



Handhaving in Leeuwarden

Een onderzoek in opdracht van de Rekenkamer Leeuwarden

Eindrapportage

Dr.ir. Theo de Bruijn
Prof.dr. Hans Bressers
Vera Vikolainen, MSc

Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid
Universiteit Twente
Enschede, september 2008

Een publicatie in de reeks **CSTM Studies en Rapporten**

ISSN 1381-6357

CSTM-SR nr. 338

Handhaving Leeuwarden

Een onderzoek in opdracht van de Rekenkamer Leeuwarden

dr.ir. Theo de Bruijn
prof.dr. Hans Bressers
Vera Vikolainen, MSc

Enschede, september 2008

De Universiteit Twente is een universiteit voor technische en maatschappijwetenschappen.

Het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) is binnen de Universiteit Twente het interfacultair instituut voor milieuvraagstukken. Onderzoek, onderwijs en advisering van het CSTM zijn gericht op de ontwikkeling van nieuwe strategieën voor overheidsbeleid, technologie en management als condities voor een verantwoord milieubeheer.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INLEIDING..... | 2 |
| 2 | DOELSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN EN AANPAK..... | 4 |
| 3 | IMPLEMENTATIE VAN DE KADERNOTA HANDHAVING..... | 8 |
| 4 | CONCLUSIES..... | 16 |
| | BIJLAGE 1: ANALYSEKADER | 24 |
| | BIJLAGE 2: LIJST VAN RESPONDENTEN..... | 27 |
| | BIJLAGE 3: GEBRUIKTE DOCUMENTEN | 28 |
| | BIJLAGE 4: SAMENVATTINGEN PER BELEIDSTERREIN | 29 |

1

Inleiding

Regelgeving is een belangrijk middel om gedragingen van burgers en bedrijven te beïnvloeden. Essentieel voor effectiviteit is dat deze regels ook worden nageleefd. In veel gevallen is dat geen probleem, bijvoorbeeld omdat voor naleving van de regels geen grote gedragsverandering nodig is of omdat de nalevingkosten gering zijn. Vaak echter is voor regelnaleving wel gedragsverandering nodig en zijn daaraan ook kosten verbonden.

Handhaving is een belangrijk middel om naleving te bevorderen als de naleving geen vanzelfsprekende zaak is. Handhaving omvat alle handelingen die zijn gericht op het bewerkstelligen van normconform gedrag. Handhaving omvat zowel het uitoefenen van toezicht en controle op naleving als het sanctioneren van overtredingen. Handhaving vormt het sluitstuk van de zogeheten reguleringketen.

Hoewel het belang van handhaving buiten kijf staat, is in de praktijk op veel plaatsen sprake van een tekort aan handhaving. Sinds de rampen in Enschede, Volendam en de Schipholbrand heeft de versterking van de handhaving meer prioriteit gekregen. Op landelijk niveau werd het Actieprogramma Handhaven op Niveau (HoN) uitgevoerd. Dit programma, met een looptijd van 2000-2005 richtte zich met name op lagere overheden. Belangrijk doel was het verder verspreiden van de idee van programmatisch handhaven.

Programmatisch handhaven is de sleutel tot een versterking van de handhavingpraktijk. De afweging van risico's en het systematisch en transparant neerleggen van keuzes in een handhavingprogramma is een belangrijke randvoorwaarde voor een betere handhaving in de praktijk. Met name de verbinding tussen het bestuurlijke en operationele niveau is van groot belang om handhaving integraal en programmatisch te kunnen aanpakken.

De gemeenteraad van Leeuwarden heeft in dit verband in 2003 de Kadernota Integrale en Programmatische Handhaving vastgesteld. Deze nota bouwde voort op een traject dat in 1999 is gestart ter verbetering van de handhaving. In 2001 is het projectplan "Je Maintiendrai" vastgesteld; een projectplan dat een stimuleringsprijs heeft gewonnen in het kader van het HoN-programma. In het projectplan stond de toezegging dat er een nieuwe handhavingsnota, een meerjarenprogramma en een uitvoeringsprogramma zouden worden opgesteld. Deze handhavingsnota is de Kadernota Handhaving geworden.

De Rekenkamer Leeuwarden heeft het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) van de Universiteit Twente, opdracht gegeven om de handhavingspraktijk in Leeuwarden te evalueren in relatie tot de Kadernota Handhaving uit 2003. Dit onderzoeksproject moet bouwstenen leveren waarmee de rekenkamer aanbevelingen kan doen over de aansluiting tussen het bestuurlijke en uitvoeringsniveau, tussen kadernota en praktijk. In dit rapport brengen we onze bevindingen samen.

Het rapport kent de volgende opbouw: Hoofdstuk 2 bevat de doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksvragen en beschrijft de aanpak. In hoofdstuk 3 geven we een feitelijk verslag van de implementatie van de Kadernota. Hoofdstuk 4 bevat de beantwoording van de probleemstelling en onderzoeksvragen. Tevens onderscheiden we daarin verklarende factoren voor de aangetroffen situatie en geven we enkele oplossingsrichtingen aan.

2

Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak

In dit hoofdstuk benoemen we de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen, en beschrijven we de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, inclusief het gebruikte analysekader. Het volledige analysekader dat tijdens de interviews op de achtergrond is gebruikt is terug te vinden in bijlage 1.

2.1 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale doelstelling van dit project is het informeren van de gemeenteraad over de vertaling van de kadernota uit 2003 naar de uitvoeringspraktijk.

De centrale vraagstelling luidt:

Wordt sinds het vaststellen van de Kadernota Handhaving in 2003 binnen de gemeente integraal en programmatisch gehandhaafd? Zo nee, wat zijn hiervan de oorzaken?

De Kadernota beoogde zowel een nadere prioritering te geven in de handhaving alsmede het programmatisch en integraal handhaven te bevorderen. Dit onderzoek dient inzichtelijk te maken hoe beide begrippen zoals uitgewerkt in de Kadernota zich verhouden tot de uitvoeringspraktijk. In de Kadernota wordt gesteld dat regelgeving niet te allen tijde gehandhaafd kan worden. Er worden drie prioriteiten gesteld:

1. Veiligheid en gezondheid;
2. Ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit;
3. Kans op overlast.

Met name is ook de vraag in hoeverre de drie prioriteiten doorwerken in de praktijk.

De volgende deelvragen zijn daarmee onderscheiden:

1. Hoe is sinds 2003 in de praktijk (opzet en werking) invulling gegeven aan het begrip 'integraal'?
2. Hoe is sinds 2003 in de praktijk (opzet en werking) invulling gegeven aan het begrip 'programmatisch'?
3. In welke mate zijn de drie prioriteiten uit de kadernota vertaald naar de uitvoeringspraktijk, heeft er tussentijdse aanpassing van de prioriteiten plaats gehad?

Gezamenlijk bieden de antwoorden op deze drie vragen voldoende informatie om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. Bij de beantwoording van de 3^e vraag wordt ook aandacht besteed aan de oorzaken van de mogelijke tekortkomingen in de uitvoeringspraktijk, teneinde het laatste deel van de hoofdvraag nog beter te kunnen beantwoorden.

2.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd van maart tot en met juni 2008 door drie onderzoekers. Daarbij is het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer Leeuwarden gevolgd. Het onderzoek diende met name aan fact-finding te doen, dat wil zeggen het reconstrueren van de feitelijke ontwikkelingen in de praktijk van handhaving in Leeuwarden. Een aantal methoden van onderzoek is daarbij toegepast. Ten eerste is een documentanalyse uitgevoerd. Alle beschikbare nota's over handhaving zijn verzameld en inhoudelijk geanalyseerd. Ook zijn de volledige notulen van de Stuurgroep Handhaving en de notulen van een jaar Coördinatieoverleg geanalyseerd. Ten tweede zijn interviews gehouden met 12 respondenten. Een overzicht van respondenten is opgenomen in bijlage 2. Alle interviews zijn door twee onderzoekers afgenomen. Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die voor een feitencheck zijn teruggelegd bij de respondenten. De verslagen maken geen deel uit van dit rapport, maar zijn wel in het bezit van de rekenkamer. Als derde stap is een workshop gehouden waaraan 8 respondenten hebben deelgenomen. Tijdens deze workshop is met name gesproken over integrale handhaving en de afstemming tussen verschillende sectoren. Ook zijn tijdens de workshop in gesprek met de deelnemers mogelijke oplossingsrichtingen verkend. Het conceptrapport is na bespreking met de Rekenkamer teruggelegd in de organisatie voor een feiten-check. De opmerkingen die hieruit naar voren kwamen zijn verwerkt in de definitieve versie van het rapport.

Voor het beoordelen van de gevonden feiten is in overleg met de Rekenkamer een analysekader ontwikkeld. Het eerste deel van de probleemstelling is een beschrijvende vraag. Het analytisch kader voor de beantwoording van een beschrijvende vraag kan zich beperken tot het verduidelijken van de *reikwijdte* (handhaving op welke terreinen) en de *aspecten* van 'integraal' en 'programmatisch' die in de beschouwing worden betrokken. Bij het beoordelen van de wijze van handhaving is met name gebruik gemaakt van een tweetal documenten. Het eerste relevante document is uiteraard de Kadernota Handhaving zelf. Daarin wordt omschreven op welke wijze integraal en programmatisch ingevuld zouden gaan worden in Leeuwarden. Een tweede belangrijk document is de "Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden" die in 2006 is uitgegeven door het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (Ministerie van Justitie). Hierin staat de volgende omschrijving van programmatisch en integraal handhaven:

Goede handhaving verloopt volgens een plan. Het bevoegd gezag maakt dat plan en wel in de vorm van een handhavingsprogramma. Dan zijn het niet de incidenten die bepalen wanneer het gezag achteraf met handhavingsproblemen wordt geconfronteerd, maar dan bepaalt het gezag vooraf het beleid. Door programmatisch handhaven neemt het gezag het heft in eigen handen.

Een handhavingsprogramma voldoet aan de volgende kenmerken:

Het is cyclisch, wordt voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd.

Het is democratisch, want de volksvertegenwoordiging stelt het programma vast.

Het is integraal en heeft betrekking op alle sectoren waarbinnen het bevoegd gezag met handhavingsactiviteiten wordt geconfronteerd; het is bovendien integraal in de zin dat het alle sectoren onderling verbindt om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken.

Het is transparant in die zin dat het bevat:

- Visie op het handhaven.*
- Inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken en de knelpunten.*
- Prioriteitenstelling.*
- Doelen, zoals nalevingsniveaus, die met handhaving zouden moeten worden bereikt.*
- Methoden om die doelen te bereiken.*
- Kosten van die methoden in termen van mensen en middelen.*

Het maakt ook duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt.

Het is informatiegestuurd, in de zin dat handhaven geschiedt op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep.

De gevonden praktijken in Leeuwarden zijn naast deze beide documenten gelegd om een gefundeerd antwoord op de eerste vraag te kunnen geven. Daarbij worden de diverse aspecten zoals in de Gids Programmatisch handhaven genoemd, overigens niet afzonderlijk besproken.

Het tweede deel van de hoofdvraag is een verklarende vraag. Het analysekader dat wij bij de bestudering van zulke processen gebruiken is de op het CSTM ontwikkelde "contextuele interactietheorie". Het analysekader, dat in bijlage 1 is opgenomen, bestaat uit vijf onderdelen:

- Motivatie van betrokkenen;
- Hulpbronnen waarover zij de beschikking hebben;
- Cognities, dat wil zeggen de manier waarop zij tegen een situatie aankijken;
- Specifieke context (de Kadernota en andere relevante stukken)
- Structurele context (de organisatie van de handhaving, met name ook op nationaal niveau).

Bij de interviews is gebruikt gemaakt van een vragenlijst die gebaseerd is op de bovenstaande elementen uit het analysekader, zie verder bijlage 1. Overigens zijn open interviews gehouden waarbij de vragenlijst slechts op de achtergrond als check is gebruikt.

Tot slot merken we op dat de analyse op twee niveaus is uitgevoerd. Ten eerste op het niveau van de vijf inhoudelijke beleidsterreinen: Brandweer, Milieu, Juridische en

Veiligheidszaken, Beheer Openbare Ruimte en Bouwen en Wonen. Per beleidsterrein zijn de elementen uit het analysekader ingevuld. Ten tweede is de analyse uitgevoerd op handhaving in zijn totaliteit, met name op het niveau van de kadernota. Dan gaat het om het totaalbeeld over coördinatie en samenwerking, en dus de integraliteit van de handhaving. Deze analyse is daarmee meer dan een optelsom van de bevindingen uit deze vijf beleidsterreinen.

3

Implementatie van de Kadernota Handhaving

Dit hoofdstuk geeft een feitelijk verslag van de wijze van implementatie van de Kadernota Handhaving. Verklaringen of toelichtingen worden niet hier gegeven maar in het volgende hoofdstuk.

De eerste paragraaf beschrijft de inhoud van de kadernota. In de tweede paragraaf gaan we in op de algemene implementatie. De derde paragraaf geeft inzicht in de implementatie en ontwikkelingen binnen de vijf sectoren die genoemd worden in de Kadernota (Brandweer, Milieu, Juridische en Veiligheidszaken, Beheer Openbare Ruimte en Bouwen en Wonen). We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting.

3.1 De Kadernota Handhaving

In 1999 is in Leeuwarden een uitgangspuntennotitie vastgesteld ter verbetering van de handhaving. Over de uitvoering van de notitie is in 2000 gerapporteerd. Vervolgens is in 2001 het projectplan Je Maintiendrai vastgesteld. Hierin is de programmatische aanpak van handhaving opgenomen. Tevens wordt een nieuwe handhavingsnota aangekondigd. De gemeenteraad van Leeuwarden heeft daarop in 2003 de Kadernota Integrale en Programmatische Handhaving vastgesteld. Deze nota, met een looptijd van 4 jaar, beoogt sturend te zijn voor de handhavingsnota's per beleidsterrein. De kadernota vervangt de uitgangspuntennotitie uit 1999.

Handhaving wordt op pagina 4 gedefinieerd als "toezicht (preventief en repressief) en sanctionering". Op dezelfde pagina wordt gesteld: "de gemeente Leeuwarden wil integraal, programmatisch en effectief handhaven om beoogde resultaten te bereiken. Dus geen zero-tolerance of akkoord gaan met een aanvaardbaar resultaat" (de zogenoemde Leeuwarder Visie op handhaving). Om keuzes te maken worden drie prioriteiten gesteld:

1. Veiligheid en gezondheid;
2. Ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit;
3. Kans op overlast.

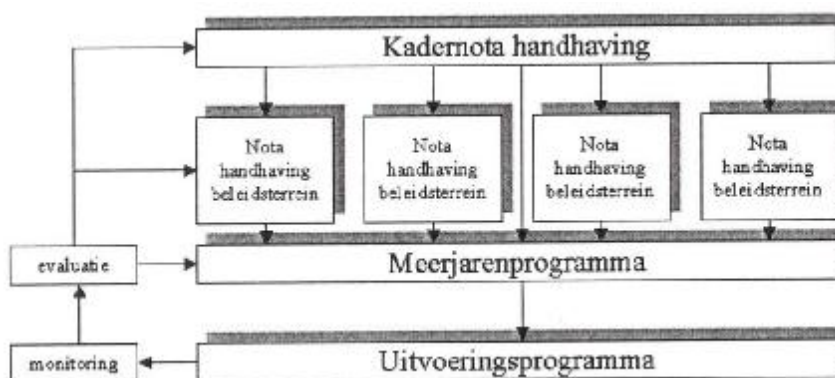
De Kadernota heeft betrekking op vijf terreinen: Brandweer, Milieu, Juridische en Veiligheidszaken, Beheer Openbare Ruimte en Bouwen en Wonen. In de Kadernota is

een overzicht opgenomen welke wet- en regelgeving relevant is op de betreffende terreinen. In veel gevallen betreft dit landelijke wet- en regelgeving. In de kadernota wordt overigens niet gesproken over (de verhouding met) eventuele handhavingsprogramma's die eveneens op landelijk of sectoraal niveau beschikbaar zijn.

In de kadernota wordt aangekondigd dat het college van B&W jaarlijks een meerjarenprogramma en een uitvoeringsprogramma naar de Raad stuurt. De kadernota had een looptijd van 4 jaar, maar de werkingsduur blijft in stand tot een nieuwe kadernota is vastgesteld. Daarmee is de kadernota uit 2003 nog steeds geldig.

