



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Rekenkamercommissie Dalfsen
Handhaving en evenementen

Groningen, 31 maart 2017
Carine Bloemhoff
Erwin Krol

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING	1
1.2 AFBAKENING ONDERZOEK.....	1
1.3 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG EN –THEMA’S	2
1.4 NORMENKADER	3
1.5 ONDERZOEKSMETHODEN	4
1.6 LEESWIJZER	5
TOEZICHT- EN HANDHAVINGSBELEID.....	6
2.1 INLEIDING	6
2.2 MAATSCHAPPELIJKE EN WETTELIJKE CONTEXT	6
2.3 TOEZICHT- EN HANDHAVINGSBELEID.....	8
2.3.1. <i>Inleiding</i>	8
2.3.2. <i>Handhavingsnota</i>	8
2.3.3. <i>Overig specifiek handhavingsbeleid</i>	11
2.3.4. <i>Uitvoeringsprogramma</i>	12
2.3.5. <i>Jaarverslag en evaluatie</i>	14
2.4 BEOORDELING	14
UITVOERING VAN TOEZICHT EN HANDHAVING	16
3.1 INLEIDING	16
3.2 BEVINDINGEN CASESTUDY’S.....	16
3.3 ORGANISATIE.....	18
3.3.1. <i>Inbedding</i>	18
3.3.2. <i>Vastlegging processen</i>	18
3.3.3. <i>Beschikbare fte’s</i>	19
3.4 UITVOERING.....	20
3.4.1. <i>Signaleren van overtredingen</i>	20
3.4.2. <i>Handhavend optreden</i>	22
3.4.3. <i>Doorwerking van de prioriteitstelling</i>	24
3.4.4. <i>Handhavingscultuur</i>	25
3.5 BEOORDELING UITVOERING	25
3.6 DOSSIERVORMING	26
EVENEMENTEN: VAN VERGUNNINGVERLENING TOT HANDHAVING	28
4.1 MAATSCHAPPELIJKE EN WETTELIJKE CONTEXT	28
4.2 EVENEMENTENBELEID.....	29
4.3 EVENEMENTEN IN DE GEMEENTE DALFSEN.....	30
4.3.1. <i>Categorieën volgens de APV</i>	30
4.3.2. <i>Aard en omvang evenementen</i>	31
4.4 VERGUNNINGVERLENING	31

4.4.1.	<i>Capaciteit en inbedding in de organisatie</i>	31
4.4.2.	<i>Het proces van vergunningverlening op papier</i>	32
4.4.3.	<i>De vergunningverlening in de praktijk</i>	33
4.5	DE HANDHAVING VAN DE EVENEMENTENVERGUNNING	35
4.6	CASESTUDY'S	36
4.7	BEOORDELING BELEID EN PROCES	38
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN		40
5.1	HANDHAVING	40
5.2	EVENEMENTEN	42
BIJLAGE 1 DEELVRAGEN		45
BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN		47
BIJLAGE 3 BESTUDEERDE DOCUMENTEN		48



Inleiding

1.1 Aanleiding

Het gemeentebestuur van Dalfsen is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van verschillende regels. Gedacht kan worden aan voorschriften uit landelijke wetgeving, gemeentelijke verordeningen en voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. De toepassing van die regels en voorschriften en de handhaving daarvan dient voor eenieder in vergelijkbare situaties gelijk te zijn. Rechtsongelijkheid dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Gelet op het gelijkheidsbeginsel dienen gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk (naar de mate van ongelijkheid) te worden behandeld.

Naar het gevoel van raadsleden heeft zich in de gemeente Dalfsen een aantal situaties voorgedaan waarin op verschillende manieren handhavend is opgetreden, bijvoorbeeld ten aanzien van reclameborden en de herplantplicht in de omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand. Ook bestaat de indruk dat, wanneer in Lemelerveld “ergens” troep langs de weg ligt, niet wordt gehandhaafd, terwijl elders in de gemeente mensen wel daarop worden aangesproken. Gelet op het voorgaande, heeft het presidium van de gemeenteraad van Dalfsen het onderwerp “handhaving” aangedragen voor onderzoek door de rekenkamercommissie.

Tevens hebben zich de afgelopen jaren diverse ongelukken voorgedaan bij evenementen, bijvoorbeeld met een monstertruck in de gemeente Haaksbergen en een hoogwerker in de gemeente Oldebroek. Daarom wenst de rekenkamercommissie ook graag inzicht in hoe het proces van vergunningverlening en risico-inschatting bij evenementen verloopt en hoe vervolgens wordt gehandhaafd. De rekenkamercommissie heeft Pro Facto verzocht dit rekenkameronderzoek uit te voeren.

1.2 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek gaat over toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving zijn problematische begrippen, waarvan in de literatuur verschillende definities in omloop zijn. In dit onderzoek wordt aangesloten bij de definitie van handhaving, zoals gehanteerd in de *Integrale Handhavingsnota gemeente Dalfsen 2012-2016*. Deze definitie luidt als volgt:

Handhaving betreft al het handelen dat gericht is op het doen naleven van de bestaande wet- en regelgeving. Het gaat dan om zowel preventieve als repressieve maatregelen.

Handhaving is in deze formulering een breed begrip, waarvan toezicht een onderdeel is. Toezicht is dan het verwerven van informatie om te beoordelen of een gestelde norm wordt nageleefd.

Bevoegde bestuursorganen van gemeenten (bij toezicht en handhaving zijn dat de burgemeester en het college) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, het toezicht op de naleving en de handhaving van circa 190 wetten en daarop gebaseerde regelingen.

Deze zijn onder te verdelen in drie domeinen:

- fysieke leefomgeving (onder meer milieu en bouwen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo));
- openbare orde en veiligheid (onder meer verkeer, de Drank- en Horecawet (DHW) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV));
- sociaal domein (zoals kinderopvang, leerplicht, sociale zekerheid, Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet).

In het onderzoek is expliciet niet gekeken naar toezicht en handhaving binnen het sociale domein. Het onderzoek beperkt zich dan ook tot toezicht en handhaving binnen het domein van de fysieke leefomgeving en de openbare orde en veiligheid. Ten aanzien van de fysieke leefomgeving is besloten dat het maken van een risicoanalyse en de gevolgen daarvan evenals de uitvoeringsplannen VTH niet in dit onderzoek zullen worden betrokken.

Met betrekking tot het onderwerp evenementen is het onderzoek ruimer, in die zin dat ook het proces van vergunningverlening wordt meegenomen. Bij evenementen zijn derhalve de beoordeling van een vergunningaanvraag en de aan de vergunning te verbinden voorschriften ook gezien.

1.3 Centrale onderzoeksvraag en –thema's

De centrale onderzoeksvraag bestaat uit twee delen en luidt als volgt:

Wat is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Dalfsen ten aanzien van de fysieke leefomgeving, de APV, de DHW en evenementen, welke prioriteiten worden gesteld en hoe wordt dit uitgevoerd?

Hoe verloopt het proces van vergunningverlening bij evenementen vanuit openbare orde en veiligheidsoogpunt, hoe wordt samengewerkt en hoe worden risico's ingeschat en beheerst?

We onderscheiden in het onderzoek de volgende onderzoeksthema's:

- I. Toezicht en handhaving fysieke leefomgeving, APV, DHW en evenementen;
- II. Vergunningverlening bij evenementen.

Onderzoeksthema I: toezicht en handhaving fysieke leefomgeving, APV, DHW en evenementen

In het eerste onderzoeksthema staat (de uitvoering van) het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Dalfsen centraal. Het bestaande beleid is bestudeerd en nagegaan is welke doelstellingen en prioriteiten op papier geformuleerd zijn. Tevens is in kaart gebracht op welke wijze de gemeente in de praktijk toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving in het fysieke domein en het domein van de openbare orde en veiligheid (de APV en de DHW) en bij overtreding handhavend optreedt. Daarbij is ook het toezicht op en de handhaving van evenementenvergunningen meegenomen.

Onderzoeksthema II: vergunningverlening bij evenementen

Het beheersen van risico's en het voorkomen van ernstige ongelukken tijdens de organisatie van evenementen begint bij de vergunningverlening, namelijk bij de beoordeling van de aanvraag, het verlenen van de evenementenvergunning en de voorschriften die hieraan worden verbonden. In het kader van het tweede onderzoeksthema wordt daarom specifiek aandacht besteed aan het proces van vergunningverlening en risicobeheersing bij de gemeente Dalfsen. In het kader van onderzoeksthema I wordt reeds het toezicht en handhaving bij evenementen onderzocht.

Deze twee onderzoeksthema's zijn uitgewerkt in diverse deelvragen die in bijlage 1 van dit rapport integraal zijn weergegeven.

1.4 Normenkader

De bevindingen verkregen vanuit de beantwoording van de deelvragen worden getoetst aan de normen uit het onderstaande normenkader.

ONDERZOEKSTHEMA	NORMEN
Toezicht en handhaving; beleid	Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.
	Het beleid is integraal.
	Het beleid is specifiek en concreet.
	Het beleid wordt periodiek uitgewerkt in uitvoeringsplannen.
	Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen.
Toezicht en handhaving; uitvoering	Handhaving vindt in de praktijk integraal plaats.
	Er is een adequate signaleringsstructuur.
	De beschikbare capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.
	De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.
	Handhavingsverzoeken van burgers worden altijd ingewilligd.
	De criteria om al dan niet toezicht te houden of handhavend op te treden zijn duidelijk.
	Op geconstateerde overtredingen volgt een adequate vervolgactie.
	Er is voldoende aandacht voor dossiervorming; belangrijke stappen in het toezicht- en/of handhavingsproces worden vastgelegd.
	Het toezicht is transparant en er wordt verantwoording over afgelegd.

Vergunningverlening evenementen	Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.
	Het beleid is integraal. Het handhavingsbeleid is afgestemd op het evenementenbeleid en vice versa.
	Het beleid is specifiek en concreet.
	Het beleid wordt periodiek geëvalueerd.
	Afspraken tussen partijen zijn helder en eenduidig vastgelegd, gekoppeld aan termijnen.
	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn toebedeeld conform wet- en regelgeving.
	Er is duidelijk vastgelegd welke informatie de gemeente vooraf dient te ontvangen bij een aanvraag om een evenementenvergunning.
	Risico's worden in kaart gebracht aan de hand van een risicoscan.
	Er zijn vastgestelde afspraken over aan wie (politie, hulpverleningsdiensten, veiligheidsregio) in welke gevallen advies wordt gevraagd.
	Aanvragen voor evenementenvergunningen worden in de praktijk beoordeeld conform het geldende wettelijk kader, het vastgestelde beleid en het proces van vergunningverlening.

In dit rapport zullen we voorgaande normen toetsen en beoordelen. Bij elke norm zijn de volgende scores mogelijk:

+	De norm wordt (nagenoeg) volledig nageleefd.
+/-	De norm wordt gedeeltelijk nageleefd.
-	De norm wordt niet of onvoldoende nageleefd.

1.5 Onderzoeksmethoden

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast.

Documentstudie

In het kader van het onderzoek zijn relevante gemeentelijke documenten geraadpleegd. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld de APV, de Integrale handhavingsnota 2012-2016, het evenementenbeleid en overige beleidsdocumenten en procedurebeschrijvingen. Een overzicht van de bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 3 bij dit rapport.

Casestudy's

Casestudy's zijn zeer nuttig om de (kwaliteit van de) uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving vast te stellen. Er zijn in totaal vier handhavingsdossiers bestudeerd waarin in ieder geval de volgende onderwerpen zijn betrokken:

- fysieke leefomgeving (2 dossiers);
- reclamebeleid, en
- hondenbeleid.

