

De staat van toezicht en handhaving door gemeenten

Author(s)

Winter, H.B.; Mein, A.G.

Publication date

2017

Document Version

Author accepted manuscript (AAM)

Published in

De Gemeente-stem

[Link to publication](#)**Citation for published version (APA):**

Winter, H. B., & Mein, A. G. (2017). De staat van toezicht en handhaving door gemeenten. *De Gemeente-stem*, 2017(7464), 938-942. Article 175.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

University of Groningen

De staat van toezicht en handhaving door gemeenten

Winter, Heinrich; Mein, A.G.

Published in:
 Gemeentestem

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
 2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
 Winter, H. B., & Mein, A. G. (2017). De staat van toezicht en handhaving door gemeenten. Gemeentestem, 2017(7464), 938-942. [Gst. 2017/175].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De staat van toezicht en handhaving door gemeenten

H.B. Winter & A.G. Mein¹

Inleiding

Gemeentebesturen zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel wet- en regelgeving. Meer in het bijzonder zijn burgemeesters en colleges van burgemeester en wethouders belast met 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 milieu, bouwen, wonen, leefbaarheid, veiligheid, welzijn en gezondheid te bereiken. Op basis van de in rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgekristalliseerde ‘beginselplicht tot handhaving’ moet een bestuursorgaan handhaven bij overtreding van een wettelijk voorschrift, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen.² Een bijzondere omstandigheid kan concreet zicht op legalisatie zijn. In het algemeen geldt dat een bijzondere omstandigheid niet snel wordt aangenomen. Verder geldt een sterkere plicht om te handhaven als een handhavingsverzoek door een derde is gedaan. Dit betekent dat toezicht en handhaving niet vrijblijvend zijn.

Toezicht en handhaving zijn echter niet probleemloos. Met een zekere regelmaat doen zich in de gemeentelijke praktijk incidenten voor die de aandacht vestigen op het maatschappelijk belang van toezicht en handhaving.³ Als zich zo’n incident of calamiteit heeft voorgedaan, wordt al snel de vraag gesteld of het toezicht en de handhaving wel voldoende waren en of de (gemeentelijke) toezichthouder zijn taken wel adequaat heeft uitgevoerd. Aan de andere kant, als het goed gaat, worden toezicht en handhaving vaak gezien als een extra kostenpost, en ligt de nadruk op de administratieve lasten van toezicht of ziet men het als een vorm van onnodige juridisering. Dit wordt ook wel de toezichtparadox genoemd.⁴

Het gemeentelijke toezicht en handhaving is de laatste decennia geprofessionaliseerd. Dit onder invloed van beleidsprogramma’s als ‘Handhaven op Niveau’ en de vorming van omgevingsdiensten.⁵ Tegelijkertijd krijgen gemeenten er telkens weer nieuwe taken bij op het gebied van het toezicht en de handhaving, zoals de zorg voor de naleving van de Drank en Horecawetgeving en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Een andere, meer juridisch-inhoudelijke, ontwikkeling is het naar elkaar toegroeien van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, door de introductie van de bestuurlijke boete en het gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking bij de handhaving van de

¹ Prof. dr. Heinrich Winter is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van Pro Facto BV. Mr. dr. Arnt Mein is als lector Legal Management verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam, bij de faculteit Maatschappij en Recht.

² Vgl. de standaarduitspraak ABRvS 30 juni 2004, *JB* 2004/293. Deze rechtspraak is sindsdien nader uitgewerkt.

³ Een greep uit recente incidenten: de ongeregelheden bij het dance event in Hoek van Holland (2009), de rellen in Culemborg (2010/2011), de incidenten bij olieverwerker North Refinery (2010/2011), de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (januari 2011), afgebroken balkons in een flat in Leeuwarden (2011), het zwembadongeluk in Tilburg (2011), de asbestaffaire in Utrecht (2012), het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen (2014) en de ingestorte dug out in Achtkarspelen (2014).

⁴ WRR. *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam University Press, 2013, p. 12. Zie hierover ook D. Ruimschotel. *Goed toezicht. Principes van professionaliteit, democratie en good governance*. Amsterdam, Mediawerf Uitgevers, 2014, p. 288 en 673-682. Hij spreekt van het toezichts-dilemma, omdat de gemeente het algemeen belang van naleving moet afwegen tegen lokale belangen (economie, werkgelegenheid, enz.).