3.2 Implementatie op het niveau van de Kadernota

Hoofdstuk 3 van de Kadernota beschrijft de beoogde uitvoering. Centraal daarin staat het volgende figuur:



Hieronder worden de in hoofdstuk 3 van de Kadernota aangekondigde acties benoemd (cursief), met daaronder de door ons gevonden gegevens:

- *Per beleidsterrein werd een handhavingnota voorzien waarin handhavinginstrumenten, de doelen en condities, de strategie en werkwijze, de handhavingniveaus en de wijze van evaluatie van de uitvoering van het handhavingsbeleid zou worden moeten verwoord. In een bijlage werden de vigerende handhavingsnota's per beleidsterrein genoemd. De Kadernota kondigde aan dat deze zouden worden geactualiseerd.*

Het overzicht hieronder vermeldt de sectorale handhavingsnota's die in de Kadernota waren opgenomen met daarnaast de indicatie of de nota geactualiseerd is.

| Nota genoemd in de Kadernota | Geactualiseerd |
|--|--|
| Handhaven in de Openbare Ruimte (2002) | - Sectorplannen Stadstoezicht (2006, 2007, 2008) |
| Handhaven Bouwen en Wonen (1999) | - Sectornota Bouwen en Wonen (2004) |
| Milieuhandhaving (1999) | - Verbeterplan professionalisering milieuhandhaving Leeuwarden (2004) |
| Horeca-arrangement (2002-2003) | - Beleidsregel ondergeschikte horeca (2007) - Productbeschrijving ontheffing drank- en horecawet - Terrassenbeleid Leeuwarden (2006) - Memo aanwezigheidsvergunning speelautomaten (2006, 2007) |
| Handleiding aanpak drugsoverlast uit woningen (1998) | --- |
| Coffeeshopbeleid (2001) | --- |
| Prostitutiebeleid (1999) | - Handhavingsarrangement Prostitutie (concept) |
| Handhavingnota Brandweer (aangekondigd: 2003) | - Beleidsplan Brandweezorg en Rampenbestrijding van de gemeente Leeuwarden 2003-2006 - Preventie- activiteitenplan 2004-2007 |

Bij niet alle genoemde nota's en memo's is overigens duidelijk of het de aangekondigde, geactualiseerde nota betreft. In enkele gevallen gaat het ook meer om sectorbeleid als geheel en niet alleen over handhavingsnota's. Ook wordt in weinig van de genoemde stukken expliciet gerefereerd aan de Kadernota Handhaving, danwel systematisch uitwerking gegeven aan de begrippen integraal en programmatisch. In de volgende paragraaf wordt meer diepgaand ingegaan op de implementatie per beleidsterrein.

- *Een Meerjarenprogramma handhaving zou worden opgesteld met de beleids- en uitvoeringsvoornemens voor een periode van 4 jaar.*

Direct na het verschijnen van de Kadernota heeft het College van B&W op 13 januari 2004 een eerste 'Meerjarenprogramma Integrale en Programmatische Handhaving 2003-2006' vastgesteld. Dit is op 28 januari besproken in het Presidium. Dit is het enige Meerjarenprogramma dat is verschenen.

- *Een Uitvoeringsprogramma werd aangekondigd met daarin per beleidsveld de operationele doelen, de beschikbare capaciteit, het aantal vergunningen en handhavingacties per sector. De Uitvoeringsprogramma's zouden een looptijd hebben van een jaar waarna evaluatie zou volgen en een nieuw uitvoeringsprogramma.*

Dit onderzoek heeft geen Uitvoeringsprogramma kunnen achterhalen.

- *De Kadernota zelf had een looptijd van 4 jaar. Aan het eind van deze looptijd zou de nota worden geëvalueerd. Het Meerjarenprogramma zou jaarlijks door het College van B&W worden vastgesteld en ter kennisname aan de Raad gestuurd.*

De onderhavige evaluatie is de eerste evaluatie van de Kadernota. Na het eerste Meerjarenprogramma is, zoals hierboven gemeld, geen nieuw programma vastgesteld. Terugmelding aan de Raad heeft niet plaatsgevonden. Activiteiten in het kader van handhaving zijn in de verschillende sectorale verantwoordings- en informatiesystemen ondergebracht.

- *Binnen het College van B&W zou een coördinerend portefeuillehouder worden benoemd.*

Na het verschijnen van de Kadernota heeft wethouder Waanders enige tijd als portefeuillehouder gefunctioneerd. Op dit moment is er binnen het College van B&W geen portefeuillehouder. Handhaving is sectoraal verdeeld over de verschillende beleids-terreinen en daarmee over verschillende wethouders. Handhaving in algemene zin is geen agendapunt voor het College.

Stuurgroep Handhaving en Coördinatieoverleg

De Kadernota is voorbereid in de Stuurgroep Handhaving. Deze stuurgroep was samengesteld uit het sectormanagement. De stuurgroep heeft ook nog gefunctioneerd na het verschijnen van de Kadernota. De laatst getraceerde vergadering heeft plaatsgevonden op 30 november 2006. Formeel is de stuurgroep niet opgeheven, maar vergaderingen vinden niet meer plaats na deze datum.

Daarnaast is een Coördinatieoverleg ingesteld waarin alle vijf sectoren deelnemen. In dit overleg wordt op operationeel niveau handhavingsactiviteiten afgestemd. Het Coördinatieoverleg vindt nog steeds tweewekelijks plaats.

Pilot integrale handhaving

Als direct uitvloeisel van de Kadernota Handhaving is in 2004 een pilot integrale handhaving gehouden. In het Meerjarenprogramma is hiervoor het gebied Grote Hoogstraat gekozen. Doelstelling van het project was het opdoen van ervaring met integrale handhaving door middel van het controleren van de inrichtingen in de Grote Hoogstraat op de aanwezigheid, juistheid en volledigheid van vergunningen in relatie tot gebouwen, gebruik en activiteiten in en rond die gebouwen en het gebruik van de openbare ruimte. In totaal zijn 21 inrichtingen gecontroleerd vanuit een gezamenlijke inspanning (Milieu, Bouwen en Wonen, Juridische en Veiligheidszaken, Beheer Openbare Ruimte, Brandweer, Politie, en de Voedsel en Waren Autoriteit). De pilot is geëvalueerd (rapport van oktober 2004). De meerwaarde van deze inspanning bleek echter beperkt, volgens de evaluatie van de pilot. Daarom is er geen vervolg aan gegeven.

3.3 Implementatie per beleidsterrein

In deze paragraaf beschrijven we de implementatie die op de vijf in de Kadernota benoemde beleidsterreinen heeft plaatsgevonden. Daarbij geven we aan welke documenten beschikbaar waren voor de onderzoekers. Overigens betreft het beschrijvingen op hoofdlijnen. Meer uitgebreide beschrijvingen zijn te vinden in bijlage 4 bij dit rapport.

Brandweer

| | |
|---------------------------|---|
| Beschikbare nota's | - Preventie- activiteitenplan 2004-2007 - Beleidsplan Brandweezorg en Rampenbestrijding van de gemeente Leeuwarden 2003-2006 |
|---------------------------|---|

Brandpreventie stond na 'Volendam' in het middelpunt van de belangstelling. De brandweer Leeuwarden had op dat moment een achterstand in de vergunningverlening, en daarmee ook ten aanzien van handhaving. Voor handhaving werd het doel vastgelegd in het Preventie-Activiteitenplan dat in 2007 de handhaving op orde zou zijn. Die doelstelling is gehaald. De capaciteit is gegroeid van 5 naar 12 mensen. In het Preventie-Activiteitenplan wordt overigens niet gerefereerd aan de Kadernota. De handhavingsrol van de brandweer in Leeuwarden betreft vooral de gebruiksvergunning en in mindere mate de milieuvergunning. Er is een structurele samenwerking met de afdeling Bouw-, Woning- en Monumententoezicht. Bij de milieuvergunning is de inbreng van de brandweer niet structureel geregeld. Integrale handhaving vindt beperkt plaats, ook omdat veiligheid en brandpreventie vraagt om specifieke expertise. Soms wordt wel gezamenlijk opgetreden, bijvoorbeeld naar aanleiding van het Coördinatieoverleg. Controlefrequenties zijn vastgesteld voor de verschillende categorieën gebouwen. Dit betreft landelijke richtlijnen. De brandweer is actief betrokken bij regionale en lokale brandweernetwerken.

Milieu

| | |
|---------------------------|--|
| Beschikbare nota's | - Verbeterplan professionalisering milieuhandhaving Leeuwarden (2004) - Toezichts- en handavingsplan bodemsanering en bouwstoffenbesluit gemeente Leeuwarden (2005) |
|---------------------------|--|

Ten aanzien van de sector Milieu zijn twee documenten getraceerd die relevant zijn. In beide wordt overigens slechts zijdelings gerefereerd aan de Kadernota Handhaving. Het Verbeterplan professionalisering milieuhandhaving maakt deel uit van een landelijk project van VROM, V&W, IPO, VNG en de UvW. Het doel was om op 1 ja-

nuari 2005 een overeengekomen kwaliteitsniveau te halen. Programmatische en integrale handhaving was daarmee niet zozeer het thema van het verbeterplan. In het plan wordt wel gesteld dat het verbetertraject deel uitmaakt van een gemeentebreed professionaliseringsproces voor de handhaving, zonder expliciete verwijzing naar de Kadernota. Het Toezichts- en handhavingsplan bodemsanering en bouwstoffenbesluit betreft een specifiek deel van de milieuhandhaving. Aanleiding is het overdragen van alle bodemtaken en –bevoegdheden van de provincies naar grotere gemeenten, waaronder Leeuwarden. Aangesloten wordt bij het “Fries draaiboek handhaving milieuwetgeving”. In het plan wordt aandacht besteed aan interne en externe afstemming. Daarbij wordt niet gerefereerd aan de Kadernota of het begrip integrale handhaving.

Milieu is van oudsher een beleidsterrein waar relatief veel aandacht bestaat voor handhaving. Aansturing en daarmee programmering vinden voor een belangrijk deel plaats vanuit landelijk of in samenwerking ontwikkelde richtlijnen.

Juridische en Veiligheidszaken

| | |
|---------------------------|--|
| Beschikbare nota's | <ul style="list-style-type: none"> - Memo aanwezigheidsvergunning speelautomaten (2006/7) - Criteria ter bepaling van de hoog- of laagdrempeligheid van een horeca-inrichting ten behoeve van de verlening van een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten (2007) - Beleidslijn Bibob (2006) - Coffeeshopbeleid gemeente Leeuwarden (2001) - Horecanota gemeente Leeuwarden (2003) - Beleidsregel ondergeschikte horeca (2007) - Productbeschrijving ontheffing drank- en horecawet (2003) - Aanpak paracommerciële horeca-inrichtingen (2003) - Terrassenbeleid Leeuwarden (2006) |
|---------------------------|--|

Binnen het beleidsterrein Juridische en Veiligheidszaken zijn op een aantal deeltherreinen nota's en memo's verschenen. De keuze voor deze deeltherreinen komt deels uit de actualiteit en wordt in overleg met het College van B&W en soms de Raad gemaakt. In de verschillende stukken wordt overigens niet of nauwelijks gerefereerd aan de Kadernota Handhaving. Wel bevatten de verschillende stukken elementen van programmatisch en integraal handhaven. In het Coffeeshopbeleid zijn bijvoorbeeld afspraken vastgelegd over samenwerking met en taakverdeling tussen het Openbaar Ministerie arrondissement Leeuwarden, de politie district midden-Friesland en de gemeente. Ook zijn afspraken gemaakt over het aantal en de aard van controles. Binnen Juridische en Veiligheidszaken wordt gewerkt met handhavingsprotocollen waarin is vastgelegd op welke wijze wordt opgetreden bij standaardsituaties. De samenwerking met andere afdelingen wordt soms bemoeilijkt door verschillende systemen en software die wordt gebruikt. Wel wordt in toenemende mate informatie uitgewisseld.

Wijkzaken

| | |
|---------------------------|---|
| Beschikbare nota's | - Handhaving in de Openbare Ruimte (2002) - Sectorplannen Stadstoezicht (2006, 2007, 2008) |
|---------------------------|---|

De sectornota voor Wijkzaken stamt van voor de Kadernota Handhaving. Deze is als zodanig niet geactualiseerd. De nadruk is gelegd op het inlopen van achterstanden, een proces dat nagenoeg is afgerond. Vanaf 2006 verschijnen jaarlijks sectorplannen voor Stadstoezicht, als onderdeel van Wijkzaken. Het bestaat uit de parkeer- en milieucontroleurs, toezichthouders openbare ruimte en stadstoezichthouders (voorheen stadswachten). Door de oprichting van Stadstoezicht is de integraliteit van het toezicht in de openbare ruimte toegenomen. Afspraken met elke deelnemende sector worden vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), waarin de taken, prioriteiten en het aantal uren worden vastgelegd. DVO is een element van programatisch handhaven. Het maakt prioriteitsstellingen inzichtelijk en de sectoren leggen een aantal verwachtingen vast. Overigens moeten met de sector Milieu en met de politie nog DVO's worden afgesloten.

Een speerpunt in het Sectorplan 2007 betrof integraal handhaven, met name met betrekking tot het multidisciplinair inzetten van medewerkers. Het streven is dat handhavers op verschillende beleidsterreinen inzetbaar zijn. Een speerpunt in dit kader in 2008 is een ontwikkelingstraject om het algemene kennisniveau van stadstoezichthouders op een hoger peil te brengen. Ook wordt advies gegeven aan andere sectoren over vergunningverlening, naar aanleiding van de uitvoering van handhavingstaken.

Bouwen en Wonen

| | |
|-------------------------|--|
| Beschikbare nota | - Sectornota handhaving Bouwen en Wonen (2004) |
|-------------------------|--|

In 2004 is de sectornota Handhaving Bouwen en Wonen verschenen. De nota bouwt voort op de Kadernota Handhaving. In de sectornota wordt handhaving nader gedefinieerd in preventief toezicht, repressief toezicht en toezicht bestaande bebouwing en thematisch en gebiedsgewijs toezicht. Tevens wordt hierin de handhavingssketen vastgelegd: de stappen die worden gevolgd bij handhaving. Daarnaast wordt de organisatie van de handhaving beschreven en vastgelegd.

Programatisch handhaven betekent binnen Bouwen en Wonen wat anders dan bij andere afdelingen, omdat handhaving sterk aan het bouwproces is gebonden. Het is geen cyclisch proces. Controle en handhaving vinden meestal plaats aan het begin (bouwvergunning) en het eind van het proces (sloop). Bij andere onderdelen van de sector, bijvoorbeeld kamerverhuur, is programatisch handhaven wel aan de orde. Afstemming met andere afdelingen vindt plaats in het Coördinatieoverleg Handha-

ving. Met de brandweer wordt veelvuldig samengewerkt. Beoordeling en toezicht wordt vaak samen gedaan.

In 2004 heeft de VROM Inspectie onderzoek verricht. Dat heeft geleid tot een Verbetterplan in 2005 dat in 2006 is onderworpen aan een nazorgonderzoek door de VROM Inspectie. In het nazorgonderzoek wordt geconstateerd dat de handhaving van VROM wet- en regelgeving sterk is verbeterd. Over de bovengenoemde sectornota wordt opgemerkt dat deze helder aangeeft waar prioriteiten liggen en welke doelen worden nagestreefd. Wel wordt geconstateerd dat de sectornota inmiddels gedateerd is. Tot slot wordt meer aandacht gevraagd voor integrale handhaving. In hoeverre deze aanbeveling is opgevolgd is niet achterhaald.

3.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we een feitelijk verslag gedaan van de implementatie van de Kadernota Handhaving, afgezet tegen de beoogde implementatie zoals in de kadernota zelf omschreven. We hebben zowel de implementatie van de nota zelf als de ontwikkelingen op de vijf beleidsterreinen beschreven.

De Kadernota beoogde een cyclisch, democratisch en transparant proces in gang te zetten. Dit is niet gebeurd. De structuur waarbinnen de nota geïmplementeerd zou worden, met als centrale elementen een portefeuillehouder in het College van B&W, een stuurgroep en een coördinatieoverleg, is verwaterd. Alleen het coördinatieoverleg functioneert nog. De aangekondigde (actualisering van) sectornota's zijn ook niet allemaal verschenen. De handhavingsactiviteiten die vanuit de verschillende sectoren worden ondernomen maken wel deel uit van de programmabegroting, maar onder verschillende programma's.

Op de vijf beleidsterreinen is het beeld wisselend:

- De achterstand die de brandweer had ten aanzien van vergunningverlening is ingelopen. Handhaving vindt planmatig plaats, soms in samenwerking met andere sectoren hoewel deze samenwerking niet altijd structureel van aard is;
- Binnen milieu heeft altijd relatief veel nadruk gelegen op handhaving, met name ook vanuit een landelijke aansturing. De activiteiten die plaatsvinden hebben veelal geen duidelijke relatie met de Kadernota;
- Binnen Juridische en Veiligheidszaken zijn op deeltherreinen verschillende onderwerpen opgepakt die deels met elementen van programmatisch en integraal handhaven worden uitgevoerd;
- Wijkzaken had een sectornota die niet is geactualiseerd. De nadruk lag op het inlopen van achterstanden. Sinds 2006 sectorplannen voor stadstoezicht;
- Voor Bouwen en Wonen is een sectornota verschenen die elementen van integraal en programmatisch handhaven in zich heeft.

In het volgende hoofdstuk worden factoren geïdentificeerd die de bovenstaande ontwikkelingen kunnen verklaren.

4

Conclusies

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen en de probleemstelling beantwoord, identificeren we verklarende factoren, trekken we conclusies en geven we enkele oplossingsrichtingen weer die de huidige handhavingspraktijk kunnen versterken.

4.1 De onderzoeksvragen en probleemstelling beantwoord

De Kadernota Handhaving beoogde zowel een nadere prioritering te geven in de handhaving alsmede het programmatisch en integraal handhaven te bevorderen. Dit onderzoek dient inzichtelijk te maken hoe beide begrippen zoals uitgewerkt in de Kadernota zich verhouden tot de uitvoeringspraktijk. Met name is ook de vraag in hoeverre de drie prioriteiten ten aanzien van al dan niet optreden doorwerken in de praktijk. Daarmee ligt aan dit onderzoek een drietal vragen ten grondslag die al in het offerteverzoek van de Rekenkamer waren geformuleerd. Deze vragen zullen we hieronder beantwoorden.

1. *Hoe is sinds 2003 in de praktijk (opzet en werking) invulling gegeven aan het begrip 'integraal'?*

Integraal wordt in de Kadernota als volgt gedefinieerd: "Gezamenlijk voor alle beleidsvelden binnen de gemeente en in samenwerking met externe handhavingpartners". Ook in de Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden wordt ten aanzien van integraal de nadruk gelegd op de verbinding van alle sectoren onderling.

