

Nota voor burgemeester en wethouders

Team
DEV-RM

Onderwerp

213a onderzoek aansturing Handhaving en Toezicht

1- Notagegevens		2- Bestuursorgaan	
Notanummer	2020-000432	<input checked="" type="checkbox"/> B & W	16-06-2020
Datum	20-03-2020	<input type="checkbox"/> Raad	--
Programma:		<input type="checkbox"/> Burgemeester	--
Portefeuillehouder	Burgemeester	College van B & W	
		- Burgemeester	- Weth. Grijsen
		- Weth. De Geest	- Weth. Verhaar
		- Weth. Walder	- Weth. Rorink

Besluitenlijst	d.d.	d.d.	d.d.
<input type="checkbox"/> Akkoordstukken	--	<input checked="" type="checkbox"/> Openbaar	16-06-2020
		<input type="checkbox"/> Besloten	--

Routing	d.d.	par.	
Algemeen directeur	06-05-2020	<input type="checkbox"/> adj.secr.	--
Burgemeester	06-05-2020	<input checked="" type="checkbox"/> gem.secr.	06-05-2020
		BIS Openbaar	
		Status	Definitief 2020-06-17

Bijlagen

Rapport 213a onderzoek aansturing handhaving en toezicht

B & W d.d.: 16-06-2020

Besloten wordt:

- 1 Het onderzoeksrapport '213a onderzoek aansturing handhaving en toezicht' vast te stellen;
- 2 de raadsmededeling vast te stellen en inclusief het onderzoeksrapport aan te bieden aan de raad;
- 3 de directieraad opdracht te geven een verbeterplan op te stellen;
- 4 de nota en het besluit openbaar te maken.

Financiële aspecten:

Financiële gevolgen voor de gemeente?	Nee
Begrotingswijziging	Nee

Voorstel openbaarmaking conform Wet Openbaarheid Bestuur (Wob)

- De nota en het besluit openbaar te maken
- De nota en het besluit openbaar te maken vergezeld van bijgaand persbericht
- De nota en het besluit openbaar te maken nadat
- De nota en het besluit openbaar te maken, behalve...
- Het besluit openbaar te maken, maar niet de nota, gelet op artikel:
- De nota en het besluit niet openbaar te maken, gelet op artikel:

Kennisgeving/ Bekendmaking Awb

Kennisgeving (publicatie) conform Awb	Nee
Bekendmaking conform Awb	Nee

ADVIESRADEN:

Moet een van de adviesraden gehoord worden of op de hoogte gesteld?

Nee

Toelichting

Inleiding

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig-en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren. Het doel van het voorliggende onderzoek is om inzichtelijk te krijgen op welke wijze de aansturing van toezicht en handhaving vanuit de diverse programma's plaatsvindt en hoe de inregeling / prioritering hiervan eventueel verbeterd kan worden dan wel anders zou kunnen ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Uit dit onderzoek is onder meer gebleken dat het VTH-beleid niet gefundeerd is met een actuele risicoanalyse, is er onvoldoende capaciteit voor het opstellen van een goed en onderbouwd HUP en jaarverslag, wordt onvoldoende aangesloten op regionale en landelijke ontwikkelingen. Tevens is geconstateerd dat onvoldoende wordt aangesloten op de gemeentelijke P&C-cyclus.

Wel stellen wij vast dat de VTH-beleidscyclus inmiddels meer aandacht krijgt en een eerste verbetering is gerealiseerd met de transformatie van het HUP naar het Uitvoeringsprogramma VTH 2020.

De aansturing op toezicht en handhaving vanuit de programma's is voor verbetering vatbaar in termen van afstemming, verbinding, stuurinformatie en discussie over rolinvulling. Dit beeld wisselt per programma. Tevens is geconstateerd dat de gemeente Deventer niet toeziet op de naleving van leeftijdsgrenzen en vergunningsvoorwaarden voor de verkoop van alcohol in horecagelegenheden zoals weergegeven in de Drank- en Horecawet.

Beoogd resultaat

Het verbeteren van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het aansturingsproces voor handhaving en toezicht door het implementeren / opvolgen van de aanbevelingen.

Kader

Artikel 213a Gemeentewet

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Deventer

Argumenten voor en tegen

Argumenten voor:

- Wettelijke verplichting van het uitvoeren van 213a GW onderzoeken.
- Het leren en ontwikkelen en daarmee bevorderen van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Argumenten tegen:

Geen

Extern draagvlak (partners)

Het onderzoek is een weerslag van de interviews die gehouden zijn met betrokken ambtenaren en bestuurders. Op de conceptversie heeft hoor en wederhoor plaatsgevonden en op basis hiervan is de definitieve versie opgesteld. Het rapport is besproken met de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers. In dit onderzoek waren geen externe partijen betrokken.

Financiële consequenties

Het opvolgen van specifieke aanbevelingen kan financiële consequenties hebben wanneer deze aanbevelingen leiden tot uitbreiding van de noodzakelijke capaciteit.

Aanpak/uitvoering

Na vaststelling door het college zal de rapportage ter kennisgeving worden aangeboden aan de auditcommissie en de raad.

RAADSMEDEDELING

Onderwerp	213a onderzoek aansturing Handhaving en Toezicht		
Mededelingennr	2020-000432	Portef.houder	Burgemeester
Team	DEV-RM	BenW-besluit d.d.:	16 juni 2020

1. Inleiding: waarom deze mededeling

De raad informeren over de uitkomst van het 213a onderzoek naar de aansturing van toezicht en handhaving.

2. Kader

- Artikel 213a Gemeentewet
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Deventer

3. Kern van de boodschap

De doelmatigheid en de doeltreffendheid van het aansturingsproces voor handhaving en toezicht door het implementeren / opvolgen van de aanbevelingen is voor verdere verbetering vatbaar. Het college heeft opdracht gegeven hiervoor een verbeterplan op te stellen.