Daarnaast zijn er twee dossiers inzake verleende evenementenvergunningen bestudeerd. Deze dossiers betreffen:

- Pitstopdagen in Nieuwleusen, en
- Vechtival in Dalfsen.

De dossiers zijn bestudeerd aan de hand van een checklist die op basis van de vragenlijst en het normenkader is opgesteld.

Interviews

De documentstudie levert een globaal beeld op van de werkwijze met betrekking tot vergunningverlening en handhaving. In de dagelijkse praktijk wordt niet alles schriftelijk vastgelegd en soms wijkt de werkelijke gevolgde werkwijze af van hetgeen op papier staat. Verdieping door middel van interviews kan duidelijk maken of de papieren werkelijkheid aansluit bij de dagelijkse werkelijkheid. Daarom zijn interviews gehouden met de burgemeester, de verantwoordelijk wethouder, een vergunningverlener op het terrein van evenementen, een toezichthouder/handhaver, een juridisch adviseur en medewerkers van de politie en de brandweer. Een overzicht van de geïnterviewden is te vinden in bijlage 2 van dit rapport.

1.6 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk beschrijft het gemeentelijk toezicht- en handhavingsbeleid. Hoofdstuk 3 handelt vervolgens over de vraag of er in de uitvoering ook conform het beleid wordt gewerkt. Ook presenteert dit hoofdstuk een overzicht van de uitgevoerde casestudy's op het gebied van handhaving. In hoofdstuk 4 staat het evenementenbeleid, het proces van het verlenen van evenementenvergunningen en de handhaving daarvan centraal. Tevens zijn in dat hoofdstuk de uitkomsten van de casestudy's op het terrein van evenementen opgenomen. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 de conclusies en de aanbevelingen.

Toezicht- en handhavingsbeleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft als inhoud de beschrijving en beoordeling van het gemeentelijk toezicht- en handhavingsbeleid. Paragraaf 1.2 bevat eerst een algemene beschrijving van de maatschappelijke en wettelijke context waarbinnen zowel het beleid als de uitvoering van toezicht en handhaving plaatsvinden. Het vervolg van dit hoofdstuk beschrijft welk beleid de gemeente Dalfsen voor de domeinen fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid (APV, DHW en evenementen) heeft vastgesteld. Paragraaf 1.3 bevat de beschrijving van het beleid, waarna in paragraaf 1.4 onze beoordeling wordt gepresenteerd door de bevindingen te toetsen aan de geformuleerde normen uit het normenkader.

2.2 Maatschappelijke en wettelijke context

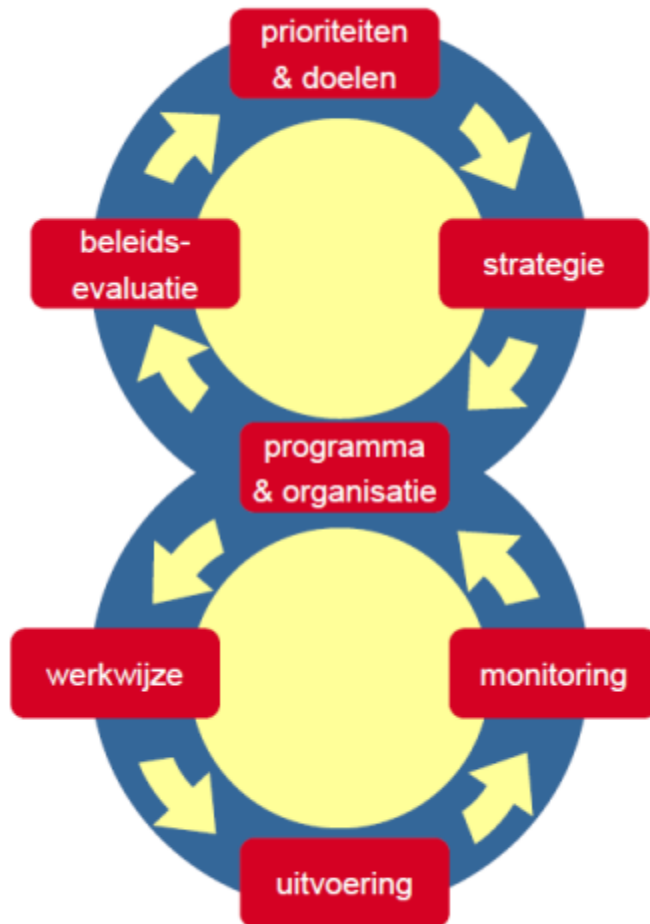
Regels worden gesteld om bepaalde doelen te bereiken bijvoorbeeld ten aanzien van leefbaarheid, veiligheid en gezondheid in de gemeente. Goede naleving door middel van toezicht en handhaving is een voorwaarde voor het bereiken van deze doelen. Omdat het echter onmogelijk is alle regels op hetzelfde niveau te handhaven, moet het gemeentebestuur keuzes maken: hoe houden we toezicht, wanneer doen we dat, wanneer gaan we over tot handhaving als een overtreding wordt geconstateerd en welke maatregel treffen we dan?

Op basis van vaste jurisprudentie geldt bovendien voor het bevoegde bestuursorgaan een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat bij overtreding van een voorschrift het bestuursorgaan handhavend moet optreden, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen (zoals concreet zicht op legalisatie). Verder geldt een sterkere plicht om te handhaven als een verzoek daartoe door een derde, bijvoorbeeld een burger, is gedaan.

Bij toezicht en handhaving wordt vaak gebruik gemaakt van de Big Eight-cyclus om het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan systematisch vorm te geven. De Big Eight bevat een aantal samenhangende processtappen op beleidsniveau en operationeel niveau die als ze consequent wordt gevolgd resulteren in een professionele uitvoering van toezicht en handhaving.

Onderstaande figuur geeft een voorbeeld van de Big Eight-cyclus weer, zoals die staat opgenomen in de Handhavingsnota van de gemeente Dalfsen:

FIGUUR 1: BIG EIGHT IN DALFSEN



Binnen deze cyclus moet een aantal (beleids)documenten worden vastgesteld waarin de verschillende onderdelen uit de Big Eight aan bod komen. Het gaat dan om meerjarig strategisch beleid, uitvoeringsprogramma's en evaluaties/jaarverslagen. Op sommige beleidsterreinen is het wettelijk voorgeschreven dat bepaalde onderwerpen in beleidsplannen worden vastgelegd. Het beleid en de uitvoering van toezicht en handhaving in de gemeente Dalfsen dienen binnen deze wettelijke kaders vorm te krijgen.

Fysieke leefomgeving

Op het gebied van de fysieke leefomgeving heeft de wetgever in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (Bor) enkele eisen gesteld aan het gemeentelijke toezicht- en handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan.

Deze eisen staan opgenomen in hoofdstuk 7 van het Bor en richten zich onder meer op:

- de minimale inhoud van het handhavingsbeleidsplan, zoals het formuleren van doelstellingen en het stellen van prioriteiten op basis van een risicoanalyse;
- de uitwerking van het beleid in een jaarlijks uitvoeringsprogramma;
- de borging van personele en financiële middelen voor de uitvoering;
- het monitoren van en het rapporteren over de uitvoering van toezicht en handhaving door middel van een jaarverslag.

Openbare orde en veiligheid

Toezicht en handhaving binnen het domein openbare orde en veiligheid vinden hun wettelijke basis in de Gemeentewet. Artikel 172 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde, waaronder het toezicht op evenementen (zie ook hoofdstuk 4).

De burgemeester is tevens sinds 1 januari 2013 belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften uit de DHW (artikel 41, eerste lid, onder b, van de DHW). Artikel 43a van de DHW bevat de plicht tot het vaststellen van een preventie- en handhavingsplan alcohol. Dit dient vierjaarlijks te gebeuren door de gemeenteraad. Het plan dient in ieder geval in te gaan op de volgende punten wat betreft handhaving:

- de doelstellingen van het beleid;
- uitvoering van het handhavingsbeleid en daartoe in te zetten handhavingsacties;
- de minimaal te behalen resultaten wat betreft de handhaving van de wet.

2.3 Toezicht- en handhavingsbeleid

2.3.1. Inleiding

De gemeente Dalfsen beschikt over de volgende beleidsdocumenten:

- een integrale handhavingsnota (paragraaf 2.3.2);
- specifiek beleid (paragraaf 2.3.3);
- een jaarlijks uitvoeringsprogramma (paragraaf 2.3.4);
- een jaarverslag, waarin het uitvoeringsprogramma wordt geëvalueerd (paragraaf 2.3.5).

2.3.2. Handhavingsnota

Algemeen

Het beleid van de gemeente Dalfsen ten aanzien van toezicht en handhaving is neergelegd in de *Integrale Handhavingsnota gemeente Dalfsen 2012-2016*. Het college heeft deze handhavingsnota eind 2011 vastgesteld. Het beleidsplan legt de nadruk op handhavingstaken met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Hieronder wordt verstaan: de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, brandveiligheid en de APV.

De *Integrale Handhavingsnota gemeente Dalfsen 2012-2016* is het overkoepelende document binnen de beleidscyclus dat ingaat op handhaving in de gemeente Dalfsen. In de nota worden de wettelijke vereisten uit het Bor waar de gemeente als toezichthouder aan dient te voldoen steeds benoemd. Tevens is aangegeven op welke wijze het college toepassing heeft gegeven aan deze eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van het opstellen van een probleemanalyse waaruit de doelstellingen van het beleid moeten voortvloeien.

De nota somt alle gemeentelijke handhavingstaken op. Ook taken die verder niet uitgewerkt worden in de nota, zoals de handhavingstaken die gerelateerd zijn aan het heffen van lokale betalingen, worden benoemd. Aangegeven wordt dat de betreffende afdelingen (Financiën en Belastingen; Onderhoud en Beheer en Publiekszaken) wel degelijk een signalerende functie kunnen vervullen. De informatie of signalen die bij deze afdelingen bekend zijn kunnen namelijk van waarde zijn voor de handhaving van andere taken binnen de gemeente.

Prioriteitsstelling

Bij de handhavingsthema's die centraal staan in de nota zijn vervolgens alle 41 handhavingstaken op een rij gezet, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen taken waarvan de uitvoering op de weg van de gemeente of op de weg van de politie ligt. Alle gemeentelijke taken worden in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma geprioriteerd.

De handhavingsnota geeft in hoofdstuk 6 aan hoe deze prioritering tot stand dient te komen. De (jaarlijkse) prioritering komt tot stand op basis van drie elementen:

1. Een risicoanalyse;
2. Een jaarlijkse evaluatie van de uitvoering (zoals verwoord in het jaarverslag);
3. Politieke voorkeuren.

Ad 1. Risicoscores worden per taak berekend en bepaald door het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans dat het effect zich zal voordoen. Er worden vijf soorten negatieve effecten onderscheiden:

1. fysieke veiligheid;
2. kwaliteit van sociaal-maatschappelijke leven/ veiligheid;
3. financieel-economische schade;
4. verlies van of schade aan natuurschoon;
5. schade aan (volks)gezondheid.

Naast de berekening van deze risicoscore wordt ingeschat hoe groot de kans is dat de regels 'uit zichzelf' nageleefd worden.¹ De risicoanalyse bouwen en APV/ bijzondere wetten is tot stand gekomen aan de hand van een door een externe partij ontwikkelde risicomodule.

Ad 2. De jaarlijkse evaluatie van de uitvoering kan leiden tot nieuwe inzichten wat betreft te prioriteren handhavingstaken, bijvoorbeeld wanneer in het voorgaande jaar een bepaalde overtreding zich relatief vaak voordeed. Het college merkt hierover in de handhavingsnota het volgende op:

'Zo kan de gemeente zeer flexibel met haar taken omgaan en inspringen op de meest recente ontwikkelingen.'