Wij hebben de volgende activiteiten en ontwikkelingen geïdentificeerd in dit kader: Ten eerste valt te noemen de pilot met integrale handhaving in de Grote Hoogstraat. Hier is in onderling overleg en samenwerking gehandhaafd. De meerwaarde van deze inspanning bleek echter beperkt, volgens de evaluatie van de pilot. Daarom is er geen vervolg aan gegeven. Een tweede activiteit is het Coördinatieoverleg. Tijdens dit overleg vindt veel informatie-uitwisseling plaats over concrete handhavingssituaties. In slechts weinig gevallen leidt dit overigens tot gezamenlijk optreden. Ten derde wijzen we op de ontwikkeling binnen Stadstoezicht naar bredere inzetbaarheid van handhavers. In dat kader wordt dit jaar gewerkt aan het op een hoger peil brengen van het algemene kennisniveau van stadstoezichthouders. Via Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) wordt bovendien met andere afdelingen afgestemd welke

handhavingstaken worden opgepakt. Een vorm van toename van integraliteit is soms als neveneffect ontstaan van reorganisaties waarbij de handhaving op voorheen verschillende terreinen in een organisatieonderdeel terecht kwam, zoals bij Stadstoezicht. Buiten deze voorbeelden hebben we weinig indicaties van integrale handhaving aangetroffen. Samenwerking met andere instanties, bijvoorbeeld de politie, komt voor op operationeel niveau, maar er is geen structuur waarbinnen handhavingsactiviteiten systematisch worden afgestemd en gecoördineerd. Het antwoord op de eerste vraag luidt dan ook dat er beperkt invulling wordt gegeven aan het begrip integraal. Er is informatie-uitwisseling, maar gezamenlijk optreden en/of in samenwerking optreden met externe partners gebeurt in geringe mate. De vraag hoe dit verklaard kan worden, komt overigens in de volgende paragraaf aan de orde.

2. *Hoe is sinds 2003 in de praktijk (opzet en werking) invulling gegeven aan het begrip 'programmatisch'?*

Programmatisch wordt in de Kadernota als volgt gedefinieerd: "De ambtelijke organisatie legt jaarlijks binnen een vaste cyclus, zowel een meerjarenprogramma als een uitvoeringsprogramma handhaving voor ter besluitvorming over de inzet van de middelen in relatie tot beoogde resultaten en rapporteert hierover". De Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden benoemt het cyclische, democratische en transparante karakter als belangrijke onderdelen.

Ons onderzoek heeft een aantal elementen van programmatisch handhaven geïdentificeerd: Voor een aantal sectoren zijn geactualiseerde sectornota's verschenen waarin prioriteiten zijn verwoord. De afdeling Stadstoezicht werkt met de al eerder genoemde DVO's waarin afspraken over prioriteiten en ureninzet worden vastgelegd. De afdeling Juridische en Veiligheidszaken heeft handhavingsarrangementen ontwikkeld waarin is vastgelegd op welke wijze in standaardsituaties handhaving plaatsvindt. Zo zijn er op sectoraal niveau voorbeelden van elementen van programmatisch handhaven. De huidige praktijk afgezet tegen de definitie uit zowel de Kadernota als de landelijke gids leidt echter tot de conclusie dat veel elementen ontbreken, vooral op het bovensectorale niveau. Na vaststelling van het eerste Meerjarenprogramma is geen Uitvoeringsprogramma noch een actualisatie van dat Meerjarenprogramma vastgesteld. Ook is niet gerapporteerd over de uitvoering van de Kadernota. Daarmee heeft de Kadernota niet geleid tot een cyclisch, democratisch en transparant proces. Over handhaving wordt nu gerapporteerd onder de diverse verschillende titels in de programmabegroting, die soms zelfs niet corresponderen met de indeling van de diverse handhavingseenheden. Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag luidt dan ook dat in de huidige praktijk slechts zeer gedeeltelijk invulling wordt gegeven aan programmatisch handhaven, met name op het niveau van de Kadernota. Ook hier geldt dat verklaringen voor de gevonden situatie in de volgende paragraaf aan de orde komen.

3. *In welke mate zijn de drie prioriteiten uit de Kadernota vertaald naar de uitvoeringspraktijk, heeft er tussentijdse aanpassing van de prioriteiten plaats gehad?*

In de Kadernota wordt gesteld dat regelgeving niet te allen tijde gehandhaafd kan worden, maar moet worden aangestuurd vanuit drie prioriteiten:

1. Veiligheid en gezondheid
2. Ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit
3. Kans op overlast.

Met de respondenten is gesproken over deze prioriteiten en de vraag in hoeverre deze leidend zijn bij de handhavingspraktijk. Het beeld dat hieruit ontstaat, is dat de prioriteiten herkenbaar zijn, hoewel niet altijd expliciet. Bij afwegingen waar en wanneer te handhaven wordt wel regelmatig gerefereerd aan de prioriteiten. Bijvoorbeeld: overlast openbare orde/veiligheid staat bovenaan de lijst van overtredingen in het Horeca handhavingarrangement, en openbare orde, veiligheid, zedelijkheid en gezondheid zijn opgenomen in het handhavingarrangement Prostitutiebeleid.

Op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen kunnen we het eerste deel van de probleemstelling beantwoorden.

Wordt sinds het vaststellen van de Kadernota Handhaving in 2003 binnen de gemeente integraal en programmatisch gehandhaafd? Zo nee, wat zijn hiervan de oorzaken?

Centraal in programmatisch en integraal handhaven staat de expliciete en transparante afweging van prioriteiten. Hoewel de uitvoeringsstructuur van de Kadernota hierin voorzag, is hieraan vrijwel geen gevolg gegeven. Zoals eerder gemeld, is de structuur van Meerjaren- en Uitvoeringsprogramma's vrijwel direct verlaten. Integraal handhaven wordt vooral ingevuld door informatie-uitwisseling en minder in gezamenlijk en in samenwerking optreden. Daarmee voldoet de huidige praktijk slechts in geringe mate aan datgene wat in de Kadernota is vastgesteld.

De "Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden" die als tweede belangrijk normatief kader is gebruikt geeft de ook in hoofdstuk 2 gegeven omschrijving van programmatisch en integraal handhaven:

Goede handhaving verloopt volgens een plan. Het bevoegd gezag maakt dat plan en wel in de vorm van een handhavingsprogramma. Dan zijn het niet de incidenten die bepalen wanneer het gezag achteraf met handhavingsproblemen wordt geconfronteerd, maar dan bepaalt het gezag vooraf het beleid. Door programmatisch handhaven neemt het gezag het heft in eigen handen.

Een handhavingsprogramma voldoet aan de volgende kenmerken:

Het is cyclisch, wordt voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd.

Het is democratisch, want de volksvertegenwoordiging stelt het programma vast.

Het is integraal en heeft betrekking op alle sectoren waarbinnen het bevoegd gezag met handhavingsactiviteiten wordt geconfronteerd; het is bovendien integraal in de zin dat het alle sectoren onderling verbindt om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken.

Het is transparant in die zin dat het bevat:

- Visie op het handhaven.*
- Inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken en de knelpunten.*
- Prioriteitenstelling.*
- Doelen, zoals nalevingsniveaus, die met handhaving zouden moeten worden bereikt.*
- Methoden om die doelen te bereiken.*
- Kosten van die methoden in termen van mensen en middelen.*

Het maakt ook duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt.

Het is informatiegestuurd, in de zin dat handhaven geschiedt op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep.

De huidige handhavingspraktijk afgezet tegen deze omschrijving leidt ook tot de conclusie dat in Leeuwarden in geringe mate wordt voldaan aan integraal en programmatisch handhaven. Het is onvoldoende cyclisch, niet democratisch vastgesteld, onvoldoende transparant, er wordt niet over handhaving als onderwerp op zich gerapporteerd en integraliteit betekent vooral informatie-uitwisseling. De huidige handhavingspraktijk in Leeuwarden bevat elementen van integraal en programmatisch handhaven, met name op het niveau van de vijf sectoren, maar beide begrippen zijn niet volledig uitgewerkt. De implementatie van de Kadernota heeft slechts zeer gedeeltelijk plaatsgevonden. Op sectoraal niveau zijn wel stappen gezet, maar zijn niet alle elementen aanwezig.

4.2 Verklarende factoren

Met alle respondenten individueel en tijdens de workshop is gesproken over mogelijke oorzaken voor de bovenstaande bevindingen, ter beantwoording van het tweede deel van de probleemstelling. Daaruit zijn de volgende factoren naar voren gekomen:

- *Kadernota weinig concreet*

De definities van programmatisch en integraal handhaven zoals gegeven in de Kadernota bieden weinig houvast in de praktijk. Doordat de implementatie stokte is er niet tot een nadere concretisering gekomen.

- *Weinig bestuurlijk-politieke druk*

Geconstateerd is dat er vanuit het bestuur weinig druk is uitgeoefend om tot een verdere implementatie te komen van de Kadernota. Ook het ontbreken van terugmeldingen aan de Raad heeft niet tot vragen geleid. Overigens ondervinden handhavers in individuele gevallen wel steeds waar nodig bestuurlijke rugdekking. Hier gaat het echter om de slag naar meer programmatisch en integraal.

- *Personele wisselingen*

Direct na het vaststellen van de Kadernota zijn centrale personen, waaronder de auteurs van de nota en de burgemeester, van positie veranderd. Dit heeft de continuïteit

in de aansturing bemoeilijkt. Daarnaast zijn de leidinggevendenden steeds meer manager van grote afdelingen geworden, zodat er weinig capaciteit overbleef op beleidsniveau.

- *Organisatorische ontwikkelingen*

Met de nieuwe organisatie van de handhaving wordt al een belangrijke stap gezet naar bredere inzetbaarheid. Naast de aandacht die deze en eerdere reorganisaties vergen en die concurreert met het bijhouden van de cyclische planning en verantwoording zoals voorzien in de Kadernota, worden deze ook als een alternatieve vorm van integraliteit gezien. Soms is ook de regelgeving verbeterd zodat er minder potentiële frictiepunten tussen regelingen bestaan.

- *Aansturing en verantwoording sectoraal*

De wijze van aansturing en verantwoording is sterk sectoraal gericht. Een nota die dwars door deze structuur heen gaat, is lastig onder te brengen in de bestaande kaders.

- *Achterstanden in de handhaving*

Bij een aantal sectoren was een achterstand in de vergunningverlening. De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van het inlopen van die achterstanden, alvorens het verder professionaliseren van de handhaving kon worden opgepakt. Terwijl de bevindingen bij de aspecten programmatisch en integraal niet steeds positief zijn, wordt door velen benadrukt dat de omvang en kwaliteit van de handhaving als zodanig in deze periode sterk zijn toegenomen.

- *Landelijke prioriteitsstelling*

Voor een aantal sectoren geldt dat prioriteiten met name landelijk worden bepaald. Voor die sectoren is het programmeren op de schaal van Leeuwarden minder zinvol. Overigens doet dat niets af aan de noodzaak tot afstemming met andere sectoren. Landelijke ontwikkelingen kunnen overigens ook integraliteit bevorderen zoals met de komst van de Wabo. Dit leidt dan wel weer de aandacht af van de implementatie van de eigen Kadernota.

- *Veranderende inzichten*

Met name ten aanzien van integrale handhaving zijn de inzichten veranderd. Nu wordt onderkend dat er grenzen zijn aan de multi-inzetbaarheid van handhavers. Beleidsterreinen vragen om hun eigen specifieke expertise. Ook de relatief lage meerwaarde van de pilot Grote Hoogstraat speelt een rol bij het verder weinig oppakken van integrale handhaving

- *Verskillende systemen*

Sectoren gebruiken verschillende (software)systemen bij het plannen en administre-

ren van handhavingsactiviteiten. Dat bemoeilijkt de coördinatie in de dagelijkse praktijk.

De bovenstaande lijst van factoren maakt inzichtelijk waarom implementatie van de Kadernota niet verder is gekomen dan zoals gerapporteerd in hoofdstuk 3. Het oordeel in hoeverre deze factoren een *acceptabele* verklaring vormen voor de gerapporteerde feiten, is niet aan de onderzoekers.

4.3 Slotbeschouwing en oplossingsrichtingen

Uit de gehouden interviews kan worden gereconstrueerd dat de achterliggende doelstellingen van de Kadernota tweeledig waren. Ten eerste diende de handhaving efficiënter en effectiever te verlopen. Ten tweede diende de last voor de doelgroepen van handhaving (burgers, bedrijven) te verminderen door een beter gecoördineerd optreden. Het beeld dat de huidige praktijk oproept sluit slechts beperkt aan bij deze verwachtingen. Integraal en programmatisch handhaven is minder ver ontwikkeld dan de Kadernota voorzag. Voor de doelgroepen is weinig veranderd. Gezamenlijk optreden komt relatief weinig voor. Overigens is het de vraag of dit argument valide is. Het beeld dat burgers en bedrijven met grote regelmaat te maken krijgen met handhaving verdient nuancering. Vanuit de doelgroepen bezien is dan ook slechts een beperkte winst te behalen.

Dit onderzoek wijst uit dat de Kadernota slechts in beperkte mate is geïmplementeerd. Daarmee zijn niet de doelstellingen behaald zoals beoogd. Toch willen we wijzen op positieve effecten die wel degelijk traceerbaar zijn, met name binnen de vijf sectoren. Ook tussen sectoren zijn de lijnen korter geworden, is er meer onderling contact en vindt meer informatie-uitwisseling plaats. Dat heeft geresulteerd in een duidelijker beeld over wat integrale en programmatische handhaving kan inhouden en betekenen. Ook is geleerd over de verschillende manieren waarop kan worden gehandhaafd, van zacht optreden tot bestuursdwang. Daar komt bij dat met de huidige inzichten volledige implementatie van de Kadernota niet door iedereen zinvol wordt geacht. Met name ten aanzien van integrale handhaving is een leerproces opgetreden.

De Kadernota Handhaving heeft het momentum gecreëerd om deze leerervaringen mogelijk te maken. De invoering op 1 januari 2009 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de omgevingsvergunning bieden een kans op een nieuw momentum. De omgevingsvergunning komt in de plaats van de bouwvergunning, milieuvergunning, kapvergunning, monumentenvergunning en ruim 20 andere gemeentelijke en provinciale toestemmingen. De vergunningverlening wordt daarmee aanzienlijk integraler, wat logischerwijs doorwerkt in de handhaving. De totstandkoming van een centrale afdeling handhaving, zoals nu wordt voorzien, kan een belangrijke stap betekenen in het proces van verdere versterking.

Hoewel het zwaartepunt van het onderzoek lag bij het beschrijven van de huidige uitvoeringspraktijk, is gedurende het project een aantal oplossingsrichtingen geïdentificeerd die van waarde kunnen zijn bij het vormgeven aan toekomstige handhaving in Leeuwarden. Deze oplossingsrichtingen zijn vooral het resultaat van het gesprek met betrokkenen tijdens de workshop.

1 Actualiseren Kadernota

De vigerende Kadernota Handhaving, onderwerp van onderzoek, stelt doelstellingen en structuren voor die niet meer passen bij het huidige denken over handhaving. Met name de gedachten over integrale handhaving en de beperkingen daarbij zijn verder ontwikkeld dan vijf jaar geleden. Daarnaast nopen nieuwe wettelijke kaders (de nieuwe Wabo), die al wel tot organisatorische wijzigingen leiden, ook tot het herijken van het handhavingsbeleid. Professionele handhaving vraagt om een actuele onderliggende nota die door de Raad wordt bekrachtigd.

2 Stuurgroep Handhaving

Een schakel die momenteel mist is een platform dat vorm en inhoud kan geven aan bovensectorale aansturing. De Stuurgroep Handhaving had die potentie en zou opnieuw opgericht kunnen worden en eventueel onder leiding kunnen staan van een aan te wijzen verantwoordelijk coördinerend wethouder.

3 Coördinerend wethouder

Van belang is om door de gehele organisatie de aandacht voor integrale en programmatische handhaving te verankeren. Op operationeel niveau is al het nodige bereikt. Naast de hierboven genoemde stuurgroep past hierbij ook het opnieuw benoemen van een portefeuillehouder in het College van B&W. Deze heeft overigens niet de totale handhaving op alle deelterreinen tot taak. De belangrijkste functie is het bewaken en aansturen van het integrale en programmatische karakter van de handhaving. Ook het opnieuw opstarten van jaarlijkse Meerjarenprogramma's en Uitvoeringsprogramma's hoort daarbij.

4 Aparte verantwoording Handhavingsprogramma's

De wijze van aansturing en verantwoording, die nu sterk sectoraal is gericht, is een belangrijke belemmering gebleken bij de implementatie van de Kadernota. Wanneer een cyclisch, transparant en democratisch proces wordt nagestreefd (de kern van programmatisch handhaven) dan vraagt dat om een duidelijke verantwoording. De specifieke vorm daarvan, bijvoorbeeld een apart hoofdstuk in de jaarrekening en programmabegroting of het werken met expliciete verwijzingen, is een kwestie die in overleg tussen College en Raad moet worden afgesproken.

Tot slot: bij de verklarende factoren hebben we gewezen op de vele personele wisse-

lingen en de uiteenlopende werkwijzen en systemen binnen sectoren. Van belang is te onderkennen dat zonder dat de juiste randvoorwaarden worden geschapen, bijvoorbeeld met betrekking tot de overdracht van dossiers, de effecten van de bovenstaande oplossingsrichtingen kleiner dan gehoopt kunnen zijn.

