

Startnotitie toezicht en handhaving

Aanspreekbaar, voorspelbaar en handhaafbaar

INLEIDING

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel wet- en regelgeving. Burgemeester en het college zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, het toezicht op de naleving en de handhaving van circa 190 wetten en daarop gebaseerde regelingen. Deze wetten en regelingen worden onder meer gesteld om bepaalde doelen op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en gezondheid te bereiken. Op dit moment hebben we meer regels (bijvoorbeeld in de APV) dan waar we toezicht op kunnen houden en – als de regels niet worden nageleefd – op kunnen handhaven. Dit terwijl er wel handhavingsvragen zijn. Op deze handhavingsvragen kunnen we niet in voldoende mate een passend antwoord geven omdat we beperkte slagkracht hebben voor toezicht en handhaving enerzijds. Terwijl we anderzijds constateren dat er weinig draagvlak is voor handhaving, ook op de gebieden waar juist veel handhavingsverzoeken over binnen komen: parkeren, afval en hondenpoep. Daarnaast zien we ook een groeiende wens om ogen en oren in de buitenruimte en achter de voordeur te hebben, om zo ook ondermijningsvraagstukken eerder te kunnen signaleren en ook effectief aan te pakken in samenwerking met partners. Deze vraagstukken zijn eerder aan de orde geweest tijdens de algemene beschouwingen in de gemeenteraad en in gesprekken met de portefeuillehouder. In deze startnotitie wordt een overzicht gegeven van de huidige toezicht- en handhavingspraktijk en een voorstel gedaan om het beleid op (alle schakels binnen) dit domein vorm te geven op een wijze die past bij de wensen en ambities van de gemeenteraad. Hierbij wordt niet alleen de repressieve kant belicht, maar ook aandacht besteed aan bewustwording en draagvlak voor handhaving en goede opvolging als er bestuursrechtelijke handhaving noodzakelijk is. In deze startnotitie wordt met handhaving primair bedoeld; de toezicht en handhavingstaken in de openbare ruimte en op het gebied van openbare orde en veiligheid. Het domein fysieke leefomgeving ziet met name op het Wabo-toezicht (bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu), toezicht op deze regelgeving is vastgelegd in het VTH-beleid (2018). De leerplicht wordt gehandhaafd op basis van de Wet Leerplicht. Binnen het domein openbare orde en veiligheid valt onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Wet Wapens en munitie, de Drank- en Horecawet, het horeca- en coffeeshopbeleid en de APV (parkeren en openbare ruimte). Daarnaast valt toezicht en handhaving ten aanzien van prostitutie binnen dit domein.

Voorgestelde besluitpunten:

1. Kennis nemen van de praktijkanalyse en de daaruit voortvloeiende dilemma's;
2. Instemmen met de voorgestelde lijnen en daarmee ook prioritering van toezicht en handhaving op basis van de analyse, Samenlevingsagenda 2.0 en vastgestelde documenten zoals het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2020, het Drugs- en coffeeshopbeleid gemeente Alblasserdam (2017), Aanpak Woonoverlast, Evenementenbeleid 2017 en de APV;
3. Instemmen met uitgangspunten van toezicht en handhaving;

4. Opdracht geven tot uitwerking van handhavingsbeleid 2019-2023 op basis van deze uitgangspunten binnen de financiële ruimte die door de perspectiefnota en begroting 2020 wordt geboden;

Bij besluitpunt 1: praktijkanalyse en dilemma's situatie 2019

We hebben aan de hand van een risicoanalyse de volgende vragen onderzocht:

1. Hoe groot is de kans dat bepaalde normen worden overtreden?
2. Hoe 'erg' is dat, oftewel: wat zijn de gevolgen?
3. Welke doelgroepen doen dat?
4. Bij welke overtredingen moet met voorrang worden ingegrepen?

Vanuit de dagelijkse praktijk van de BOA (Domein 1, zie bijlage 1) blijkt dat die de meeste tijd kwijt is aan (meldingen over) overlast op het gebied van **parkeren, honden, asociaal verkeersgedrag van fietsers en scooters, afval en (seizoensgebonden) jeugdoverlast**. Deze misdragingen roepen veel irritatie op en zijn lange tijd niet of weinig consequent gehandhaafd.

Mensen parkeren hun auto, maar ook aanhangers op de stoep, in de groenstrook, langs een gele streep en op invalideplaatsen. Ook het gebruik maken van de parkeerschijf is, ondanks duidelijke bebording en diverse waarschuwingsacties, nog altijd beperkt. Omdat er een langere periode niet op gehandhaafd is, denken mensen dat dit is toegestaan of gedoogd wordt en reageren zij zeer geprikkeld op handhaving. Er wordt ook veel geklaagd over aanhangers die langer dan 3 dagen geparkeerd blijven staan waardoor parkeerplaatsen in beslag genomen worden en overlast veroorzaken met de inhoud van de aanhangwagens. De kans dat dit gedrag plaats vindt, is erg groot. Dit gedrag heeft gevolgen voor de verkeersveiligheid, maar ook voor de bereikbaarheid van straten voor de hulpdiensten en irritatie van andere automobilisten en buurtbewoners. De overtreders zijn veelal Alblasserdammers, alhoewel bezoekers het gedrag gaan kopiëren ('het zal wel mogen, als iedereen hier staat').

Naast het parkeren van auto's, wordt met enige regelmaat melding gemaakt van vrachtwagens die in de nachtelijke uren geparkeerd staan op bedrijventerreinen. De overlast bestaat volgens melders uit – naast het geparkeerd staan op de openbare weg - vervuiling van de openbare weg. De kans dat dit gedrag plaats vindt, is relatief groot. In Alblasserdam zijn geen openbare parkeerplaatsen voor vrachtwagens met sanitaire basisvoorzieningen waarnaar verwezen kan worden. De overtreders zijn veelal buitenlandse vrachtwagenchauffeurs die een plek zoeken om te overnachten danwel moeten wachten totdat zij hun lading kunnen lossen.