Ad 3. De politieke voorkeuren zullen, aldus de handhavingsnota, voortvloeien uit het visiedocument 'Bij uitstek Dalfsen!' van de gemeente Dalfsen. De uitgangspunten in dit documenten zijn meegenomen bij de prioriteitstelling.

Doelstellingen

In de handhavingsnota is een achttal doelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen vloeien voort uit de analyse van de problemen en uitdagingen waarvoor de gemeente zich gesteld ziet. In het onderstaande kader zijn deze doelstellingen overgenomen:

Registratie van alle overtredingen met betrekking tot de gemeentelijke handhavingstaken.

Organisatie dusdanig inrichten dat roulatie plaatsvindt van toezichthoudende taken met betrekking tot inrichtingen. De praktische uitvoerbaarheid mag hierbij niet uit het oog worden verloren.

Alle werkprocessen met betrekking tot toezicht en handhaving moeten worden geformuleerd, met hierbij standaardbrieven die regelmatig worden geactualiseerd.

¹ Om dit in te schatten wordt gebruik gemaakt van de Tafel van Elf, waarin vijf dimensies van spontane naleving en zes handhavingsdimensies worden onderscheiden.

Bij vaststelling en implementatie van nieuwe wet- en regelgeving doelgroep informeren.

Verschillende vormen van toezicht onderzoeken, met name steekproefsgewijs toezicht houden.

De mogelijkheden van integraal toezicht dienen verder onderzocht te worden.

- Vastleggen in hoeverre integraal toezicht plaatsvindt;
- Integraal toezicht in de vorm van voor elkaar controleren nader onderzoeken en ontwikkelen.

Interne informatie-uitwisseling optimaliseren. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de regels met betrekking tot de privacy.

Na afloop van een hersteltermijn naar aanleiding van een geconstateerde overtreding, dient op korte termijn een controle plaats te vinden.

Integraliteit

De handhavingsnota staat uitgebreid stil bij de integrale uitvoering van toezicht. Integraal toezicht is tevens het onderwerp van één van de hierboven geformuleerde doelstellingen. Het gemeentebestuur verstaat onder integraal toezicht 'de onderlinge afstemming van controles van de verschillende disciplines met betrekking tot één project'. Integrale controle kan op vier manieren plaatsvinden: controleren met, na en voor elkaar, en signaleren voor elkaar.

Om integraal werken verder te ontwikkelen dient regelmatig tussen de toezichthouders APV, milieu, brandweer en bouw- en woningtoezicht een integraal handhavingsoverleg plaats te vinden. Bovendien dient de informatie-uitwisseling tussen verschillende afdelingen in de werkprocessen beter te worden gewaarborgd. Voor externe partners, zoals andere overheden of de politie, geldt dat samenwerkingsafspraken in bestuursovereenkomsten zijn vastgelegd. Met name met de politie worden in het kader van de toezichthoudende taken uit de APV afspraken gemaakt over wie op bepaalde thema's toezicht houdt.

Sanctionering

Paragraaf 7.4 van de Integrale Handhavingsnota gaat in op de sanctiestrategie die het bestuur hanteert, nadat een overtreding wordt geconstateerd. De sanctiestrategie is weergegeven in een stroomschema. Wanneer iemand aantoonbaar verwijtbaar heeft gehandeld, er mogelijk gevaar dreigt of er sprake is van een overtreding met acuut gevaar en/of onomkeerbare gevolgen of veiligheidsgevolgen, wordt degene sneller met een sanctie geconfronteerd dan wanneer een van deze omstandigheden zich niet voordoet.

Daarnaast wordt ook ingegaan op de vraag wanneer niet handhavend wordt opgetreden, terwijl wel een overtreding is geconstateerd. Dit is onder voorwaarden mogelijk ingeval van twee situaties. Onderstaande passage is overgenomen uit de handhavingsnota en gaat in op de criteria die in deze situaties gelden:

- a. Afzien van handhaving: dit volgt als uit de belangenafweging is gebleken dat handhaven zo onevenredig zwaar de belangen van de overtreder schaadt in verhouding tot het te beschermen belang dat je niet meer mag handhaven;
- b. Gedogen: gedogen is aan de orde als ook het te beschermen belang zwaar weegt en er uiteindelijk wel handhavend mag en moet worden opgetreden. Gedogen zal echter in weinig situaties gerechtvaardigd zijn. Hiervoor dient aangesloten te worden bij de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: "Slechts onder bijzondere omstandigheden. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien." De praktijk leert echter dat niet vaak aangenomen wordt dat van dusdanig zwaarwegende belangen sprake is dat van handhavend optre-

den moet worden afgezien. Behoudens de gevallen dat concreet zicht is op legalisatie, zal gedogen zelden voorkomen. Gedogen is slechts aanvaardbaar in uitzonderingsgevallen en onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd.

2.3.3. Overig specifiek handhavingsbeleid

Drank- en Horecawet

Voor toezicht en handhaving in het kader van de openbare orde is naast de Integrale handhavingsnota het beleidsplan dat specifiek geldt voor de handhaving van de DHW van belang. Het gemeentelijk beleid op dit onderwerp ligt vervat in het *Handhavings- en sanctiebeleid Drank- en Horecawet* (hierna: het Handhavings- en sanctiebeleid DHW) dat op 7 januari 2014 door de burgemeester is vastgesteld.

Hieronder staan de uitgangspunten en ambities van het Handhavings- en sanctiebeleid DHW letterlijk overgenomen:

- Naleving van de normen uit de DHW en het behouden/ verhogen van naleefniveau van regels door doelgroepen.
- Bedrijven en burgers zijn in eerste aanleg zelf verantwoordelijkheid voor regelnaleving, zoveel mogelijk zelfregulering toepassen.
- Er wordt eerst ingezet op het preventieve spoor, toezicht en handhaving wordt ingezet om regelnaleving te verbeteren.
- Waar nodig treedt de gemeente bij niet-naleving consequent en hard op. Wie niet mee wil werken aan eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering, moet voelen. Daarom: lik op stuk beleid hanteren.
- Verdere professionalisering van toezicht en handhaving, versterken van de ontwikkelcyclus.

Het achterliggende doel van de handhaving van de DHW is het verminderen van alcoholgebruik onder jongeren en het aanpakken van alcohol gerelateerde verstoringen van de openbare orde. Hiertoe zijn enkele meerjarige doelen geformuleerd (in overleg met de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)), zoals: de omvang van de groep van 16-23-jarigen die vaak en veel drinkt is afgenomen van 21% in 2011 naar minder dan 17% in 2015. De meting van deze doelstellingen vindt via de lokale Gezondheidsmonitor plaats.

Bij de uitvoering van toezicht wil het gemeentebestuur (de burgemeester) risicogericht te werk gaan. Hiertoe wordt bekeken waar zich in het verleden problemen hebben voorgedaan en op basis van deze inzichten zijn leeftijdsgrenzencontroles als prioriteit geformuleerd. Ten aanzien van die leeftijdsgrenzencontroles (zowel ter plaatse bijvoorbeeld in cafés en bij evenementen als elders dan ter plaatse bijvoorbeeld in supermarkten) worden specifieke controles uitgevoerd. Indien na uitvoering van de geplande leeftijdscontroles budget resteert, kan dit volgens het beleid aangewend worden voor toezicht op de naleving van vergunningvoorwaarden, schenktijden en bedrijfsvoering.

Het toezicht wordt uitgevoerd door de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Binnen het beschikbare budget van € 15.000,- worden tien locaties gecontroleerd op het naleven van de leeftijdsgrenzen voor het gebruik ter plaatse en drie locaties wat betreft gebruik elders dan ter plaatse. Daarnaast worden vier evenementen tot 2.000 bezoekers en één evenement tussen de 2.000 en 20.000 bezoekers op naleving van de leeftijdsgrens gecontroleerd.

Het beleidsplan beschrijft de sanctiestrategie, waarin zowel ingegaan wordt op de bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving van overtredingen. Bij de constatering van een overtreding, wordt niet eerst gewaarschuwd voordat de gemeente een sanctie oplegt. Bovendien geldt bijvoorbeeld voor de organisatie van evenementen dat het stelselmatig niet nakomen van vergunningvoorschriften en afspraken leidt tot het gedurende een aantal jaren niet meer verlenen van de vergunning.

In het beleidsplan zijn geen criteria aangetroffen waarbij van handhaving kan worden afgezien. Bijlage 3 van dit rapport bevat de sanctietabel, waarin bijvoorbeeld op een overtreding van artikel 3 van de DHW (exploitatie zonder vergunning), waarbij tevens zicht is op legalisatie, een last onder dwangsom volgt. Dit is afwijkend ten opzichte van de uitgangspunten in de Integrale Handhavingsnota, waar concreet zicht op legalisatie genoemd wordt als reden om af te zien van handhavend optreden. Desalniettemin is de keuze voor deze afwijkende aanpak verklaarbaar. Omdat sprake is van een nieuwe taak voor het gemeentebestuur, heeft de burgemeester ervoor gekozen eerst op het preventieve spoor in te zetten. Hiertoe worden op initiatief van de burgemeester richting betrokkenen meerdere voorlichtingsbijeenkomsten verzorgd over de door hen na te leven regels. Indien daarna toch een overtreding van deze regels wordt geconstateerd, gaat de gemeente meteen over tot consequente en harde handhaving.

Illegale permanente bewoning

Op 22 april 2013 heeft de gemeenteraad het *Beleidsplan Handhaving permanente bewoning recreatiewoningen* vastgesteld. De raad heeft voor de aanpak van dit handhavingsthema extra budget uitgetrokken (namelijk € 240.932,- voor externe inhuur in de jaren 2013-2018). Daarnaast is € 557.256,- euro vrijgemaakt voor dit thema door een interne herschikking van taken. Het thema komt reeds aan de orde in de Handhavingsnota en de uitvoeringsprogramma's.

Het Beleidsplan Handhaving permanente bewoning recreatiewoningen beschrijft onder meer de te zetten handhavingsstappen. De bewoners ontvangen eerst een informatiebrief. Vervolgens volgt na een jaar een controle, waarbij bewoners van een recreatiewoning waarin niet permanent mag worden gewoond een brief met een vooraankondiging tot een last onder dwangsom ontvangen. Vervolgens zal, indien de overtreding blijft voortduren, een last onder dwangsom worden opgelegd. Het beleidsplan bevat als bijlage de opgestelde conceptbrieven.

2.3.4. Uitvoeringsprogramma

Algemeen

Het college heeft op 16 december 2016 het *Programma uitvoering VTH-taken 2017* vastgesteld. Het programma is via het RIS informerend aan de raad aangeboden. Dit programma betreft de taken op het gebied van de fysieke leefomgeving en de APV-gerelateerde taken. Het uitvoeringsprogramma bestaat naast het RUD-jaarplan 2017 dat ingaat op de uitvoering van het basispakket milieutaken.

Zoals de naam van het gemeentelijke uitvoeringsprogramma reeds aangeeft, richt dit document zich ook op vergunningverlening binnen de fysieke leefomgeving door de gemeente Dalfsen. Doel van het programma is onder meer het bieden van inzicht in de uit te voeren gemeentelijke VTH-taken en benodigde middelen daarvoor.

