burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid.
5. Gelijke behandeling bij overtreding (bij overtredingen die hetzelfde zijn, hetzelfde reageren).
6. De gemeente moet zo min mogelijk toezicht houden en handhaven.
7. Zo min mogelijk regelgeving.
8. Inzetten op het voorkomen van overtredingen (door middel van voorlichting).
9. Bij een overtreding treedt de gemeente krachtig op.
10. Mogelijkheden voor maatwerk.

De vijf belangrijkste punten zijn volgens alle respondenten:

- 2: De gemeente moet doen wat ze zegt.
- 3: Adequaat zijn.
- 4: Burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid.
- 5: Gelijke behandeling bij overtreding.
- 8: Inzetten op het voorkomen van overtredingen (figuur 23).

Figuur 23: Belangrijkste punten bij Toezicht en Handhaving



De punten 2 tot en met 5 behoren volgens zowel volwassenen als jongeren tot de top-5 van belangrijkste punten voor Toezicht en Handhaving. Een verschil tussen beide groepen is dat volwassenen meer dan jongeren waarde hechten aan preventie (punt 8) en communicatie (punt 1). Jongeren daarentegen vinden het belangrijker dan volwassenen dat de gemeente krachtig optreedt (punt 9).

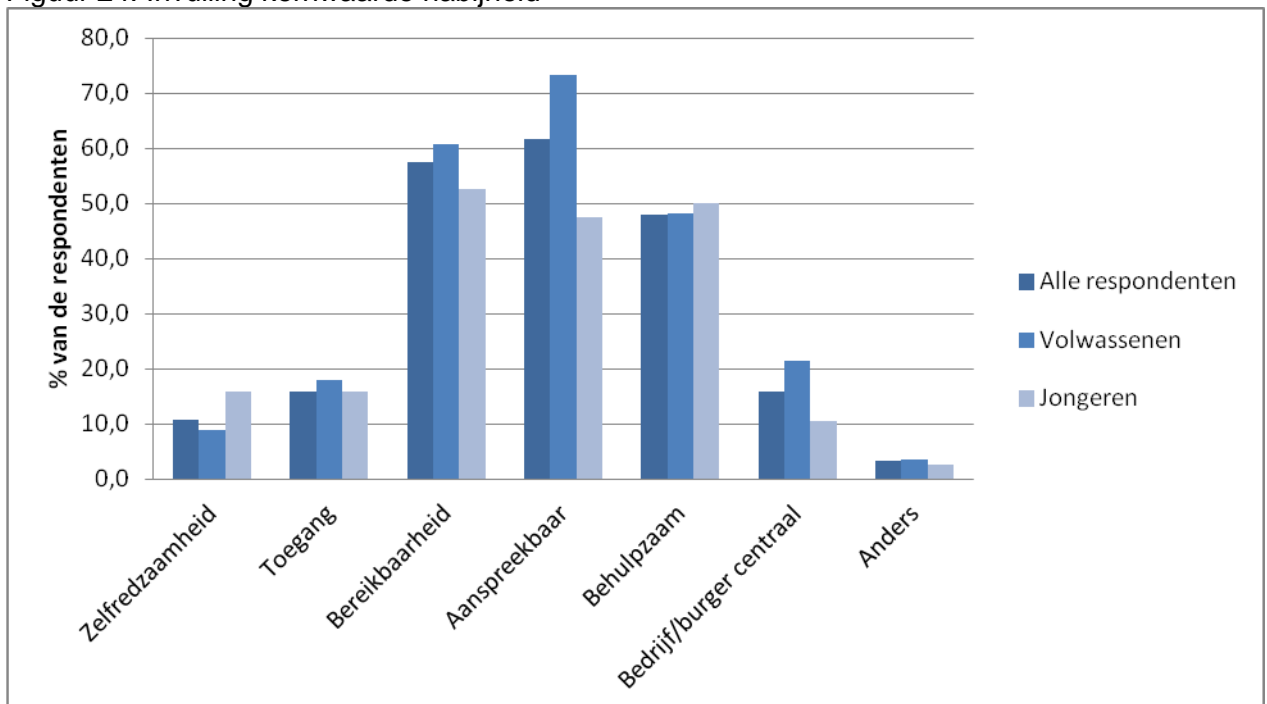
Voor volwassenen dient er meer ruimte te zijn voor het afstemmen van Toezicht en Handhaving op verschillende situaties dan volgens jongeren. Jongeren vinden met name dat de regels duidelijk dienen te zijn en dat de gemeente consequent en hard optreedt.