⁵ Onder meer op basis van het rapport van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving. Deventer, Tjeenk Willink, 1998 respectievelijk de commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, Den Haag, 2008.

lokale leefbaarheid en veiligheid.⁶ Mede onder invloed van deze ontwikkelingen is er sprake van schaalvergroting op het gebied van toezicht en handhaving. Omdat het onmogelijk is alle regels op hetzelfde niveau te handhaven, moeten keuzes worden gemaakt. De geschiedenis leert dat het niet vanzelfsprekend is dat gemeenten het toezicht en de handhaving actief ter hand nemen.

Onderzoek naar de toezicht- en handhavingspraktijk

Tegen de achtergrond van dit spanningsveld vroeg de Eerste Kamer Minister Plasterk van BZK onderzoek te doen naar de stand van zaken op het terrein van toezicht en handhaving bij gemeenten.⁷ Hoe houden gemeenten toezicht, wanneer doen ze dat, wanneer gaan ze over tot handhaving als een overtreding wordt geconstateerd en welke maatregel treffen ze dan? Kunnen gemeenten – zeker na de decentralisaties in het sociaal domein – die taken nog wel aan?⁸ Is hun toezicht en handhaving nog *up to date*, in het licht van nieuwe inzichten over toezicht en handhaving? Zo bepleitte de Wetenschappelijke Regeringsraad een versterking van de reflexieve functie van toezicht, althans voor het rijkstoezicht.⁹ Aan de uitoefening van toezicht kunnen inzichten ontleend worden die de gemeentelijke overheid in staat stellen te leren met het oog op bijvoorbeeld het opstellen van regelgeving, de organisatie van de beleidsuitvoering of de fysieke inrichting van de openbare ruimte.

Wij deden onderzoek en brachten de stand van zaken in kaart.¹⁰ Het onderzoek richtte zich op de volle breedte van de gemeentelijke praktijk, waarbij wij onderscheid maakten in drie domeinen: de fysieke leefomgeving, de openbare orde en het sociaal domein. In het kader van het onderzoek is in de loop van 2016 de toezicht- en handhavingspraktijk in een vijftiental Nederlandse gemeenten intensief bestudeerd, aan de hand van beleidsstukken en vraaggesprekken met bestuurders, beleidsmakers en toezichthouders/handhavers. Daarnaast is een enquête uitgezet onder alle gemeenten en omgevingsdiensten. Tot slot is een expertmeeting georganiseerd om de bevindingen te duiden.¹¹ Het onderzoek moest antwoord geven op de volgende vragen:

1. Wat is de huidige gemeentelijke opgave ten aanzien van het toezicht op de naleving en de handhaving van regelgeving?
2. In hoeverre zijn gemeenten voldoende toegerust (kwalitatief, kwantitatief en qua instrumentarium) om de huidige opgave adequaat uit te kunnen voeren?
3. Hebben gemeenten behoefte aan verbetering van de mogelijkheden voor toezicht en handhaving en de beschikbare instrumenten, en zo ja, waaruit bestaat die behoefte?

In dit artikel schetsen wij kort en bondig de stand van zaken van het toezicht en de handhaving door gemeenten en proberen wij dit beeld te verklaren en te duiden. Daartoe staan wij stil bij het beleid ten aanzien van het toezicht en de handhaving evenals bij de uitvoeringspraktijk. Vervolgens zetten wij de bevindingen af tegen een referentiekader, met behulp waarvan wij ons oordeel onderbouwen. Dit referentiekader is ontleend aan de zogenoemde beleidscyclus, ook wel bekend als de *Big Eight*.¹²

FIGUUR 1: EISEN AAN TOEZICHT EN HANDHAVING

- Er is een strategisch beleidsplan opgesteld voor toezicht en handhaving, waarover de gemeenteraad zich heeft kunnen uitspreken, dat is uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsplan

⁶ Vgl. F.C.M.A. Michiels, A.B. Blomberg & G.T.J.M. Jurgens. *Handhavingsrecht*. Deventer, Wolters Kluwer, 2016, p. 417-419.