4. Nadere toelichting

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig-en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren. Het doel van het voorliggende onderzoek is om inzichtelijk te krijgen op welke wijze de aansturing van toezicht en handhaving vanuit de diverse programma's plaatsvindt en hoe de inregeling / prioritering hiervan eventueel verbeterd kan worden dan wel anders zou kunnen ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Uit dit onderzoek is onder meer gebleken dat het VTH-beleid niet gefundeerd is met een actuele risicoanalyse, is er onvoldoende capaciteit voor het opstellen van een goed en onderbouwd HUP en jaarverslag, wordt onvoldoende aangesloten op regionale en landelijke ontwikkelingen. Tevens is geconstateerd dat onvoldoende wordt aangesloten op de gemeentelijke P&C-cyclus.

Wel stellen wij vast dat de VTH-beleidscyclus inmiddels meer aandacht krijgt en een eerste verbetering is gerealiseerd met de transformatie van het HUP naar het Uitvoeringsprogramma VTH 2020.

De aansturing op toezicht en handhaving vanuit de programma's is voor verbetering vatbaar in termen van afstemming, verbinding, stuurinformatie en discussie over rolinvulling. Dit beeld wisselt per programma.

Tevens is geconstateerd dat de gemeente Deventer niet toeziet op de naleving van leeftijdsgrenzen en vergunningsvoorwaarden voor de verkoop van alcohol in horecagelegenheden zoals weergegeven in de Drank- en Horecawet.

Op dit moment wordt volop gewerkt aan het verbeteren van de verschillende onderdelen uit het onderzoek. Programmamanagement is in ontwikkeling, provinciaal wordt gekeken hoe de risicoanalyse te actualiseren en het uitvoeringsprogramma VTH is uitgebreid met het onderdeel vergunningen. Op deze wijze zijn de eerste stappen gezet als lerende organisatie. Daarnaast is besloten om ambtelijke capaciteit vrij te maken voor een 'verbindingsofficier/medewerker VTH beleids- en uitvoeringscyclus' die samen met de programmamanagers, teammanagers en andere betrokken functionarissen de adviezen uit het onderzoek gaat uitvoeren. Het interne proces is op een aantal aspecten voor verbetering vatbaar. Daartoe zijn inmiddels maatregelen genomen of al een aanzet gemaakt tot verbetering. Bij de voorbereiding van de begroting zal dit punt worden betrokken.

Onderzoek naar aansturing van toezicht en handhaving vanuit de programma's.

Onderzoek ex artikel 213a-Gemeentewet

Februari 2020

Datum: Februari 2020
Auteurs: Michiel Hobbij, concerncontroller
Gerrit Hup, senior adviseur-onderzoeker
Versie: 1.4

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding en leeswijzer	4
1.1 Doel- en vraagstelling	4
1.2 Kader onderzoek en gekozen methodiek	4
1.3 Leeswijzer	5
2 Bevindingen	6
2.1 Beleid	6
2.2 Uitvoering	7
2.3 Aansturing	8
2.4 Overige bevindingen	10
3 Conclusies en aanbevelingen	11
3.1 Conclusies	11
3.2 Aanbevelingen	12
Bijlage 1 - Geïnterviewden	14

Samenvatting

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig-en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren. Op 29 januari 2019 heeft het college van B&W van de gemeente Deventer het auditplan 2019 vastgesteld en daarmee ingestemd met het uitvoeren van een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek naar 'aansturing van toezicht en handhaving vanuit de programma's'. Nadat de ambtelijk opdrachtgever had ingestemd met de doel- en vraagstelling, zoals vermeld in het Plan van Aanpak, heeft het college van B&W namens de burgemeester op 18 april 2019 ook een akkoord gegeven.

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen op welke wijze de aansturing van toezicht en handhaving vanuit de diverse programma's plaatsvindt en hoe de inregeling / prioritering hiervan eventueel verbeterd kan worden dan wel anders zou kunnen ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Naast dit 213a onderzoek liep er gelijktijdig een onderzoek met als doel de ambitie scherp te stellen wat we precies ambiëren voor het versterken van de VTH-beleidscyclus. Dit onderzoek is uitgevoerd door een externe onderzoeker. Ondanks dat de insteek van beide onderzoeken verschillend is, is het niet uit te sluiten dat beide onderzoeken overlappingen kennen met betrekking tot de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Uit dit onderzoek is onder meer gebleken dat er geen actuele risicoanalyse is waardoor niet alle doelen en prioriteiten inzichtelijk zijn om een gefundeerd VTH-beleid (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) te maken.

Verder is uit de bevindingen naar voren gekomen dat er onvoldoende capaciteit is voor het opstellen van een goed en onderbouwd HUP en jaarverslag waardoor er nauwelijks een relatie is tussen beleid en uitvoering. Door deze geringe capaciteit is Deventer ook onvoldoende aangesloten op regionale en landelijke ontwikkelingen.

Het HUP is uitgangspunt voor de planning en op basis van meldingen en signalen wordt deze aangepast, hetgeen kan leiden tot capaciteitsproblemen of tot een sterk door calamiteiten gestuurde handhaving. Door een nauwsluitende capaciteit is er beperkt ruimte om te bewegen / flexibel te opereren indien andere prioriteiten of doelen worden gesteld.

Het proces van het vaststellen van het HUP en het niet gelijktijdig aanbieden met de begroting, zorgt ervoor dat bijsturing van doelstellingen niet mogelijk is. Wel stellen wij vast dat de VTH-beleidscyclus inmiddels meer aandacht krijgt en een eerste verbetering is gerealiseerd met de transformatie van het HUP naar het Uitvoeringsprogramma VTH 2020.

De aansturing op toezicht en handhaving vanuit de programma's is voor verbetering vatbaar omdat er sprake is van onvoldoende afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; de ontbrekende verbindingen tussen de diverse programma's (het ontbreekt aan een integrale benadering vanuit de programma's); de veelal onvolledige registratie van de meldingen (met uitzondering van Slim Melden) en de summiere monitoring. Het ontbreekt vaak aan voldoende managementinformatie om goed te kunnen aansturen.

