

Het Tijdschrift voor de

Politie



Vroegtijdig
signaleren radicalisme
en islamitisch terrorisme

Politiebiografie
aanknopingspunt voor
leren leren

Politie,
bedrijfsmatig denken
en legitimiteit

Naar een gemeentelijke handhavingsorganisatie?

Op het terrein van de gemeentelijke handhaving zijn verschillende ontwikkelingen gaande. De politie trekt zich meer en meer terug op de strafrechtelijke handhaving en laat de bestuurlijke handhaving over aan gemeenten. De forse handhavingsopgave voor gemeenten neemt hierdoor toe. Tegelijkertijd krijgen gemeenten bevoegdheden om met de Wet bestuurlijke boete effectiever op te treden. De ontwikkelingen maken de vernieuwing in de organisatie van de handhavingsdiscipline in gemeenten noodzakelijk.

De impact en de herkenbaarheid van de gemeentelijke handhavingsdiscipline moeten fors groter worden. Meer samenhang in de organisatie en werkwijze van de handhavingsdisciplines is hiervoor nodig. De vraag is of dit uiteindelijk zou moeten leiden tot één handhavingsorganisatie.

Gerbrich Kuperus,
Rob Bakker, Jaring Hiemstra

Rob Bakker is programmamanager handhaving bij de gemeente Amsterdam, Gerbrich Kuperus en Jaring Hiemstra zijn adviseur bij Hiemstra & De Vries in Utrecht.

Regelgeving en handhaving: twee kanten van dezelfde medaille

Regelgeving en handhaving zijn twee kanten van dezelfde medaille. Onder *regelgeving* verstaan we het opstellen van algemene verbindende voorschriften met als doel het gedrag van burgers, bedrijven en overheden te beïnvloeden evenals het verlenen van beschikkingen, zoals vergunningen en besluiten op subsidieaanvragen. *Handhaving* definiëren we als de keten van activiteiten die gericht is op het doen naleven van regels en voorschriften voor burgers, bedrijven en overheden.¹ Wij gebruiken hier een ruime definitie, omdat wij toezicht en andere activiteiten die gericht zijn op het nalevingsgedrag als een onderdeel van de handhaving beschouwen.²

In dit artikel hebben we het over de gemeentelijke bestuursrechtelijke handhaving en niet over de handhaving van andere overheden. Bij bestuursrechtelijke handhaving gaat het 'om het doen naleven van algemene en specifieke voorschriften voor burgers en bedrijven'. Deze keten krijgt in veel gemeenten vorm en inhoud in een handhavingprogramma waarbij de politie aanvullend als sterke arm kan optreden. Bij de aanpak van complexe maatschappelijke problemen en de gemeentelijke zorg voor een sociale en veilige leefomgeving moeten dikwijls bestuursrechtelijke én strafrechtelijke instrumenten worden toegepast. De gemeente heeft hier een regisserende functie waarbij het Openbaar Ministerie en de politie partners zijn. Bij strafrechtelijke handhaving gaat het om het opsporen

en vervolgen van strafbare feiten. De primaire verantwoordelijkheid ligt dan bij het Openbaar Ministerie dat de politie aanstuurt.

Handhavingskloof neemt toe en bedreigt gemeentelijk gezag

De maatschappelijke roep om een optredende overheid, in het bijzonder na calamiteiten en incidenten, en het complexer worden van de samenleving heeft geleid tot een veelheid aan regels. De toename aan regels in combinatie met de roep om striktere en consequentere handhaving brengt de gemeente in een moeilijke positie. Gemeenten hebben inmiddels ongeveer 250 verschillende handhavingstaken. In de praktijk zien we dat gemeenten over onvoldoende handhavingscapaciteit beschikken om alle regels te kunnen handhaven. De discrepantie tussen reguleringsambitie en handhavingsmogelijkheden duiden wij in dit artikel aan met de 'handhavingskloof'. De handhavingskloof leidt uiteindelijk tot een erosie van het bestuurlijk gezag. Een overheid die er niet in slaagt de door haar zelf opgestelde normen te handhaven, wordt immers ongelooftwaardig.