Ook hondeneigenaren/verzorgers geven met hun huisdier overlast. Ze ruimen de poep niet op en/of laten hun hond(en) los lopen op plaatsen waar dit niet mag, bijvoorbeeld binnen 5 meter van een speeltuin. De kans dat dit gedrag plaats vindt, is erg groot. Dit gedrag heeft gevolgen voor de leefbaarheid en zorgt voor irritatie tussen inwoners. De overtreders zijn Alblasserdammers, het betreft een groep waar de recidive hoog is. De mate waarin mensen aanspreekbaar zijn op dit gedrag, varieert sterk.

Het rijden door een voetgangers gebied, met de fiets of de scooter, levert gevaarlijke situaties op en wordt als ernstig overlastgevend ervaren. De kans dat dit gedrag plaats vindt, is erg groot. Dit gedrag heeft gevolgen voor de verkeersveiligheid, maar ook voor het gevoel van veiligheid van voetgangers en het gedrag wekt vaak irritatie op. De overtreders zijn veelal Alblasserdammers, alhoewel bezoekers het gedrag gaan kopiëren ('het zal wel mogen, als iedereen hier fietst').

Ook het achterlaten van afval op plaatsen die daar niet voor bedoeld zijn of op momenten dat dit niet is toegestaan (klike's), geeft overlast in de vorm van stank en een verloederd straatbeeld. Mensen klagen erover bij de gemeente waarop gehandhaafd wordt als achterhaald kan worden wie de veroorzaker is, maar er blijven zakken neergelegd worden en klike's geplaatst worden op de openbare weg in plaats van eigen terrein. De kans dat dit gedrag plaats vindt, is heel erg groot omdat men de pakkans als laag inschat. Dit gedrag zorgt voor overlast, een verloederd straatbeeld en wekt irritatie op bij medebewoners. De acceptatie van handhaving is echter laag. Men vindt het 'gezeur' en accepteert aanspreken op gedrag en een bekeuring nauwelijks. Elkaar aanspreken op gedrag, gebeurt ook niet. De overtreders zijn Alblasserdammers van alle leeftijden.

Overlast jeugd is ook een belangrijk aandachtspunt voor toezicht en handhaving. Er wordt – in ieder geval als het beter weer wordt – regelmatig melding gemaakt van overlastgevende jeugd. De overlast bestaat dan uit het zich ophouden op plaatsen die hierdoor gemedend worden door inwoners (rondom Blokweer, Makado Center, Scheldeplein e.d.) maar ook het achterlaten van zwerfvuil. De ervaring leert dat toezicht en handhaving over het algemeen effectief zijn als deze plaats vindt op de momenten en plaatsen waar het over gaat. Jeugd laat zich over het algemeen goed aanspreken, maar soms is verbaliseren – eventueel in samenwerking met de wijkagenten – nodig om het gedrag te veranderen. De kans dat dit gedrag gesignaleerd wordt, is vrij groot. Dit gedrag heeft effect op de veiligheidsbeleving van inwoners en kan leiden tot een verloederd straatbeeld als er veel zwerfafval wordt achtergelaten. De overtreders zijn vaak Alblasserdamse jongeren, maar ook jongeren van omliggende gemeenten worden bij controles aangetroffen.

Naast de BOA is ook de (tijdelijke) juridisch adviseur van het team veiligheid regelmatig betrokken bij handhavingsactiviteiten in lijn met beleid dat eerder door de gemeenteraad is vastgelegd, zoals het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2020, de Drugsnota, Aanpak Woonoverlast, Evenementenbeleid 2017 en de APV. Daarnaast is in 2017 in het college de Beleidslijn Wet Bibob gemeente Alblasserdam 2017 vastgesteld¹. Zo waren er het afgelopen jaar diverse voornemens tot sluiten van een woning als gevolg van de aanpak woonoverlast en daadwerkelijke sluiting van een woning in het kader van de Opiumwet. Op het gebied van evenementen wordt veel aandacht geschonken aan het voorkomen van risico's in de voorbereiding ervan (d.m.v. een veiligheidsplan en voorwaarden voor een vergunning). De controle en handhaving op naleving gebeurt verhoudingsgewijs in beperktere mate door de (budgettaire) afweging ten opzichte van andere prioriteiten en de uren beschikbaar vanuit toezicht, zowel BOA's als toezichthouders vanuit OZHZ. Hierin schuilt enig risico, met name op het gebied van verkeersveiligheid, alcoholbeleid en brandveiligheid. De ervaring leert dat de kans op misstanden waarbij het wenselijk is dat er bijgestuurd wordt, redelijk groot is, maar niet tot grove overtredingen leidt. Wel wordt regelmatig toezicht en bemiddeling bij verkeerskwetsies bij afzettingen, gemist. Ook hierbij geldt dat mensen zich niet zomaar iets laten vertellen en bereid zijn

¹ In deze beleidslijn wordt toetsing voor een deel van aanvragen op grond van de APV, drank- en horecawet en WABO voorgeschreven.

afzettingen te respecteren en om te rijden of elders te parkeren. Hierdoor ontstaan soms vervelende situaties die escaleren waardoor politie-inzet noodzakelijk wordt.