⁷ *Kamerstukken I*, 2014/15, 34 000 VII, B.

⁸ Over de gemeentelijke handhavingspraktijk is nog maar weinig bekend, op basis van empirisch onderzoek. Zie Michiels, Blomberg & Jurgens (2016, p. 420).

⁹ WRR (2013).

¹⁰ Zie het rapport *Toezicht en handhaving door gemeenten*. Groningen, Pro Facto, 2016.

¹¹ Zie verder de onderzoeksverantwoording in paragraaf 1.3 van het rapport.

¹² Vgl. de kwaliteitscriteria 2.1. voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo. Uitvoering met ambitie, 2012. Zie verder paragraaf 1.5 van eerdergenoemd rapport. Zie over de cyclische benadering van toezicht ook Ruimschotel (2014, p. 42-44 en 87 e.v.).

- Er zijn prioriteiten gesteld voor toezicht en handhaving op basis van een gedegen probleemanalyse
- Er zijn meetbare doelen geformuleerd voor het toezicht en de handhaving
- Er is een passende sanctiestrategie geformuleerd
- Er zijn voldoende mensen en middelen beschikbaar voor het toezicht en de handhaving
- De expertise en competenties van de betrokken medewerkers (front- en backoffice) is toereikend
- De uitvoering van de plannen wordt regelmatig geëvalueerd, op basis waarvan die zo nodig worden bijgesteld
- Over het beleid en de uitvoering van het toezicht en de handhaving wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad

Toezicht en handhaving op papier

Het onderzoek naar het geformaliseerde beleid laat om te beginnen zien dat het merendeel van de Nederlandse gemeenten beschikt over toezichts- en handhavingsbeleid ten aanzien van de drie eerdergenoemde domeinen. Maar, er zijn grote verschillen tussen de domeinen en tussen gemeenten. Zo zijn gemeenten nog druk bezig met het vormgeven van toezichts- en handhavingsbeleid in het sociaal domein. In het fysieke domein is dat wettelijk voorgeschreven. Landelijke regelgeving blijkt in alle domeinen een zeer belangrijke factor te vormen die invloed uitoefent op dit beleid. Zo geeft de wetgeving op het vlak van het omgevingsrecht behoorlijk precies aan waaraan gemeentelijk toezicht en handhaving moet voldoen, terwijl de wetgeving op het sociaal domein het lokale bestuur vrijwel geheel vrijlaat bij de vormgeving van toezicht en handhaving. Landelijke wetgeving beïnvloedt de lokale invulling dus sterk, maar lokale politieke overwegingen en praktijkervaringen zijn eveneens van invloed. De gemeenteraad stelt in de meeste gemeenten op grond van zijn kaderstellende rol een beleidsvisie op toezicht en handhaving vast.

De meeste gemeenten hebben de beleidsvisie uitgewerkt in doelstellingen. Dit blijkt met name te gelden voor de fysieke leefomgeving en de openbare orde en veiligheid en in een mindere mate voor de gevallen voor het sociaal domein. De doelstellingen zijn vaak sterk lokaal gekleurd en doorgaans weinig SMART-geformuleerd. Dat wil zeggen dat de ambities vaak blijven steken in uitspraken als 'minder overlast', 'meer naleving' en 'betere zorg'. De doelstellingen worden in de meeste gemeenten uitgewerkt in prioriteiten, veelal op basis van een risicoanalyse en terugkoppeling van praktijkervaringen. Gemeenteraden zijn daarbij vaak niet betrokken, zo blijkt uit het onderzoek.

De prioriteiten wat betreft toezicht en handhaving in het fysieke domein liggen bij gemeenten in het algemeen bij constructieve veiligheid, brandveiligheid en externe veiligheid (risicovolle bedrijven). Op het gebied van openbare orde en veiligheid geven gemeenten voorrang aan de zgn. high impact crimes, zoals woninginbraak, overvallen, straatroof en geweld, alcohol en drugsoverlast en jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit. Daarnaast zijn er gemeenten die tevens prioriteit geven aan mensenhandel, prostitutie en/of radicalisering.