De ontwikkelingen bij de politie vergroten de handhavingskloof bij gemeenten. De politie trekt zich meer en meer terug tot haar kerntaken: het opsporen van strafbare feiten, het creëren van openbare orde en veiligheid in het publieke domein en het verlenen van (nood)hulp. De activiteiten van de politie concentreren zich meer en meer in



Handhaving bij TMF Awards | Foto: Roel Dijkstra

de strafrechtketen en in de integrale aanpak van veiligheidsvraagstukken. Dit heeft tot gevolg dat de politie niet-kerntaken, zoals het controleren van de sluitingstijd van de horeca, een lagere of geen prioriteit geeft.

Gemeenten moeten handhavingskloof dichteren door samenhang te vergroten

Gemeenten staan voor de opgave om de handhavingskloof te dichteren. De kloof kan worden gedicht door twee interventies. In de eerste plaats door het vergroten van de *handhavingscapaciteit* waardoor de gemeente beter de regels kan handhaven (deze interventie staat centraal in ons artikel) en in de tweede plaats door het verminderen van de *handhavingsbehoefte* door bestaande en nieuwe regels

Ontwikkeling bij politie vergroot handhavingskloof bij gemeente

kritisch te beoordelen en strategischer na te denken over handhaving (hierop komen we aan het einde van het artikel nog kort terug). Het vergroten van de handhavingscapaciteit moet wat ons betreft in de eerste plaats niet worden gezocht in méér handhavers,

maar in de professionalisering van de handhaving. De professionalisering van de handhaving moet in onze visie plaatsvinden door:

- het verbreden van het toezicht- en handhaafdomein van de handhavers door functieverbreding;
- de herkenbaarheid van de gemeentelijke handhavers te vergroten door de introductie van dezelfde uniformen. Zo gaat de gemeente Amsterdam nu van verschillende uniformen naar één huisstijl van uniformen;
- het verbeteren van de informatiepositie van de handhavers door de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens te verbeteren, zoals de kenmerken van de stad, controles, vergunningen en activiteiten en procedures. Op die manier worden toezichthouders beter ondersteund bij de identificatie en verificatie en kunnen zij efficiënter handhaven;
- het toepassen van moderne communicatietechnologie, zoals laptop, handheldcomputer, digitale camera, GPS of telefoon waarmee de handhavingsmedewerker informatie kan invoeren of direct doorgeven aan collega's.³

Het verbeteren van de communicatietechnologie en uniform gebruik van gegevens klinkt vanzelfsprekend, maar is dat in de praktijk niet. Voor de ondersteuning van toezicht, handhaving in de sectoren bouw- en woningtoezicht, horeca, milieu en brandveiligheid maken gemeenten vaak gebruik van verschillende systemen en gegevensverzamelingen. Dit is niet alleen niet-efficiënt, maar is daarnaast ook 'klantvriendelijk' voor burgers en bedrijven.

Figuur 1
De varianten in de positionering van de handhavingsdiscipline in gemeenten



Samengevat kunnen we zeggen dat gemeenten op het terrein van de handhaving voor een integratieopgave staan. Er wordt meer eenheid in de handhavingsdiscipline zelf gebracht, niet alleen in de ondersteuning, maar ook in de uiterlijke verschijningsvorm van de handhavers.

Positionering van de handhavingsdiscipline

De vraag is in hoeverre de komende jaren de positionering van de handhavingsdisciplines in gemeenten ook veranderd zou moeten worden om de gewenste integratie te ondersteunen. In onze visie zijn er vier varianten in de positionering van de handhavingsdiscipline te onderscheiden. Deze zijn weergegeven in figuur 1.

De *ongecoördineerde handhavingsvariant* kenmerkt zich door sterk autonoom functionerende

handhavingsdisciplines, zoals milieu-inspecteurs en parkeercontroleurs. Deze variant zagen we tot voor kort veel in gemeenten. Een belangrijk voordeel van deze variant is dat handhavers vaak dicht bij de opstellers van de regels en dicht bij de beleidsmakers zitten waardoor de lijnen kort zijn. Een belangrijk nadeel is dat deze variant geen basis biedt voor een professionalisering van de handhavingsdiscipline zoals wij die hiervoor beschreven. Daarnaast zal de burger die te maken heeft met meerdere handhavingsdisciplines weinig waardering hebben voor de gemeente: 'de gemeente handelt vanuit eilanden die niet met elkaar communiceren'.