Vanuit het ondermijningsbeeld dat in een vertrouwelijke bijeenkomst gedeeld is met de gemeenteraad, is door het RIEC een aantal kwetsbare fenomenen benoemd. Als uitvloeisel hiervan is de prioriteit van de ondermijningsaanpak 2019-2020 gericht op bedrijventerreinen in het algemeen en bedrijfsverzamelgebouwen in het bijzonder, komt er een branchegerichte aanpak met oververtegenwoordiging in Alblasterdam en moeten we extra investeren in kwetsbare processen en projecten zoals gebiedsontwikkeling en vastgoed. Uit onderzoek is bekend dat een integrale aanpak van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale interventies het meest effectief is om criminaliteit te frustreren en te stoppen. Toch kan het verstoren van criminele activiteiten ook door een bestuursrechtelijke interventie (controles, dwangsom e.d.) al afdoende effect hebben. Om dit effectief te kunnen doen, is het van belang zicht te hebben op mogelijke misstanden (d.m.v. toezicht) en toegang te hebben tot relevante data om deze goed te kunnen analyseren om zo gericht mogelijk op te kunnen treden in de handavingsketen van preventie – signalering – aanzeggen – handhaven. Onderzocht wordt of het mogelijk is om een informatieknoppunt met buurgemeenten te realiseren. Onderdeel van de handavingsketen is ook controle. Op dit moment is de preventieve en repressieve controle vrijwel uitsluitend gericht op handhaving APV. Uit het Ondermijningsbeeld komt naar voren dat het gewenst is om handavingscontroles te doen op kwetsbare objecten en personen (zowel met de eigen BOA's als met BOA's van andere domeinen zoals OZHZ, inspecties, belastingdienst e.d.). De kans dat ondermijnend gedrag (drugs, witwassen, mensenhandel, wapenhandel, prostitutie) plaats vindt, is groot omdat er veel geld in te verdienen valt en criminelen actief verdreven worden uit andere gemeenten waardoor op termijn het waterbedeffect merkbaar wordt in Alblasterdam. Dit ondermijnende gedrag heeft gevolgen voor het gevoel van veiligheid van mensen en kan crimineel kopieergedrag stimuleren. De overtreders die tot dusverre in beeld zijn, zijn Alblasterdammers, maar niet uitgesloten kan worden dat bij het niet intensiveren van toezicht en handhaving, ook niet-Alblasterdammers ondermijnende activiteiten in ons Damdorp zullen ontplooiën.

We constateren dat er een duidelijk zichtbare bovenstroom zichtbaar is in de analyse van zichtbare overlast en leefbaarheidsvraagstukken, maar dat er ook sprake is van een duidelijke onderstroom waar we nu nog niet veel mee doen. Met betrekking tot de bovenstroom moet geconstateerd worden dat – binnen de handavingsketen van preventie – signalering – aanzeggen – handhaven – vooral ingezet wordt op handhaving, maar nauwelijks op preventie en op vergroting van het draagvlak voor handhaving. Er wordt voornamelijk repressief opgetreden, na meermaals waarschuwen. Opvallend is ook dat het vaak recidivisten betreft, waaruit geconcludeerd kan worden dat de huidige aanpak niet vanzelfsprekend leidt tot gedragsverandering. Uit gesprekken met handhavers blijkt vooral een gebrek aan draagvlak voor handhaving: men vindt parkeerbonnen en bekeuringen voor andere overtredingen overdreven en 'nergens op slaan'. Daar tegenover staat een groep inwoners die klaagt over het gedrag van medebewoners en handhaving wenst. Deze dubbele mentaliteit zien we ook terug bij handhaving op het gebied van evenementen, drugs- en woonoverlast: mensen vragen een duidelijke en stevige aanpak, anderzijds weten inwoners de burgemeester te vinden om hun beklag te doen over de handhaving, bijvoorbeeld als er een woning wordt gesloten. Uit inventariserend onderzoek van RIEC, politie en gemeente blijkt dat er aanwijzingen zijn dat er binnen Alblasterdam ondermijnende criminaliteit plaatsvindt, met name op het gebied van drugshandel en –teelt (meermaals ook aangetroffen), maar ook witwassen door aankoop van panden of opzetten van bedrijven.

Dilemma's huidig beleid

Hoeveelheid regels

Op basis van de jurisprudentie geldt voor bestuursorganen een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat bij overtreding van een wettelijk voorschrift een bestuursorgaan handhavend moet optreden, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Een bijzondere omstandigheid kan concreet zicht op legalisatie zijn. Verder geldt een sterkere plicht om te handhaven als een handhavingsverzoek daartoe door een derde is gedaan. Omdat er veel verschillende regels zijn om te handhaven (en mensen hier via de meldlijn ook verzoeken toe doen), is het lastig om structureel met aandachtsgebieden aan de slag te gaan: de vraag van de dag regeert de inzet en het voelt soms als dweilen met de kraan open. Daarbij komt dat mensen rechten ontleen aan optreden: eens gehandhaafd, moet het altijd gehandhaafd worden.

Kennis beschikbaar, niet ontsloten

Technologie maakt steeds meer onderdeel uit van ons dagelijks leven: het merendeel van de inwoners heeft de beschikking over een computer en een smartphone. Er wordt veel informatie gedeeld en is daarmee ook beschikbaar. Voor toezicht, repressie, maar ook om ontwikkelingen en trends te volgen en er goed op te anticiperen door gebruik te maken van data-analyses. We maken nog onvoldoende gebruik van nieuwe expertise op het vlak van digitale analyse en datagestuurd handhaven.

In dezelfde lijn is het ook belangrijk aan te sluiten bij de rest van het handhavingsveld: andere opsporingsbevoegde instanties en partners waar afspraken mee gemaakt kunnen worden om samen sterker op te kunnen treden. Deze ketengerichte benadering staat – mede door de hoge handhavingsdruk vanuit de samenleving op de BOA's en daarmee werken met de vragen van de dag - onder druk: er is weinig tijd de kennis aan elkaar te knopen. Er moet een visie zijn op de handavingsketen om effectief te kunnen zijn. Ter illustratie: bij overlast door jongeren kan een waarschuwend gesprek voldoende zijn, een handhaver kan een boete uitdelen maar wellicht moet jongerenwerk ingeschakeld worden. Deze brede blik van de handhaver zorgt ervoor dat de best passende aanpak gekozen wordt, die niet altijd de repressieve aanpak is. Dit vraagt van betrokken partners kennis van elkaars 'keuken' en mogelijkheden.