Een aantal recente ontwikkelingen is meegenomen in het uitvoeringsprogramma. In de eerste plaats is aangegeven dat 2017 'een belangrijk jaar wordt met het oog op kwaliteit', omdat de gemeente moet voldoen aan de kwaliteitseisen die staan opgenomen in de Wet VTH. Dit wordt meegenomen in het nieuwe VTH-brede beleidsplan voor de periode 2017-2021 dat naar ver-

wachting in maart 2017 door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Daarnaast wordt in 2017 gewerkt aan de omvorming van de RUD IJsselland als netwerkmodel op basis van een bestuurs-overeenkomst naar een gemeenschappelijke regeling per 1 januari 2018. Tot slot zijn enkele kritische kanttekeningen die de provincie als interbestuurlijk toezichthouder in 2016 plaatste op de uitvoering van de Wabo door de gemeente meegenomen in het uitvoeringsprogramma voor 2017.

Overigens wordt in hoofdstuk 6 van het programma nog een aantal opgaven genoemd die in 2017 de aandacht van de gemeente vragen. Het gaat hierbij om de (verwachte) inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2019, de overgang van de Flora- en Faunawet naar de Wet natuurbescherming in 2017 en het asbestverbod per 2024.

Gestelde prioriteiten

Zowel binnen het taakveld Bouwen enerzijds en het taakveld APV/Bijzondere wetten anderzijds heeft een risicoanalyse van de verschillende taken plaatsgevonden. Alle taken zijn ingedeeld in één de vijf risicocategorieën (zeer groot, groot, beperkt, klein, zeer klein). Hieronder staan de thema's met de grootste risico's (zeer groot en groot) overgenomen:

TABEL 2.1. THEMA'S MET GROOTSTE RISICO'S

Het is opmerkelijk dat het taakveld APV/Bijzondere wetten slechts één onderwerp met een zeer groot risico en geen enkel onderwerp met een groot risico kent. Ook de risicocategorie beperkt komt niet voor binnen dit taakveld.

BOUWHANDHAVING	APV/ BIJZONDERE WETTEN
<i>Zeer groot risico</i>	
Illegale bouw	Evenementenvergunning > 75 personen
Illegaal gebruik overig	
Omgevingsvergunning bouw (Nieuwbouw utiliteit (publiek))	
Illegale sloop	
Illegaal gebruik recreatiewoningen	
Omgevingsvergunning bouw- verbouw utiliteit (publiek)	
<i>Groot risico</i>	
Omgevingsvergunning bouw bijbehorende bouwwerken	Geen
Sloopvergunningen (risicovol)	
Omgevingsvergunning bouw overig, geen gebouw zijnde	
Omgevingsvergunning bouw verbouw utiliteit (niet publiek)	
Omgevingsvergunning sloop (niet risicovol)	
Illegale werken	
Vergunningsvrije bouwwerken	

De uitkomsten van de risicoanalyse vormen één van de elementen bij het bepalen van de prioriteiten. De volgende prioriteiten komen in het uitvoeringsprogramma nadrukkelijk naar voren:

- Het behandelen van klachten op welk beleidsterrein dan ook heeft prioriteit. Alle klachten, met uitzondering van niet-dringende, anonieme klachten, worden in behandeling genomen.
- Milieuhandhaving wordt uitgevoerd door de RUD. Voor het bepalen van de prioriteiten is eveneens een risicoanalyse opgesteld. In het jaar 2017 wordt bijvoorbeeld prioriteit toegekend aan de branche 'fokken en houden van dieren'.
- Binnen Bouwen geldt het toezicht op de illegale bijbehorende bouwwerken en permanente bewoning van recreatiewoningen als prioritaire taken. Voor dit laatste onderwerp is een separaat beleidsplan opgesteld.
- Het hondenbeleid is met betrekking tot de APV/ bijzondere wetten een belangrijk onderwerp.

Aan alle handhavingstaken is, mede afhankelijk van de prioriteitsstelling, een begrote tijdsbesteding gekoppeld. In Bijlage 4 van dit rapport zijn de specifieke activiteiten en daarvoor verantwoordelijke medewerker(s) uitgewerkt.

2.3.5. Jaarverslag en evaluatie

Het college heeft op 22 maart 2016 het *Jaarverslag VTH-taken 2015* dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving vastgesteld en vervolgens via het RIS informerend aan de raad aangeboden. In de oplegnotitie wordt het jaarverslag een essentieel onderdeel van de beleidscyclus voor toezicht en handhaving ('Big Eight') genoemd. In het jaarverslag wordt voor wat betreft toezicht en handhaving over de volgende onderwerpen (cijfermatige) verantwoording afgelegd:

- het aantal uitgevoerde controles, bij milieutoezicht uitgesplitst naar verschillende soorten (periodieke controles, dwangsomcontroles, hercontroles) en bij bouw- en woningtoezicht uitgesplitst naar verschillende soorten vergunningen;
- het aantal ingezette handhavingsmaatregelen;
- het aantal ontvangen klachten en meldingen.

Daarnaast heeft het college evaluaties uitgevoerd naar de DHW en het hondenbeleid. In beide evaluaties kwam handhaving ook aan de orde. Bij de evaluatie van het hondenbeleid kwam naar voren dat de handhaving op dit moment onvoldoende uit de verf komt. Het evaluatierapport Drank- en Horecaverordening bevatte onder meer de conclusie dat de terugkoppeling rondom controles beter moet en dat het vaststellen van schenktijden impliceert dat hierop ook dient te worden gehandhaafd. Zie verder paragraaf 3.4.

2.4 Beoordeling

In deze paragraaf vindt de beoordeling van het beleid plaats door toetsing aan het normenkader. Hieronder staat een overzicht van de scores:

NORM	BEOORDELING
Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.	+
Het beleid is integraal.	+/-
Het beleid is specifiek en concreet.	+/-
Het beleid wordt periodiek uitgewerkt in uitvoeringsplannen.	+
Het beleid wordt periodiek geëvalueerd.	+
Het beleid voldoet aan de wettelijke vereisten.	+

Het gemeentebestuur heeft voldaan aan het vaststellen van de wettelijk verplichte documenten, te weten: een beleidsplan, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en een evaluatief jaarverslag.

De Handhavingsnota en het uitvoeringsplan gaan in op nieuwe ontwikkelingen, zoals decentralisatie van het DHW-toezicht, de (om)vorming van de RUD en de Omgevingswet. Beide documenten beslaan alle handhavingstaken in het fysieke domein en de openbare orde en veiligheid. Hiertoe wordt een aantal uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd die betrekking hebben op beide domeinen, zodat deze taken eenduidig worden uitgevoerd. Bovendien wordt in de nota uitgebreid stilgestaan bij de integrale uitvoering van toezicht en handhaving.

Wel plaatsen we twee kanttekeningen. In de handhavingsnota wordt slechts zijdelings ingegaan op toezicht binnen het sociaal domein. Het beleid is integraal, in die zin dat het beleidsplan zowel ingaat op toezicht en handhaving in het fysieke domein als binnen de openbare orde en veiligheid. Er is echter geen sprake van een geheel gemeentebreed integraal handhavingsplan. Zeker nu de gemeente per 1 januari 2015 verantwoordelijk is geworden voor nieuwe taken in het sociaal domein als gevolg van de decentralisaties (Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet), liggen er kansen voor de gemeente om ook met dit beleidsterrein steviger in te zetten op integraliteit. Bovendien bestaat er nog een specifiek beleidsplan ten aanzien van de DHW. Dit is vanwege de geldende wettelijke vereisten verklaarbaar: volledige integratie van het handhavingsbeleid DHW in de handhavingsnota is niet mogelijk. Het is wel uit het oogpunt van integraliteit van belang om qua uitgangspunten en werkwijze zoveel mogelijk (inhoudelijk) aan te sluiten bij de handhavingsnota, zeker aangezien het toezicht uitgeoefend wordt door een externe partner, de RUD.

De Integrale Handhavingsnota en het Handhavings- en sanctiebeleid DHW bieden een goed inzicht in de beleidsvoornemens van de gemeente Dalfsen. Bovendien wordt het beleid uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma dat inzicht biedt in de specifieke activiteiten (gekoppeld aan bepaalde tijdsbestedingen) die in de gemeente jaarlijks worden uitgevoerd.

Desalniettemin plaatsen de onderzoekers toch een kritische noot. Enkele doelstellingen in de handhavingsnota zijn naar onze opvatting onvoldoende specifiek en concreet, bijvoorbeeld de doelstelling die gaat over de mogelijkheden om integraal toezicht verder te onderzoeken. Deze doelstelling is eerder een beschrijving van de activiteiten die het gemeentebestuur voornemens is uit te voeren. Bovendien maakt deze doelstelling niet inzichtelijk welke concrete resultaten beoogd worden met de uitvoering van integraal toezicht. Dit geldt ook voor andere doelstellingen, zoals de doelstelling 'Interne informatie-uitwisseling optimaliseren' die onvoldoende SMART-geformuleerd is.

In algemene zin valt op dat de gekozen doelstellingen betrekking hebben op de directe resultaten van beleidsinspanningen ten aanzien van de organisatorische inbedding en werkprocessen (output). De doelstellingen richten zich in minder mate op de beoogde maatschappelijke effecten van beleid, zoals de wens om een bepaald naleefgedrag te bewerkstelligen (outcome). In het beleidsplan voor DHW worden wel output- en outcome-doelstellingen onderscheiden.

Uitvoering van toezicht en handhaving

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van toezicht en handhaving in de praktijk, nadat in het vorige hoofdstuk het beleid beschreven en beoordeeld is. De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- organisatie van toezicht en handhaving;
- uitvoering, waaronder integraliteit en doorwerking van prioriteiten;
- dossiervorming.

Voor de deelvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord verwijzen wij naar bijlage 1 van dit rapport.

In de volgende paragraaf wordt eerst de samenvatting van de bevindingen van de vier casestudy's die wij hebben verricht gegeven. Informatie die in dit hoofdstuk vanuit het handhavingsjaarverslag wordt gepresenteerd heeft betrekking op 2015. Het jaarverslag over 2016 is pas in de loop van 2017 beschikbaar.

3.2 Bevindingen casestudy's

Een viertal cases is bestudeerd. Een korte beschrijving van deze cases volgt hieronder:

- *overtreding milieuvoorschriften*: begin 2014 werd tijdens een inspectie geconstateerd dat op het perceel illegaal afval werd opgeslagen. Later werden ook andere overtredingen zoals het breken van puin geconstateerd. Dit gebruik is strijdig met het geldende bestemmingsplan. Bovendien werd niet voldaan aan de eisen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer.
- *illegale permanente bewoning*: in 2013 stelde de gemeenteraad het bestemmingsplan Recreatieterreinen en recreatiewoningen vast. Op grond hiervan is het verboden om binnen het plangebied een recreatiewoning permanent te bewonen. Deze casus betreft een overtreding van dit verbod.
- *illegale reclame*: de gemeente ontving een melding van een illegaal geplaatst reclamebord in Lemelerveld.
- *hondenpoep*: door de burgemeester en een burger werd ten aanzien van hondenpoepoverlast op bepaalde plekken in de gemeente een aantal meldingen gedaan.