De meeste gemeenten hebben dus beleid ontwikkeld voor toezicht en handhaving op de verschillende domeinen. Dat levert een goed rapportcijfer op. Er zijn wel verschillen tussen de domeinen; relatief gezien blijft het sociaal domein wat achter.

Het ontwikkelde beleid is meestal integraal, dat wil zeggen dat aandacht wordt geschonken aan de samenhang tussen de fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid. Binnen het sociaal domein beschikken nog slechts weinig gemeenten al over integraal toezichtbeleid en staat dat vaak ook nog los van de andere domeinen. Respondenten van enkele van de bestudeerde gemeenten zijn ervan overtuigd dat de decentralisatie in het sociaal domein kansen biedt om meer integraliteit tussen beleidsterreinen te bewerkstelligen. Uit het onderzoek komen wat dat betreft interessante voor-

beelden, die als best practice zouden kunnen gelden. Bijvoorbeeld dat van de toezichthouder in de openbare ruimte die meldingen van overlast doorgeeft aan het sociaal team, dat daardoor beter in staat is de achterliggende problematiek aan te pakken.

Toezicht en handhaving in de praktijk

Een opvallende onderzoeksuitkomst over de praktijk van het toezicht en de handhaving, is dat gemeenten maar weinig zicht hebben op de budgetten en de formatieplaatsen die zijn gemoed met toezicht en handhaving. De planning van toezichts- en handhavingsactiviteiten lijkt dan ook overwegend vrij pragmatisch te zijn gebaseerd op de voorhanden personeelscapaciteit. Bezuinigingen in de afgelopen jaren hebben bij veel gemeenten ook hun tol geëist bij toezicht en handhaving. In een aanzienlijk deel van de gemeenten wordt, mede als gevolg hiervan, een capaciteitsgebrek ervaren waardoor werkzaamheden blijven liggen. Hierdoor kunnen de plannen niet altijd in hun geheel worden uitgevoerd. Of doelstellingen worden gerealiseerd hangt sterk af van de wijze waarop ze zijn geformuleerd (SMART of niet; meer of minder ambitieus). De deskundigheid van het beschikbare personeel wordt over het algemeen positief beoordeeld, alhoewel ook enkele scholingsbehoeften geformuleerd zijn.

De meeste gemeenten maken bij de uitvoering onderscheid tussen reguliere controles, specifieke, prioritaire projecten en meldingen of handhavingsverzoeken. Het hanteren van een prioriteitsstelling betekent in de praktijk ook dat aan de hoogste prioriteiten daadwerkelijk meer aandacht wordt besteed. In enkele van de door ons bestudeerde gemeenten bleken handhavingsverzoeken relatief veel tijd in beslag te nemen.

In beginsel worden eerst lichtere instrumenten ingezet en wordt waar nodig overgegaan op zwaardere middelen om op die manier de naleving te bevorderen. Vooral binnen het fysieke domein bij de grotere gemeenten is een verschuiving naar preventie waar te nemen. In sommige gevallen wordt afgezien van de inzet van zwaardere instrumenten, omdat vanuit de politiek druk werd uitgeoefend om niet over te gaan tot handhaving of omdat er binnen een gemeente sowieso geen strikte handhavingscultuur is. Tabel 1 laat zien dat gemeenten verschillende formele en informele instrumenten inzetten. Behalve op het sociaal domein, waar beide typen instrumenten even vaak worden ingezet, lijkt de voorkeur te liggen bij een informele aanpak.

TABEL 1: FORMELE EN INFORMELE AANPAK BIJ TOEZICHT EN HANDHAVING

		Totaal		Fysieke leef- omgeving		Sociaal Domein		Openbare orde en veiligheid	
	Obs.	200		99		28		73	
Informeel/Formeel		I	F	I	F	I	F	I	F
Alle gemeenten	200	58%	42%	60%	41%	45%	45%	60%	41%

Daarnaast wordt integraal werken, dat met name plaatsvindt binnen en tussen de domeinen fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid, door gemeenten op veel verschillende manieren vormgegeven. Beide thema's zijn nog volop en blijvend in ontwikkeling bij de meeste gemeenten.