De *gecoördineerde handhavingsvariant* kenmerkt zich door een actief gecoördineerde beleidsvorming en bedrijfsvoering van de handhavingsdiscipline. De handhavingsdisciplines zijn echter verspreid gepositioneerd in de gemeente. Cruciaal voor het succes van deze variant is een actieve coördinator of programmamanager die erin slaagt om vanuit een niet-hiërarchische positie een gemeenschappelijke agenda te maken en uit te voeren. Deze variant biedt een betere basis voor de professionalisering, waarbij de mate waarin de noodzakelijke professionalisering sterk afhankelijk is van de bestuurlijke en ambtelijke wil om de gemeenschappelijke agenda uit te voeren en van het gezag van de coördinator of programmamanager. Nadeel is dat de functie-integratie lastig vorm te geven is.

De *lokale handhavingskorpsvariant* kenmerkt zich door een concentratie van handhavingsdisciplines. Wij hebben nog onvoldoende beeld hoever deze concentratie zou moeten gaan. Het lijkt ons voor de hand te liggen dat het hier gaat om alle gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte, maar er zijn ook

De Tafel van 11:

11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regels⁴

Dimensies voor spontane naleving

- 1 Kennis van regelgeving: de bekendheid met en duidelijkheid van regels.
- 2 Kosten/baten bij overtreding: zowel financieel-economische als immateriële kosten en baten zijn van invloed.
- 3 Mate van acceptatie van de regels (begrip): de mate waarin het beleidsdoel en de regelgeving acceptabel worden gevonden.
- 4 Normgetrouwheid van de doelgroep: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.
- 5 Informele controle: de door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering door anderen dan de overheid.

Handhavingsdimensies

- 6 Kans op een informele melding: de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties.
- 7 Kans op controle: de door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt (administratieve en fysieke controles).
- 8 Kans gesnapt te worden: de door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.
- 9 Selectie: de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.
- 10 Kans op een sanctie: de door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd.
- 11 Hoogte van een sanctie: de hoogte en soort van een aan een overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Tabel 1
De varianten hebben elk
hun specifieke voor- en
nadelen

	Variant A <i>Ongecoördineerde handhavingsvariant</i>	Variant B <i>Gecoördineerde handhavingsvariant</i>	Variant C <i>Lokale handhavingskorpsvariant</i>	Variant D <i>Regionale handhavingskorpsvariant</i>
Kenmerken	geïsoleerde sterk autonoom functionerende handhavingsdisciplines in de organisatie	handhavingsdisciplines op verschillende plaatsen in de organisatie maar werkend vanuit één visie	binnen de gemeente zijn de handhavingsdisciplines ondergebracht in één opdrachtnemende organisatie	meerdere gemeenten hebben één handhavingsorganisatie opgericht die opdrachten uitvoert voor deelnemende gemeenten
Voordeel	maximale mogelijkheid tot maatwerk en positionering dikwijls dicht bij regelgevers/ beleidsmakers	positionering vaak dicht bij regelgevers/ beleidsmakers en tevens 'gemeenschappelijke taal' tussen handhavers	samenwerking met politie is beter vorm te geven en biedt goede basis voor functieverbreding	oplossing voor gemeenten waar schaal belemmering vormt om de handhavingsdiscipline te verbeteren
Nadeel	inefficiënt en voor burgers zijn de handhavers slecht herkenbaar	functieverbreding is lastig vorm te geven	afstand tussen regelgevers/beleidsmakers en handhavers neemt toe	grote afstand tussen handhavingskorps en opdrachtgevende gemeenten
Randvoorwaarde voor succes	redelijk grote omvang handhaafdicipline om prestaties te kunnen leveren	coördinerende functie moet goed zijn belegd om samenwerking vorm te kunnen geven	professionaliseren opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, politiek bestuurlijke gevoeligheid	professionaliseren opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, politiek bestuurlijke gevoeligheid

handhavingsdisciplines (leerplichtambtenaren) waarbij concentratie een beperktere toegevoegde waarde lijkt te hebben. Het voordeel van deze variant is dat handhaving als een professie kan worden aangestuurd en ontwikkeld en er niet 'bij hoeft te worden gedaan' door lijnmanagers. De variant biedt tevens als voordeel dat het overleg met de politie eenvoudiger vorm kan worden gegeven omdat er één aanspreekpunt is voor de gemeentelijke handhaving.