Individueel vs. maatschappelijk belang: draagvlak handhaving

Er is een groeiende paradoxale ontwikkeling die ook in Alblasterdam herkenbaar is: enerzijds wensen mensen veel ruimte voor individuele ontplooiing waarbij de overheid zo min mogelijk restricties oplegt, anderzijds zijn mensen van mening dat de overheid streng moet optreden tegen mensen die zich niet aan de regels houden. Handhavers komen buiten steeds vaker in botsing met deze werelden. Om effectief te kunnen handhaven, is maatschappelijk draagvlak een belangrijke voorwaarde. Dan wordt ook geaccepteerd dat er tegen gedragingen wordt opgetreden en spreken mensen elkaar ook aan op ongewenst gedrag. Het draagvlak ligt momenteel bij de aanpak van overtredingen gepleegd 'door anderen'. Mensen vinden het niet fijn (en zien er ook niet altijd de noodzaak van in) als ze zelf worden aangesproken op gedrag.

Keten niet structureel sluitend

Bestuurlijke handhaving anders dan het uitschrijven van bekeuringen, gebeurt nu op incidentele basis waardoor het risico op willekeur ontstaat. Er is echter geen structurele capaciteit beschikbaar om het sluitstuk van handhaving (dwangsom, dwangmaatregelen) te kunnen garanderen als het gaat om openbare ruimte en openbare orde en veiligheid. Dit geldt deels wel voor zaken die zijn belegd bij OZHZ: hier is de gehele handhavingsketen wel ingericht, echter deze capaciteit wordt niet volledig ingekocht. Als er samenwerking nodig is tussen domeinen (bijv. milieu en openbare orde), dan is die niet gegarandeerd. Het risico bestaat dat er wel handhaving wordt aangekondigd, maar er effectief geen handhaving volgt. Paradoxaal genoeg zien we ook het risico op extra werk als er bijvoorbeeld integrale controles (bijv. horecaondernemingen, autogarages e.d.) gedaan worden: enerzijds nodig om als overheid goed en aanvullend op te kunnen treden, anderzijds levert het vaak ook zoveel meerwerk op dat er een afbreukrisico is. Hoe beter je kijkt, hoe meer je ziet.

Bij besluitpunt 2: Meersporenbeleid en uitgangspunten

Op basis van bovenstaande analyse, de Samenlevingsagenda 2.0, het Integraal Veiligheidsplan 2017-2020 en inzichten (zoals de analyse van de VNG: <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160316-omdat-de-burger-dat-van-ons-verwacht-vng-boa-handhaver.pdf>) stellen wij u voor om te kiezen voor een solide handhavingspraktijk met de focus op leefbaarheid, tegengaan van verloedering en voorkomen van maatschappelijk ontwrichtende ondermijnende criminaliteit waarbij we de gehele keten van preventie – signalering – aanzeggen tot daadwerkelijk handhaven, met voldoende slagkracht inrichten. Leefbaarheid betreft het vrij(elijk) gebruik kunnen maken van de openbare ruimte zonder anderen daarbij te hinderen en met het tegengaan van verloedering wordt bedoeld op een schoon, heel en veilige openbare ruimte ook onder bijzondere omstandigheden zoals evenementen. Voorkomen van ondermijnende criminaliteit wordt vooral bewerkstelligd door toezicht gevolgd door actieve ontmoediging. Wanneer we de (verbanden tussen) ondermijnende criminele activiteiten zien, kunnen we al dan niet met partners, optreden. Door de volledige keten in te richten met signalerende, informele en formele bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, krijgen we deze vormen van criminaliteit niet alleen in beeld, maar kunnen we ze ook effectief beperken en tegenhouden en waar mogelijk voorkomen.

In de Samenlevingsagenda 2.0 wordt gesteld dat de gemeente niet altijd aan zet is, soms past de rol van 'mogelijkmaker' beter dan die van initiator. Dat betekent dat er een heldere opdracht moet zijn waarbij duidelijk is wat het beoogd effect is en hoe (en vanuit welke rol) we dit wensen te bereiken. Met een integraal handhavingsprogramma wordt actief bijgedragen aan de maatschappelijke effecten zoals aangegeven in Spoor 2: Buiten beter - Een omgeving die merkbaar toegankelijker, veiliger, groener en schoner is voor iedereen, maar ook bijdrage aan het maatschappelijk effect zoals genoemd bij Spoor 4: Bereikbaar - We willen een beter bereikbaar dorp.

Drie lijnen om dit te bereiken:

1. Prioritering handhaving: als je het doet, moet je het goed doen. Dat betekent dat er over de gehele keten capaciteit beschikbaar moet zijn om het juiste te doen binnen de handhavingsketen. Concreet betekent dit voldoende capaciteit voor signalering (data-

analyse en toezicht), samenwerking (ketenregisseur) en repressie (BOA's en handhavingsjurist). De hoeveelheid werk (en daarmee de aanvraag voor capaciteit) wordt bepaald door inhoudelijke keuzes met betrekking tot handhavingsvraagstukken. Om aan de voorkant van structurele problemen zoals signaleerd in de analyse te kunnen komen, is de huidige capaciteit van 62 uur BOA-capaciteit niet toereikend. De huidige capaciteit voldoet in beperkte mate in het incidenteel bijsturen van gedrag, maar is onvoldoende voor een bestendige gedragsverandering. Dit betekent onder andere dat noodgedwongen prioriteit is gegeven aan handhaving in het centrum en er met beperktere inzet gestart is met handhavingsopbouw op andere APV-feiten afval, hondenoverlast en parkeren. Gezien de beschikbare uren vanuit handhaving (zowel van BOA als handhavingsjurist) wordt nu minder opgetreden tegen foutparkeerders en overnachters, een ergernis van ondernemers op bedrijventerreinen. Echter de regels zijn er wel en handhaving zou gerealiseerd moeten worden: dit is inherent aan de keuze om ook deze regels op te nemen in de APV. In de keuze voor inzet van medewerkers in de handhavingsketen zijn een aantal scenario's met bijpassende ambitieniveaus denkbaar:

- a) **Maximale handhaving op alle domeinen** op het huidige niveau van regelgeving; zonder prioritering en handhavingskeuzes. Dit is een scenario dat in geen enkele gemeente (buiten Amsterdam) toegepast wordt omdat dit een heel zwaar beroep doet op de capaciteitsverdeling: met het handhaven van alle regels die er zijn is veel inzet gemoeid en bestaat het risico ervaren te worden als 'regelstaat'. Het is de vraag of dit scenario bijdraagt aan de ambities ten aanzien van omgaan met elkaar zoals beschreven in de Samenlevingsagenda 2.0. Om dit scenario te realiseren is versterking van de gehele handhavingsketen nodig om de handhaving van regels en handhavingsverzoeken te kunnen inwilligen. Dit betekent een forse uitbreiding van het repressieve deel van de keten, niet alleen van de BOA's, maar ook tenminste 36 uur inzet van een handhavingsjurist op het gebied van klachtenafhandeling/bestuurlijke handhaving en inzet implementeren landelijk beleid (zie bijlagen 2 en 3). Om regie op het proces te kunnen voeren en afstemming te kunnen hebben met partners is een handhavingsregisseur nodig voor tenminste 36 uur per week. Ook is data-analyse capaciteit nodig voor het signaleren van knelpunten en resultaten van handhaving, tenminste 12 uur per week evenals administratieve ondersteuning 8 uur.
- b) **Vertrouwen op zelfregulerend vermogen van de samenleving en ad hoc handhaving:** In dit scenario is slechts een (klein) deel van de keten actief en uitsluitend op repressief vlak omdat het uitgangspunt is dat de samenleving elkaar aanspreekt en mensen aanspreekbaar zijn op gedrag. In dit scenario is handhaving alleen bedoeld ter bijsturing en aanpak van excessen. Dit scenario blijkt uit de analyse van de handhavingspraktijk, op dit moment niet haalbaar: mensen laten zich beperkt aanspreken en spreken elkaar nauwelijks aan. Dit betekent een zware druk op handhavingsverzoeken en daarmee repressief optreden. Om dit scenario uitvoerbaar te maken is het noodzakelijk om praktische (en sterk limitatieve) keuzes te maken. We kunnen veel doen op heel weinig. Een projectmatige aanpak, analyse en anticiperend beleid ('aan de voorkant komen') behoren niet tot de mogelijkheden, er wordt reactief

gehandhaafd waar mogelijk. Hier ligt het gevaar van ad hoc optreden op de loer. Omdat dit betekent dat veel meldingen blijven liggen, is er een noodzaak om juridische capaciteit uit te breiden omdat mensen vaker bezwaar maken tegen een beschikking of een klacht indienen over het niet-handhaven zonder onderliggende beleidskeuzes. Hiervoor is naar onze inschatting structureel 24 uur per week inzet van een handhavingsjurist noodzakelijk, evenals 8 uur administratieve ondersteuning. Voor de te maken keuzes op en randvoorwaarden voor de inzet van BOA's, zie bijlage 2.

- c) **Aanspreekbaar, voorspelbaar en handhaafbaar:** In dit scenario wordt aandacht besteed aan het aan de voorkant komen van problemen (voorkomen en tegenhouden), duidelijkheid scheppen over hetgeen wel en wat geen prioriteit krijgt in de handhaving en hier consequent in handelen. Dit betekent dat er keuzes gemaakt worden in de afhandeling van meldingen, gekozen wordt voor een projectmatige aanpak waarin gewerkt wordt aan analyse, draagvlak voor handhaving en versterking van de gehele handhavingsketen om zowel in preventief als repressief gebied op te kunnen treden. Voor analysecapaciteit knelpunten te signaleren en resultaten van handhaving te volgen, is 12 uur per week noodzakelijk, een handhavingsregisseur voert regie op het handhavingsproces en zorgt voor informatie-uitwisseling, afstemming en actieve samenwerking met handhavingspartners voor 28 uur en daarnaast 36 uur voor inzet van een handhavingsjurist die ook beleidsmatige taken heeft – beleid en regelgeving aanpassen op basis van resultaatanalyses en andere (externe) ontwikkelingen zodat problematiek wordt tegengehouden in plaats van bestreden. Inzet van administratieve ondersteuning: 8 uur per week. Voor de keuzes m.b.t. de inzet van BOA's, zie bijlage 2. In dit scenario is randvoorwaardelijk dat een actief communicatiebeleid wordt uitgevoerd dat ondersteunend is aan het doel van dit scenario: bijdragen aan een aanspreekbare samenleving, duidelijkheid m.b.t. de consequent te handhaven domeinen en managende van verwachtingen ten aanzien van de niet geprioriteerde domeinen en de verwachtingen die we bij de samenleving zelf neerleggen. Hiervoor zal naar verwachting gemiddeld per week 4 uur communicatiecapaciteit benodigd zijn.

Wij adviseren hierin te kiezen voor scenario c: hierbij wordt niet alleen capaciteit beschikbaar gesteld voor de dagelijkse gang van zaken, maar is door de extra inzet op toezicht, analyse en bestuurlijke handhaving de mogelijkheid om projectmatig ongewenst gedrag per onderdeel (bijv. parkeren/afval/hondenpoep) aan te pakken en te borgen in een structurele beleidsmatige aanpak en voldoende flexibel te kunnen zijn om ook minder zichtbare zaken in het kader van ondermijning te kunnen signaleren, voorkomen en waar nodig aanpakken.