Bijlage 1: Analyse kader

De Rekenkamer heeft verzocht om een beknopte en leesbare toelichting op het analysekader dat door het CSTM gebruikt zal worden bij het onderzoek naar Handhaving in Leeuwarden. In dit stuk wordt deze gegeven. In ons onderzoek zal dit analysekader op de achtergrond van belang zijn, bijvoorbeeld als checklist bij de vragen die we stellen of bij een overzichtelijke presentatie van de uitkomsten. Bij een praktijkgericht onderzoek beschouwen wij het als gereedschap, niet als onderzoeksdoel.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is: "Wordt sinds het vaststellen van de Kadernota Handhaving in 2003 binnen de gemeente integraal en programmatisch gehandhaafd? Zo nee, wat zijn hiervan de oorzaken?"

Het eerste deel van deze vraag is een beschrijvende vraag. Het analytisch kader voor de beantwoording van een beschrijvende vraag kan zich beperken tot het verduidelijken van de *reikwijdte* (handhaving op welke terreinen) en de *aspecten* van 'integraal' en 'programmatisch' die in de beschouwing worden betrokken. In paragraaf 2.2 van ons voorstel wordt dit uitgewerkt. Zoals daar verwoord, wordt bij het beoordelen van de wijze van handhaving met name gebruik gemaakt van een tweetal documenten. Het eerste relevante document is uiteraard de Kadernota Handhaving zelf. Daarin wordt omschreven op welke wijze integraal en programmatisch ingevuld zouden gaan worden in Leeuwarden. Een tweede belangrijk document is de "Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden" die in 2006 is uitgegeven door het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (Ministerie van Justitie). De gevonden praktijken zullen naast deze beide documenten worden gelegd om een gefundeerd antwoord op de eerste vraag te kunnen geven. Het vooronderzoek heeft al laten zien dat het antwoord op de eerste vraag waarschijnlijk in veel opzichten 'nee' zal zijn. Daarmee wint het tweede deel van de hoofdvraag aan belang.

Het tweede deel van de hoofdvraag is een verklarende vraag. Om zo'n vraag te beantwoorden is een goed analytisch kader belangrijker dan bij een beschrijvende vraag. Wij gaan ervan uit dat de wijze van al dan niet integraal en programmatisch handhaven voortkomt uit de activiteiten van en interacties tussen mensen, al dan niet als vertegenwoordiger van een organisatie (onderdeel). Het analysekader dat wij bij de bestudering van zulke processen gebruiken is de op het CSTM ontwikkelde "contextuele interactietheorie". In dit analysekader worden drie grote stromingen in de sociale wetenschappen verenigd. Hieronder geven we een korte beschrijving, toegespitst op het onderhavige onderzoek. In de bijlage is een beknopte algemene beschrijving opgenomen van de theorie.

Sommige sociale wetenschappers, die op hun beurt weer uiteenlopende theorieën gebruiken, deels sociaal psychologische, bezien processen tussen mensen voornamelijk vanuit de invalshoek van de *motivatie*. Zien de betrokkenen het als hun eigen belang om meer integraal en/of programmatisch te handhaven? Stellen ze zich ook echt tot doel om dat te proberen te verwezenlijken? In hoeverre voelen ze de druk van anderen om dat wel of niet te doen? Hebben ze het idee dat ze het zouden kunnen als ze het zouden willen of zijn ze op voorhand gedemotiveerd doordat ze geloven van niet?

Andere sociale wetenschappers en theorieën, deels economische en politicologische, bekijken alles voornamelijk vanuit de invalshoek van *hulpbronnen* die capaciteit en onderling ook macht opleveren. Het gaat daarbij om hulpbronnen als geld, personeel, materiële hulpmiddelen, juridische rechten, beschikbaarheid van informatie, tijd en vertrouwen of respect. Pogingen om tot meer integrale of programmatische handhaving te komen kunnen vastlopen op te weinig hulpbronnen om dat te verwezenlijken, of in het geval er onderlinge meningsverschillen zijn op een gebrek aan kracht van de voorstanders. Macht is overigens in eerste instantie een zaak van reputatie, maar als het er op aankomt, moet hij ook waargemaakt kunnen worden.

Verhoudingsgewijs nieuw is de grote aandacht van weer andere wetenschappers voor de invloed van *cognities*, de manier waarop mensen tegen een situatie aankijken. Niemand kijkt onbevangen, iedereen heeft een "bril" op waardoor bepaalde zaken benadrukt worden en andere 'uit focus' blijven. De beschikbare gegevens worden gefilterd door onze waarnemingen en redeneringen over die waarnemingen, zodat verschillende mensen heel uiteenlopend tegen dezelfde situatie aan kunnen kijken. Toch is het de situatie zoals men die ziet en niet een abstracte "objectieve" situatie die (mede) van invloed is op wat mensen doen. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen zijn dat diverse betrokkenen het beeld hebben dat ook wanneer men niet naar de letter van de Kadernota handelt, men dat wel in de geest ervan doet en dat er dus eigenlijk geen probleem is. Of dat men wel openstaat voor zulke ontwikkelingen maar dat het initiatief van anderen zou moeten komen en men dus op elkaar aan het wachten is.

De "contextuele interactietheorie" gaat ervan uit dat alle drie deze benaderingen waarde hebben en dus tegelijk in de beschouwing betrokken moeten worden. Daarbij beïnvloeden de drie elkaar zonder dat ze volledig tot een of twee te herleiden zijn. De eigenschappen van de betrokkenen (motivatie, hulpbronnen, cognities) vormen de eerste context van waaruit verklaard kan worden wat er gebeurt. Daarom heen zitten nog weer andere 'schillen'.

De eerste is die van de *specifieke context*. Daarmee bedoelen we de in dit geval bijvoorbeeld de Kadernota, maar ook de andere relevante documenten en eerdere besluiten die een rol spelen en die we in ons onderzoek in de documentanalyse zullen betrekken.

Meer omvattend is de *structurele context*. Daarbij gaat het niet om eigenschappen van afzonderlijke betrokken personen of organisatie(onderdelen), maar om de manier waarop formeel en informeel het bestuur rondom handhaving in Nederland is georganiseerd. Dat wordt steeds vaker ook wel als 'governance' aangeduid. Deze context gaan we in dit onderzoek er vooral bij betrekken als we denken dat deze via de motieven, hulpbronnen en cognities van de betrokkenen van invloed is op wat er in Leeuwarden gebeurt. Wij onderscheiden daarbij vijf aspecten. In het algemeen geldt dat hoe samenhangender elk van die aspecten is en ook hoe samenhangender zij onderling zijn, des te vruchtbaarder invloed dat heeft op de eigenschappen van de betrokkenen in de praktijk. Het gaat om de samenhang en afstemming tussen de *niveaus*, intern, tussen personen en afdelingen in de organisatie, maar ook extern met provincie en rijk. Het volgende aspect is dat van de horizontale contacten tussen de betrokkenen in interne en externe *netwerken*. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de conferenties en cursussen waarop handhavers uit diverse gemeenten met elkaar in contact komen. Een derde aspect is dat van de *probleemperceptie* en daaraan gekoppelde doelambities. In het land wordt op verschillende manieren over handhavingstekorten gedacht en over de rol van meer integratie en een programmatische aanpak om deze aan te pakken. Dan volgen de *strategieën en instrumenten*. Bij het CSTM hebben we bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het stimuleringsprogramma HoN en de daarbij gebruikte instrumenten. Tot slot gaat het ook om de *verantwoordelijkheden en hulpbronnen* die aan de uitvoering beschikbaar worden gesteld. Hierbij is voor dit onderzoek vooral van belang dat de verschillende beleidsvelden soms heel verschillend zijn op dit punt, wat bij integrale handhaving moeilijk is en de vrijheidsgraden van een gemeente bij programmatische handhaving kan beperken. Het verschil met de hulpbronnen als eigenschap van afzonderlijke betrokkenen is dat het hier gaat om datgene wat landelijk op de diverse beleidsvelden en in algemeen handhavingsbeleid ter beschikking wordt gesteld.

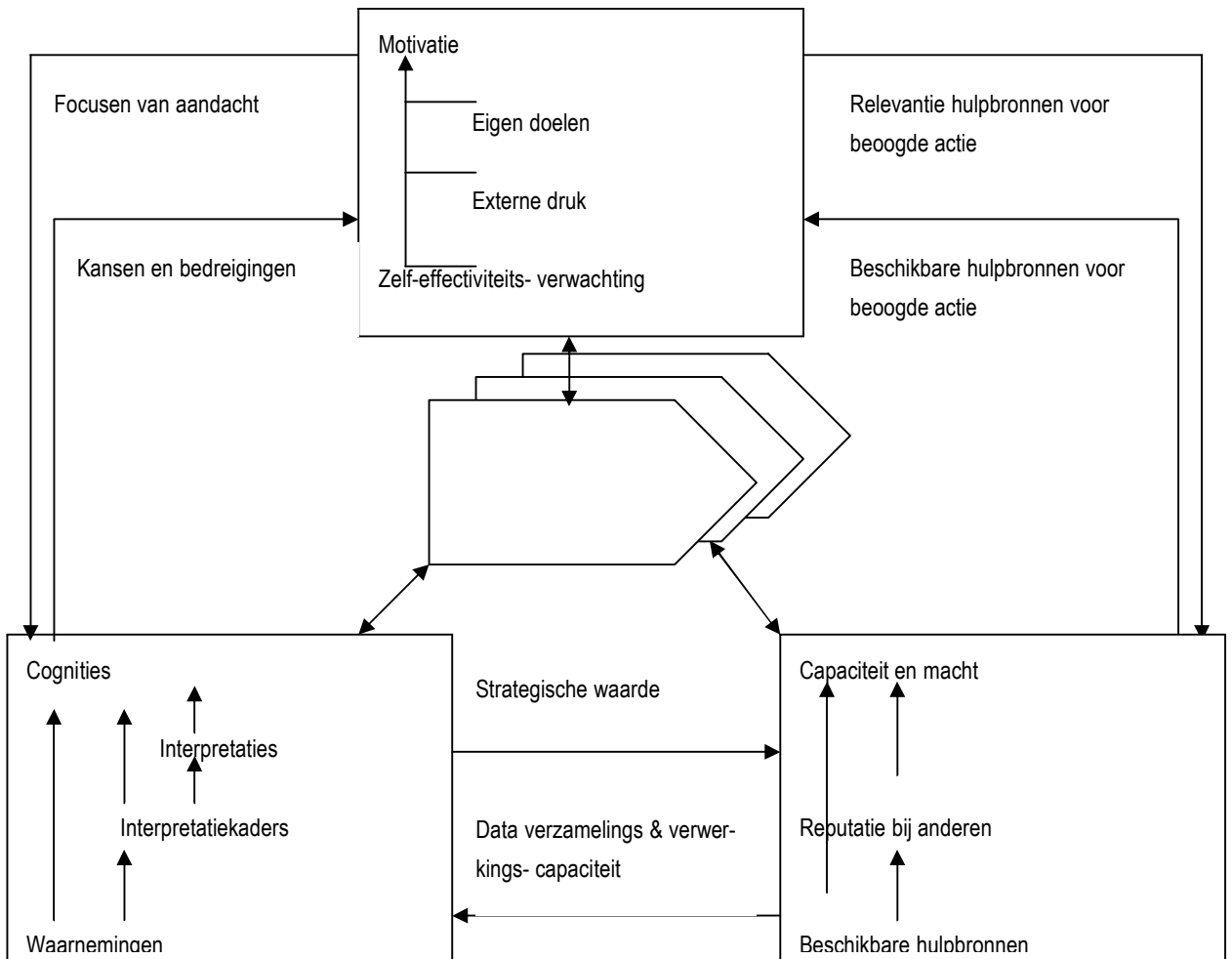
Nog meer omvattend dan de structurele context is de *algemene context*. Het gaat hier om zaken als het politiek stelsel, de ontwikkeling van de economie, de feitelijke probleemsituatie, de culturele context en de technologische ontwikkelingen. Wij verwachten niet dat we deze 'schil' in dit onderzoek zullen hoeven te betrekken.

Dit analysekader geeft een veelzijdig beeld van de mogelijke oorzaken van de mate waarin integraal en programmatisch handhaven in Leeuwarden zich ontwikkeld heeft. Daarmee wordt voorkomen dat een eenzijdig beeld ontstaat waarbij naar een of enkele factoren wordt gewezen als oorzaak, terwijl het oplossen daarvan niets zou uithalen omdat er ook nog andere in het spel zijn.

Zoals hierboven gesteld, zijn de verschillende elementen uit het analysekader leidend voor de interviewvragen (open interviews). Deze vragen zullen dus betrekking hebben op vijf onderdelen:

- Motivatie
- Hulpbronnen
- Cognities
- Specifieke context
- Structurele context

De samenhang tussen de verschillende onderdelen van het analysekader worden in de bijlage schematisch weergegeven.



Uitgangspunten:

- Beleidsprocessen zijn interactieprocessen
- Vele factoren zijn van invloed maar alleen omdat en voor zover zij de eigenschappen van de betrokken actoren beïnvloeden
- Een eerste laag van zulke factoren wordt in de boxen aangegeven; natuurlijk kunnen ook deze onderliggende factoren weer door talrijke factoren binnen en buiten het systeem worden beïnvloed
- Deze eigenschappen zijn: hun motivatie, hun cognities (voor waar aangenomen informatie) en hun hulpbronnen, die capaciteit en onderlinge macht opleveren
- Deze drie groepen eigenschappen zijn wel op elkaar van invloed, maar kunnen niet tot een of twee worden beperkt zonder veel inzicht te verliezen
- De eigenschappen van de actoren vormen het proces, maar worden op hun beurt ook weer door het proces beïnvloed en kunnen dus geleidelijkaan veranderen
- De eigenschappen van de actoren worden ook van buitenaf beïnvloed door een specifieke context van eerdere beslissingen en specifieke omstandigheden en een structurele context van aspecten van governance
- Daaromheen is een nog omvattender ring van de algemene politieke, sociaal-culturele, economische, technologische en probleem contexten.

Bijlage 2: Lijst van Respondenten

1. Mevr. B. Bannink, sectormanager Bouwen, Wonen en Milieu, Voorzitter Stuurgroep Handhaving
2. Dhr. F. Crone, burgermeester van Leeuwarden
3. Dhr. B. van Doorn, sectormanager Projectenbureau Dienst Stadsontwikkeling en –Beheer. Coauteur Kadernota Handhaving
4. Mevr. M. van der Helm, bestuurlijk juridisch medewerker Juridische en Veiligheidszaken
5. Dhr. J.H. Laarman, teamleider Bouw-, Woning- en Monumententoezicht
6. Dhr. A. van Marrum, sectormanager Stadstoezicht
7. Dhr. R. Offringa, bestuurlijk juridisch medewerker Juridische en Veiligheidszaken
8. Dhr. A. Ploeg, brandweer Leeuwarden
9. Dhr. K. Spoelstra, teamleider Milieu
10. Dhr. S. Tolsma, sectormanager Juridische en Veiligheidszaken
11. Mevr. M. Vogelzang, sectormanager Wijkzaken. Medeauteur Kadernota Handhaving en ex-voorzitter Stuurgroep Handhaving
12. Dhr. T. Wold, sectormanager Risicobeheersing / Ondercommandant Brandweer Leeuwarden

Deelnemers aan de workshop op 20 mei 2008:

Dhr. Van Doorn, Dhr. Laarman, Mevr. Bannink, Dhr. Spoelstra, Dhr. Van Marrum, Dhr. Beuving, Mevr. Van de Helm, Dhr. Offringa

Bijlage 3: Gebruikte documenten

- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006) *Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden*, Ministerie van Justitie
- Gemeente Leeuwarden (2003) *Kadernota Integrale en Programmatische Handhaving gemeente Leeuwarden*
- Gemeente Leeuwarden (2004) *Projectplan Handhaving Grote Hoogstraat*, versie 1.0
- Gemeente Leeuwarden (2004) *Evaluatie project Integrale Handhaving Grote Hoogstraat*
- Gemeente Leeuwarden (2004) *Meerjarenprogramma Integrale en Programmatische Handhaving 2004-2006*
- Gemeente Leeuwarden (2006, 2007) Verslagen van het Coördinatieteam Handhaving
- Gemeente Leeuwarden (-2004) Verslagen van de Stuurgroep Handhaving
- Gemeente Leeuwarden (2006) *Conceptevaluatie "Onder Dak" Regeling Kamerverhuur*
- Ministerie van VROM (2007) *Bevindingen Nazorgonderzoek 2006*, VROM-inspectie
- Gemeente Leeuwarden (2004) *Sectornota Handhaving Bouwen en Wonen*, Dienst Stadsontwikkeling en Beheer
- Gemeente Leeuwarden (2005) *Toeziichts- en Handhavingsplan Bodemsaneringen en Bouwstoffenbesluit*, Dienst Stadsontwikkeling en Beheer
- Gemeente Leeuwarden (2006) *Sectorplan Eenheid Stadstoezicht*. Planjaar 2006
- Gemeente Leeuwarden (2007) *Sectorplan Eenheid Stadstoezicht*. Planjaar 2007
- Gemeente Leeuwarden (2008) *Sectorplan Eenheid Stadstoezicht*. Planjaar 2008
- Gemeente Leeuwarden (2002) *Handhaving in de Openbare Ruimte. Nota van de sector Beheer Openbare Ruimte*, Dienst Stadsontwikkeling en Beheer
- Brandweer Leeuwarden (2004) *Preventie-Activiteitenplan 2004-2007*, sector Risicobeheersing
- Gemeente Leeuwarden (2002) *Beleidsplan Brandweezorg en Rampenbestrijding van de gemeente Leeuwarden 2003-2006*
- Gemeente Leeuwarden (2006) *Terrassenbeleid Leeuwarden*, sector Algemene Zaken
- Gemeente Leeuwarden (2003) *Horecanota Gemeente Leeuwarden*, sector Juridische en Veiligheidszaken
- Gemeente Leeuwarden (2001) *Coffeeshopbeleid gemeente Leeuwarden*, sector Juridische en Veiligheidszaken
- Gemeente Leeuwarden (2007) *Handhavingarrangement Horeca*, sector Juridische en Veiligheidszaken
- Gemeente Leeuwarden (2007) *Handhavingarrangement Prostitutie (concept)*, sector Juridische en Veiligheidszaken
- Gemeente Leeuwarden (2006) *Beleidslijn Bibob*, besluit van het College van B&W en de Burgemeester van Leeuwarden
- Gemeente Leeuwarden (2003) *Aanpak Paracommerciële Inrichtingen*, sector Juridische en Veiligheidszaken
- Gemeente Leeuwarden (2003) *Productbeschrijving Ontheffing Drank- en Horecawet*, sector Juridische en Veiligheidszaken
- Gemeente Leeuwarden (2007) *Beleidsregel Ondergeschikte Horeca*, College van B&W en de Burgemeester van Leeuwarden
- Gemeente Leeuwarden (2007) *Criteria ter Bepaling van Hoog- of Laagdrempeligheid van een Horeca-inrichting t.b.v. de Verlening van een Aanwezigheidsvergunning voor Kansspelautomaten*
- Gemeente Leeuwarden (2007) *Memo Aanwezigheidsvergunning Kansspelautomaten*, sector Juridische en Veiligheidszaken
- Gemeente Leeuwarden (2006) *Memo Aanwezigheidsvergunning Kansspelautomaten*, sector Juridische en Veiligheidszaken
- Gemeente Leeuwarden (2006) *Wijziging van het Prostitutiebeleid*
- Gemeente Leeuwarden (2005) *Verbeterplan Professionalisering Milieuhandhaving Leeuwarden*

Bijlage 4: Samenvattingen per beleidsterrein

I Samenvatting beleidsterrein Brandweer

1). Verslag oriënterend gesprek vooronderzoek Handhaving met Tonnie Wold (2007). De Kadernota uit 2003 kent geïnterviewde niet. Afgelopen jaren heeft inhaalslag plaats gevonden op het gebied van gebruiksvergunningen. Controlefrequenties per type pand zijn landelijk vastgesteld. Integraal handhaven is een actueel onderwerp, het is nu al zo dat bij oplevering van een gebouw brandweer en BWMT samen controle doen.