Het ontbreekt veelal ook aan randvoorwaarden / kaders omtrent toezicht en handhaving. Er wordt door de opdrachtgevers weinig gestuurd op beleidsplannen en er is nagenoeg geen sprake van programmatisch werken.

Door discussie over de rolinvulling kan er tussen de teammanagers en programmamanagers sprake zijn van een onbalans in het gewicht dat wordt toegekend aan de functionele sturing van de programmamanager ten opzichte van de hiërarchische sturing van de teammanager.

Tevens is geconstateerd dat de gemeente Deventer niet toeziet op de naleving van leeftijdsgrenzen en vergunningsvoorwaarden voor de verkoop van alcohol in horecagelegenheden zoals weergegeven in de Drank- en Horecawet.

1 Inleiding en leeswijzer

1.1 Doel- en vraagstelling

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig-en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren.

Op basis van dit voorschrift heeft de gemeenteraad van de gemeente Deventer op 27 februari 2019 de verordening 'Onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid 2019' vastgesteld.

In de collegeretraite van eind 2018 is afgesproken dat er in 2019 een 213a GW-onderzoek komt naar 'handhaving buiten'. Dit is nader geformuleerd als onderzoek naar 'de aansturing van toezicht en handhaving vanuit diverse programma's'.

Op 29 januari 2019 heeft het college van B&W van de gemeente Deventer het auditplan 2019 vastgesteld en hiermee ingestemd met het uitvoeren van dit doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek.

Nadat de ambtelijk opdrachtgever had ingestemd met de doel- en vraagstelling, zoals vermeld in het Plan van Aanpak, heeft het college van B&W namens de burgemeester op 18 april 2019 ook een akkoord gegeven.

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen op welke wijze de aansturing van toezicht en handhaving vanuit de diverse programma's plaatsvindt en hoe de inregeling / prioritering hiervan eventueel verbeterd kan worden dan wel anders zou kunnen ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

De vraagstelling die hierbij hoort is:

"Hoe vindt de inregeling / prioritering plaats van de aansturing van toezicht en handhaving vanuit de diverse programma's en hoe kan deze eventueel verbeterd worden of anders kunnen ter bevordering van de doelmatigheid en doeltreffendheid?"

In dit rapport zijn de bevindingen, conclusie en aanbevelingen weergegeven.

1.2 Kader onderzoek en gekozen methodiek

Opdrachtgever/opdrachtnemer

Bij dit onderzoek is de ambtelijk opdrachtgever algemeen directeur / secretaris Marcel Kossen en de bestuurlijk opdrachtgever is het college van Burgemeester en wethouders waarbij burgemeester Ron König namens het college als aanspreekpunt dient.

De onderzoeksopdracht wordt conform het auditcharter uitgevoerd.

Onderzoekperiode

Dit onderzoek richt zich op de periode vanaf 1 januari 2018 tot en met eind mei 2019. Op die manier zijn de ontwikkelingen in de tijd te beoordelen, zonder al te veel terug te (willen) kijken. Hierbij zal aandacht zijn voor de jaarcyclus met betrekking tot toezicht en handhaving. Het onderzoek is later gestart in verband met een opdracht aan een externe onderzoeker om de ambitie scherp te stellen wat we precies ambiëren voor het versterken van de VTH-beleidscyclus (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving). Dat onderzoek heeft raakvlakken met het in opdracht van het college uit te voeren 213a onderzoek.

Onderzoekskarakter

Dit onderzoek heeft het karakter van een lerend onderzoek. Dat wil zeggen dat het onderzoek tot doel heeft om te leren en de betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie uit te dagen tot het effectiever en efficiënter uitvoeren van aansturing van toezicht en handhaving vanuit de diverse programma's

Het onderzoek zelf heeft plaatsgevonden in de periode van augustus tot en met december 2019. Een onderzoek in het kader van artikel 213a kent een vijftal onderzoekstappen.

Omdat is afgesproken dat onderhavig onderzoek een korte tijdspanne gaat behelzen, volgens een quick scan methodiek én omdat het een 'lerend' karakter heeft zullen de onderzoekstappen iteratief en organisch doorlopen worden.

Afbakening

Het 213a onderzoek richt zich op de interne aansturing van toezicht en handhaving vanuit de diverse programma's (bijvoorbeeld parkeren, afval, openbare orde en veiligheid) waarbij het sociaal domein is uitgesloten.

Vanuit de gemeente leeft bij verschillende betrokkenen ook de wens om het VTH-stelsel beter sluitend te krijgen en de koppeling van beleid en uitvoering van een impuls te voorzien. Een impuls in termen van het goed doorlopen van de VTH-beleidscyclus (ook wel de big-8-cyclus genoemd).

Er is behoefte om de ambitie scherp te stellen, gericht op het versterken van de VTH-beleidscyclus (en daarbij te voldoen aan wet- en regelgeving en de eisen van interbestuurlijk toezicht). Hiervoor is het noodzakelijk te beschrijven hoe het proces nu verloopt, wat er bereikt moet worden en op welke wijze dat gerealiseerd gaat worden. Om dit te onderzoeken is er gelijktijdig met dit 213a onderzoek een opdracht verstrekt aan een externe onderzoeker. Dit betekent dat de bevindingen van deze twee onderzoeken mogelijk overlappingen kennen, ondanks dat de insteek van de onderzoeken verschillend zijn.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Om te verantwoorden hoe we tot deze conclusies en aanbevelingen zijn gekomen, zijn in hoofdstuk 2 de bevindingen weergegeven.

Het HUP en het Uitvoeringsprogramma VTH

Het Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) is in de tweede helft van 2019 getransformeerd naar het Uitvoeringsprogramma VTH. Het rapport heeft betrekking op de periode tot en met mei 2019. Logischerwijs hebben de onderzoekers hun bevindingen geënt op het toenmalige HUP en wordt deze benaming gehanteerd. Daar waar bevindingen door de transformatie een ander karakter hebben gekregen wordt dit vermeld.