2. Traject deregulering: welke regels hebben een beperkt maatschappelijk draagvlak of zijn uit balans qua kosten (inzet handhaving) en baten (gedragsverandering)? Door te toetsen met behulp van data-analyse en duurzame keuzes te maken door raadpleging van de samenleving (via de raad) worden samenlevingsafspraken herzien of herbevestigd, bijvoorbeeld door de regels in de APV te beperken.

3. Het goede gesprek met de samenleving: over het elkaar aanspreken bijv. over viering oud en nieuw – door gedragsbeïnvloeding – zoeken naar een balans tussen wat mensen zelf kunnen en willen en mensen ook in staat stellen om dit te doen door bijvoorbeeld samenlevingsafspraken te faciliteren. We willen ook binnen het leefbaarheidsdomein nadrukkelijk investeren op Samen Doen: geen onverschilligheid van inwoners naar elkaar, maar met elkaar in gesprek gaan en elkaar met respect aan kunnen spreken op maatschappelijk ongewenst gedrag. Ook hierbij is ondersteuning van communicatieprofessionals nodig. In het uitvoeringsprogramma wordt deze inzet nader geduid.

De lijnen vertonen een sterke samenhang en beïnvloeden elkaar: zonder keuze is geen deregulering mogelijk, zonder deregulering kunnen we de samenleving minder eenvoudig in de positie brengen waarin mensen het gesprek met elkaar kunnen aangaan. Daarnaast moet er gezocht worden naar manieren om handhaving weer het sluitstuk van de samenlevingsafspraken te maken: als mensen zich in hun gedrag niet laten beïnvloeden, zelf niet in staat zijn tot gesprekken en elkaar ook aanspreken, wordt de belasting op de overheid erg zwaar. In het uiterste geval noopt dit tot het minimaliseren van het aantal regels om zo wel een betrouwbare overheid te kunnen zijn met de beperkte mogelijkheden die er zijn qua handhaving.

Bij besluitpunt 3: Uitgangspunten van handhaving

We voorkomen liever dan dat we optreden (preventie):

door sterker in te zetten op voorkomen van negatief gedrag door toezicht, wordt de druk op de handhavingsketen beperkt en is er minder irritatie tussen inwoners onderling over overlastgevend gedrag. Dit betekent wel dat er sterker ingezet moet worden op draagvlak voor handhaving van gedrag dat leidt tot verloedering en gevoelens van verminderde leefbaarheid. Hiervoor moet nadrukkelijk het gesprek met de samenleving gezocht worden. Eerst een gesprek, dan pas een keuze in wel/niet handhaven.

We werken informatie gestuurd en kennis gedreven (signalering):

Toezicht kan ook effectief plaatsvinden door gebruik te maken van kennis van partners, digitale signalering en analyse. Zo weten we wat er speelt in ons dorp en zijn we goed geïnformeerd. We bepalen onze inzet op basis van de informatie over wat er daadwerkelijk aan de hand is. De informatie krijgen we door voortdurend laagdrempelig en zichtbaar aanwezig te zijn in Alblasterdam en onze netwerken. We brengen actief informatie uit diverse bronnen bij elkaar. We analyseren en duiden deze informatie en maken op basis hiervan efficiënte en effectieve keuzes met betrekking tot onze inzet.

We beogen een duurzame en integrale aanpak (samenwerking):

We zetten in op de gehele keten van handhaving, van voorkomen tot repressie. We werken hiervoor samen met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, andere overheden, branches en verenigingen aan de leefbaarheid. We investeren in langdurige relaties en netwerken en treden in gezamenlijkheid op bij incidenten en ontwikkelingen doe de leefbaarheid en/of veiligheid(sbeleving) van Alblasterdammers ondermijnen. Dat

betekent ook dat we afspraken die we maken, bijvoorbeeld bij reconstructie van gebieden, nakomen en naleven. Wat we van onze inwoners verwachten, moeten we zelf voorleven.

We willen beschikken over een breed instrumentarium voor effectieve handhaving (repressie):

Naast toezicht op naleving van samenlevingsafspraken, is het ook belangrijk te kunnen beschikken over een mix van handhavingsinstrumenten. Om effectief te kunnen handhaven, is het belangrijk dat de volgende informele en formele bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten beschikbaar zijn:

- voorlichting en advies t.b.v. draagvlak en kennis vergroten;
- het voeren van (bemiddelings)gesprekken;
- het versturen van waarschuwingsbrieven;
- het versturen van een brief met het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang;
- het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang;
- het intrekken van een vergunning dan wel ontheffing;
- Bestuurlijke boete*.

* het instrument bestuurlijke boete vraagt een apart haalbaarheidsonderzoek. Onderzocht moet worden wat de kosten en baten van de inzet van een bestuurlijke boete zijn en welke mogelijkheden er zijn om de kosten te beïnvloeden door samenwerking met andere gemeenten.

We kiezen voor gelijkheid waar het kan en maatwerk waar nodig (repressie):

De aanpak moet er op gericht zijn dat mensen in gelijke gevallen, een gelijke behandeling krijgen. Wel moet er ruimte blijven voor een aanpak op maat als hiervoor recht gedaan wordt aan de individuele casus. Deze handelingsvrijheid moet belegd worden bij de professionals in de keten. We acteren op het niveau van inwoners, ondernemers, wijk en dorpsbreed.

Bij besluitpunt 4: Opdracht geven tot uitwerking van handhavingsbeleid 2019-2023 op basis van deze uitgangspunten

Op het moment dat de gemeenteraad bovengenoemde prioriteiten en uitgangspunten onderschrijft én een keuze maakt uit de drie scenario's, is het van belang dat er middelen worden geclaimd in de aanloop naar de begroting 2020-2023 en een uitwerking hiervan in een beleids- en uitvoeringsprogramma gemaakt wordt. Dit betekent ook een uitwerking van de maatregelen en de inzet/capaciteit die hiermee gemoeid is. De uitwerking hiervan is voorzien in de periode mei-september 2019, afhankelijk ook van het moment waarop de raad zich over de scenario's uitspreekt. Tegelijk is er het besef dat een intensivering van beleid en handhaving op gespannen voet staat met

de druk op de collectieve middelen zoals die nu - met name door de budgetprijs in het Sociaal Domein - laat voelen.