2). Beleidsplan Brandweezorg en rampenbestrijding gemeente Leeuwarden 2003-2006.

Het Beleidsplan Brandweezorg en rampenbestrijding is het resultaat van het volgend proces: inventarisatie van de situatie zowel op het gebied van risico's als de (beheers-)middelen; evaluatie t.o.v. wettelijke en gangbare normen en richtlijnen; benoemen van verbeterpunten bij afwijkingen; formuleren van beleidsvoornemens. Periodiek – met een interval van max. 4 jaar – zal de inrichting en organisatie van de brandweezorg en rampenbestrijding worden geëvalueerd en zonodig bijgesteld.

Risico-inventarisatie. De risico-inventarisatie is in eerste instantie gebaseerd op de -in het kader van het provinciale project Partners in Preparatie (PiP) ontwikkelde- Risicokaart Fryslân. Het risicobeeld van de gemeente Leeuwarden is geïmplementeerd door de inventarisatie van risicovolle gebouwen en inrichtingen zoals gemaakt in het kader van PreventieActiviteitenPlan (Prevap). De opkomsttijd voor gebouwen en inrichtingen is aangegeven in de Handleiding Brandweezorg (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1992). Door de relatief overzichtelijke schaal is het, op voorwaarde van voldoende mensen en middelen en goede afspraken in regionaal verband, mogelijk de brandweezorg inclusief het operationeel optreden op nagevoel alle aanwezige risico's af te stemmen.

Beheersmiddelen. Aan de hand van de veiligheidsketen (proactief, preventie, preparatie, repressie en nazorg) wordt door de Burgermeester en Wethouders een aantal beleidskeuzes gemaakt:

De Brandweer Leeuwarden krijgt vanuit de optiek van de brandweezorg en rampenbestrijding een structurele adviesfunctie binnen ruimtelijke ontwikkelingen, integrale veiligheid, evenementenbeheer, etc. zowel lokaal als in regionaal verband.

De Brandweer Leeuwarden heeft een structurele en gestructureerde adviesfunctie in de afgifte van bouwvergunningen door de sector BWMT en Milieu van de gemeente Leeuwarden.

Een *Preventie-activiteitenplan (Prevap)* wordt in 2003 opgesteld.

De afgifte van de gebruiksvergunningen en controle op en handhaving van de naleving van de voorwaarden worden binnen de Brandweer Leeuwarden gescheiden uitgevoerd.

Handhaving inzake de gebruiksvergunningen wordt met alle betrokken partners afgestemd in de *Coördinatiegroep Handhaving*.

De achterstand op het gebied van de afgifte van gebruiksvergunningen is in 2007 weggevoerd.

Voor de formatie-uitbreiding ten behoeve van de preventietaak, is structureel € 322.400 in de

begroting van de Brandweer Leeuwarden opgenomen.

De preparatie op de brand- en ongevalbestrijding wordt overeenkomstig de landelijke richtlijnen voor onder meer opleiden en oefenen ingevuld. Daarmee wordt tevens voldaan aan de ARBO-eisen.

Voor realistisch oefenen zijn alleen in 2003 financiële middelen (ad € 72.000) ter beschikking gesteld.

De verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke rampenbestrijding wordt overgedragen aan de Commandant Brandweer Leeuwarden. Het gemeentelijk *Rampenplan* zal voortdurend worden geactualiseerd. De burgemeester stelt voor een drietal bedrijven in de gemeente een *Rampbestrijdingsplan* vast.

Teneinde uit te rukken volgens genormeerde opkomsttijden wordt de brandweerpost Noord voor dagbezetting gereed gemaakt. Vanaf 2003 worden voorbereidingen getroffen om met ingang van 2004 in geval van een brandalarm met twee blusvoertuigen en een redvoertuig uit te rukken die in beginsel tweezijdig aanrijden.

Voor het communicatiesysteem C2000 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden structureel een bedrag van € 57.000,- beschikbaar gesteld.

Regionale samenwerking. De gemeente Leeuwarden voldoet met de uitvoering van dit beleidsplan aan de afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt over de taakverdeling tussen de gemeente en de regionale brandweer in het kader van de brandweezorg en rampenbestrijding. De niet onaanzienlijke inspanningen voor de gemeente Leeuwarden zowel in financiële als personele zin, zullen mede worden gericht op het bevorderen van de samenwerking op het gebied van de brandweezorg en rampenbestrijding in regionaal verband.

Bedrijfsvoering. De uitvoering van de brandweezorg en rampenbestrijding wordt opgedragen aan de Commandant Brandweer Leeuwarden die daartoe onder meer de Brandweer Leeuwarden tot zijn beschikking heeft. De daarbij horende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd in een instructie.

In de organisatie en werkwijze van de Brandweer Leeuwarden heeft de Commandant Brandweer Leeuwarden vervolgens een aantal keuzen gemaakt die de slagvaardigheid en de efficiency van de organisatie bevorderen.

Doelstellingen 2003-2006.

De komende jaren zijn de doelstellingen als volgt:

- Algemeen. Brandweezorg en rampenbestrijding zijn systematisch, planmatig en transparant vorm gegeven in de gemeentelijke organisatie en bestuurlijk ingebed.
- Pro-actie. De Brandweer Leeuwarden is volgens vaste praktijk betrokken bij processen en ontwikkelingen die de risico's kunnen beheersen en de fysieke veiligheid kunnen bevorderen.
- Preventie. Binnen de gemeente wordt een actief – en integraal – brandpreventiebeleid gevoerd, dat bestaat uit vergunningverlening, controle, handhaving en voorlichting.
- Preparatie. De gemeente Leeuwarden en de Brandweer Leeuwarden in het bijzonder zijn adequaat voorbereid op het bestrijden van branden, (zware) ongevallen en rampen.
- Repressie. De Brandweer Leeuwarden is in staat haar uitrukfunctie adequaat en verantwoord, binnen de daarvoor gestelde normtijden, te verrichten.
- Nazorg. Nazorg wordt – zowel voor eigen hulpverleners als gedupeerden en slachtoffers

- adequaat vormgegeven. Ook evaluaties en terugkoppeling van leermomenten maken onderdeel uit van nazorg.
- Regionale samenwerking. In Fryslân bestaat één brandweerorganisatie, vormgegeven door alle Friese brandweerkorpsen en de regionale onderdelen die in regionaal verband samenwerken om de uitvoering van de brandweezorg en rampenbestrijding te optimaliseren. Ten tijde van grootschalige incidenten en rampen kunnen de Friese brandweerkorpsen optreden als één slagvaardige organisatie met een eenduidige bestuurlijke en operationele aansturing.
- Bedrijfsvoering. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden inzake de uitvoering van de brandweezorg zijn eenduidig aangegeven. De gemeente Leeuwarden heeft de personele kwantiteit en kwaliteit m.b.t. brandweezorg en rampenbestrijding afgestemd op de benoemde taken en doelstellingen.

3). Preventie-activiteitenplan 2004-2007.

Op het gebied van de gebruiksvergunningverlening en handhaving is een behoorlijke achterstand opgelopen onder andere als gevolg van personele onderbezetting. Om gestructureerd en planmatig de inhaalslag vorm te geven is een Preventie-activiteitenplan (Prevap) opgesteld.

Uitgangspunten: wet & regelgeving op het gebied van bouwen, gebruik en milieu, Beleidsplan brandweezorg en rampenbestrijding Leeuwarden 2003-2006, integrale handhaving zoals omschreven in Je Maintiendrai, handleiding Prevap (Ministerie van Binnenlandse Zaken), Ontwikkelingsplan Brandweer Leeuwarden en het databestand op basis van de gegevens van de afdeling Belastingen (WOZ).

Huidige situatie. Achterstand gebruiksvergunningen geïnventariseerd per 01.01.2004 (aantal objecten, aantal verleende vergunningen, percentage verleende vergunningen). Totaalpercentage van de verleende vergunningen is 40%. Naast de achterstand in de vergunningverlening ligt er ook op het gebied van controle van de verleende vergunningen nog veel werk te verwachten. De afspraak is dat het controleapparaat in 2007 geheel bij de tijd is en werkt volgens de in dit plan afgesproken frequenties. Om de inhaalslag te kunnen maken heeft Brandweer Leeuwarden een financiële impuls gekregen om daarmee extra menskracht te kunnen inzetten: 2 teamleiders, 6 preventie-inspecteurs, 1 preventie-controlefunctionaris en 1 managementassistent. Op basis van het aantal vergunningen dat moet worden afgegeven wordt een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit (uur per jaar, gebaseerd op eigen ervaringscijfers). Controlelast is afhankelijk van de categorie gebouw (controletijd) en de inspectiefrequentie. De werklast die voor controle noodzakelijk is vanaf juli 2007 wordt geschat. Overzicht welk deel van de achterstand in de vergunningverlening per jaar ingehaald dient te worden wordt opgenomen in de jaarplanning en samengevat in de meerjarenplanning.

II Samenvatting beleidsterrein Milieu

1). Toezichts- en Handhavingsplan Bodemsanering en Bouwstoffenbesluit (2005)

Aanleidingen voor het opstellen van een toezichts- en handhavingsplan zijn:

- Overdracht van alle bodemtaken en –bevoegdheden op grond van Wet bodembescherming (Wbb) van de provincies naar de rechtstreekse ISV gemeenten (vanaf 1 januari 2003 in Leeuwarden).
- Uitoefenen van toezicht en controle op het toepassen van bouwstoffen door de gemeente Leeuwarden (invulling op Bouwstoffenbesluit, vanaf juli 2001)
- Onderzoeken van VROM (2002) waaruit blijkt dat toezicht en handhaving op Saneringen en van het Bouwstoffenbesluit niet of onvoldoende plaatsvindt
- Gezamenlijk traject ter professionalisering van de milieuhandhaving opgestart door het rijk, de provincies, de gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders (2002). In het kader van dit traject worden o.a. de kwaliteitscriteria voor goede handhaving ontwikkeld gebaseerd op het ‘adequate handhavingproces’ van de Landelijke Coördinatiecommissie milieuhandhaving (LCCM). Op dit model en kwaliteitscriteria is het Toezichts- en Handhavingsplan gebaseerd.

Het doel van het toezichts- en handhavingsplan is een kader te stellen waarbinnen doelmatig en effectief toezicht en handhaving bij saneringen en het toepassen van bouwstoffen kan plaatsvinden.

Instrumentkeuze. De van toepassing zijnde wetgeving, regelgeving en beleid: Wet bodembescherming (Wbb), Wet milieubeheer, Wet Economische Delicten, AMvB Bouwstoffenbesluit, Kabinetsstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering, Handboek Handhaving (2000) en Integrale Handhavingnota (2002) van de gemeente Leeuwarden, e.a.

Doelen en condities – bodemsanering. Omdat een grote verscheidenheid bestaat in de uitvoering van sanering wordt i.p.v. een integrale controle gecontroleerd op specifieke aspecten van sanering. Er is een tabel opgesteld – “Tabel van Twintig” – met afwijkingen van de saneringsaspecten. In de tabel zijn tevens de kans dat een afwijking optreedt, het effect van de afwijking en het gemak waarmee het geconstateerd kan worden weergegeven. Dit resulteert in een weging op basis waarvan een prioritering kan worden gemaakt voor toezicht en handhaving. Door op een aantal saneringsaspecten te handhaven en deze periodiek te evalueren is er voldoende toezicht op de saneringen. Op basis van de evaluatie kan er voor de volgende periode op andere saneringsaspecten gehandhaafd worden als blijkt dat het naleefgedrag hoog is. In de tabel wordt ook aangegeven op welke manier er gehandhaafd wordt bij overtreding van de verschillende kernvoorschriften.

Doelen en condities – bouwstoffenbesluit. Voor invoering van het bouwstoffenbesluit is een implementatieplan opgesteld (1999) waarin wordt aangegeven dat preventieve handhaving wordt uitgevoerd: voorlichting, vooroverleg en het toezicht houden. Er wordt gehandhaafd op kernvoorschriften – “Tabel van Twaalf” – gebaseerd op het bouwstoffenbesluit en de ervaring met preventief toezicht. Hierbij is dezelfde systematiek gehanteerd als bij saneringen.

Strategie en Werkwijze.

Nalevingstrategie. “Fries Draaiboek Handhaving Milieuwetgeving” geldt als formeel handhavingsbeleid voor alle in Friesland actieve handhavinginstanties. Overtreding van één of meerdere kernbepalingen wordt gemeld aan het Bureau Milieuhandhaving van de politie Friesland (BMPF). Overige middelen: voorlichting, communicatie en publiciteit.

Toezichtstrategie. Bij bodemsanering is een viertal uitvoeringsmomenten waarop toezicht aangrijpt en op saneringsaspecten controleert. Bij toepassing van bouwstoffen bestaat controle en toezicht uit het controleren van meldingen en meldingsplichtigen, veldcontrole.

Repressieve handhaving. Afhankelijk van de overtreding en de gevolgen kan bestuursrechtelijk (bestuursdwang, dwangsom, boete), strafrechtelijk of middels een combinatie van beide gehandhaafd worden. Wordt per situatie en per overtreding bekeken. Ook verwerkt in Tabel van Twintig en Tabel van Twaalf.

Gedooagstrategie. Volgens landelijk beleidskader gedogen door afstemming met evt. belanghebbenden en adviseurs.

Interne en externe afstemming. Sanering. Afstemming binnen het team Bedrijfsmilieuzaken (het opstellen van beschikkingen en handhaving zijn gescheiden). Afstemming op gemeentelijk niveau tussen de teams Bouwen & Wonen, Milieuontwikkeling en Bedrijfsmilieuzaken. Ook afstemming op gemeentelijk/provinciaal niveau (bij verlenen of wijzigen van een vergunning). Afstemming met de GGD. Momenteel wordt niet deelgenomen aan een overlegstructuur op lokaal of regionaal niveau (zoals LMO, FMO).

Interne en externe afstemming. Bouwstoffen. Binnen de gemeente tussen Civiele Techniek, Wijkzaken, Bedrijfsmilieuzaken. Met andere overheden, bijv. Wetterskip Fryslan.

Uitvoering – bodemsanering. Uitvoeringsprogramma wordt één keer in de vier jaar opgesteld. Na 2 jaar tussentijdse evaluatie van het nalevinggedrag en de risico's van saneringsaspecten, nieuwe prioriteiten voor de komende periode.

Uitvoering – bouwstoffenbesluit. In te zetten capaciteit nader te bekijken. Momenteel wordt er een bodembeheersplan opgesteld. Er dient toezicht plaats te vinden bij grondverzet in het kader van bodembeheersplan.

Evaluatie. Procesbeschrijving voor het opstellen van beschikkingen en het uitvoeren van handhavingstaken zijn door een extern bureau opgesteld eind 2003. Toetsing door middel van interne audits. Verantwoordelijke kwaliteitszorg binnen de afdeling. Externe toetsing door andere organisatie (bijv. een ander bevoegd gezag gemeente).

Registratie afwijkingen en analyse. Resultaten monitoring en ervaringen uit de praktijk zijn input voor de risicoanalyse en de daarop volgende prioritering van de verschillende handhavingaspecten.