Vraag 13 Als ik denk aan nabijheid in relatie tot Toezicht en Handhaving, dan denk ik aan...

Bij de kernwaarde nabijheid denken respondenten met name aan 'aanspreekbaar', gevolgd door 'bereikbaarheid' en 'behulpzaam'. Zelfredzaamheid en de burger of een bedrijf centraal stellen worden het minst genoemd (figuur 24). Respondenten denken bij nabijheid dus vooral aan een toegankelijke gemeente die naast de burger staat.

Volwassenen en jongeren associëren nabijheid met dezelfde begrippen. Een verschil tussen beide groepen is dat volwassenen bij nabijheid vooral denken aan 'aanspreekbaar', terwijl jongeren in de eerste plaats denken aan 'bereikbaarheid'.

Figuur 24: Invulling kernwaarde nabijheid

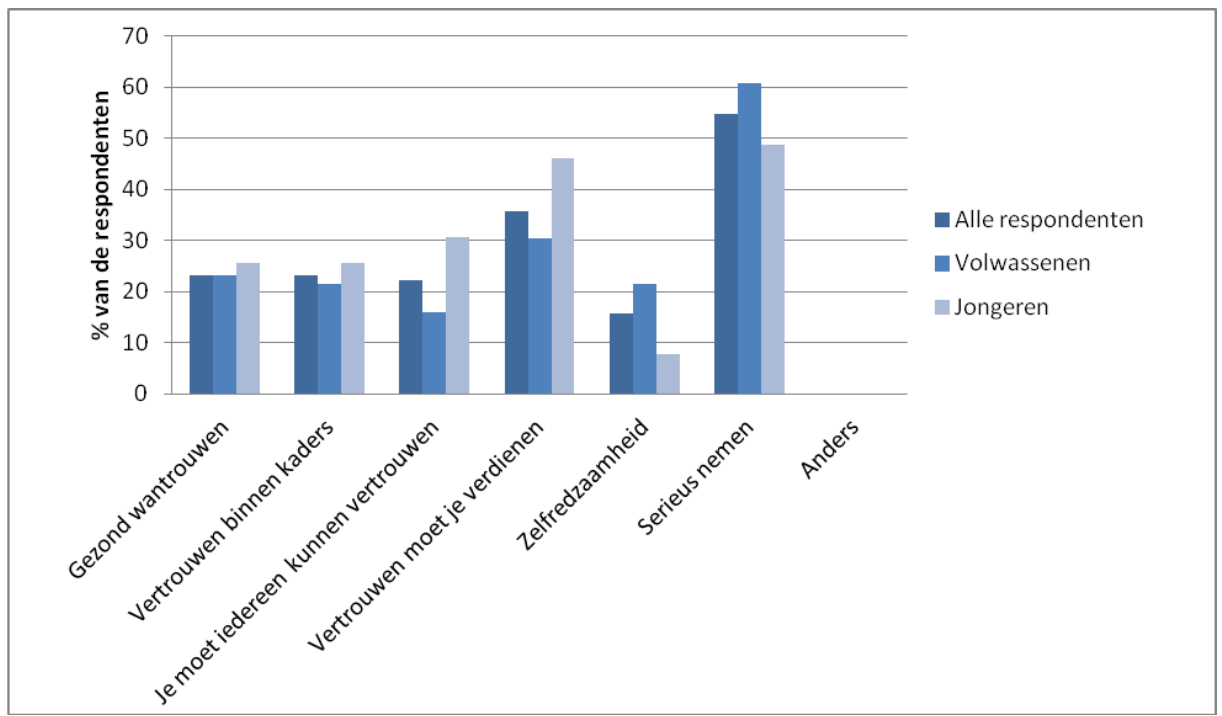


Vraag 14 Als ik denk aan vertrouwen in relatie tot Toezicht en Handhaving, dan denk ik aan...

Respondenten denken bij vertrouwen voornamelijk aan 'serius nemen'. Daarna vinden de meeste respondenten dat je vertrouwen moet verdienen.

Een verschil tussen volwassenen en jongeren is dat volwassenen vertrouwen vaker associëren met zelfredzaamheid dan jongeren (figuur 25).