Samenvatting:

In deze startnotitie wordt op basis van een praktijkanalyse en diverse eerder vastgestelde beleidsdocumenten (o.a. Samenlevingsagenda 2.0), Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2020, de Drugsnota, Aanpak Woonoverlast, Evenementenbeleid 2017 en de APV) een schets gemaakt van de dilemma's die zich voordoen op het gebied van doelmatigheid en effectiviteit van de handhavingspraktijk. Er zijn vier belangrijke dilemma's te ontwaren: 1) Hoeveelheid regels: Omdat er veel verschillende regels zijn om te handhaven (en inwoners en bedrijven een beroep doen op de overheid via meldingen deze diversiteit te handhaven), is het lastig om structureel met aandachtsgebieden aan de slag te gaan: de waan van de dag regeert de inzet en het voelt als dweilen met de kraan open. 2) Kennis beschikbaar, niet ontsloten: We maken onvoldoende gebruik van nieuwe expertise op het vlak van digitale analyse en datagestuurde handhaven, ook in samenwerking met andere opsporingsbevoegde instanties en partners waar afspraken mee gemaakt kunnen worden om samen sterker op te kunnen treden. 3) Individueel vs. maatschappelijk belang: draagvlak handhaving: enerzijds wensen mensen veel ruimte voor individuele ontplooiing waarbij de overheid zo min mogelijk restricties oplegt, anderzijds zijn mensen van mening dat de overheid streng moet optreden tegen mensen die zich niet aan de regels houden. 4) Keten niet structureel sluitend: Er is geen structurele capaciteit beschikbaar om het sluitstuk van handhaving (dwangsom, dwangmaatregelen) te kunnen garanderen. Voorgesteld wordt om de integrale handhaving effectiever in te richten door keuzes te maken in datgene wat gehandhaafd wordt, een traject aan te gaan om tot deregulering te komen in samenspraak met de samenleving en om het gesprek tussen inwoners onderling over gedrag en elkaar aanspreken te bevorderen. Om dit voorstel duidelijke kaders mee te geven, zijn scenario's geformuleerd waarbij scenario C 'Aanspreekbaar, voorspelbaar, handhaafbaar' als haalbaar voorkeursscenario de voorkeur geniet, uitgangspunten van handhaving zijn geformuleerd waarbij het accent meer op preventie komt te liggen, we breder willen signaleren, slimmer willen samenwerken met handhavingspartners, de mogelijkheid creëren om gebruik te maken van het gehele handhavingsinstrumentarium en er ruimte is voor maatwerk als dat nodig is.

Aan de raad (en via de raad) aan de samenleving ligt nu de vraag voor welke handhavingsaanpak te kiezen en daarvoor - zo mogelijk - bij de perspectiefnota en begroting 2020 de financiële ingroeiruimte in meerjarenperspectief te formuleren.

Bijlage 1: Bevoegdheid BOA Domein 1

De boa Openbare ruimte is belast met de opsporing van de strafbare feiten in de volgende wettelijke voorschriften voor zover noodzakelijk voor een goede uitoefening van de functie en de daaraan gekoppelde taakomschrijving, tenzij de wet zich daartegen verzet.

1. Artikel 2.13 Activiteitenbesluit milieubeheer juncto artikel 1a Wet op de economische delicten;
2. Besluit lozen buiten inrichtingen juncto artikel 10.2 Wet Milieubeheer juncto artikel 1a Wet op de economische delicten;
3. Besluit personenvervoer 2000;
4. Hoofdstuk 7 Binnenvaartpolitiereglement;
5. Binnenvaartwet;
6. Drank en Horecawet juncto artikel 1 Wet op de economische delicten;¹⁴
7. Huisvestingswet 2014;
8. Artikel 19 Besluit luchtverkeer;
9. Erfgoedwet;
10. Verordeningen en/of keuren voor zover betrokkene daarvoor door het bevoegde bestuursorgaan is aangewezen;
11. Artikel 3, tweede lid, van het Reglement houdende voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren juncto artikel 1a Wet op de economische delicten;
12. Tabaks- en rookwarenwet juncto artikel 1 Wet op de economische delicten;
13. Visserijwet 1963 juncto artikel 1a Wet op de economische delicten;
14. Artikelen 2.3.6 Vuurwerkbesluit juncto artikel 9.2.2.1 Wet milieubeheer juncto artikel 1a Wet op de economische delicten;
15. Artikel 6.2 lid 1 Waterwet, juncto artikel 1a Wet op de economische delicten voor zover het overtredingen betreft die een nadelige invloed hebben of kunnen hebben op de leefbaarheid in de publieke ruimte;
16. Artikel 5 Wegenverkeerswet 1994 (WVW) en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, maar alleen voor zover het stilstaand verkeer betreft. De artikelen 4, 5, 6, 10, 60, 82 en 62 juncto bijlage I hoofdstuk C (geslotenverklaring) van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) voor zover van toepassing ook voor rijdend verkeer. Op 12 april 2011 is door het College van procureurs-generaal (brief met kenmerk Pag/B&S/15674) nadere invulling gegeven in het kader van gemeentelijke handhaving van de WVW. Handhaving op negatie van C borden (RVV 1990) is in relatie tot de openbare orde toegestaan. In bijlage L is verder het toepasselijke kader voor de gemeente opgenomen indien zij digitaal wil handhaven op categorie C-borden.
17. Artikel 2 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen;

18. Artikel 2.2 lid 1 onder g en h Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto artikel 1a Wet op de economische delicten;

14 Overigens is voor de opsporingsbevoegdheid met betrekking tot uitsluitend artikel 45 Drank- en Horecawet de opleiding bedoeld in artikel 3, onderdeel a, van de Regeling toezichthoudende ambtenaren niet vereist.