Opdrachtgever

In dit rapport wordt regelmatig de opdrachtgever genoemd. De opdrachtgever is in de context van dit rapport kan zowel de bestuurlijk opdrachtgever (wethouder) als de ambtelijk opdrachtgever (programmamanager) zijn.

2 Bevindingen

2.1 Beleid

Risicoanalyse

Als basis voor het toezichts- en handavingsprogramma dient een risicoanalyse. Wettelijk moet er 1x per 4 jaar een risicoanalyse opgesteld worden, evenals een beleidsevaluatie. In Deventer is 10 jaar geleden voor het laatst deze voorgeschreven risicoanalyse gemaakt met betrekking tot toezicht en handhaving.

Op basis van de risicoanalyse moet duidelijk worden wat er gebeurt, welke risico's er zijn, wat de kans van optreden is, welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen en welke gevolgen / effecten dit heeft. Op basis hiervan dienen de prioriteiten gesteld te worden. Zolang er geen nieuwe risicoanalyse is, kan men ook geen nieuwe prioriteiten stellen. Aangegeven wordt dat de risico's die 10 jaar geleden van kracht waren nu nog wellicht grotendeels actueel kunnen zijn. In de destijds gehanteerde systematiek werd er gekeken naar het soort gebieden waarop de gemeente risico loopt, wat de kans daarvan is en het effect. Deze systematiek merkt men aan als redelijk, ook wat betreft de thema's die voorkomen.

Nu wordt wel jaarlijks gekeken naar wijzigingen in de benoemde risico's, maar er vindt geen analyse plaats, dit gebeurt op basis van 'gezond verstand'. De onderwerpen uit de risicoanalyse van 10 jaar geleden staan nog wel in het HUP. Hier zit echter geen monitoring op, het gaat nu meer op 'gevoel'.

Ook wordt aangegeven dat de risicoanalyse concreter geformuleerd moet worden. De 'oude' risicoanalyse is nu te algemeen. Volgens een aantal geïnterviewden weten we daarom ook onvoldoende of de risicoanalyse van 10 jaar geleden nog wel klopt; is er nog voldoende rugdekking / is er voldoende fundament? Op basis van een risicoanalyse zou je de doelen moeten stellen. Echter, zoals hierboven is vermeld, wordt de 'oude' risicoanalyse nog wel door sommigen gezien als valide. De vraag blijft of je daar nog wel de risico's van nu mee adresseert.

Verder wordt gesteld dat wanneer je een actuele risicoanalyse maakt, de risico's vertaalt naar handavingsdoelen en dit bestuurlijk afkaart, je dan een programma hebt dat ook echt gefundeerd is. Op deze wijze wordt de juiste discussie over richting, doelen en prioriteiten gevoerd en vindt er voldoende afstemming plaats. Dit zou moeten leiden tot een 'beter' product. Dit wordt nu niet gedaan en ervaren als een 'onbalans'. De bestuurlijke input en doorkijk naar volgende jaren is daarmee onvoldoende.

Een actuele risicoanalyse is één van de drie ingrediënten die als basis dienen voor het opstellen van een goed VTH-(meerjaren)beleid. De andere twee ingrediënten zijn beleidsevaluatie en financiële doorlichting. De programmamanager moet in dit proces een belangrijke rol spelen. Dat is nu niet in alle gevallen zo.

Beleidscyclus

Jaarlijks dient er een HUP opgesteld te worden. Geconstateerd is dat in de huidige situatie het HUP onder grote tijdsdruk en met een bijzonder korte doorlooptijd wordt opgesteld en vervolgens behandeld en vastgesteld door het college. Deze volgt achter de P&C-cyclus, waardoor consequenties uit het HUP geen plaats krijgen in het begrotingsproces en de besluitvorming hierover. Input voor het HUP wordt voornamelijk aangedragen door de uitvoerende teams en niet zozeer door de programmamanagers / of alle programmamanagers. Het HUP 2019 is op 18 december 2018 vastgesteld door het college. Gesteld wordt dat het HUP echter gepresenteerd dient te worden tijdens de begrotingsbespreking in de raad (november 2018). Verder wordt gesteld dat het HUP gezien kan worden als een 'bestuurlijk' document, aangezien er nauwelijks een relatie is tussen het opgestelde beleidsstuk en de praktijk (uitvoering). Er is geen (specifieke) procesregie noch sprake van een proces georiënteerde organisatie.

Verder wordt gesuggereerd dat het voordeel om mee te lopen met de P&C-cyclus is dat er meer geld beschikbaar kan komen (flexibele schil). Zo moet ook een HUP meerjarig zijn en dient het eigenlijk breder neergezet te worden. Het onderdeel vergunningverlening ontbrak bijvoorbeeld. Het HUP van voorgaande

jaren bevat puur handhaving en toezicht. In het nieuwe Uitvoeringsprogramma VTH 2020 (transformatie van het HUP) is nu een deel vergunningverlening aangeleverd, inclusief productbladen. Vanaf 2020 zal worden aangesloten op de gemeentelijke P&C-cyclus.

Naast het HUP dient er ook jaarlijks een verslag opgesteld te worden. Aangegeven is dat dit jaarverslag wordt opgesteld op basis van het vorige jaar, eventueel met enkele aanvullingen. Dit is binnen de P&C-cyclus geen doorlopend proces. Er is een overzichtelijke P&C-cyclus (elk kwartaal bestuurlijke rapportages) waarop aangehaakt kan worden. Door een aantal geïnterviewden wordt aangegeven dat wanneer dit consequent wordt gedaan, in het derde kwartaal het jaarverslag gereed kan zijn.

Naast risicoanalyses dienen er tevens beleidsevaluaties uitgevoerd te worden. Dit is een verplicht onderdeel in de beleidscyclus. Op basis daarvan stel je het VTH-beleid op. Dit is de laatste 4 jaar niet gedaan waardoor er geen (actueel) VTH-beleidsplan is (met uitzondering van een WABO-beleidsplan). Nu wordt gesteld dat er nagenoeg geen beleid gemaakt wordt met betrekking tot toezicht en handhaving. Zo zou uit een beleidsevaluatie een uitspraak kunnen komen of geconcludeerd kunnen worden wat het deskundigheidsniveau van de uitvoering HUP is. Geïnterviewden stellen voor om nieuw beleid (bijvoorbeeld woonwagens) in een meerjarenplanning op te nemen; er is momenteel geen meerjarenperspectief.