Deze cases zijn waar mogelijk beoordeeld aan de hand van een aantal criteria die geclusterd zijn in vier thema's. Dit leverde per casus de volgende scores op:

TABEL 3.1. BEOORDELING CRITERIA CASES

CRITERIUM	OVERTREDING MILIEU-VOORSCHRIFTEN	ILLEGALE PERMANENTE BEWONING	ILLEGALE RECLAME	HONDEN-POEP
Kwaliteit handhavingsbesluit				
De wettelijke grondslag wordt vermeld en is juist.	+	+/-	Nvt	Nvt
Er is gehandeld binnen de geldende beslistermijnen.	+	+	Nvt	Nvt
Besluit is op de juiste wijze bekend gemaakt.	+	+	Nvt	Nvt
Besluit is genomen door het bevoegde orgaan.	+	+	Nvt	Nvt
Besluit is voldoende juridisch onderbouwd en gemotiveerd.	+	+	Nvt	Nvt
Besluit is leesbaar (begrijpelijk en duidelijk geformuleerd).	+	+	Nvt	Nvt
Dossievorming				
Dossier is volledig en compleet.	+	+	-	+
Uitvoering van toezicht				
Toezicht wordt integraal uitgevoerd.	+	Nvt	Nvt	Nvt
Uitvoering van handhaving				
Boetes of lasten zijn proportioneel.	+	+	Nvt	Nvt
Bij een last onder dwangsom of onder bestuursdwang is de begunstigingstermijn helder en redelijk.	+	+	Nvt	Nvt
Sanctionering vindt plaats volgens de sanctiestrategie opgenomen in de Integrale Handhavingsnota.	+	+	-	Nvt
In geval van een overtreding wordt in beginsel handhavend opgetreden.	+	+	+	Nvt

Bij de casus illegale reclame en hondenpoep was geen sprake van een (sanctionerend) handhavingsbesluit. Hierdoor was het dossier beperkt van omvang en konden niet alle criteria ten aanzien van de kwaliteit van het handhavingsbesluit en ten aanzien van de uitvoering van handhaving worden beoordeeld.

Wij betrekken bovenstaande oordelen ten aanzien de kwaliteit van de handhavingsbesluiten en de uitvoering van toezicht en handhaving in de beoordeling van de uitvoering in de paragrafen 3.4 en 3.5 waar de uitvoering van toezicht en handhaving in algemene zin beschreven en beoordeeld wordt. Dit gebeurt voor de oordelen ten aanzien van dossiervorming in paragraaf 3.6. In deze paragrafen wordt onderbouwd op welke wijze wij tot ons oordeel zijn gekomen.

3.3 Organisatie

3.3.1. Inbedding

Verschillende afdelingen in de gemeentelijke organisatie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van uiteenlopende toezicht- en handhavingstaken, zo blijkt uit de Handhavingsnota. Dit betreft de afdelingen:

- Financiën en Belastingen;
- Onderhoud en Beheer;
- Publiekszaken;
- Welzijn en Onderwijs, Sociale Zaken;
- Bestuurszaken en Communicatie;
- Brandweer;
- Ontwikkeling en Grondzaken;
- Milieu en Bouwen.

Met name de afdeling Milieu en Bouwen is volgens het beleid belast met een groot aantal toezicht- en handhavingstaken binnen het fysieke domein en binnen de openbare orde en veiligheid. Deze afdeling beschikt over vijf toezichthouders. Niet alle afdelingen beschikken over toezichthouders om hun toezichtstaken uit te voeren. De toezichthouders van de afdeling Milieu en Bouwen verrichten ook taken voor andere afdelingen, met name op het vlak van de APV en de ruimtelijke ordening.

Inmiddels is de gemeentelijke organisatie in verschillende eenheden en niet meer in bovenstaande afdelingen opgedeeld. Het organogram laat zien dat toezicht en handhaving vallen onder de eenheidsmanager Openbare Ruimte. Bouw- en Woningtoezicht behoort eveneens tot deze eenheid.

Niet alle toezichttaken worden door de gemeente zelf uitgevoerd. De RUD IJsselland voert het basistakenpakket milieu uit. Als netwerkorganisatie bestaat de RUD op dit moment uit medewerkers van zowel de gemeente Dalfsen als medewerkers van andere gemeenten. Daarnaast huurt de RUD externe adviesbureaus in voor het toezicht op (complexe) bedrijven. Alle milieutaken op het gebied van toezicht en handhaving worden na de vorming van een GR in 2018 ingebracht in de RUD en uitgevoerd door medewerkers werkzaam bij de RUD (of externe inhuur door de RUD). Daarnaast heeft de gemeente het toezicht op alcoholverstreking aan minderjarigen bij het kennispunt DHW van de RUD neergelegd.

Het toezicht op enkele APV-taken, zoals hondenbeleid en parkeerbeleid, was op grond van een dienstverleningsovereenkomst aan Toezicht en Handhaving Vechtdal (hierna: THV) uitbesteed. Buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: BOA's) werkzaam bij THV voerden deze toezichttaken in de openbare ruimte uit. Inmiddels is dit contract beëindigd (zie paragraaf 3.4.2). De Veiligheidsregio IJsselland voert tot slot het toezicht op de brandveiligheid uit.

3.3.2. Vastlegging processen

Enkele werkprocessen zijn vastgelegd in de Handhavingsnota. Het gaat hier bijvoorbeeld om de uitwerking van de sanctiestrategie in een stroomschema. Uit het schema wordt duidelijk wanneer een plaats van overtreding één keer, drie keer of vier keer dient te worden bezocht, voordat een herstellende of bestraffende beschikking feitelijk wordt uitgevoerd.

Daarnaast bevat het uitvoeringsprogramma enkele processuele aanwijzingen, zoals het aantal te leggen controles en de daarvoor beschikbare uren. Dit staat opgenomen in de werkverdelingen (zie ook hieronder). De administratieve verwerking van de werkprocessen dient plaats te

vinden in het systeem SquitXO (zie meer hierover paragraaf 3.6). Vanwege een optimale informatie-uitwisseling met de RUD heeft in regionaal verband een aanbesteding naar een nieuw systeem plaatsgevonden. Het implementatietraject naar het nieuwe systeem Genetics is eind 2016 ingezet en loopt nog steeds.

Tijdens de interviews bleek dat de gemeente een LEAN-traject heeft doorlopen om werkprocessen efficiënter in te richten en dat dit tot afspraken heeft geleid. In het specifieke handhavingsbeleid voor de aanpak van illegale permanente bewoningen zijn enkele standaardbrieven opgenomen.

3.3.3. Beschikbare fte's

Het Programma uitvoering VTH-taken 2017 vermeldt hoeveel uren in 2017 voor de verschillende toezichttaken beschikbaar zijn. Dit is hieronder in tabelvorm weergegeven. In lijn met dit uitvoeringsprogramma gaan we ervan uit dat 1 fte correspondeert met 1.100 productieve uren. In totaal is ongeveer 7,8 fte beschikbaar voor toezicht en handhaving binnen het fysieke domein en binnen de APV en bijzondere wetten. De gemeente heeft binnen deze 7,8 fte de beschikking over één juridisch adviseur die op jaarbasis 1000 uur (0,9 fte) in kan zetten voor toezicht en handhaving voor zowel bouwen en milieu als APV. De overige fte's worden ingevuld door toezichthouders en BOA's. De werkverdelingen zoals opgenomen in het uitvoeringsprogramma bevatten een uitgebreide specificering per medewerker en per taak van de in te zetten uren.

TABEL 3.2. CAPACITEIT PER TAAK

TAAK	BESCHIKBARE UREN OF BUDGET
Milieutoezicht (deels uitgevoerd in RUD-verband)	3.300 (3 fte)
Bouw- en Woningtoezicht (eenheid Openbare Ruimte)	4.100 (3,7 fte)
APV (eenheid Openbare Ruimte)	600 (0,55 fte)
APV (inhuur bij THV)	ongeveer 600 (0,55 fte)*
DHW (inhuur bij RUD)	€ 15.000
<i>Totaal fte</i>	<i>7,8 fte</i>

* Het uitvoeringsprogramma geeft aan dat externe BOA's voor maximaal 12 uur per week inzetbaar zijn. Op basis van een eigen berekening is dit op jaarbasis ongeveer 600 uur.

Het kennispunt DHW bij de RUD bestaat in totaal uit 1 fulltime toezichthouder, een flexibele schil van gedetacheerde toezichthouders en een coördinator. Het toezicht op en de handhaving van de DHW wordt voor een zevental gemeenten uitgevoerd (Kampen, Dalfsen, Olst-Wijhe, Staphorst, Raalte, Steenwijkerland en Zwolle). Onduidelijk is hoeveel fte in Dalfsen wordt ingezet.

In het Jaarverslag VTH-taken 2015 wordt niet verantwoord hoeveel uren ingezet zijn.

3.4 Uitvoering

3.4.1. Signaleren van overtredingen

Uitgevoerde toezichtacties

De onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke toezichtacties per beleidsterrein in 2015 zijn verricht.² Het gaat hierbij om aantallen controles, waarbij mogelijk overtredingen kunnen worden geconstateerd.

TABEL 3.3. TOEZICHTACTIES PER BELEIDSTERREIN

BELEIDSTERREIN	SOORT CONTROLE	AANTAL 2015
Milieu (RUD) Inrichtinggebonden	Periodieke controle	187
	Dwangsomcontrole	4
	Hercontrole	40
Milieu (RUD) Niet-inrichtinggebonden	Controles mestbassins	2
	Controles asbest (sloopvergunning)	81
	Grondverzet – gecontroleerde meldingen	31
	Grondverzet – waarvan: controle in het veld	7
Bouw- en woningtoezicht (controles naar aanleiding van verleende vergunningen)	Woning nieuwbouw	98
	Woning verbouw	53
	Woning nieuw- en verbouw (door externe convenantaannemers)	22
	Utiliteit nieuwbouw	16
	Utiliteit verbouw	24
	Agrarisch nieuwbouw	18
	Agrarisch verbouw	36
	Bijgebouwen bij woning	80
	Andere bouwwerken	42
	Tijdelijke units	5
	Afwijking bestemmingsplan zonder bouw	33
	Intrekkingen	6
Bouw- en woningtoezicht - overig	Controles illegaal gebruik	19
Evenementen	Controles door gemeente	17
	Controles door Veiligheidsregio	26
DHW	Leeftijdscontroles	50

In dit schema staan enkele handhavingsonderwerpen niet opgenomen, aangezien daarvan geen precieze cijfers over aantallen uitgevoerde toezichtacties bestaan. Dit is aan de orde bij het opsporen van illegale bouwactiviteiten. Er zijn in 2015 85 gevallen van illegale bouw geconstateerd. Daarnaast is aan de hand van een luchtfoto gekeken of er bouwwerken zonder vergunning zijn gebouwd. Dit leidde tot 139 constatering.

De illegale bouw bij recreatiewoningen is afzonderlijk aan de hand van luchtfoto's en dossieronderzoek onderzocht. Dit leidde tot de constatering van 125 niet vergunde bouwwerken. Daarnaast hebben bij adressen waar een vermoeden van permanente bewoning van recreatiewoningen bestaat controlebezoeken plaatsgevonden.

² De cijfers voor 2016 zijn nog niet beschikbaar.

Bovendien hebben de gemeentelijke BOA's en stadswachten van de THV ook het toezicht op de naleving van de APV uitgevoerd. In het jaarverslag zijn over de aantallen controles die zij hebben uitgevoerd geen cijfers opgenomen.

De verantwoording laat zien dat in het kader van alle gemeentelijke toezichttaken die in de beleidsstukken worden genoemd toezichtacties worden uitgevoerd. In het jaarverslag wordt bij geen enkel onderwerp geconstateerd dat de in 2015 uitgevoerde aantallen achterliepen ten opzichte van de begrote aantallen controles. Het aantal controles op nieuwbouw was zelfs veel hoger dan begroot aangezien de verbeterde economische omstandigheden leidden tot meer vergunningaanvragen.

Tijdens de gesprekken met betrokkenen kwam naar voren dat het aantal controles bij evenementen op dit moment te wensen overlaat. Dat geldt ook voor de uitvoering van toezicht op het hondenbeleid. De indruk bestaat dat met name rond hondenbeleid slechts het topje van de ijsberg aan overtredingen gesignaleerd wordt.