19. Artikel 13 Wet bodembescherming juncto artikel 1a Wet op de economische delicten voor zover het gaat om feiten die de leefbaarheid aantasten;

20. Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden;

21. Artikelen 10.1 lid 1, 10.37 en 10.38 Wet milieubeheer juncto artikel 1a Wet op de economische delicten voor zover het gaat om feiten die de leefbaarheid aantasten;

22. Titel VA van de Wet op de kansspelen;

23. Wet openbare manifestaties;

24. Artikel 72, 73, 74, 82a en 82b Wet personenvervoer 2000;

25. Wet pleziervaartuigen;

26. Wet ruimtelijke ordening juncto artikel 1a van de Wet op de economische delicten met uitzondering van de volgende situaties:

1) Het feit is begaan in samenhang met andere economische feiten, of

2) Het feit heeft betrekking op een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer;

27. Wet veiligheidsregio's

28. Artikelen 175, 177, 179, 180, 181, 182, 184, 184a, 185, 188, 199, 225, 231 lid 2, 239, 266 juncto 267,

284, 285, 300 juncto artikel 304 onder ten tweede, 350, 351, 351 bis, 352, 416, 417 bis, 424 t/m 429, 430a, 435 onder ten vierde, 437, 437 bis en 437 ter, 438, 443, 447b, 447c, 447d, 447e, 453, 458 t/m 461 Wetboek van Strafrecht;

29. Winkeltijdenwet;

30. Woningwet juncto artikel 1a Wet op de economische delicten met uitzondering van de volgende situaties:

1) Het feit is begaan in samenhang met andere economische delicten;

2) Het feit heeft betrekking op een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, of

3) Het feit heeft betrekking op overtreding van het Bouwbesluit 2012 voor zover het de voorschriften inzake het verwijderen van asbest en de aanwezigheid van asbestvezels of formaldehyde betreft.

31. Wrakkenwet, voor zover het gaat om feiten die de leefbaarheid aantasten;

32. Zondagswet;

33. Andere strafbare feiten, indien hij daarmee in een concreet opsporingsonderzoek of voor een concreet project door een officier van Justitie wordt belast voor de duur van dat onderzoek of project.

Op 01-01-2019 zijn er een aantal wetswijzigingen van kracht geworden. Handhavers hebben meer bevoegdheden gekregen. Het gaat om een aantal wetsartikelen waarvoor handhavers nu opsporingsbevoegdheden hebben gekregen.

Voor domein 1 (Openbare Ruimte) en Domein 2 (Milieu, Welzijn en Infrastructuur) gaat het om de volgende nieuwe bevoegdheden:

- D-borden. (jo. artikel 62 en bijlage 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990)
- Onnodig claxonneren en onnodige lichtsignalen. (artikel 28 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990)
- Onnodig voortbrengen van geluiden. (artikel 57 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990)
- Rijden zonder verzekering op brommers/snorscooters. (artikel 30 Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen)

Over verdere uitbreiding van de bevoegdheden wordt nog gesproken met betrokken partijen.

Politiebevoegdheden en geweldsmiddelen

De boa Openbare ruimte kan optioneel beschikken over de politiebevoegdheden bedoeld in artikel 7 eerste en derde lid van de Politiewet 2012 en kan tevens optioneel beschikken over handboeien, wapenstok en/of pepperspray. De ingehuurd boa Openbare ruimte kan optioneel beschikken over de politiebevoegdheden bedoeld in artikel 7 eerste en derde lid van de Politiewet 2012 en optioneel over handboeien. In Alblasterdam zijn deze bevoegdheden in aanvraag.

Bijlage 2: Keuzeprofiel BOA-inzet (zie Excel bestand)

Bijlage 3: Berekening per scenario

Kosten toezicht & handhaving Scenario A					
Omschrijving	Inzet uren p. wk.	weken	per uur		
BOA	Afhankelijk van keuzes 16 – 282,5 uren	52	35		Variabel 29.120 – 514.150
Administratie ondersteuning	8	40	35		11.200
Handhavingsregisseur	36	40	80		115.200
Handhavingsjurist	36	40	80		115.200
Data-analist	12	40	50		24.000
					265.600
<i>Investering in materialen</i>					
C2000					7500
Fietsen en andere zaken	0,25	52	500		6500
Andere software					5000
					19.000

Totale kosten					Minimaal 313.720 Maximaal 798.750
---------------	--	--	--	--	--

Kosten toezicht & handhaving Scenario B					
Omschrijving	Inzet uren p. wk.	weken	per uur		
BOA	Afhankelijk van keuzes 1,5 – 44,8 uren	52	35		Variabel 2.730 – 81.536
Administratie ondersteuning	8	40	35		11200
Handhavingsregisseur	0	40	80		0
Handhavingsjurist	24	40	80		76.800
Data-analist	0	40	50		0
					<i>88.000</i>
<i>Investering in materialen</i>					
C2000					7500
Fietsen en andere zaken	0,25	52	500		6500
Andere software					5000
					<i>19.000</i>

Totale kosten					Minimaal 109.730 Maximaal 188.536
---------------	--	--	--	--	--

Kosten toezicht & handhaving Scenario C					
Omschrijving	Inzet uren p. wk.	weken	per uur		
BOA	Afhankelijk van keuzes 7,5 – 169 uren per week	52	35		Variabel 13.650 – 307.580
Administratie ondersteuning	8	40	35		11.200
Handhavingsregisseur	28	40	80		89.600
Handhavingsjurist	36	40	80		115.200
Data-analist	8	40	50		16.000
					<i>232.000</i>
Investering in materialen					
C2000					7500
Fietsen en andere zaken	0,25	52	500		6500
Andere software					5000
					<i>19.000</i>

Totale kosten					Minimaal 264.650 Maximaal 558.580
---------------	--	--	--	--	--