De VTH-beleidscyclus (ook wel de big-8 cyclus genoemd) is niet gesloten en het bestuur heeft hier onvoldoende invloed op. Dit heeft als belangrijkste reden het ontbreken van een actueel VTH-beleidsplan. Sommige bestuurders zijn meer betrokken bij openbare orde en veiligheid. Gedurende het onderzoek werd er tijdens het portefeuille-overleg nog onvoldoende gekeken naar de VTH-beleidscyclus. Inmiddels wordt hier meer aandacht aan geschonken.

2.2 Uitvoering

Doelstellingen

Geconstateerd is dat bij de begroting doelstellingen en prestaties worden genoemd. Maar hierbij wordt niet aangegeven welke onzekerheden hiermee gemoeid zijn. Op basis van onzekerheden moet er continu aan risicomanagement worden gedaan. Er wordt niet gekeken naar hetgeen het realiseren van de doelstelling(en) verstoort. Daardoor ontbreken ook mitigerende maatregelen. Nu zijn de doelstellingen in de begroting weinig concreet geformuleerd, waardoor deze moeilijk te toetsen zijn.

In het HUP 2019 ontbreken de begrotingsdoelstellingen per programma, waardoor de relatie doelstellingen en de benodigde middelen en de inzet van middelen ontbreekt. De belangrijkste reden hiervoor is dat het programmatisch werken (en denken) nog onvoldoende is doorgevoerd.

Er is geen heldere koppeling tussen de begroting en de doelstellingen. De doelstellingen zoals vermeld in het HUP zijn veelal beknopt / niet concreet genoeg en financieel (aantal fte's) ingestoken. Door het ontbreken van de actuele risicoanalyse worden er geen bewuste keuzes gemaakt of prioriteiten gesteld. Er is weinig ruimte voor flexibiliteit in de beschikbare middelen.

Eén van de belangrijke taken van een programmamanager is het realiseren van de aangegeven doelstellingen. Die doelstellingen zijn vaak politiek afgestemd, dus dat is de vertaling van wat het bestuur of portefeuillehouder wil. Het wordt belangrijk gevonden om ook de raad aan te laten sluiten met betrekking tot de doelstellingen, zo wordt voorgesteld om één keer in het jaar een sessie met de raad te doen en ze tijdens zo'n sessie een update te geven.

Capaciteit

Zowel bij het opstellen van het HUP als de daadwerkelijke uitvoering hiervan (hoofdzakelijk bij bouwen en wonen) en het jaarverslag is er sprake van een capaciteitsprobleem.

Voor het opstellen van het HUP en het jaarverslag zijn de 160 uren die hiervoor staan ontoereikend wat er onder andere toe leidt dat er geen of onvoldoende tijd is om landelijke ontwikkelingen te volgen. Ook is er geen tijd om actief een bijdrage te leveren aan regionale beleidsplannen. Zo heeft Deventer geen input geleverd aan het beleidsplan VTH van de Omgevingsdienst IJsselland. De gemeente heeft haar focus op de uitvoering. Echter door geen bijdrage in het voortraject te leveren, 'overkomt' het beleidsplan VTH van de Omgevingsdienst IJsselland ons en kunnen hier andere prioriteiten in gesteld worden dan voor de gemeente Deventer wenselijk zijn. Dit is een afbreukrisico.

Het ontbreken van een integrale blik op ontwikkelingen wordt nu gezien als een gemis. De regiemanagers faciliteren deze integraliteit niet meer en richten zich nu meer op de thema's / onderwerpen die zij in hun portefeuille hebben.

Het ontbreekt in Deventer aan een beleidsfunctionaris die zich bezighoudt met en verantwoordelijk is voor het beleid handhaving en toezicht, ook regiogericht zoals de eerdergenoemde Omgevingsdienst. Een soort van 'verbindingsofficier' tussen programmamanagers en de uitvoering zal een grote meerwaarde hebben wanneer men daarvoor kiest. Ook is inzet nodig om het HUP in de P&C-cyclus te verankeren.

Aangegeven is dat door het capaciteitsprobleem met betrekking tot het opstellen van het HUP, op het HUP van het voorgaande jaar slechts enkele aanpassingen worden gedaan om tot het nieuwe HUP te komen. Deze gaat dan, al dan niet na vooroverleg met de portefeuillehouder, naar het college om vastgesteld te worden. Op basis van dit gegeven is het opstellen van het HUP kwetsbaar.

In principe wordt voor de uitvoering het HUP gehanteerd als uitgangspunt voor de planning. Op basis van meldingen en signalen worden plannings daarop aangepast. Dit kan leiden tot capaciteitsproblemen of tot een sterk door calamiteiten gestuurde handhaving (dus incidenteel). Een voorbeeld hiervan is de problematiek met drugspanden, hondenpoep en herplantverplichting.

Door een nauwsluitende capaciteit is er beperkt ruimte om te bewegen / flexibel te opereren indien andere prioriteiten of doelen worden gesteld dan genoemd in het HUP.

Op de vraag of de toezichthouders en handhavers intern taken van elkaar kunnen overnemen op basis van prioritering werd aangegeven dat dit niet mogelijk is in verband met de wettelijk gestelde kwaliteits-, kennis- en ervaringseisen en specialisaties. Denk bijvoorbeeld aan de eisen die aan BOA's worden gesteld.

Een goede ontwikkeling is het opgerichte Flexteam. Op 8 november 2017 heeft de raad de motie 'pilot flexibel interventieteam handhaving' aangenomen. Deze beoogt, naast de handhaving uit het HUP, in te zetten op relatief kleine ergernissen zoals hondenpoep en zwerfafval, in stad en buitengebied. De flexibele inzet, qua locaties, tijden, in uniform of in burger, heeft aantoonbaar resultaat blijkt uit een evaluatie. Het Flexteam bestaat uit 4 personen, waarvan voor 2 personen extra middelen beschikbaar zijn.