Verantwoording van inzet. Prestaties en resultaten worden weergegeven in de sectorafrekening, in combinatie met resultaten van monitoring en evaluatie.

Output & effecten komen tot uiting in het naleefgedrag van de handhavingaspecten. Middels monitoring van de verschillende indicatoren worden de effecten zichtbaar gemaakt. Deze gegevens vormen de input voor de risicoanalyse en de daaruit volgende prioritering van de handhavingaspecten.

Bijlage: tabel van twintig (sanering), tabel van twaalf (bouwstoffen).

2). Verbeterplan Professionalisering Milieuhandhaving Leeuwarden (2004).

Naar aanleiding van de discussienota "Met recht verantwoordelijk" hebben het Rijk (VROM, V&W), de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de regionale waterkwaliteitsbeheerders (UvW) begin 2002 besloten om gezamenlijk een project te starten ter verbetering van de (milieu)handhaving. Dit project heet "Professionalisering van de (milieu)handhaving". Het doel van het professionaliseringsproces is dat per 1 januari 2005 handhavingorganisaties een overeengekomen kwaliteitsniveau halen.

De stappen in dit professionaliseringstraject zijn – kort samengevat – de volgende:

- Gezamenlijk zijn kwaliteitscriteria voor (goede) handhaving ontwikkeld gebaseerd op het “adequate handhavingproces” van de Landelijke coördinatiecommissie milieuhandhaving (LCCM). Deze criteria zijn op 1 november 2002 vastgesteld.
- Vanaf 1 november 2002 hebben alle gemeenten, waterschappen, provincies, VROM inspecties en de Inspectie Verkeer- en Waterstaat hun huidige uitvoeringskwaliteit tegen het licht gehouden door een zelfevaluatie. Dit is gebeurd aan de hand van een landelijke vragenlijst, die 1 november 2002 is vastgesteld op basis van de set criteria.
- Begin 2003 heeft bij elke instantie een externe audit over de evaluatie plaats gevonden. Alle evaluaties samen leveren provinciaal en landelijk een nulmeting op.
- Vanuit deze uitgangssituatie is bepaald wat er nog moet gebeuren om de kwaliteit en professionaliteit per provincie op het gewenste niveau te krijgen. De provincies zijn hierbij aangewezen als regisseur. De bereikte resultaten worden onder verantwoordelijkheid van de regisseurs op landelijk vastgestelde ijkmomenten getoetst.

Het professionaliseringsproces voor de sector milieu maakt onderdeel uit van een gemeentebreed professionaliseringsproces voor de handhaving. Alle sectoren van de gemeente Leeuwarden, die met handhaving belast zijn, zijn druk bezig met een kwaliteitsslag voor de handhaving.

Het proces van professionalisering van de handhaving bestaat uit een aantal fases:

- 1). Het vaststellen van de kwaliteitscriteria waar de uitvoering van de individuele organisatie aan moet voldoen;
- 2). De nulmeting van de huidige uitvoeringskwaliteit
- 3). Het ontwikkelen van bestuurlijke opties en de organische groei.

Het verbeterplan van de milieuhandhaving is een deelstap binnen de fase van de derde fase (organische groei). Het is opgesteld conform de notitie van de provincie “Kaders verbeterplannen professionalisering (milieu)handhaving” van april 2003. Per verbeterpunt wordt aangegeven hoe de te realiseren verbeteringen worden aangepakt:

Probleemanalyse. Er heeft een analyse plaatsgevonden op basis van praktische ervaring. Prioriteitstelling is gedaan op basis van de categorie-indeling. Deze dient te worden vastgesteld. Beleidscapaciteit (senior milieu-inspecteurs) is beschikbaar.

Organisatorische condities (bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren). Team bedrijfsmilieuzaken van de gemeente Leeuwarden heeft in 2000 als proefproject een 24-uurs bereikbaarheidsregeling gehad voor milieuklachten buiten kantooruren. Op dit moment laten de bestaande capaciteit en middelen een 24-uurs bereikbaarheidsregeling niet toe. Indien extra formatieplaatsen gehonoreerd worden, zal onderzocht worden of een 24-uurs bereikbaarheidsregeling opnieuw getroffen kan worden.

Nalevingstrategie. Op dit moment is geen document beschikbaar die een nalevingstrategie met de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving beschrijft. Dit document moet worden vastgesteld.

Interne en externe afstemming. Bij gelijktijdige bevoegdheid van meerdere handhavingorganisaties handelt de gemeente Leeuwarden op basis van praktische ervaring. Dit is niet schriftelijk vastgelegd. Er moet een document worden opgesteld, waarin dergelijke afspraken worden vastgelegd.

Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling. Communicatie met betrekking tot toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten wordt niet schriftelijk vastgelegd in een communicatieprotocol. Er moet daarom een document vastgesteld worden,

waarin een communicatieprotocol is opgenomen.

Omvang van de handhavingcapaciteit. De daadwerkelijke beschikbare capaciteit in 2002 was minder dan de capaciteit in de uitvoeringsplannen door uitstroom van personeel. In 2004 zijn 2 van de 4 aangevraagde formatieplaatsen voor handhaving gehonoreerd. De gemeenteraad heeft aangegeven de handhaving als politieke prioriteit te zien. Bij de behandeling van de kaderbrief en de programmabegroting zal de gewenste extra handhavingcapaciteit in de afwegingen worden betrokken. In de Integrale handhavingsnota van de gemeente Leeuwarden, waarin richtlijnen en kaders worden gegeven voor de verschillende handhavingssectoren, zijn de extra formatieplaatsen met betrekking tot handhaving eveneens opgenomen.

Kwaliteitsborging. De gemeente Leeuwarden zal in de toekomst gebruik gaan maken van een digitale versie van de uitvoeringsprocedures en werkafspraken, om de kwaliteit van de documenten te waarborgen en de dienstverlening naar de gebruikers toe te verhogen. Toetsing en actualisatie doet de gemeente Leeuwarden zelfstandig.

Een overzicht van de fasering in tijd en geld voor uitvoering van het verbetertraject:

| Project: | Realisatiedatum: | Beschikbare middelen: |
|----------------------------|-------------------|----------------------------------|
| Probleemanalyse | 1 mei 2004 | Beleidscapaciteit |
| Nalevingsstrategie | 1 augustus 2004 | Beleidscapaciteit |
| Externe afstemming | 15 september 2004 | Beleidscapaciteit |
| Communicatieprotocol | 1 november 2004 | Beleidscapaciteit |
| Extra handhavingcapaciteit | 2005 | Middelen worden aangevraagd 2005 |
| Kwaliteitsborging | Continu | Beleidscapaciteit |

Voor de uitwerking van de verbeterpunten is beleidscapaciteit aanwezig. Uit de tijdsregistratie zal blijken hoeveel uren en kosten hiermee gemoeid zijn. De uitwerking van de verbeterplannen zal in principe zelfstandig worden uitgevoerd. Indien een gezamenlijke provinciebrede actie zal worden ondernomen, zal de gemeente Leeuwarden hierbij aansluiting zoeken. De gemeente Leeuwarden sluit aan bij de landelijke monitoringsmomenten.

III Samenvatting beleidsterrein Juridische en Veiligheidszaken

1). Oriënterend gesprek Vooronderzoek Handhaving met Sjoerd Tolsma (2007). Binnen de sector JVZ zijn diverse handhavingnota's gemaakt: horeca, prostitutie. Integraal handhaven gebeurt volgens geïnterviewde niet. De Kadernota is oud en het vervolg daarop is 'doodgebloed' nadat de Stuurgroep een nieuwe voorzitter kreeg. Er was wel een initiatief om opnieuw zo'n actie als de Grote Hoogstraat te organiseren, maar daar is niks van gekomen.

2). Memo's aanwezigheidsvergunning speelautomaten (2006 en 2007). Gemeente Leeuwarden heeft nog geen uitvoering gegeven aan de laatste wijziging (per 01.06.2000) van de Wet op de Kansspelen. Vanaf 1 januari 2001 mogen in laagdrempelige horeca geen kansautomaten meer worden geplaatst; in hoogdrempelige horeca worden max. 2 automaten toegestaan. Vergunning wordt voor een (vol) kalenderjaar verleend. In Leeuwarden zijn de laag- en hoogdrempelhoreca nog niet goed in kaart gebracht. Landelijk zijn er twijfels over de doelmatigheid: onderscheidt tussen hoog- of laagdrempeligheid blijft een knelpunt. Voor de situatie in Leeuwarden wordt voorgesteld om vanaf 2008 alleen hoogdrempelige inrichtingen in aanmerking te laten komen voor een vergunning voor kansspelautomaten. Procedure ten aanzien van de ingekomen aanvragen: 1). Bestaande ondernemers, geen twijfel – verlenen; 2). Bestaande ondernemers, twijfel – aangepaste vergunning verlenen; 3). Nieuwe ondernemers, niet hoogdrempelig – niet verlenen. Ter toetsing van de evt. hoogdrempeligheid van inrichtingen zijn criteria neergelegd in het volgende stuk:

3). Criteria ter bepaling van de hoog- of laagdrempeligheid van een horeca-inrichting t.b.v. de verlening van een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten. Een hoogdrempelige horeca-inrichting: 1). Beschikt over een drank- en horecavergunning; 2). Staat op zichzelf en er vinden geen andere activiteiten plaats; 3). De activiteiten richten zich op personen ouder dan 18 jaar. In het algemeen geldt dat cafés en restaurants hoogdrempelig zijn en dat discotheken, eetcafés, cafetaria's en snackbars als laagdrempelig worden aangeduid. Bij sommige typen horecazaken bestaat onduidelijkheid over hoog- of laagdrempeligheid, hierbij worden aparte criteria gehanteerd (per inrichting afzonderlijk genoemd met voorbeelden). Stroomdiagram ter bepaling hoog- en laagdrempeligheid.

4). Beleidslijn Bibob. Wet "Bevordering Integriteitbeoordeling door het Openbaar Bestuur" biedt het gemeentebestuur de mogelijkheid in bepaalde aangewezen sectoren, zoals de horeca, gebruik te maken van een extra weigering- of intrekkinggrond. De wet Bibob wordt van toepassing verklaard op vergunningen voor de horeca (incl. coffeeshops), seksinrichtingen en speelautomatenhallen. Toelichting beleidslijn die wordt gevolgd bij aanvragen voor deze vergunningen (gevallen van lichte toets, diepgaande toets, advies aan het landelijk bureau Bibob). Vastgesteld door het College van B&W en de Burgermeester op 25.04.2006.

5). Coffeeshopbeleid gemeente Leeuwarden (2001).

Probleemstelling en achtergrond. Sinds het vaststellen van het coffeeshop beleid in 1997 doen zich de volgende knelpunten voor die aanleiding geven tot herziening van het huidige beleid:

- Door geen vastgesteld maximum aan het aantal coffeeshops heeft Leeuwarden in verhouding tot andere middelgrote steden in Nederland veel coffeeshops – in totaal 14;
- Het is gebleken dat de vestiging van coffeeshops in een aantal gevallen een negatieve invloed heeft op het woon- en leefklimaat in de binnenstad;
- Onder een 1000-tal bewoners van de binnenstad, vindt 50% van de bewoners dat er teveel coffeeshops zijn; 25% is van mening dat er genoeg zijn;

Het toekomstige coffeeshopbeleid. Ten einde een meer maatschappelijk draagvlak van acceptatie van coffeeshops en een betere sturing van vestigingslocaties te bewerkstelligen, wordt voorgesteld:

- vestiging van coffeeshops uitsluitend binnen de stadsgrachten toe te staan;
- verkoop van softdrugs is alleen toegestaan vanuit alcoholvrije drankhorecabedrijven;
- een maximumstelsel voor coffeeshops in te voeren (12);
- in principe geen vestiging van coffeeshops in specifieke woonstraten en het winkelgebied van de binnenstad toe te staan;
- vestiging van coffeeshops niet in het deconcentratiegebied van de binnenstad toe te staan;
- vestiging van coffeeshops in dezelfde straten waar scholen voor voortgezet onderwijs en jongerencentra zijn gevestigd te verbieden;
- vestiging van coffeeshops op locaties waardoor vermenging met andere activiteiten ontstaan, die invloed hebben op het woon- en leefklimaat, zoals bijvoorbeeld bij opvanglocaties voor dak- en thuislozen, verslaafdenzorg enz. te voorkomen.
- geen vestigingslocaties voor coffeeshops aan te wijzen maar deze meer over de binnenstad te spreiden met een maximum van twee coffeeshops per straat;
- geen toegang van en verkoop aan jongeren beneden de 18 jaar;

Bestuursbevoegdheid. Het OM, de gemeente en de politie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de handhaving van de Opiumwet, voor zover het openbare inrichtingen betreft. Wettelijke grondslag voor de bevoegdheden: Gemeentewet en de Opiumwet. Er is een handhavingarrangement opgesteld waarbij een integrale samenwerking tussen het Openbaar Ministerie arrondissement Leeuwarden, politie district Midden Friesland en de burgemeester van Leeuwarden wordt vastgelegd.

Bijlage Handhavingarrangement. Handhavingarrangement geeft vorm aan het handhavingregime. Per overtreding is vastgesteld wat het sanctiebeleid is en hoe de verschillende partners hun bevoegdheden en instrumenten zullen aanwenden. *Taakverdeling* bij de handhaving. Politie: opsporing, controle, constateren overtreding, opmaken proces-verbaal indien noodzakelijk, eventueel verrichten van aanhoudingen of in beslag nemen, schriftelijk informeren van de burgemeester. Het OM: opsporing, vervolgen in geval van proces-verbaal, executie van de straf. Burgemeester: al dan niet gedogen van coffeeshops, verlenen van de gedoogverklaring, toezicht (door de politie), toepassen bestuursdwang, toepassen dwangsom, interne afstemming met handhaving andere wetgeving. Burgemeester en wethouders: interne afstemming met handhaving andere wetgeving, bestuursrechtelijk toezicht.

Toezicht & controle vindt plaats gezamenlijk of individueel; onregelmatig en onaangekondigd. Gemeente en politie maken afspraken over het aantal en de aard van de controles, minimaal 4 keer per jaar in elke coffeeshop een onaangekondigde controle.

Vervolg. Na een geconstateerde overtreding altijd een vervolgactie (waarschuwing, intrekking gedoogverklaring, bestuursdwang, etc., afhankelijk van overtreding). Ten aanzien van de coffeeshops, wordt voor de volgende overtredingen aangegeven welke bestuursrechtelijke & strafrechtelijke sancties van toepassing zijn, door wie het wordt geconstateerd, door wie gehandhaafd, en wat de wettelijke basis is:

- overtreding alcoholverbod
- affichering
- overlast door de coffeeshops
- toegang minderjarigen
- overschrijding maximale hoeveelheid per transactie
- overschrijding maximaal toegestane handelsvoorraad
- verkoop harddrugs
- exploitatie van een terras
- overtreden sluitingstijden
- criminele activiteiten

Handhaving ten aanzien van overige verkooppunten is ook opgenomen in het handhavingarrangement: verkoop vanuit publiek toegankelijke inrichtingen, verkoop vanuit woningen, straathandel.

6). Horecanota gemeente Leeuwarden (2003).

In Leeuwarden is in 1997 het horecabeleid geformuleerd en vastgelegd in de Horecanota 1998. In 2000 is het staande horecabeleid geëvalueerd. Op basis van een groot aantal aanbevelingen voor herijking was een nieuwe Horecanota noodzakelijk.

Doelstellingen van het horecabeleid sinds 1998 zijn:

- zorgen voor een horecafunctie die deel uitmaakt van een attractieve binnenstad;
- versterken van de regionale functie en kwaliteit van de Leeuwarder horeca;
- terugdringing horeca gerelateerde overlast;
- bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit van de binnenstad voor bewoners en bezoekers middels horecalocatiebeleid;
- zorg dragen voor een ruimtelijk en juridisch instrumentarium waarmee het horecabeleid adequaat uitgevoerd kan worden; en
- bijdragen aan het vergroten van de leefbaarheid en de zorg voor veiligheid met name in de binnenstad.

Kwaliteit Leeuwarder horeca. De waardering van de kwaliteit van een 'attractieve' binnenstad is natuurlijk een subjectief gegeven. In de kwaliteit van het uitgaansleven in Leeuwarden is een aantal aspecten te onderscheiden:

- de kwantiteit van uitgaansgelegenheden: in het algemeen voldoende. Uitzonderingen: coffeeshops (1/2 van de bewoners vind dat er teveel van zijn) en terrassen, disco's en concertzalen (1/3 van de bewoners zien er graag meer van). In vergelijking met 1996 zijn er geen noemenswaardige wijzigingen in de aantallen te constateren;
- de variatie in soorten uitgaansgelegenheden; over het algemeen gevarieerd. Sturing

inzake aanbod is moeilijk en misschien niet altijd wenselijk;

- de bereikbaarheid van de uitgaansgelegenheden. In de binnenstad over het algemeen goed, maar levert tijdens de feitelijke uitgangsuren problemen op. De beschikbaarheid van de taxi's tijdens een bepaalde periode in de nacht onvoldoende; bereikbaarheid door toeleveranciers problematisch (herinrichting binnenstad); parkeeroverlast één van de voornaamste oorzaken overlast; gebrek aan parkeerruimte steeds een knelpunt

Horecagerelateerde overlast en onveiligheid. Concrete maatregelen: de installatie van een bijzonder politiewijkteam (duidelijker aanwezigheid van politie), gedragsregels horeca en coffeshops, de opzet van de horecatelefoonlijn en de activiteiten binnen 'Nee! Tegen Geweld' project.