Eén van de bestudeerde gemeenten geeft in zijn integrale veiligheidsbeleid bijvoorbeeld aan in het Veiligheidshuis met de politie, het Openbaar Ministerie en zorgpartners samen te werken aan de persoonsgerichte aanpak van veelplegers, plegers van high impact crimes (overvallers, woninginbrekers en straatrovers), criminele jongeren, huiselijk geweldplegers en ex-gedetineerden. Om buurten veiliger te maken, trekt de gemeente samen op met de politie en het Openbaar Ministerie.

Een andere gemeente geeft aan dat voor een integrale aanpak van jeugdoverlast en jeugdcrimina-

liteit een goede afstemming met onder meer de politie, wijkmanagers, jongerenwerkers en buurtbewoners noodzakelijk is. Afstemming met de politie vindt plaats door middel van informatie gegenereerd uit de shortlistmethodiek en doelgroepcoördinatie.

Binnen alle domeinen wordt samenwerking gezocht met andere overheden of andere partners, met name door kleine gemeenten. Ten dele is dit ingegeven door overwegingen van efficiëntie. De aansturing van samenwerkingsverbanden blijkt gemeenten wel voor uitdagingen te stellen.¹³

Gemeenten rapporteren over toezicht en handhaving aan de hand van 'output' – hoeveel uren besteden we aan toezicht en handhaving – maar dat geeft slechts beperkt zicht op de kwaliteit van toezicht en handhaving. Gemeenten onderschrijven het belang om de outcome – is het veiliger en schoner geworden, zijn de inwoners gezonder – in kaart te brengen, maar hebben moeite om dit inzichtelijk te krijgen.

OUTCOME EN OUTPUT

Een doelstelling (outcome-indicator) die veel gemeenten in hun toezichts- en handavingsbeleid opnemen is 'het bevorderen van naleefgedrag van wet- en regelgeving ten behoeve van een veilige, schone en gezonde woon-, werk-, en leefomgeving'. Daarnaast komen outcome-indicatoren voor als 'het handavingsbeleid is erop gericht normovertredingen te voorkomen en onaanvaardbare veiligheidsrisico's uit te sluiten' en 'het beleid heeft als doel het besef van de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen te vergroten'.

Enkele gemeenten formuleren wel (meer) specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelen. Deze gemeenten stellen zich bijvoorbeeld ten doel dat:

- bij meer dan 75% van de controles er geen overtredingen zijn
- minder dan 10% van de inwoners zich wel eens onveilig voelt
- In 2018 het alcoholgebruik onder 14/15 jarigen met minstens 15% is gedaald

Analyse en beoordeling

In de loop der jaren zijn gemeenten voor een steeds omvangrijker en complexere opgave komen te staan als het gaat om het toezicht en de handhaving van regelgeving. Gemeenten moeten dan ook keuzes maken, gelet op de lokale situatie, de beschikbare middelen en het vigerende juridische kader. Dat betekent dat de organisatie en de uitvoering van het toezicht en de handhaving een proces van voortdurend afwegen is geworden.

Het beleid

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten dit proces steeds 'rationeler' benaderen. Zij stellen prioriteiten op basis van een risicoanalyse en leggen die vast in beleidsplannen die aan de gemeenteraad ter goedkeuring worden voorgelegd. Dit beleidskader en de daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma's vormen de leidraad voor de dagelijkse praktijk. Er ligt dus een afgewogen basis onder het toezicht- en handavingsbeleid.

Tegelijkertijd komt uit het onderzoek in onze ogen een zekere vrijblijvendheid naar voren ten aanzien van de toezicht- en handavingsplannen, op alle drie de domeinen.¹⁴ Zo worden er weliswaar bere-

¹³ Het beeld van een moeizame (keten)samenwerking komt terug in de literatuur. Zie bijv. Michiels, Blomberg & Jurgens (2016, p. 413 en 418).