2.3 Aansturing

Volgens een groot aantal geïnterviewden is de aansturing vanuit de programma's op toezicht en handhaving voor verbetering vatbaar. Dit heeft te maken met de wijze van afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; de ontbrekende verbindingen tussen de diverse programma's (het ontbreekt aan een integrale benadering); de gebrekkige registratie van de meldingen (met uitzondering van het systeem Slim Melden) en de wijze waarop de monitoring plaatsvindt. Het ontbreekt volgens hen vaak aan voldoende managementinformatie om goed te kunnen aansturen. Door onvoldoende monitoring, afstemming of bijsturing komen er verrassingen voor in de P&C-cyclus.

Afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Tijdens de interviews is diverse malen aangegeven dat enkele programmamanagers veelal alleen maar geld overdragen en dat zij hierbij geen of summier randvoorwaarden stellen vanuit programmamanagement zoals bestedingsdoelen of specifieke doelstellingen / aandachtspunten. Ook worden er niet binnen alle programma's voortgangsgesprekken gevoerd. Er zijn ook geen eisen met betrekking tot de voortgangsrapportages en monitoring opgesteld door de opdrachtgever en afgestemd met de opdrachtnemer.

Sinds 2018 is er een portefeuillehoudersoverleg Handhaving. Hier worden veelal lopende dossier besproken (calamiteiten). Er wordt niet gekeken waar men zich in de toekomst op dient te richten of bezien of er risico's bijgekomen zijn. Er wordt alleen geacteerd op (landelijke) incidenten. De risico's zijn niet geborgd. Als er gepraat wordt over risico's dan betreft dit alleen individuele gebeurtenissen en is er nog geen sprake van een integrale risicobenadering. Een reden temeer om de beleidscyclus te sluiten en aan te laten aansluiten op de P&C-cyclus. Inmiddels zijn de eerste stappen gezet om dit te verbeteren door de gespreksvoering te verbreden en om meer aandacht te schenken aan de VTH-beleidscyclus en van daaruit aan te sluiten bij de P&C-cyclus.

De relatie opdrachtgever - opdrachtnemer wordt niet altijd kwalitatief voldoende ingevuld. Er wordt op uitvoering niet duidelijk aangegeven wat er gedaan moet worden (vanuit de opdrachtgever) en wat er gedaan kan worden (vanuit de opdrachtnemer). De randvoorwaarden dienen duidelijk te zijn, echter deze ontbreken nu. De tweedelijnscontrol is ook niet actief richting directieraad. Er wordt door de tweede lijn (advies / controlfuncties) niet / onvoldoende 'aan de bel getrokken'. Op vastgestelde problemen wordt niet geagendeerd of doorgeschakeld.

De geïnterviewden ervaren dat men te veel in 'hokjes' bezig is, aanhaken op reguliere bestuursrapportages gebeurt niet. Er moet veel meer de verbinding worden gezocht. Dit is ook een belangrijke oorzaak waarom beleid en uitvoering in een aantal gevallen niet op elkaar aansluiten. Opdrachtgever en opdrachtnemer komen niet met elkaar in een modus zodat één en ander wel op elkaar aansluit, waardoor beleid en uitvoering niet in overeenstemming met elkaar zijn.

Het budget wordt toegekend op basis van een vaste verdeling (een zogenoemde lumpsum) en daarmee dus autonoom bepaald. Hierdoor kan het worden gezien als een 'blanco cheque' en is er minder zicht op de bestedingen. De managementinformatie naar het programmamanagement is onvoldoende of ontbreekt. Door marginale afstemming aan de voorkant voor wat betreft de inzet van uren en bestedingsdoelen vindt er geen echte prioritering vanuit de programma's plaats.

Registratie

Wat de aansturing handhaving in zijn algemeen betreft zijn we melding gestuurd op basis van 4.000 - 6.000 meldingen per jaar. Dit geldt voornamelijk voor de BOA's. In de dagelijkse praktijk wordt er te weinig informatie-gestuurd gewerkt waardoor er dus niet proactief wordt opgetreden.

Die (management / operationele) informatie is er nu niet snel, niet eenvoudig en niet helder inzichtelijk. Dit moet ingeregeld worden. Huidige systemen zijn daarvoor niet geschikt. Gesteld wordt dat verbetering via het nieuwe meldingenprogramma (Slim Melden) nodig is. In 2020 gaat ook gewerkt worden met een nieuw registratiesysteem specifiek voor BOA's en toezichthouders.

Daarnaast bestaat de wens (onder andere vanuit het programmamanagement) meer datastromen bij elkaar te brengen en deze visueel te maken. Het is echter momenteel bijzonder lastig om bruikbare managementinformatie uit de aanwezige systemen Esuite en IJVI te halen.

Rollen en verantwoordelijkheden

Aangegeven wordt dat er door de opdrachtgevers meer gestuurd moet worden op beleidsplannen en dat er nagenoeg geen sprake is van programmatisch werken. Een meer gestructureerde aanpak strekt tot

aanbeveling. Nu is er veelal een reactieve houding en veelal acties vanuit politieke druk.

De invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van teammanagers, programmamanagers en regiemanagers op het gebied van VTH is divers. De rollen worden per team verschillend ingevuld. Tussen de teammanagers en programmamanagers kan hierdoor sprake zijn van een onbalans in het gewicht dat wordt toegekend aan de functionele sturing van de programmamanager ten opzichte van de hiërarchische sturing van de teammanager. Deze onbalans kan toenemen wanneer de programmamanager en de teammanager in een directe gezagsverhouding staan.

De programmamanagers zijn onder meer opdrachtgever. Echter bij het verstrekken van opdrachten bij snelle, incidentele acties komt het voor dat indien er geen handhavings- en toezichtscapaciteit voorhanden is, deze opdrachten niet uitgevoerd worden en er verder ook geen onderling overleg is om met elkaar hier goed op te handelen. Er vinden vanuit de verschillende rollen onvoldoende gesprekken plaats over doelen, prestaties en kwaliteit.