De *regionale handhavingskorpsvariant* is met name geschikt voor kleine gemeenten. Wij stellen ons daarbij voor dat gemeenten in een gemeenschappelijke regeling een handhavingskorpsorganisatie opzetten. Deze zou eventueel samen kunnen vallen met de veiligheidsregio. In een vergaande variant van het lokale of regionale handhavingskorps kunnen algemene bestuurlijke toezichthouders alle regels die van toepassing zijn in de openbare ruimte handhaven. In specifieke gevallen kunnen zij worden ondersteund door specialisten. Deze situatie zien we ook bij de politie: algemene toezichthouders (politieagenten) roepen indien dat nodig is assistentie in van deskundigheden (specialist verkeersongevallen). In onze praktijk zien wij nog veel mensen die denken dat door een andere – lees: meer gebundelde – positionering de professionalisering *vanzelf* zal plaatsvinden. In onze ervaring is het tegendeel eerder waar. Wie zeer diverse handhavingsdisciplines met verschillende systemen, competenties en werkwijzen binnen een zeer korte termijn gaat samenvoegen, krijgt waarschijnlijk slechts een handhavingsdiscipline die in tegenstelling tot de ambities alleen maar

slechter functioneert. Een eventuele concentratie van handhavers kan alleen een eindplaatje zijn in een groeimodel dat gefaseerd moet worden doorlopen.

Meer strategisch nadenken over handhaving

Naast professionalisering en herbezinning op de positionering van de handhavers zouden gemeenten strategischer invulling moeten geven aan de uitvoering van de handhaving. Op die manier is het mogelijk om het beslag op de handhavingscapaciteit te verminderen. Gemeenten zouden nadrukkelijker na moeten denken hoe het naleven van regels en voorschriften kan plaatsvinden met minder inspanning. Dit kan door:

- het bevorderen van de kennis van regels bij doelgroepen vanuit een marketingstrategie; regels, handhaving en het daarmee beoogde maatschappelijke doel overbrengen aan doelgroepen;
- te zorgen voor zelftoetsing en zelfregulering van doelgroepen, zoals Zwolle bijvoorbeeld nu doet met de certificering van studentenhuizen;
- te bevorderen dat burgers elkaar aanspreken door overtreding van regels openbaar te publiceren, bijvoorbeeld via internet of in lokale bladen, 'naming and shaming';
- het aangaan van allianties en samenwerking met maatschappelijke actoren (bijvoorbeeld van verzekeringsmaatschappijen) die ook baat hebben bij nalevingsgedrag en hen mede de regels te laten afdwingen door bijvoorbeeld specifieke eisen op te nemen in de polisvoorwaarden.

Wet bestuurlijke boete verruimt gemeentelijke bevoegdheden
Met de invoering van de Wet bestuurlijke boete krijgt de gemeente een extra handhavingsinstrument.⁵ De gemeente wordt verantwoordelijk voor de organisatie van de handhaving van de door de wet aangewezen bestuurlijke beoetbare feiten die nu bij politie en het Openbaar Ministerie liggen.⁶ Het invoeren van een bestuurlijke boete sluit aan bij de behoefte bij gemeentebesturen om minder afhankelijk te zijn van het Openbaar Ministerie en de politie. De bestuurlijke boete leidt tot veranderingen in de manier waarop het gemeentebestuur en de politie en het Openbaar Ministerie samenwerken, omdat de gemeente zelfstandig boetes mag opleggen. Tegelijkertijd blijven afspraken over samenwerking cruciaal.⁷ In principe worden aan de buitengewoon opsporingsambtenaar die expliciet in de wet wordt aangewezen als toezichthouder bijvoorbeeld geen extra bevoegdheden tot het gebruik van geweldsmiddelen toegekend.⁸ Wanneer een overtreder niet mee wil werken aan het vaststellen van de identiteit moet de

opsporingsambtenaar een beroep doen op de politie. Hierover zullen dus afspraken moeten worden gemaakt met de politie.