¹⁴ Deze vrijblijvendheid werd ook gesignaleerd door de commissie Herziening Handavingsstelsel VROM-regelgeving, ten aanzien van de milieuregelgeving (2008). Zie voor de moeizame ontwikkeling van de organisatie van de milieuhandhaving nader: J. Mans & G. Biezeveld. Hoe het momentum voor betere milieuhandhaving verloren ging. In: *Ridderorde. Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering*. Liber Ami-

deneerd prioriteiten gesteld, maar het stellen van concrete en meetbare doelen blijft veelal achterwege. Dit blijkt evenzeer te gelden voor het creëren van optimale randvoorwaarden voor de uitvoering van het toezicht- en handavingsbeleid. Zo bleken veel van de onderzochte gemeenten niet in staat te reproduceren hoeveel mensen en middelen beschikbaar zijn gesteld voor toezicht en handhaving.

De uitvoering

Ten aanzien van de uitvoering van het toezichts- en handavingsbeleid komt uit het onderzoek een zeker pragmatisme naar voren: men roeit met de riemen die men heeft. Veel van de onderzochte gemeenten zijn naar eigen zeggen in staat om passende aandacht te schenken aan de gestelde prioriteiten. Zij stellen hierdoor in elk geval greep te hebben op de grootste veiligheids- en leefbaarheidsrisico's binnen hun gemeente, waarbij zij aangetekend dat die per gemeente sterk kunnen verschillen. Maar veel tijd voor andere en nieuwe taken blijft er niet over.

Gemeenten stellen op zichzelf genomen wel uit de voeten te kunnen met het beschikbare wettelijke instrumentarium. Er blijkt dan ook geen duidelijke behoefte te bestaan aan aanvullende wettelijke bevoegdheden. Ook de afhandeling van klachten, bezwaarschriften en (hoger) beroep bij de rechter wijst niet op een structureel tekortschieten van de juridische kwaliteit van het toezicht en de handhaving en evenmin op een structureel tekort aan mensen of middelen.¹⁵

Verder valt op dat veel gemeenten de voorkeur geven aan beïnvloeding van het nalevingsgedrag door middel van voorlichting en overreding. Zij zijn geneigd het afdwingen van naleving door het gebruik van formele handavingsbevoegdheden zo lang mogelijk uit te stellen als zij verantwoord achten. Aldus is het toezicht tamelijk terughoudend. In dat proces blijken individuele bestuurders soms een rol van betekenis te spelen, doordat zij veelal (blijven) aansturen op overleg en overreding. Dit werd overigens niet sterk geproblematiseerd door onze ambtelijke respondenten, maar het werd vooral beschouwd als lokaal maatwerk.

Evaluatie en bijstelling

Eerdergenoemde vrijblijvendheid komt in zekere zin ook terug als het gaat om monitoring, evaluatie en verantwoording van/over het gevoerde beleid. Deze activiteiten vinden doorgaans niet erg systematisch en in samenhang plaats. Ze blijven veelal beperkt tot rapportages op jaarbasis van de verrichte feitelijke inspanningen op het gebied van toezicht en handhaving. Veel minder goed zicht is er op de mate waarin doelen zijn bereikt, voor zover die al zijn gesteld, en resultaten zijn geboekt ten aanzien van de naleving. De verantwoording is daarmee vooral output-gericht en niet of nauwelijks outcome-gestuurd. Dat maakt het ook lastig voor college en raad om bij te sturen.

Conclusie

Kortom: er is sprake van een gestage professionalisering van het toezicht en de handhaving. Tegelijkertijd lijkt dit proces zich vooral te richten op de fase van de planvorming. De planvorming en beleidsontwikkeling hebben zich in positieve zin ontwikkeld, maar zijn nog sterk op algemene en globale doelen gericht, die slechts bij uitzondering zijn geoperationaliseerd in meetbare grootheden. De uitvoering is daarmee overwegend gericht op het leveren van inzet op de toezichts- en handavingstaken in termen van uren (prestaties) en nog te weinig op de uitkomsten die daarmee worden beoogd (resultaten). Het feitelijke toezicht en handhaving is doorgaans nogal pragmatisch en tamelijk

corum Ko de Ridder. Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2014, p. 107-118 en Michiels, Blomberg & Jurgens (2016, p. 379-381).