Signaleringsstructuur

De uitgevoerde inspecties en controles, zoals hierboven opgesomd en becijferd, zijn een belangrijk middel om overtredingen (proactief) te signaleren.

Daarnaast is het gebruik van een piepsysteem een middel om overtredingen op het spoor te komen: meldingen, handhavingsverzoeken of klachten van burgers vormen dan de aanleiding voor de toezichthouder om een controle uit te voeren. De gemeente kent aan klachten en meldingen van burgers die kunnen binnenkomen via het KCC (telefonisch), internet of wijktools, een handhavingsprioriteit toe, los van het onderwerp waarop deze klachten zien. Ook de gemeentebestuurders of andere gemeenteambtenaren kunnen meldingen doen. Dit gebeurt in de praktijk ook geregeld, met name door de verantwoordelijke bestuurders. Alle signalen van deze derden worden volgens betrokkenen in beginsel in behandeling genomen. Vaak worden er toezichtacties ingezet, bijvoorbeeld door ter plaatse een inspectie af te leggen of door het verrichten van een meting.

In totaal zijn 150 klachten in behandeling genomen door de gemeente in 2015. Hieronder is dit aantal per beleidsveld uitgesplitst:

TABEL 3.5. AANTAL KLACHTEN EN MELDINGEN

BELEIDSTERREIN	AANTAL KLACHTEN/ MELDINGEN
Milieu	126
Bouwen	24
<i>Totaal</i>	<i>150</i>

Betrokkenen hebben de indruk dat inwoners van Dalfsen doorgaans weten waar zij met hun klacht of melding terecht kunnen. Overtredingen kunnen ook geconstateerd worden, doordat toezichthouders voor elkaar kunnen signaleren (integraal toezicht). Dit gebeurt ook ten dele. Betrokkenen vanuit de hulpverleningsdiensten geven aan dat op dit moment veel minder contact plaatsvindt met de gemeente, aangezien er veel minder toezicht plaatsvindt in het kader van de naleving van het evenementenbeleid en –vergunningen. Met name de hulpverleningsdiensten zijn minder dan voorheen betrokken bij de evenementen, waardoor de lijntjes minder kort zijn dan voorheen.

Door een bestuurder is naar voren gebracht dat de gemeentelijke buitendienst ook veel over-

trekkingen kan constateren. Betrokken toezichthouders geven aan dat collega's regelmatig bij hen terechtkomen, wanneer ze een overtreding signaleren. Het is onduidelijk op welke schaal dit gebeurt. De onderzoekers hebben de indruk dat integraal toezicht op deze wijze nog niet systematisch plaatsvindt.

3.4.2. Handhavend optreden

Uitgevoerde handhavingsacties

Het onderstaande schema maakt inzichtelijk welke handhavingsacties per beleidsterrein in 2015 zijn verricht.

TABEL 3.6. HANDHAVINGSACTIES PER BELEIDSTERREIN

BELEIDSTERREIN	ACTIE	AANTAL
Milieu	Vooraankondigingen/ last onder dwangsom (niet nader gespecificeerd)	12
Bouwen en wonen	Bouwstop	1
	Vooraankondiging last onder dwangsom recreatiewoningen	4
	Vooraankondiging last onder dwangsom overig	18
	Last onder dwangsom recreatiewoningen	4
	Last onder dwangsom overig	5
Parkeren	Proces-verbaal/ Boete	536
Hondenbeleid	Proces-verbaal/ Boete	2

Hieruit komt het algemene beeld naar voren dat na een constatering van een overtreding regelmatig handhavend wordt opgetreden in de praktijk. Dit blijkt ook uit de casestudy's, waar in een tweetal gevallen handhavingsinstrumenten ingezet zijn (zie hieronder).

Besluitvorming

Handhaving binnen de Wabo is door het college gemandateerd aan de eenheidsmanager Openbare Ruimte blijkens het Mandaatstatuut gemeente Dalfsen 2016, maar het bestuur wenst wel betrokken te blijven, volgens de geïnterviewden. Een enkele keer vindt na het besluit oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom nog een gesprek plaats tussen de overtreder en een bestuurder. Betrokkenen geven aan dat tijdens deze gesprekken soms blijkt dat de zaken toch anders in elkaar steken, waardoor besloten wordt de last in te trekken.

Het besluit om APV-gerelateerde boetes op te leggen ligt bij de BOA's die de overtreding in de openbare ruimte constateren en gelijk overgaan tot het opstellen van een proces-verbaal en het opleggen van een boete.

Uit het schema blijkt dat bij de beleidsterreinen evenementen en DHW geen handhavingsinstrumenten als een last onder dwangsom of boetes ingezet zijn. De burgemeester hanteerde op deze thema's een andere strategie dan de sanctiestrategie uit de handhavingsnota.

Alle (para)commerciële drankverstrekkers zijn eerst tweemaal uitgenodigd door de gemeente voor een voorlichting over de geldende regels. Vervolgens heeft de gemeente daarna mystery

guests ingezet om te controleren in hoeverre de leeftijdsgrenzen nageleefd werden; met name de naleving op leeftijdsgrenzen door paracommerciële instellingen liet sterk te wensen over. Vervolgens heeft een officiële controle door de RUD plaatsgevonden. Er werden nauwelijks overtredingen geconstateerd. Vanaf dat moment werd de aanpak als volgt. Bij de eerste overtreding volgt een boete en bij een volgende overtreding wordt de vergunning ingetrokken. Er zijn tot op heden nog geen sancties opgelegd.

Bij evenementen vindt een dergelijke aanpak plaats bij ongeoorloofde geluidsoverlast (three strikes is out): bij herhaalde overtredingen trekt de burgemeester de vergunning in of weigert deze (zie hoofdstuk 4). De burgemeester geeft aan zelf te beslissen over dergelijke sancties.

Proces

Uit de bestudeerde cases waar overgegaan is tot handhaving komt de conclusie naar voren dat de sanctiestrategie, voor zover dit op grond van een dossieranalyse vast te stellen is, grotendeels gevolgd is. In de casus overtreding milieuvoorschriften waren eerst afspraken gemaakt tussen de overtreder en de gemeente. Vervolgens werd na een hercontrole een waarschuwingsbrief uitgegaan en na weer een controle het voornemen tot een last onder dwangsom aangekondigd. Uiteindelijk werd deze na nieuwe inspecties ook opgelegd.

Bij de casus illegale bewoning verliep de sanctionering volgens de sanctiestrategie en de stappen zoals onderscheiden in het Beleidsplan Handhaving permanente bewoning

Bij de casus illegale reclame werd in het dossier opgemerkt dat de overtreder zich reeds eerder schuldig had gemaakt aan deze overtreding. Mondeling is aangegeven dat hij de overtreding ongedaan moest maken. Er zijn echter geen waarschuwingsbrieven aangetroffen of andere formele instrumenten ingezet. Dit had wel verwacht mogen worden op grond van de sanctiestrategie.

Naar het oordeel van een betrokkene wordt soms te streng en te snel handhavend opgetreden, bijvoorbeeld bij het reclamebeleid. Op grond van de cijfers in het jaarverslag valt deze stelling niet te beoordelen. In de casus bleek reeds dat in het verleden meerdere overtredingen zonder sanctionering hebben plaatsgevonden. De overtreder is slechts aangesproken. Bij de inspectie naar aanleiding van een nieuwe melding bleek dat het reclamebord was weggehaald. Er zijn dus geen formele handhavingsinstrumenten ingezet. Een andere casus kwam aan de orde tijdens het interview: de plaatsing van een groot reclameobject leverde strijd op met het reclamebeleid van de gemeente. Nadat dit geconstateerd werd, is overgegaan tot handhaving. Dit is in lijn met de beginselplicht tot handhaving. De onderzoekers hebben niet de indruk dat in het kader van het reclamebeleid onredelijk (te snel of te streng) gehandhaafd wordt.

Uit het bovenstaande blijkt dat de afwegingen in de praktijk om daadwerkelijk handhavend op te treden gerelateerd zijn aan de beginselplicht tot handhaving. De gemeente probeert wel door overleg en het maken van afspraken met de overtreder de overtreding in een vroeg stadium op een meer informele wijze te verhelpen. Indien dit niet lukt, wordt overgegaan tot handhaving.

Kwaliteit handhavingsbesluiten

Uit de beoordeling van verschillende criteria in tabel 3.1 blijkt dat in de twee cases waarin een handhavingsbesluit is genomen de juridische kwaliteit van deze besluiten in orde was. Wij hebben één gebrek geconstateerd. Wat betreft het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom in de casus illegale bewoning concludeerde de bezwaarschriftencommissie dat het

college beter had moeten verwijzen naar de artikelen uit het bestemmingsplan. Dit gebrek is in bezwaar hersteld. De onderzoekers oordelen bovendien dat de besluiten voldoende begrijpelijk en duidelijk geformuleerd zijn.

3.4.3. Doorwerking van de prioriteitstelling

Op basis van de risicoanalyses kwamen de volgende hoogst scorende prioriteiten naar voren: evenementen met meer dan 75 bezoekers, illegale bouw, illegaal gebruik overig, omgevingsvergunning bouw en verbouw utiliteit, illegale sloop en illegaal gebruik recreatiewoningen. Daarnaast spelen bij het bepalen van de prioriteiten bestuurlijke keuzes en ervaringen uit voorgaande jaren ook een rol. Hieruit kwam de naleving van het hondenbeleid als prioriteit naar voren.

De Handhavingsnota geeft aan dat de meeste toezichtcapaciteit wordt ingezet op de hoogst scorende prioriteiten. Wat betreft prioriteiten binnen het taakveld Bouwen en wonen constateren wij dat enkele overtredingen met de hoogste prioriteit inderdaad in de praktijk meer aandacht hebben gekregen. Een belangrijke prioriteit was bijvoorbeeld de aanpak van illegale bewoning van recreatiewoning. Het college heeft hiervoor een separaat beleidsvoorstel opgesteld. Dit voorstel is door de raad vastgesteld. Tevens is extra budget door de raad beschikbaar gesteld. Inmiddels is aan verschillende overtreders een last onder dwangsom opgelegd.

Wat betreft het thema illegale bouw, eveneens een overtreding met zeer groot risico, merken betrokkenen op dat dit thema op dit moment onvoldoende aandacht krijgt. Dit wordt toegeschreven aan een gebrek aan capaciteit. Doordat dit onderwerp te weinig aandacht heeft gekregen in de afgelopen periode, neemt de illegale bouw, met name in het landelijk gebied en op de vakantieparken, toe. Uit de cijfers opgenomen in het jaarverslag over 2015 (zie vorige paragraaf) blijkt echter dat in 2015 wel degelijk toezichtacties uitgevoerd zijn gericht op deze thema's. Kennelijk laat de omvang van deze acties voor sommige betrokkenen te wensen over en leidt dit nog niet tot de gewenste resultaten.

In de interviews kwam duidelijk naar voren dat een belangrijke bestuurlijke prioriteit de aanpak van hondenpoep is. Dit is een belangrijke aandachtspunt binnen de gemeente, getuige ook de Evaluatie hondenbeleid.³ Het grote belang dat aan dit thema wordt toegekend blijkt niet uit de praktijk van toezicht en handhaving. In 2015 werd slechts twee keer een overtreder geverbaliseerd, terwijl een behoorlijk aantal boetes voor verkeerd parkeren werd uitgeschreven. Dit wordt erkend door de betrokkenen. Zij wijten dit aan de verkeerde aanpak van THV die namens de gemeente het toezicht uitvoert. Vanwege deze omstandigheid heeft de bestuursdienst Ommen-Hardenberg de samenwerking met THV opgezegd. Bovendien is besloten dat geen speciale aandacht meer uit hoeft te gaan naar verkeerd parkeren in de blauwe zone.