Het introduceren van de bestuurlijke boete vergt nog de nodige voorbereiding van gemeenten. Hoewel het in algemene zin gaat om vrij ongecompliceerde overtredingen (kleine ergernissen en parkeren en stilstaan) is het van belang om het proces zorgvuldig te organiseren. Van de overtreding moet bijvoorbeeld een rapport worden opgemaakt, waarbij de verwachting is dat de zienswijzeprocedure hier niet van toepassing is.⁹ De gemeente is verder verantwoordelijk voor de incasso- en de bezwaarprocedure. Dit betekent dat gemeenten de facturering, incassering en bezwaarafhandeling moeten organiseren. Het ligt niet voor de hand om hier alleen voor de Wet bestuurlijke boete over na te denken, maar dit te betrekken op een discussie over soortgelijke werkprocessen voor andere regels. Door de introductie van dit nieuwe instrument kan de gemeente effectiever optreden. Daartegenover wordt de druk op de gemeentelijke organisatie groter.

De door het ministerie van Justitie opgestelde *Tafel van 11* biedt handvatten hoe op een minder klassieke wijze nalevinggedrag kan worden bevorderd (zie kader).

Naar een gemeentelijke handhavingsorganisatie?

In onze visie zouden gemeenten de handhavingsorganisatie moeten professionaliseren door onder andere meer eenduidig gebruik te maken van gegevens en systemen, door een meer eenduidige uitstraling van gemeentelijke handhavers op straat en door het creëren van een herkenbare organisatie voor de burgers en ondernemers. De invoering van de bestuurlijke boete kan hierbij als hefboom gelden. Zo wordt een belangrijke stap gezet bij het vergroten van de handhavingscapaciteit. De vraag is of het wenselijk is dat de gemeentelijke handhavers op termijn geïntegreerd worden in één organisatieonderdeel: één te vormen gemeentelijke handhavingsorganisatie. Wat ons betreft, is dit een discussie die gemeenten de komende tijd zouden moeten gaan voeren.

Noten

- 1 Deze ruime definitie van handhaving wordt bijvoorbeeld ook gebruikt door het Stedelijke Project Handhaving (Amsterdam).
- 2 In de enge definitie gaat het bij handhaving alleen om het feitelijke optreden van de overheid dat is gericht op het ongedaan maken van een rechtens onjuiste situatie. Dit is in onze visie een te beperkte definitie van de handhaving, omdat dit het uiterste redmiddel is.
- 3 Een goed voorbeeld van de toepassing van ICT is het project Buitengewoon Beter, een samenwerkingsproject van diverse Gelderse gemeenten. Meer dan honderd toezichthouders zijn aan de slag in een gebied van 9.000 ha met palmtop met GPS en GIS-applicatie, zodat de positie direct is vastgelegd. De resultaten zijn zeer positief: zo is de pakkans vergroot en houden handhavers elkaar scherp (omdat voor iedereen inzichtelijk is of actie is ondernomen op een melding).

4 Meer over de Tafel van 11 is te vinden op www.ministerievanjustitie.nl.

5 Op het moment van schrijven is het niet duidelijk wanneer de bestuurlijke boete wordt ingevoerd.

6 Bij de introductie van de Wet bestuurlijke boete gaat het om de overlast in de openbare ruimte. In navolging worden de kleine ergernissen genoemd, zoals wildplassen, hondenpoep en graffiti en fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat het college van Burgemeester en Wethouders dan wel de burgemeester bevoegd wordt tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

7 Toezichthouders moeten voldoen aan een aantal wettelijke vereisten: a) toezichthouders zijn ondergeschikt aan het gemeentebestuur; b) toezichthouders moeten BOA zijn voor wat betreft de Wet op de identificatieplicht; en c) toezichthouders moeten expliciet zijn aangewezen als toezichthouder. Dit betekent dat gemeenten voorbereidingen moeten treffen voor het opzetten van permanente opleiding en training. De gemeente Amsterdam maakt zich op voor de oprichting van een handhavingsacademie.

8 Uitzondering vormen de toezichthouders voor parkeerovertredingen. Zij krijgen namelijk de bevoegdheid tot het aanbrengen van de wielklem. Nu is dit middel alleen van toepassing bij de handhaving van parkeerbelasting.

9 Het wetsvoorstel voor de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht verplicht de zienswijze indien de boete meer bedraagt dan 340 euro. Dergelijke hoge boetes zijn niet te verwachten in het kader van de invoering van de bestuurlijke boete voor gemeenten.