Figuur 25: Invulling kernwaarde vertrouwen

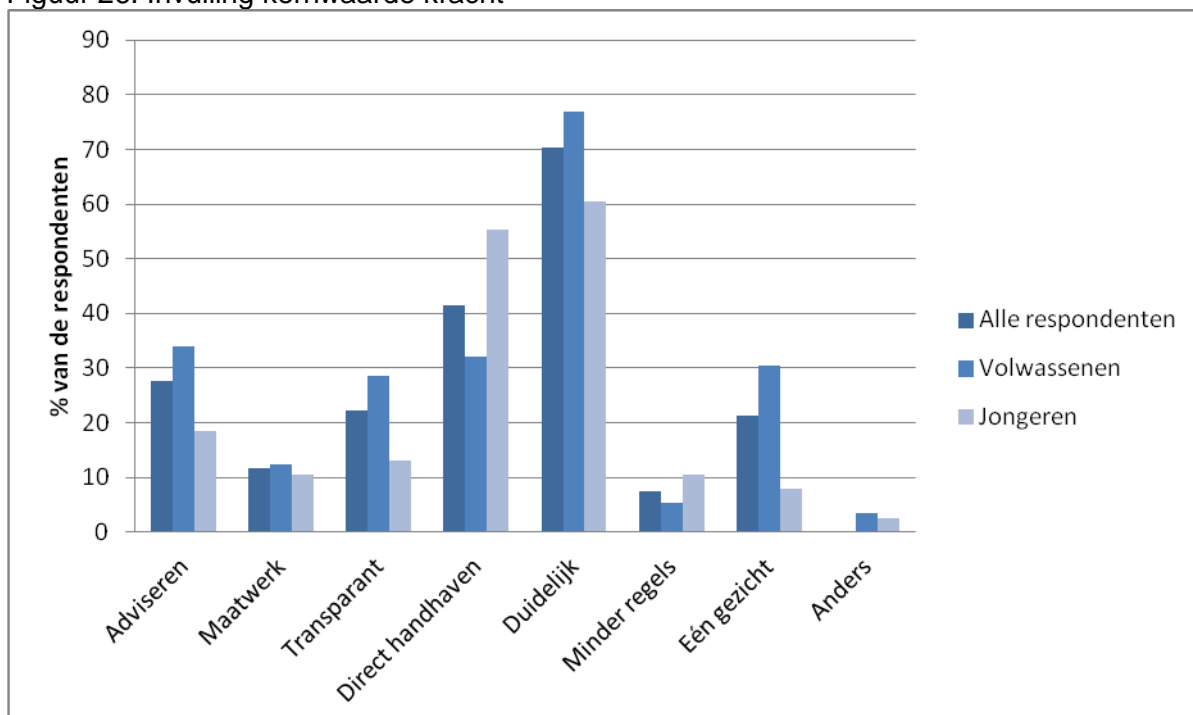


Vraag 15 Als ik denk aan kracht in relatie tot Toezicht en Handhaving, dan denk ik aan...

Respondenten denken bij kracht voornamelijk aan duidelijkheid en direct handhaven.

Jongeren vinden duidelijkheid meer bij kracht horen dan duidelijkheid, bij volwassenen is dit precies andersom. Volwassenen denken bij kracht eerder aan duidelijkheid dan direct handhaven. Dit is opvallend, omdat bij vraag 12 met name jongeren aangaven het belangrijk te vinden dat de gemeente krachtig optreedt (figuur 26).

Figuur 26: Invulling kernwaarde kracht



Bijlage 4 De werkprocessen

Toezicht en Handhaving in Zeist

Veel werkprocessen binnen de gemeente Zeist bevatten toezicht- en handhavingstaken:

- Parkeren
- Bouw en Wonen/Vergunningen
- APV/Vergunningen
- Horeca (Drank en Horeca, Voedsel, gebruik)
- Milieudienst
- Brandweer
- Leerplicht
- GGD/Inspecties kinderopvang
- Wet Werken naar Vermogen

Dat zijn behoorlijk uiteenlopende taakvelden en qua werkprocessen zijn ze breed. Of en hoe al deze partijen met elkaar samen – moeten gaan – werken is een vraag die in die niet in zijn geheel in dit document beantwoord wordt. Bij het beantwoorden van de samenwerkingsvraag wordt onder meer gekeken naar de overeenkomsten tussen de werkprocessen en de specialismen hierin. De keuzes hiervoor liggen deels bij de uitvoerende afdelingen en zullen bij de uitvoeringsplannen een plek moeten krijgen.