¹⁵ Het belang van kennis, ervaring, tijd, middelen en bevoegdheden voor effectieve handhaving wordt nog eens onderstreept door E.R. Muller, F.J.H. Mertens en H.B. Winter. Toezicht in perspectief. In: E.R. Muller, F.J.H. Mertens & H.B. Winter (Red.). *Toezicht. Inspecties en autoriteiten in Nederland*. Deventer, Wolters Kluwer, 2015, p. 569-571.

terughoudend. In het verlengde daarvan blijft een systematische evaluatie en bijstelling van de plannen achter.

Opvallend is dat er tussen de domeinen behoorlijke verschillen bestaan. De drie domeinen kennen elk een eigen bestuurlijke en beleidscontext, een bepaalde mate van beleidsvrijheid en in meer of mindere mate een professionele toezichts- en handhavingstraditie. Toezicht en handhaving zijn het sterkst ontwikkeld binnen het fysieke domein. Het sociaal domein loopt duidelijk achter, terwijl het terrein van openbare orde en veiligheid een middenpositie inneemt. Vreemd is dat niet, het gaat bij het sociaal domein immers om een in verschillende opzichten nieuw beleidsterrein voor gemeenten. Bij de taken die gemeenten er ten gevolge van de drie decentralisaties bij kregen lag begrijpelijkerwijs de eerste jaren na de decentralisaties de nadruk op de inrichting van de organisatie, het ontwikkelen van beleid en het op orde krijgen van de uitvoering.

Dat gezegd hebbend, is het toch ook niet zo dat toezicht en handhaving binnen het fysieke domein al op geheel bevredigende wijze functioneert. Wat goed gaat is het formuleren van beleid en het stellen van prioriteiten. Minder goed is het gesteld met uitvoering, monitoring, evaluatie en terugkoppeling. Deels heeft dat historische redenen. Beleidsontwikkeling is een voorwaarde voor toezicht en handhaving. Er is tijd voor nodig dat allemaal op orde te krijgen. Deels is het ook een kwestie van voldoende prioriteit. Toezicht en handhaving kosten geld en in de afweging sneuvelen die onderwerpen nog weleens in de prioriteitsvolgorde. Een andere verklaring is dat het zetten van de laatste stappen lastig is. Het gaat immers om het stellen van doelstellingen die SMART zijn geformuleerd, om het uitvoeren van metingen naar de realisatie daarvan en om de evaluatie en terugkoppeling van die informatie als een begin van een nieuw proces van het stellen van doelen. Doelstellingen zijn veelal geformuleerd in termen van 'prestaties', 'te besteden uren', kortom output en nog maar weinig in termen van 'ambities', 'wat willen we bereiken', kortom outcome. Die laatste stap moeten gemeenten bij de doorontwikkeling van toezicht en handhaving nog zetten. Op deze manier zal het gemeentelijke toezicht ook beter kunnen beantwoorden aan het streefbeeld voor modern toezicht, zoals in 2013 geformuleerd door de WRR. De WRR bepleit een ruimere, bredere benadering van toezicht (en handhaving), om zo meer recht te doen aan de maatschappelijke complexiteit en dynamiek waarbinnen toezicht en handhaving functioneren.¹⁶ Dat houdt (onder meer) in dat het toezicht geen doel op zichzelf is, maar een middel om de naleving van (lokale) regelgeving te bevorderen. Toezicht en handhaving maken zo de beleidscyclus rond.

Actie!

De uitkomsten van het onderzoek moeten leiden tot een vervolg. Nu goede voortgang is gemaakt op het terrein van toezicht en handhaving, kunnen vervolgstappen worden gezet. Dat leidt tot een aantal adviezen aan de gemeenten en aan het rijk.

GEMEENTELIJKE VERBETERPUNTEN

- Zorg voor SMART geformuleerde doelstellingen voor toezicht en handhaving
- Richt outcomegerichte systemen van monitoring en evaluatie in
- Intensiveer toezicht en handhaving op het sociaal domein
- Versterk het integrale karakter van toezicht en handhaving

¹⁶ WRR (2013, p. 141-142).

HULP VANUIT HET RIJK

- Ondersteuning en stimulans: ontwikkel best practices, ondersteuningsmateriaal over outcomegericht toezicht
- Voorlichting en communicatie over randvoorwaarden, financieel en juridisch
- Het principe van decentralisatie: bewaak bij decentralisatie ook de overdracht van middelen