Op dit moment loopt er een ontwikkeltraject voor de programmamanagers. Er is nu sprake van veel diversiteit; er is geen eenduidig beeld over de wijze van werken van de programmamanagers. Aangegeven is dat het vertrekpunt duidelijkheid over de (inhoud van de) rol van de programmamanagers moet zijn. Aandachtspunt is hierbij het helder maken waarop te sturen. Nu bevindt men zich in een overgangsfase over de wijze van aansturing.

Positief is dat er organisatorisch nu één portefeuillehouder is voor toezicht en handhaving, waardoor versnippering verleden tijd is.

Monitoring

De monitoring op de programma's is minimaal. Druk van de provincie heeft geleid tot aanpassing van de VTH-beleidscyclus. Aangegeven wordt dat de beleidscyclus gesloten dient te worden en het een verbetering zou zijn als er meer gemonitord zou worden op de uitvoering van toezicht en handhaving. Op basis hiervan zou dan aansturing kunnen plaatsvinden op ambtelijk- en bestuurlijk niveau. Nu is de aandacht van het bestuur meer op dossierniveau gericht. Er wordt gehandeld vanuit 'gezond verstand'. Bovendien wordt alleen gesproken over het HUP, niet over de gehele VTH-beleidscyclus. Inmiddels wordt aan de gehele VTH-beleidscyclus meer aandacht geschonken.

2.4 Overige bevindingen

Met betrekking tot de horeca vindt door de gemeente Deventer geen toezicht plaats op de naleving van geldende leeftijdsgrenzen en de vergunningsvoorwaarden voor de verkoop van alcohol zoals weergegeven in de Drank- en Horecawet. Deventer is landelijk gezien hierop een uitzondering. Door hier niet op te handhaven is er sprake van een imago-risico en wellicht een risico op gedeelde aansprakelijkheid.

Er wordt ten aanzien van de horeca slechts gehandhaafd op geluid- en geuroverlast. Daarnaast worden er proces-verbalen opgesteld door het team Ondernemen en Vergunningen bij bijvoorbeeld een te groot terras. Verder wordt er in het kader van Openbare Orde toezicht gehouden in de buurt van de uitgaansgelegenheden Boode en Burgerweeshuis.

Er zijn geen middelen meer beschikbaar voor handhavingscapaciteit in de horecagelegenheden met betrekking tot het hier voornoemde landelijke alcoholbeleid. Dit is een bestuurlijke keuze. Aan de voorkant van het proces, bij de vergunningverlening, wordt veel tijd gestoken in de afweging terwijl de handhaving op dit onderdeel uitblijft.

Ook is er geen actueel preventie- en handhavingsbeleid alcohol vastgesteld conform artikel 43a van de Drank- en Horecawet.

3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen zijn hieronder de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

3.1 Conclusies

Doordat er geen actuele risicoanalyse is, is het de vraag of de juiste handhaving en toezichtdoelen nog kunnen worden genoemd en of hierdoor het juiste VTH-beleid geformuleerd kan worden. Zonder een actuele risicoanalyse kan je geen nieuwe prioriteiten stellen en een gefundeerd VTH-programma maken.

Er is te weinig capaciteit voor het opstellen van een goed en onderbouwd HUP en jaarverslag waardoor er nauwelijks een relatie is tussen beleid en uitvoering. Door de geringe capaciteit is Deventer ook onvoldoende aangesloten op regionale en landelijke ontwikkelingen. Het proces van het vaststellen van het HUP en het niet gelijktijdig aanbieden met de begroting, zorgt ervoor dat bijsturing van doelstellingen beperkt mogelijk is. Dit komt onder meer omdat er geen sprake is van een programma georiënteerde organisatie.

In principe wordt voor de uitvoering het HUP gehanteerd als uitgangspunt voor de planning. Op basis van meldingen en signalen worden planningen daarop aangepast. Dit kan leiden tot capaciteitsproblemen of tot een sterk door calamiteiten gestuurde handhaving (dus incidenteel). Door een nauwsluitende capaciteit is er beperkt ruimte om te bewegen / flexibel te opereren indien andere prioriteiten of doelen worden gesteld dan genoemd in het HUP.

De aansturing op toezicht en handhaving vanuit de programma's is voor verbetering vatbaar omdat er sprake is van onvoldoende afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; de ontbrekende verbindingen tussen de diverse programma's (het ontbreekt aan een integrale benadering); de onvolledige registratie van de meldingen (met uitzondering van Slim Melden) en de summiere monitoring. De oorspronkelijke lumpsum verdeling sluit niet meer aan bij de huidige doelstellingen en afgeleide inzet. Het ontbreekt vaak aan voldoende managementinformatie om goed te kunnen aansturen. Door onvoldoende monitoring, afstemming of bijsturing komen er verrassingen voor in de P&C-cyclus.

Er moet door de opdrachtgevers meer gestuurd worden op beleidsplannen en er is nagenoeg geen sprake van programmatisch werken. Er moet meer gestructureerd worden gewerkt. Nu is er veelal een reactieve houding en veelal acties vanuit politieke druk. Anderzijds stellen wij vast dat er sprake is van 'work in progress', er ook nagedacht wordt over verbeteringen en de VTH-beleidscyclus inmiddels meer aandacht krijgt.

Er is onduidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden omdat deze per team verschillend worden ingevuld. Tussen de teammanagers en programmamanagers kan sprake zijn van onbalans in de functionele sturing van de programmamanager ten opzichte van de hiërarchische sturing van de teammanager, terwijl deze meer gelijkwaardig moet zijn.

Ook is geconstateerd dat door de gemeente Deventer geen toezicht plaatsvindt op de naleving van geldende leeftijdsgrenzen en de vergunningsvoorwaarden voor de verkoop van alcohol zoals weergegeven in de Drank- en Horecawet. Deventer is landelijk gezien hierop een uitzondering. Ook is er geen actueel preventie- en handhavingsbeleid alcohol vastgesteld conform artikel 43a van de Drank- en Horecawet. Hierdoor is er sprake van een imagorisico en wellicht een risico op gedeelde aansprakelijkheid.