Wat betreft de enige hoogst scorende prioriteit binnen de APV/bijzondere wetten, namelijk evenementen met meer dan 75 bezoekers, geldt dat dit thema in de praktijk nauwelijks aandacht krijgt. Tijdens de interviews werd duidelijk dat op dit moment hiervoor weinig manuren worden ingezet. Er vonden in 2015 slechts 17 controles plaats door de gemeente.

Een betrokkene oordeelt dat zaken soms prioriteit krijgen, die eigenlijk geen prioriteit behoren te krijgen. Het betreft dan bijvoorbeeld reclamebeleid. Wij wijzen er echter op dat de aangehaalde gevallen veelal overtredingen betroffen die aan het licht kwam als gevolg van een melding van een derde. Meldingen vormen één van de prioriteiten, zo bleek uit eerdere paragrafen. Indien naar aanleiding van een melding een overtreding geconstateerd wordt, is het bestuursorgaan daarna vervolgens in beginsel verplicht over te gaan tot handhaving. De afdoe-

³ Nog niet openbaar.

ning van deze meldingen en het aanpakken van deze overtredingen stroken dus met het gemeentelijk beleid en de wettelijke vereisten.

Wij hebben geen aanwijzingen gevonden voor het beeld dat bij de raad leefde dat willekeurig gehandhaafd wordt of op bepaalde plekken meer geverbaliseerd wordt dan op andere plaatsen in de gemeente.

3.4.4. Handhavingscultuur

Wij onderscheiden de handhavingscultuur aan de hand van twee factoren: doorpakken of niet en ad hoc of programmatisch handhaven. De bovenstaande beschrijving leidt tot de volgende karakterisering (in blauw) van de handhavingscultuur in de gemeente Dalfsen.

	Gemeente pakt niet door	Gemeente pakt door
Handhaving vooral ad hoc	Effectiviteit beperkt	Effectiviteit redelijk
Handhaving programmatisch	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit groot

De gemeente pakt in de meeste gevallen door, nadat een overtreding wordt geconstateerd. Er wordt ruimte gelaten aan de overtreder om zelf tot de gewenste oplossing te komen en de gemeente hecht aan deze informele aanpak. In onze optiek leidt dit er niet toe dat de gemeente in een later stadium, wanneer de overtreding blijft voortduren, afziet van handhaving. Van uitstel komt geen afstel is onze indruk.

Bovendien vindt handhaving in algemene zin programmatisch plaats, in die zin dat prioriteiten gesteld zijn en deze richtinggevend zijn voor de dagelijkse uitvoering van toezicht en handhaving. Hierboven zijn wel enkele kanttekeningen geplaatst, waarop dit nog een sterkere vertaling kan krijgen.

3.5 Beoordeling uitvoering

NORM	BEOORDELING
Er is een adequate signaleringsstructuur.	+
Handhavingsverzoeken van burgers worden altijd ingewilligd.	+
Handhaving vindt in de praktijk integraal plaats.	+/-
De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.	+/-
De beschikbare capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.	+/-
De criteria om al dan niet toezicht te houden of handhavend op te treden zijn duidelijk.	+
Handhavingsbesluiten voldoen aan de eisen uit de Awb.	+
Op geconstateerde overtredingen volgt een adequate vervolgactie.	+

Toelichting

De gemeente signaleert overtredingen aan de hand van meldingen/ handhavingsverzoeken van burgers (piepsysteem), proactieve, risicogerichte inspecties en doordat overige derden (bestuurders, andere toezichthouders of andere ambtenaren) zaken signaleren. Dit tezamen biedt een adequate signaleringsstructuur. Naar aanleiding van handhavingsverzoeken van burgers wordt altijd actie ondernomen.

Integraal werken, bijvoorbeeld door voor elkaar te signaleren, is een punt van aandacht en gebeurt in de praktijk reeds. Toezicht in het sociaal domein staat hier echter grotendeels los van. Bovendien kan deze werkwijze systematischer opgezet worden, zodat alle medewerkers binnen de gemeente (met name bij de buitendienst) een sterkere signalerende functie kunnen vervullen. Het is ons niet gebleken dat de informatie-uitwisseling tussen verschillende afdelingen gewaarborgd is in de werkprocessen, zoals aangekondigd werd in de handhavingsnota.

Uit de keuze voor te prioriteren thema's vloeit een bepaalde benodigde capaciteit voort. Wij concluderen dat de benodigde capaciteit om de in Dalfts gestelde prioriteiten goed uit te voeren niet geheel in overeenstemming is met de beschikbare capaciteit. Er is namelijk te weinig capaciteit voor handen om prioritaire thema's, zoals illegale bouw en evenementen met meer dan 75 bezoekers, goed op te pakken. Zoals hierboven is gebleken, kunnen de gestelde prioriteiten in de praktijk ook steviger naar voren komen. Dit is het meest sprekend bij het hondenbeleid, dat ondanks dat dit thema een zeer hoge prioriteit heeft, nauwelijks geleid heeft tot het uitschrijven van boetes. Het is onduidelijk hoe dit verklaard kan worden, omdat het aantal uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties, zoals het geven van waarschuwingen, niet tot in detail inzichtelijk is.

Het opleggen van sancties gebeurt in de praktijk consistent en verloopt volgens de uitgangspunten in het beleid. De gemeente pakt in algemene zin goed door. De handhavingsbesluiten voldoen bovendien in grote mate aan de eisen uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

3.6 Dossiervorming

Dossiervorming vindt plaats in SquitXo. In dit systeem worden gegevens ten aanzien van handhavingszaken opgenomen. Er zijn geen afspraken op papier vastgelegd over welke gegevens in SquitXo geregistreerd dienen te worden. Betrokkenen gaven aan zelf te beoordelen welke zaken zij verwerken in het systeem. Toezichthouders nemen in ieder geval alle 'meldingen en klachten van enige omvang' op in het systeem en indien het idee bestaat dat uit de melding een handhavingszaak kan voortvloeien. Meldingen worden daarnaast door het Klant Contact Centrum (KCC) geregistreerd. De controles op de naleving van afgegeven omgevingsvergunningen worden in de praktijk tevens altijd vastgelegd in SquitXo.

De bestudering van de cases leert dat informele stappen in het handhavingsproces slecht worden bijgehouden in SquitXo. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is de casus illegale reclame. De overtreder is kennelijk meerdere keren mondeling aangesproken op zijn gedrag, maar dit is niet opgenomen in het dossier.

De andere bestudeerde dossiers laten zien dat de formele stappen (informatiebriefven, waarschuwingen, vooraankondigingen, handhavingsbesluiten) wel vastgelegd worden. De afwegingen om handhavend op te treden worden verwoord in de genomen handhavingsbesluiten.

Al met al komen wij tot de volgende beoordeling van de dossiervorming:

NORM	BEOORDELING
Er is voldoende aandacht voor dossiervorming; belangrijke stappen in het toezicht- en/of handhavingsproces worden vastgelegd.	+/-

De dossiervorming heeft verbetering. De formele stappen worden goed geregistreerd, maar informele stappen zijn niet terug te vinden. Dit maakt de handhavingsorganisatie kwetsbaar, aangezien deze kennis nu enkel in de hoofden van medewerkers aanwezig is.

Evenementen: van vergunningverlening tot handhaving

4.1 Maatschappelijke en wettelijke context

Evenementen zijn voor inwoners van gemeenten een bron van vermaak. Publiekevenementen werken verbindend en zijn voor gemeenten belangrijk voor profilering en inkomsten. Aan de andere kant verwachten burgers van de overheid dat ze oplossingen, zo niet garanties, biedt voor veiligheidsproblemen in de publieke ruimte. Het gemeentebestuur van Dalfsen moet dan ook van geval tot geval beoordelen of, en zo ja, onder welke voorwaarden een evenement doorgang kan vinden.

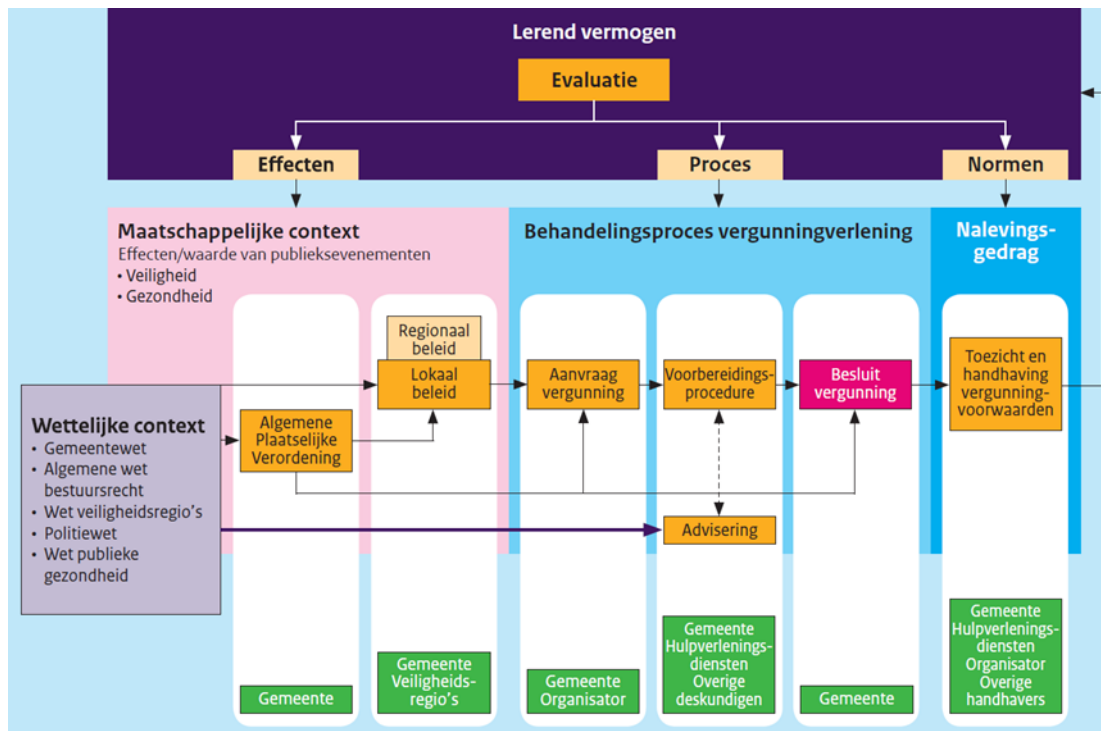
Het afwegingskader voor de beoordeling van een aanvraag voor een evenementenvergunning is neergelegd in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) en het gemeentelijk evenementen- en veiligheidsbeleid. Bovendien is ook het wettelijk kader van de Wet veiligheidsregio's, de Politiewet en de Wet publieke gezondheid relevant.

De gemeenteraad bepaalt op hoofdlijnen het beleid van de gemeente ter invulling van de kaderstellende rol, zoals die sinds de invoering van het dualisme onderdeel uitmaakt van de drie taken van de gemeenteraad: kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging. Daarom stelt de gemeenteraad de prioriteiten vast in kadernota's inzake het veiligheidsbeleid en het evenementenbeleid. Het college voert het beleid uit. De burgemeester is op grond van artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Hij heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 5 Wet veiligheidsregio's).