In het kader van Integraal veiligheidsprogramma 1998-2002 hebben o.a. de volgende activiteiten plaatsgevonden: het openstellen van een bewaakte fietsenstalling aan het Ruiterskwartier, het opstellen van leefbaarheids- en veiligheidsplan voor de binnenstad 2000-2004, het afsluiten van een studentenconvenant, het opzetten van het Meldpunt Overlast.

Gebiedsgericht beleid. Bij het gebiedsgerichte beleid voor de horeca in de binnenstad wordt een onderscheid gemaakt naar vijf typen gebieden met een eigen karakteristiek op het gebied van horeca: winkelgebieden, concentratiegebieden, ontwikkelingsgebieden, deconcentratiegebied en horeca buiten de binnenstad. Voor elk gebied wordt besproken of het huidig beleid ongewijzigd blijft of wordt aangepast.

Regelgeving en vergunningen. Op het gebied van horeca is de volgende regelgeving van toepassing: bestemmingsplannen (locatiebepaling voor vestiging van een horecabedrijf), APV (sluitingstijden, exploitatievergunningenstelsel), Drank en Horecawet (voorschriften voor het exploiteren van inrichtingen waarin alcoholhoudende drank wordt geschonken), milieuwetgeving (directe omgeving, voor zover het niet openbare orde betreft).

Vergunning op basis van Drank- en horecawet wordt eenmalig verstrekt; exploitatievergunning op basis van APV is 3 jaar geldig. Er zal beleid worden ontwikkeld om duidelijk te maken in welke gevallen het instrument van de wet Bibob kan worden ingezet. Voor Paracommerciële inrichtingen gelden nieuwe regels.

Handhaving. Bij handhaving van het horecabeleid gaat het om het gebruik van (horeca)panden, regelgeving en openbare orde. Betrokken instanties: politie district Midden-Friesland (openbare orde), keuringsdienst van Waren (verstrekking van de alcoholhoudende dranken aan met name jongeren), de Koninklijke Horeca Nederland (belangeloos advies bij bestuurlijke handhavingstrajecten) en Juridische en veiligheidszaken van de Gemeente Leeuwarden (openbare veiligheid en juridische advisering). De afspraken van de samenwerkende instanties worden vertaald in een op te stellen handhavingarrangement.

Integraliteit. Integraliteit en afstemming zijn essentieel. Drietal initiatieven:

1. Ten einde goede coördinatie en uitwisseling van informatie te bewerkstelligen is een brede werkgroep horecabeleid ingesteld. Deelnemers: voorzitter Koninklijk Horeca Nederland, afd. Leeuwarden, regioconsulent Koninklijk Horeca Nederland, vertegenwoordiger van het wijkmanagement van de gemeente, vertegenwoordiger van de sector Economie en Ruimte van de gemeente, het hoofd afd. bijzondere wetten van politie Midden-Friesland, vertegenwoordiger van het bureau Centrum van de politie Midden-Friesland, vertegenwoordiger van de sector JVZ van de gemeente. Incidentele zaken en kwesties die beleidsmatige aandacht vragen worden besproken. Verslagen van de werkgroep worden aan de burgermeester gestuurd ter kennisgeving.

2. Tweewekelijks coördinatieoverleg handhaving (BOR, Milieu, BWMT, Brandweer en JVZ).

3. Bestuurlijke afstemming tussen Koninklijk Horeca Nederland afd. Leeuwarden en de Bur-

germeester.

Bijzondere bepalingen. Voorwaarden terrasvorming en de eisen voor windschermen, parasols en terrasmeubilair. Overgangperiode van 2 jaar vanaf 2003.

7). Terrassenbeleid Leeuwarden (2006)

Sinds 1 januari 2003 is de uitvoering van de APV met betrekking tot de horeca weer ondergebracht bij het gemeentelijke apparaat. Daarvoor is de geruime tijd uitgevoerd door de politie.

Juridisch kader. Artikel 2.3.1.2 APV geeft de burgemeester de bevoegdheid exploitatievergunningen te verlenen (en te weigeren) en daarbij tevens te beslissen ten aanzien van de bij een horecabedrijf behorende terrassen. Als een terras wordt gevormd bij een niet-horecabedrijf zoals een bakker of een winkel, is het college op grond van artikel 2.1.5.1 APV het bevoegde orgaan om hier vergunning voor te verlenen. Milieuaspecten bij horeca-, sport en recreatie-inrichtingen, zoals geluid, afvalafvoer en de direct aan de inrichting gerelateerde vormen van verstoring van het (leef)milieu vallen onder het toepassingsgebied van het Besluit horeca-, sport en recreatie-inrichtingen milieubeheer. In de Drank- en Horecawet, zoals die op 1 oktober 2000 inwerking is getreden, is expliciet bepaald dat een terras een onderdeel is van het horecabedrijf. Voor vaste overdekte terrassen is het kader artikel 40 Woningwet.

Bestaand beleid t.a.v. terrassen. In de APV zijn de sluitingstijden voor de terrassen opgenomen in artikel 2.1.3.4. Daarnaast is in de Horecanota Gemeente Leeuwarden uit 2002 een aantal zaken geregeld. Overdekte terrassen, gebouwd voor de gevel (Woningwet) zijn in beginsel niet toegestaan.

Huidige praktijk. Medio 2003 is de bestaande situatie t.a.v. terrassen ingemeten en in kaart gebracht. Bij deze inventarisatie kwam een aantal knelpunten naar voren: zonder vergunning gevormde terrassen, uitbreiding van terrassen op dusdanige manier dat verkeersstromen gehinderd worden, jarenlange werkafspraken die nooit ergens waren vastgelegd, etc.

Duidelijk werd dat er een helder, eenduidig beleid moest komen ten aanzien van dit onderwerp. Een beleid dat eenvoudig te handhaven is en begrijpelijk voor de burger.

Nieuw beleid. De bestaande sluitingstijden kunnen gehandhaafd worden. De bestaande praktijk van het jaarlijks verstrekken van een ontheffing om de terrassen binnen bepaalde gebieden een uur langer open te hebben zal in de APV als algemene regel worden opgenomen. De exploitanten mogen het hele jaar een terras opstellen. Bij coffeeshops zijn terrassen niet toegestaan. Bij de vorming van een terras dient rekening gehouden te worden met de bereikbaarheid van de panden. Het bestaande beleid t.a.v. terraschermen en parasols kan gehandhaafd worden. Het bestaande beleid t.a.v. terrasmeubilair wordt aangevuld. Het plaatsen van verwarmingsapparaten op terrassen is toegestaan. Er worden geen extra terrassen of vergroting van bestaande terrassen toegestaan tijdens feestdagen of evenementen. Locaties, die van belang kunnen zijn voor evenementen, moeten gevrijwaard blijven van terrassen.

Aanpassing APV. In de APV zullen extra weigeringsgronden moeten worden opgenomen zodat bovengenoemd beleid een juridische grondslag krijgt. De jaarlijkse ontheffing van de sluitingstijd voor terrassen is in een algemene regel vervat in artikel 2.3.1.4, lid 4.

Leges en precario. De leges voor een wijziging van de Drank- en Horecavergunning (een nieuw terras of uitbreiding van een terras) zijn voor 2006 vastgesteld op € 120,40 respectievelijk € 61,70 (jaarlijks opnieuw vastgesteld). Precario bij gebruik van gemeentegrond (tarieven per m², jaarlijks opnieuw vastgesteld).

Toezicht en handhaving.

- Overtreding van de exploitatievoorschriften (op grond van APV). Toezicht uitgevoerd door de Stadstoezicht. Controleurs stellen de rapportage op, vervolgens wordt door de sector JVZ gehandhaafd volgens het handhavingarrangement. In het handavin-

garrangement is de taakverdeling JVZ / Standstoezicht voor de volgende gevallen vastgesteld: exploitatie past niet binnen het terrassenbeleid, exploitatie past wel binnen het terrassenbeleid, exploitatie in strijd met verleende vergunning.

- Overtreding van het besluit horeca- sport- en recreatie-inrichtingen (geluid en stank-overlast) wordt geconstateerd door de milieudienst en gehandhaafd door de sector Milieu.
- Bouwvergunning (verwarmingapparaten en parasols) en overtreding van de Woningwet worden geconstateerd en gehandhaafd door de sector Bouw, Woning en Monumententoezicht.

Overgangsregeling. Onlangs de inventarisatie in 2003 kan het natuurlijk voorkomen dat de bestaande terrassen niet voldoen aan de nu geformuleerde criteria qua maatvoering of inrichting. Voor die gevallen zal gelden dat de exploitant, die ten tijde van de bekendmaking van dit beleid de horeca-inrichting dreef, vanaf het moment van bekendmaking van dit beleid 5 jaar de tijd krijgt om het terras in overeenstemming te brengen met het beleid. Indien een nieuwe exploitant de horeca-inrichting gaat drijven dient op **dat** moment het terras in overeenstemming te worden gebracht met het geldende beleid.

Evaluatie. Dit terrassenbeleid zal twee jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. Met name zal daarbij bekeken worden of, en hoe vaak en in welke mate tot handhaving moest worden overgegaan.

8). Beleidsregel ondergeschikte horeca (2007). Eisen om ondergeschikte horeca toe te laten op percelen waar de bestemmingsplanregeling niet voorziet in een horecabestemming (opening- en sluitingstijden, toegankelijkheid vanaf de openbare weg, etc.)

9). Ontheffing Drank- en Horecawet krachtens Art. 35 van de Drank- en horecawet geeft toestemming tot het verstrekken van zwakalcoholische drank bij gelegenheden van zeer tijdelijke aard buiten de reguliere horecabedrijven (omschrijving aanvraagprocedure: benodigde gegevens, wettelijke basis, etc.).

10). Nota Aanpak paracommerciële inrichtingen (2003). Niet-commerciële inrichtingen, zoals voetbalkantines, wijkcentra, studentenverenigingen, verenigingsgebouwen, sporthallen, schoolgebouwen en/of kerkelijke centra, beschikken doorgaans over een drank- en horecavergunning. Aan de vergunningen van deze instellingen worden nauwelijks bijzondere eisen gesteld. De reguliere horecaondernemers signaleren in dit verband vormen van oneerlijke concurrentie. Dit onderwerp is ter sprake gebracht tijdens het bestuurlijk overleg van de burgemeester en Koninklijk Horeca Nederland in 2002.

Het gemeentelijk beleid. Het gemeentebestuur verbindt de volgende voorschriften of beperkingen aan de (bestaande) drank- en horecavergunningen van paracommerciële inrichtingen:

1. de vergunning geldt niet voor het verstrekken van alcoholhoudende drank tijdens bijeenkomsten van persoonlijke aard;
2. het is verboden bijeenkomsten van persoonlijke aard, openlijk aan te prijzen, daarmee te adverteren of daarvoor reclame te maken;
3. de tijden gedurende welke sterk- c.q. zwakalcoholhoudende drank mag worden verstrekt worden beperkt door de voorschriften van de drank- en horecavergunning (afhankelijk van het type instelling).

Nieuwe regels. Op grond van Drank- en Horecawet wordt een viertal wijzigingen doorgevoerd:

- Het bestuur stelt een bestuursreglement (de huisregels) vast;
- Twee leidinggevenden moeten het diploma Sociale Hygiëne hebben;

- Gedurende tijden dat alcohol wordt geschonken, dient een leidinggevende met Sociale Hygiëne aanwezig te zijn of een barvrijwilliger die door het bestuur is geïnstrueerd over verantwoord alcoholgebruik;
- De tijden waarop alcohol geschonken wordt, moeten zichtbaar worden aangegeven.

Daarnaast geldt net als voor commerciële inrichtingen, de wettelijke leeftijdsgrenzen zichtbaar moeten worden aangegeven, dat er niet geschonken mag worden aan mensen onder invloed van alcohol, drugs of medicijnen en dat overtreding van de regels kan leiden tot intrekking van de Drank- en Horecaverunning.

Stappenplan. Het maken van de lijst van alle vergunningplichtige (niet-)commerciële inrichtingen; het bepalen van de omvang, de mate en de ernst van de onwenselijk geachte mededinging; prioriteiten stellen voor gevallen waar nadere voorschriften/beperkingen voor bestaande vergunningen noodzakelijk zijn; motivatie nadere voorschriften/beperkingen voor individuele gevallen; bestuurlijk besluit tot wijziging en/of handhaving van de vergunning.

Handhaving van de aanpak. Op basis van de Drank – en Horecawet begint de naleving van de wet bij de alcoholverstrekkers zelf en dus bij de exploitant en de leidinggevenden in een niet-commerciële instelling. Indien blijkt dat (sommige alcoholverstrekkers) niet bereid zijn de wet na te leven, wordt de Keuringsdienst van Waren ingeschakeld. Politieambtenaren zijn belangrijke toezichthouders in openbare inrichtingen waar de horeca-inrichtingen onder vallen. De primaire verantwoordelijkheid van de politie is gericht op het handhaven van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten.

11). Handhavingsarrangement Horeca. Voor verschillende types overtredingen wordt aangegeven welke stappen worden genomen door de toezichthouder en de gemeente; en de wettelijke grondslag daarvoor. Onderscheidt wordt gemaakt tussen de volgende categorieën overtredingen: algemeen, drank- en horeca vergunning, exploitatievergunning, speelautomaten.

Bijvoorbeeld:

Categorie algemeen. Overtreding: onjuiste of onvolledige gegevensverstrekking.

Toezichthouder VWA-Politie-Gemeente: 1). Eventueel waarschuwing en rapport opmaken van overtreding; 2). Bij voortduren overtreding wederom een rapport opmaken.

Gemeente: 1). Schriftelijke waarschuwing, tevens waarschuwing intrekken vergunning en een termijn van 2 weken voor aanvullen gegevens (vergezeld met telefoontje); 2). Binnen 2 weken vergunningaanvraag ingediend: verlenen gewijzigde vergunning indien mogelijk (bij weigering vergunning procedure tot intrekken vergunning). Binnen 2 weken geen aanvraag ingediend: schriftelijke bevestiging van mondelinge waarschuwing, direct overgaan tot intrekken vergunning, gelegenheid geven voor zienswijze.

Wettelijke grondslag: Art. 1.6 onder a APV intrekken vergunning bij exploitatievergunning; Art. 31 lid 1 onder a van de Drank- en Horecawet intrekken Drank- en Horecaverunning. Art. 30f Wet op kansspelen intrekken aanwezigheidsvergunning.

12). Handhaving arrangement Prostitutiebeleid (concept). Vanaf het voorjaar 2000 is de bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie en een vergunningplicht voor seksinrichtingen opgenomen in de APV Leeuwarden. Vanaf 2001 zijn deze vergunningen verleend. Verlenging van de vergunningen is vertraagd door het vaststellen van een herziening van het prostitutiebeleid. Voor de exploitatievergunningen die voor het merendeel al geruime tijd verlopen zijn gelden andere termijnen dan voor normale verlenging van de vergunning of een nieuwe vergunningaanvraag. Bovendien wordt er pas na de eerste termijn begin gemaakt met handhaving. Hiervoor is een schema gemaakt, dat ook bruikbaar is voor verlenging in de toekomst: schema vergunningverlening en handhaving seksinrichtingen. In het schema wordt per week aangegeven welke stappen dienen te worden genomen.

Daarnaast is er voor de volgende situaties een handhavingarrangement gemaakt: exploitatie zonder vergunning en exploitatie in strijd met de vergunning.

Bijvoorbeeld:

Categorie exploitatie in strijd met vergunning. Overtreding: overschrijding sluitingsuur.

Politie/toezichthouder: 1). Eventueel waarschuwing en rapport opmaken van overtreding; 2). Bij voortduren overtreding wederom een rapport opmaken.

Gemeente: 1). Schriftelijke waarschuwing. 2). Voornemen tot dwangsom. Gelegenheid geven voor zienswijze. 3). Na termijn voor indienen zienswijze beoordelen of het voornemen wordt doorgezet. 4). Definitief besluit dwangsom: € 2500,- per geconstateerde overtreding met een maximum van € 10000,-. Als het maximale bedrag wordt bereikt en de overtreding niet wordt beëindigd, wordt het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom ingetrokken en wordt de procedure voor bestuursdwang opgestart.

Wettelijke grondslag: Art. 3.2.3 APV; Art. 125 Gemw jo.; Art. 5:22 e.v. Awb

IV Samenvatting beleidsterrein Wijkzaken

1). Handhaving in de Openbare Ruimte. Nota van de Sector Beheer Openbare Ruimte (2002).

Aanleiding:

- collegeprogramma gemeente Leeuwarden 1998-2002: verbetering van het handhavingsbeleid is één van de actiepunten
- paraplunota "algemene uitgangspunten handhavingsbeleid Leeuwarden", vastgesteld door de Raad op 13.09.1999
- rapportage "integrale handhaving gemeente Leeuwarden" en een "handboek handhaving"
- noodzaak tot een handhavingnota voor de sector BOR onderstreept in de gemeenteraad (nov. 2001)

Het handhavingsterrein BOR. Publiekrechtelijk: handhaven van de bepalingen in de APV (orde en veiligheid op de weg, toezicht op evenementen, overlast baldadigheid, milieu en natuurschoon, e.a.). Privaatrechtelijk: handhaven van diverse privaatrechtelijke overeenkomsten met name op het terrein van reclame.

De handhaving in praktijk. Voor elk terrein dat tot het handhavinggebied van BOR behoort (reclame, ligplaatsen woonschepen, groen, evenementen, markten en overig) is beschreven: regelgeving en huidig beleid (vastgesteld en niet vastgesteld), stand van zaken handhaving/handhaafbaarheid met daarbij de relaties/raakvlakken met andere sectoren of instanties. Bij stand van zaken aangegeven door wie en hoe wordt gehandhaafd (actief, preventief...).