3.2 Aanbevelingen

Hieronder treft u de aanbevelingen aan.

Beleid en planvorming

- Stel een VTH-beleidsplan op en herzie deze 1 x per 4 jaar.
- Zorg voor een actuele risicoanalyse 1 x per 4 jaar en pas het VHT-beleid hierop aan en stel op basis hiervan prioriteiten met betrekking op de uitvoering van toezicht en handhaving en neem deze op in het Uitvoeringsprogramma VTH (voorheen het HUP). Stel deze risicoanalyse in overleg met het bestuur, opdrachtgevers en opdrachtnemers op en geef de risico's concreet weer.
- Stel per programma een jaarplan op met betrekking tot de VTH-cyclus, dit in overleg tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Formuleer deze plannen SMART en niet alleen op basis van casussen.
- Schep randvoorwaarden / kaders met betrekking tot de uitvoering en voortgang van VTH-beleid, op te stellen door de programmamanagers in samenwerking met de stakeholders.
- Scherp het VTH-beleidsplan aan op basis van een monitoring per kwartaal – gelijklopend met de P&C-cyclus – van bestedingen, risico's en uitvoering vanuit de programmamanager. Maak hier vooraf goede afspraken over en rapporteer over de uitkomsten van de monitoring.
- Benoem naast de wettelijke taken ook de prioriteiten (bijvoorbeeld zwerfaval en hondenpoep) en de consequenties van de uit te voeren doelstellingen in het Uitvoeringsprogramma VTH.
- Actualiseer de bestaande lumpsum verdeling zodat de geldstromen vanuit de programma's aansluiten op de afgesproken doelstellingen en afgeleide inzet van handhaving en toezicht.

Rollen en verantwoordelijkheden

- Geef de rollen en verantwoordelijkheden helder weer zodat onder meer duidelijk wordt dat de programmamanagers niet alleen verantwoordelijk zijn voor het beleid, maar zich ook verantwoordelijk voelen ook voor de uitvoering. Programmamanagers moeten zich meer bezighouden met de 'wat' vraag.
- Zorg voor aansluiting / afstemming tussen beleid en uitvoering en neem hierin mee dat doelstellingen realiseerbaar en uitvoerbaar moeten zijn, rekening houdend met de risico's, onzekerheden, middelen en capaciteit. Ga hierover met elkaar in gesprek. Laat programmamanagers meer integraal overleg voeren. Zorg voor een meer integrale benadering vanuit de programma's.

Cyclus, monitoring en bijsturing

- Zorg dat het Uitvoeringsprogramma VTH gelijktijdig met de begroting aangeboden wordt om op deze wijze de cyclus te sluiten en bijstellingen mogelijk te maken. Zorg dat het VTH-beleid, inclusief capaciteitsramingen en rapportages, daadwerkelijk samenlopen met de P&C-cyclus.
- Ontwikkel de benodigde management / operationele informatie om informatie-gestuurd te werken en te monitoren.
- Geef op ambtelijk- en bestuurlijk niveau aansturing op basis van de monitoring op toezicht en handhaving, stuur hierbij op doelstellingen en niet alleen op incidenten. Zorg wel dat flexibiliteit / schakelen van prioriteiten mogelijk is.
- Organiseer één keer in het jaar een sessie met de raad om ook hen aan te laten sluiten met betrekking tot de doelstellingen. Geef ze tijdens zo'n sessie een update.

Capaciteit

- Zorg voor voldoende capaciteit om:
 - het Uitvoeringsprogramma VTH en het jaarverslag op te stellen;
 - aan te haken op landelijke ontwikkelingen;
 - zorg te dragen voor de verbinding tussen programmamanagers en uitvoerenden (verbindingsofficier);
 - het Uitvoeringsprogramma VTH in de P&C-cyclus te gieten.

- Onderzoek in hoeverre de inzet van de bestaande capaciteit van handhaving en toezichthouders flexibel gemaakt kan worden door taken van elkaar te laten overnemen op basis van prioritering en rekening houdend met wettelijk gestelde kwaliteits-, kennis- en ervaringseisen en specialisaties.

Overige

- Actualiseer het preventie- en handhavingsbeleid alcohol, vastgesteld conform artikel 43a van de Drank- en Horecawet. Stel conform de Drank en Horecawet controles in gericht op de naleving van geldende leeftijdsgrenzen en de vergunningsvoorwaarden voor de verkoop van alcohol.
- Stel een uitvoeringsplan op voor de implementatie van de aanbevelingen. Daar de aanbevelingen het karakter van programmering hebben, ligt het voor de hand dit plan in gezamenlijkheid door de betreffende programmamanagers in samenwerking met de teammanager Handhaving en Toezicht te laten opstellen.

Bijlage 1 - Geïnterviewden

Wim Beauveser, teammanager Toezicht en Handhaving

Frans Pieters, groepsmanager Toezicht en Handhaving

Ben Visscher, groepsmanager Toezicht en Handhaving

Harry Bottenberg, Programmamanager Ruimtelijke ontwikkeling

Richard van Hout, Programmamanager Leefomgeving

Freek van der Laan, Programmamanager Veiligheid (*inmiddels niet meer in dienst*)

Carlien Osinga, Programmamanager Veiligheid (*opvolgster van Freek van der Laan*)

Denny Lobeek, regiemanager

Sandra van Hoorn, teammanager Beleid

Dennis van Gelder, financieel adviseur

Marcel Kossen, algemeen directeur en ambtelijk opdrachtgever

Ron König, burgemeester en bestuurlijk opdrachtgever

Liesbeth Grijsen, wethouder

Frits Rorink, wethouder

Vera Holst, teammanager Ondernemen en vergunningen

Coen Dingemanse, teammanager Ondernemen en vergunningen

Arjan Steenbruggen, beleidsmedewerker

Donné Bos, extern onderzoeker