Gewenst handhavingsbeleid. Inventarisatie is gemaakt van de te verbeteren onderdelen. Uit de inventarisatie blijkt dat voor de volgende onderdelen verbetering noodzakelijk is: standplaatsen, bouwwerkzaamheden en wegafsluitingen, kapvergunningen, evenementen/ontheffing geluid/wijk of dorpsfeesten, ligplaatsen/steigers buitengebied, grondgebruik gemeente kadeopslag nog niet opnieuw ingerichte kades, sleuven, grondgebruik gemeente overig. De keuze voor prioritering van de onderdelen zal aan de politiek worden voorgelegd in het kader van programmatisch handhaven. Uitbreiding van capaciteit is noodzakelijk. Aantal wijken voorgesteld als actiegebieden: binnenstad, stedelijke vernieuwingswijken en stadsdeel-oost.

Aanpassingen in de organisatie. Aan de hand van de matrix van relaties/raakvlakken blijkt dat overleg met andere sectoren van essentieel belang is om een integraal handhavingsbeleid een kans van slagen te geven. Er is een nieuwe overlegstructuur uitgewerkt:

- Werkoverleg Beleid en Beheer: teamleider en beleidsmedewerkers beleid & beheer voor de lastige cases, afstemming binnen BOR, voortgang, etc.
- Portefeuilleoverleg sector BOR en vakwethouder over complexe en/of publiciteitsgevoelige handhavingzaken
- Coördinatieoverleg handhaving – BWMT, Milieu, JVZ, BOR, Brandweer – op ad hoc basis uit te breiden met andere (externe) sectoren, te bepalen door coördinatie team
- Stuurgroep Handhaving voor aansturing, oplossing knelpunten, klimaat creëren waarbinnen de daadwerkelijke handhavers goed kunnen functioneren

Benodigde formatie om huidig tekort weg te werken: 1,6 fte. I.v.m. verwachte stijging be-
zwaarschriften is ook een jaarlijkse uitbreiding nodig. In 2004 is 1 fte (juridisch medewerker)
toegewezen voor handhaving BOR.

2). Sectorplan van de eenheid Stadstoezicht (2006, 2007, 2008).

Het Sectorplan vertaalt de ambities opgenomen in de programmabegroting naar de concrete
doelen en taken die de eenheid in het gegeven jaar gaat uitvoeren. Elke plan is als volgt ge-
structureerd:

- Dienstverlening van de eenheid. Doelen en prestaties voor alle deelnemende secto-
ren (stadswachten, milieucontroleurs, parkeercontroleurs en openbare ruimte) zijn
concreet uitgewerkt. Activiteiten die binnen verschillende programma's vallen worden
weergegeven (economie en toerisme, infrastructuur/bereikbaarheid, woon- en
leefomgeving, veiligheid).
- Bedrijfsvoering. Accenten m.b.t. personeel, informatisering en automatisering, klant-
gerichtheid en dienstverlening, administratieve organisatie, budgetten, etc.
- Projecten van de sector en benodigde inzet, mijlpalen en de datum van oplevering
- Risico's in dienstverlening en bedrijfsvoering

Speerpunten 2006. In 2006 wordt naar verwachting besloten over de definitieve inbedding van
Stadstoezicht binnen de gemeentelijke organisatie. Het wordt ook duidelijk of en hoe aan de
mogelijkheid van het opleggen van bestuurlijke boetes door de gemeenten vorm wordt gege-
ven. De verhouding met de politieorganisatie wordt opnieuw gedefinieerd. Er wordt duidelijk
welke inzet de politie van de eenheid Stadstoezicht verwacht, welke diensten de politie levert
aan Stadstoezicht en vice versa; en hoe de samenwerking vorm krijgt en gewaarborgd wordt.
Er wordt een start gemaakt met het verrichten van meer werkzaamheden voor interne en ex-
terne klanten: cameratoezicht, horecatoezicht, open- en sluitrondes stadskantoor (en eventue-
el andere gemeentelijke gebouwen), herintroductie van de klussenbus.

Speerpunten 2007. Definitieve inbedding van de eenheid Stadstoezicht in de gemeentelijke
organisatie. DVO's af sluiten of de bestaande DVO's kwalitatief verbeteren, zodat de transpa-
rantie verhoogd wordt. Aandacht aan professionalisering van de betrokken medewerkers. Het
multidisciplinair inzetten van medewerkers. Deels door incidenteel – afhankelijk van de taak –
multidisciplinaire koppels te vormen. (Voorbeeld: surveillance in de Groene Ster, waar Milieu-
controle en algemeen toezicht worden gecombineerd). Deels ook door na te gaan welke taken
zich lenen om bij medewerkers te worden gelegd uit verschillende groepen (voorbeeld: moge-
lijkheden inzet milieucontroleurs op reclame en standplaatsen). Dit vermindert de kwetsbaar-
heid en draagt bij aan een gevarieerder takenpakket. Effectiever inzetten van de stadswach-
ten. Geactualiseerd marktbeleid medio 2007 ter vaststelling aan te bieden (samenwerking
Wijkzaken en Stadstoezicht). Verbetering van de communicatie met de klant: plaatsing van de
gegevens m.b.t. de markten en gevonden voorwerpen op de website en in de gemeentegids
(samenwerking met de sector Communicatie). Algemene gegevens van Stadstoezicht, waar-
onder de bereikbaarheid van de eenheid, beter bekend maken. Verbetering bedrijfsvoering:
centrale planning voor de hele eenheid, verheldering grondslag en routing voor bepaalde fac-
turen, O&I-projecten.

Speerpunten 2008. Taakverbreding bij medewerkers: een ontwikkelingstraject voor de stads-
toezichthouders in samenwerking met de Friese Poort. Daarmee zal naast veel aandacht voor
houding- en vaardigheidsaspecten ook het algemene kennisniveau op een hoger peil ge-
bracht worden. De bedoeling is dat Stadstoezichthouders ook leren optreden als het gaat om
gemeentelijke kwesties als illegaal gebruik openbare grond, illegale reclame, standplaatsen
e.d. Om dezelfde reden zullen ook de parkeercontroleurs – die zich tot nu toe vrijwel uitslui-
tend richten op overtredingen op het terrein van parkeren – een opleiding krijgen. Communi-
catie Burger: een betere vermelding op de website en in de gemeentegids. Voortgang DVO's:
met Wijkzaken en ROI zijn de DVO's afgesloten, met BWMT en JVZ worden ze in 2008 afge-

sloten. Aandachtspunten: afspraken over tijdige, volledige en betrouwbare informatievoorziening en waar mogelijk outputgerichte prestatieafspraken. Het verbeteren van de bedrijfsvoering: sturen op output. Correct dragen uniform en toepassen werk- en pauzetijden.

V Samenvatting beleidsterrein Bouwen & Wonen

1). Verslag oriënterend gesprek met Jan Hendrik Laarman (2007).

Kadernota Handhaving en haar prioriteiten zijn bij geïnterviewde bekend; sectorale handhavingnota Bouwen en Wonen is aanwezig. In Leeuwarden is er geen sprake van echt integraal handhaven.

Het werkveld is sterk in beweging, vooral door veranderende wettelijke kaders van de rijksoverheid. Hierdoor is actualisering van de sectorale handhavingnota's nodig.

Op het gebied van kamerverhuur is de evaluatie 'Onder dak' door de commissie Stadsontwikkeling uitgevoerd op 7 mei 2007. Hierin is de achterstand bij handhaving geconstateerd en inmiddels actie ondernomen. Op basis van incidentele middelen iemand ingehuurd om de achterstand aan te pakken.

Samenwerking tussen de sectoren Brandweer en BWMT is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

2). Sectornota Handhaving Bouwen en Wonen (2004).

Het kader van de handhaving wordt gegeven door de kadernota; de prioriteiten en het ambitieniveau gelden onverkort voor de sector Bouwen en Wonen. De sector beschikt niet altijd over de middelen voor voorlichting en communicatie over nieuwe regelingen en uitvoering van de nieuwe taken.

De sectornota maakt onderscheid in handhaving bij:

- 1) *vergunning en subsidieverlening (preventief toezicht)*. Het toezicht bij vergunningverlening wordt in de sectornota besproken aan de hand van de prioriteiten van de kadernota: veiligheid en gezondheid, ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit en kans op overlast. Diverse vergunningen komen ter sprake (bouwvergunning, gebruiksvergunning bij kamerverhuur, enz.)
- 2) *overtredingen (repressief toezicht)*: constatering aan de hand van inspectie, signalen van andere gemeentelijke diensten of klachten; beoordeling in zijn maatschappelijke context; beslissing tot al dan niet handhaven; belangenafweging; beoordeling privaats- of publieksrechterlijk; gedoogbeslissing als uitzondering. Tegen overtreding die prioriteiten raken of waarover een klacht wordt ingediend wordt in beginsel gehandhaafd (wel speelruimte).
- 3) *toezicht bestaande bebouwing en thematisch en gebiedsgewijs toezicht*. Twee taken van het woningtoezicht: het behandelen van woningklachten en optreden tegen excessieve verwaarlozing. Thematisch en gebiedsgewijs handhaven verwijst naar het Projectplan handhaving Grote Hoogstraat. Momenteel bestaat er thematische structurele aandacht voor de kamerverhuur (twee thema's: opsporen illegale kamerverhuurpanden en gebruiksvergunningen). Toezicht op naleving van de afspraken over duurzaam bouwen is de ambitie van de gemeente. Periodieke controle van leidingen voor gas en elektriciteit is wenselijk maar is op dit ogenblik niet structureel gecontroleerd, alleen op ad hoc basis in het geval van gevaar. Incidenteel toezicht op gebreken in bepaalde bouwconstructies of bouwmaterialen (ad-hoc oplossingen en waarschuwing). Toezicht gebruiksvoorschriften van bestemmingsplannen (gebrekig gehandhaafd wegens afwachting wetswijziging). Toezicht straatnamen en huisnummers (niet actief, wel reactie op signalen postdiensten en hulpverleners).

Besluitvorming. Bij vergunningverlening grotendeels gestandaardiseerd. Bij overtredingen beoordeling en afweging (zie overtredingen). Sturing door het bestuur (college van B&W). Uit-

voering van het handhavingsbeleid dient te worden teruggekoppeld naar het bestuur; rapportage over de uitvoering van de nota, tussentijds wordt de verantwoordelijke wethouder op de hoogte gehouden. Wethouder wordt betrokken bij vragen over al dan niet handhaving indien het gewicht van de zaak dat wenselijk maakt. Daarnaast wordt de wethouder geïnformeerd over gedoogbesluiten, stillegging van bouw en aanschrijvingen. Het afwegingsmoment in de besluitvorming geeft de meeste moeilijkheden bij tussencategorie (overtreding waarover van geval tot geval moet worden beslist). Afwegingselementen in dit geval zijn de beschikbare capaciteit binnen de sector en het financiële risico voor de gemeente.

Instrumenten en Strategie. Schematisch overzicht van de stappen die worden gevolgd als een beslissing tot handhaving is genomen (handhavingketen). Uitvoering door de gemeente en het kostenverhaal op de overtreder; of dwangsombeschikking. Bijzonder dwangmiddel: het stilleggen van de bouw. Ongebruikelijk middel: strafrechtelijke procedure.

Organisatie. De sector Bouwen en Wonen is opgebouwd uit vier teams: Beleid en Advies; Bouw-, Woning- en Monumententoezicht; Frontoffice Stadsontwikkeling en –Beheer; Sectorondersteuning. Organisatie BWMT wordt nader uitgewerkt met een korte omschrijving van de handhavingstaken van betrokken ambtenaren. De relatief geringe capaciteit van de sector voor handhaving en beleidsvrijheid om al dan niet te handhaven dwingt tot kiezen. De rol van de wethouder bij keuzes is van het grootste gewicht. Externe contacten met milieu en de brandweer zijn goed gestructureerd (overleg en werkafspraken). Ook contacten met de politie (niet gestructureerd) en het OM.

Planning en evaluatie. Per jaar een uitvoeringsplan met handhavingstaken en beschikbare menskrachten. Daarnaast meerjarenprogramma met langetermijnvisie. Beide afgestemd op andere gemeentelijke activiteiten in het Coördinatieteam Handhaving en de Stuurgroep Handhaving. Halfjaarlijkse rapportage te bespreken met de wethouder en tussenevaluatie na 2 jaar.

3). Bevindingen nazorgonderzoek VROM en bestuurlijke presentatie (2006).

In het kader van het toezicht op de naleving van de VROM wet- en regelgeving is door de VROM inspectie eind 2004 onderzoek uitgevoerd in de gemeente Leeuwarden. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeente medio 2005 een verbeterplan opgesteld. Eind 2006 heeft een nazorgonderzoek door de VROM inspectie plaatsgevonden. De algemene conclusie is dat er door de gemeente een aanzienlijke inspanning is gepleegd om de gewenste verbeteringen te realiseren.

Op het terrein Bouwen is in het bijzonder bij de gebruiks- en sloopvergunningen grote vooruitgang geboekt. De achterstanden zijn nagenoeg ingelopen.

Op het terrein van de Ruimtelijke Ordening is voortvarend aan de slag gegaan met de actualisering van de bestemmingsplannen en het opstellen van bestemmingsplannen voor gebieden waarvoor nog geen bestemmingsplan was (de 'witte vlekken').

Op het terrein van Milieu is eveneens een verbeteringslag gerealiseerd, o.a. bij reguliere controles van categorie 1 en 2 inrichtingen.

De uitvoering van de handhaving van de VROM wet- en regelgeving is sterk verbeterd. De nota Handhaving sector Bouwen en Wonen geeft helder aan waar de prioriteiten liggen en welke doelen het college nastreeft. Op basis van dossieronderzoek wordt er door het college actief gehandhaafd. Aandachtspunt bij de handhaving is wel dat het beleid enigszins gedateerd is (2004) en dat in de nota genoemde evaluatie nog niet heeft plaats gevonden. Met de komst van de omgevingsvergunning lijkt het raadzaam om het handhavingsbeleid op kortere termijn te evalueren en eventueel bij te stellen/te herzien. Hierbij is het aanbevolen om meer aandacht te geven aan integraliteit van de handhaving binnen de organisatie.

4). Conceptrapportage “Onder Dak” evaluatie regeling kamerverhuur (juni 2006).

De regeling Kamerverhuur is vastgesteld door de Raad op 26 november 2003. Tijdens de discussie en ook de inspraakreacties bleek dat men zich zorgen maakte over de veronderstelde overlast van de kamerverhuurpanden. Tegelijkertijd wilde men wel tegemoetkomen aan de groeiende vraag aan studentenkamers. Bij de vaststelling is ook een motie van de VVD aangenomen, waarin o.a. staat dat een evaluatiemoment moet worden ingelast zodra het aantal van circa 210 extra studentenkamers is bereikt. Evaluatie ‘Onder Dak’ komt tegemoet aan deze motie.

De regeling (onderdeel van de Huisvestingsverordening) regelt in welke gevallen zelfstandige woonruimte (gewone woning) in onzelfstandige woonruimte (een kamerverhuurpand) mag worden omgezet. Er wordt dan een omzettingsvergunning verstrekt. Als aan de eisen die in de bouwverordening zijn gesteld wordt voldaan, dan wordt ook een gebruiksvergunning verleend. De regeling geldt als er in een pand 3 of meer alleenstaanden wonen. Geldigheidsduur 3 jaar.

Uit de evaluatie blijkt dat de regeling kamerverhuur 2003 heeft gezorgd voor handvatten:

- Om onveilige situaties in de kamerverhuur te bestrijden;
- Om te voorkomen dat in bepaalde wijken het al hoge aantal kamerverhuurpanden nog verder zou stijgen;
- Om concentraties van studentenhuisvesting in bestaande woonstraten te voorkomen;

Vraag en aanbod. De leeftijdscategorie 18-24 jaar is in de afgelopen 15 jaar niet gestegen. De groei van HBO-studenten is zeer onregelmatig. Het is onduidelijk of het aanbod aan bestaande kamers en overige huisvesting van de corporaties voldoende is voor de huisvesting van de uitwonende HBO-studenten.

Klachten en meldingen. Het aantal klachten, meldingen en bezwaarschriften is voor geregistreerde kamerverhuur panden beperkt. Niet altijd is de sector BWMT de geëigende instantie om handhavend op te treden. Vaak is bemiddeling via meldpunt overlast, de wijkcoördinator of politie optreden meer effectief. BWMT kan de eigenaar dwingen te voldoen aan de eisen die de regeling kamerverhuur stelt. Als het gaat over bouwtechnische zaken waarbij de veiligheid in het geding is zou de sector BWMT kunnen handhaven. Ook als er geen omzettingsvergunning is afgegeven, maar wel 3 of meer huurders kamers bewonen is handhaving mogelijk.

Handhaving illegale bewoning. Uit de GBA gegevens blijkt dat er ca. 240 panden bestaan waar het vermoeden bestaat dat deze illegaal worden (onder)verhuurd. Voorgesteld wordt om handhaving en uitvoering van de regeling kamerverhuur te verbeteren.

Aanbevelingen. Legestartief moet worden bijgesteld. Wanneer prioriteit wordt gegeven aan de handhaving van de regeling is uitbreiding van de formatie voor handhaving noodzakelijk. Berekend is dat hiervoor 0,4 fte nodig is (EUR 35.000). Vanwege volkshuisvestelijke overwegingen wordt aanbevolen de Huisvestingsverordening aan te passen. Na 2 jaar dient de regeling opnieuw te worden geëvalueerd en aangepast aan de dan geldende situatie.