De Wet veiligheidsregio's geeft de opdracht aan colleges van burgemeester en wethouders om binnen aangewezen regio een gemeenschappelijke regeling (GR) in het leven te roepen voor de organisatie van de brandweezorg en geneeskundige hulpverlening bij rampen en ongevallen, rampenbestrijding en crisisbeheersing (hier: de Veiligheidsregio IJsselland). Artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's schrijft voor dat het bestuur van deze GR met de taken en bevoegdheden om risico's van branden, rampen en crises te inventariseren en het bevoegd gezag hieromtrent te adviseren.

De taak van de politie bij evenementen is omschreven in artikel 3 van de Politiewet 2012, namelijk om in 'ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor een daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. De politie adviseert de gemeente over veiligheid in het vergunningstraject voor evenementen.

Samengevat zijn veel actoren betrokken zijn bij de handhaving van openbare orde en veiligheid bij evenementen: de burgemeester, de politie, de hulpdiensten, de Veiligheidsregio, de gemeenteraad en het college.



Bron: 'Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publiekevenementen', Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie Veiligheid en Justitie, p.17.

4.2 Evenementenbeleid

De gemeente Dalfsen kent geen door de raad vastgesteld evenementenbeleid. De Beleidsregels evenementen gemeente Dalfsen 2016 zijn vastgesteld door burgemeester als bevoegd bestuursorgaan, ter kennisname aan de raad gestuurd en vervolgens niet geagendeerd en besproken in de raad. In de Kadernota Cultuur 2017-2020 "Cultuur doen we samen" staat het belang van beeldbepalende evenementen voor de gemeente benoemd, namelijk dat sterke en veelzijdige evenementen bijdragen aan de identiteit van de gemeente Dalfsen binnen het Vechtdal en de regio.

Waar in andere gemeenten het evenementenbeleid als kadernota door de raad wordt vastgesteld, wordt de raad in Dalfsen aan de voorkant nauwelijks betrokken bij de totstandkoming van dit beleid. Met uitzondering van de eenmalige evaluatie van het evenemententerrein in Dalfsen, waarvan het verslag is gedeeld met de raad en vervolgens ook is besproken, wordt de raad ook niet aan de achterkant betrokken bij een evaluatie van het gemeentelijke evenementenbeleid.

Het onderwerp evenementenbeleid en het verlenen van evenementenvergunningen is geen bespreekpunt geweest in de raad.

De Beleidsregels evenementen gemeente Dalfsen 2016 beschrijven heel concreet elke processtap rondom het verlenen van evenementenvergunningen (zie ook de volgende paragraaf). Er wordt aandacht besteed aan de evenementenkalender, eindtijden en welk type evenementen wel/niet is toegestaan en onder welke voorwaarden. Voorts wordt aandacht besteed aan de locaties voor evenementen (evenemententerreinen), alcohol en drugsgebruik en de toezicht en handhaving van het beleid. De beleidsregels zijn derhalve integraal te noemen.

In de Veiligheidsregio IJsselland wordt gewerkt met de Handreiking evenementenveiligheid. De versie die de onderzoekers hebben ontvangen is een verouderde conceptversie uit 2011, bestaande uit meerdere delen waaronder het document 'Evenement Assistent' dat eveneens de vergunningverlening beschrijft. Wat de verhouding tussen al deze documenten is, wordt niet precies duidelijk; er wordt bijvoorbeeld in de gemeentelijke beleidsregels niet verwezen naar de Handreiking evenementenveiligheid of de 'Evenement Assistent'.

4.3 Evenementen in de gemeente Dalfsen

4.3.1. Categorieën volgens de APV

Zoals reeds in het hoofdstuk toezicht en handhaving is beschreven, is de burgemeester belast met het toezicht op evenementen en de handhaving van de openbare orde (artikelen 172 en 174 van de Gemeentewet). Daarom is hij op grond van artikel 2:25 van de APV van de gemeente Dalfsen bevoegd om evenementenvergunningen te verlenen. Wat precies onder een evenement moet worden verstaan, bepaalt artikel 2:24 van de APV. Het gaat dan om *elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak*, met uitzondering van een aantal categorieën, zoals bioscoopvoorstellingen, markten en uitgaansgelegenheden.

Voor kleine evenementen, te denken valt aan buurtbarbecues of -feesten, is geen vergunning nodig, maar kan worden volstaan met een melding. In dat geval moet zijn voldaan aan de volgende criteria:

- het aantal aanwezigen bedraagt niet meer dan 75 personen;
- het evenement vindt tussen 07.00 en 24.00 uur plaats;
- er wordt geen muziek ten gehore gebracht voor 07.00 uur of na 23.00 uur;
- het evenement vindt niet plaats op de rijbaan, (brom)fietspad of vormt anderszins een belemmering voor het verkeer en de hulpdiensten;
- slechts kleine objecten worden geplaatst met een oppervlakte van minder dan 25 m² per object en een minimale onderlinge afstand van 5 meter;
- er is een organisator;
- de organisator heeft uiterlijk veertien werkdagen voorafgaand aan het evenement daarvan melding gedaan aan de burgemeester met het hiervoor vastgestelde formulier.

Ook is geen vergunning nodig voor door de burgemeester vooraf aangewezen specifieke evenementen met een zeer laag risico voor aantasting van de openbare orde. Deze evenementen zijn opgenomen in het besluit 'Aanwijzing meldingsplichtige evenementen als bedoeld in artikel 2:25, derde lid APV.' Alle overige evenementen kennen een vergunningplicht.

Als een melding is gedaan, kan de burgemeester het evenement alsnog verbieden als de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu in gevaar komt. Dit moet dan wel binnen zeven dagen na ontvangst van de melding.

Zoals blijkt uit het de Beleidsregels evenementen gemeente Dalfsen 2016 (hierna: beleidsregels evenementen) zijn de evenementen ingedeeld in drie categorieën:

- A-evenementen zijn kleine, reguliere evenementen die meldingsplichtig zijn.
- B-evenementen zijn evenementen met verhoogde aandacht.
- C-evenementen zijn risico-evenementen.

Deze classificatie sluit aan bij de APV, waar het gaat om meldingsplichtige evenementen, en de indeling die de Veiligheidsregio IJsselland hanteert.⁴

4.3.2. Aard en omvang evenementen

In de gemeente Dalfsen vindt jaarlijks een groot aantal evenementen plaats. Deze evenementen kunnen plaatsvinden op drie evenemententerreinen in Nieuwleusen, Lemelerveld en Dalfsen. Een vierde evenemententerrein in Oudleusen is in ontwikkeling en zal naar verwachting in 2017 in gebruik worden genomen. Daarnaast vinden in de gemeente op andere openbare terreinen, zoals het Kerkplein in Dalfsen, de Grote Markt in Nieuwleusen en het Kroonplein in Lemelerveld, veel (kleine) evenementen plaats.

In 2016 zijn er in 178 evenementen geweest in Dalfsen, waarvan in ieder geval 87 kleinere evenementen waarvoor geen vergunning was vereist.⁵ In totaal is één keer een evenementenvergunning geweigerd. De vergunningplichtige evenementen waren in het verleden allemaal aan te merken als B-evenementen; C-evenementen vinden in de gemeente niet plaats. Er zijn volgens betrokkenen wel B-evenementen die op het randje van de categorie C-evenement zijn en in de toekomst als zodanig zouden kunnen worden aangemerkt.

De aard van de evenementen varieert nogal en omvat de viering van carnaval, Pasen, lentefeesten, Koningsdag en Oud en Nieuw, sportevenementen (auto's, motoren, paarden, fietsen, voetbal), tentfeesten en een enkel muziek-evenement. Veel evenementen in de gemeente Dalfsen zijn terugkerende evenementen.

4.4 Vergunningverlening

4.4.1. Capaciteit en inbedding in de organisatie

Het verlenen van evenementenvergunningen valt onder de eenheid Publieksdienstverlening van de gemeente Dalfsen. Op grond van de APV is de burgemeester bevoegd evenementenvergunningen te verlenen, maar deze bevoegdheid in het Mandaatstatuut gemeente Dalfsen 2016 gemandateerd aan de eenheidsmanager Publieksdienstverlening en bij diens afwezigheid de all-round medewerker Publieksdienstverlening (vergunningen). Dit betekent dat niet iedere vergunning langs de burgemeester gaat, maar vergunningen in beginsel door de eenheid Publieksdienstverlening worden afgedaan.

Er is in totaal 1,66 fte beschikbaar voor:

- evenementenvergunningen;

⁴ 'Handreiking evenementenveiligheid, delen I en II, de processen geordend', p. 18.

⁵ Uit het evenementenoverzicht van 2016 blijkt dat 87 keer het evenement volgens het schema voldoet aan de criteria voor een klein, meldingsplichtig evenement.

- overige vergunningen op grond van de APV;
- de Drank- en Horecawet;
- de Wet op de kansspelen;
- de Luchtvaartwet;
- tijdelijke gebruiksvergunningen op grond van de brandveiligingsverordening, en
- kapvergunningen.

Er is niet bekend welk aandeel binnen de 1,66 fte beschikbaar is voor de vergunningverlening van evenementen.

4.4.2. Het proces van vergunningverlening op papier

Een aanvraag voor een evenementenvergunning moet acht weken voor de aanvang van het evenement worden ingediend. Deze termijn is noodzakelijk om een goede belangenafweging en risicoanalyse te kunnen maken en advies te kunnen vragen aan de politie, de brandweer en/of de Veiligheidsregio IJsselland (hierna: de Veiligheidsregio). Voor evenementen die korter dan acht weken voor aanvang van het evenement worden aangevraagd, kan de burgemeester besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen.

De aanvraag om een evenementenvergunning moet worden ingediend door middel van het daartoe bestemde aanvraagformulier en wordt pas in behandeling genomen als deze compleet is, zo schrijven de beleidsregels evenementen voor. Dit betekent dat tevens een situatietekening moet worden verstrekt, en voor zover aan de orde, een verkeersplan moet worden overgelegd. Ook moet de organisator een veiligheidsplan indienen wanneer er tijdens een evenement gebruik wordt gemaakt van gecertificeerde beveiligers, EHBO-ers en gecertificeerde verkeersregelaars. De beleidsregels evenementen schrijven voor welke onderwerpen in ieder geval opgenomen moeten zijn in het veiligheidsplan.

Aanvragen worden na binnenkomst gedigitaliseerd en in het programma SquitXO ingeboekt. Stukken die relevant zijn worden gearchiveerd in het Document Management Systeem Join.

Als voor het eerst een nieuw evenement wordt georganiseerd dat tevens wordt aangemerkt als een B- of C-evenement, wordt een vooroverleg georganiseerd tussen de organisatie, de politie, de brandweer en de gemeente. Dit is echter niet standaard een vooroverleg voor elk (terugkerend) B- of C-evenement. Op grond van de Handreiking evenementenveiligheid 2011 van de Veiligheidsregio is een vooroverleg optioneel bij een B-evenement en verplicht bij een C-evenement. Er waren bij de gemeente Dalfsen in de onderzoeksperiode echter geen evenementen aangemerkt als C-evenement. Het vooroverleg wordt georganiseerd door de vergunningverleners van de gemeente, maar ook de organisator of de Veiligheidsregio kunnen hier om vragen. De nieuwe evenementen worden uiterlijk zes weken na afloop geëvalueerd door eerdergenoemde partijen.

De aanvraag voor een vergunning voor een nieuw evenement wordt ter inzage gelegd zodat mogelijke belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen.

De burgemeester kan besluiten de vergunning te weigeren op dezelfde gronden als waarop hij een evenement waarvoor een melding is gedaan kan verbieden, namelijk als de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu in het geding is (artikel 1:8 van de APV). Volgens de beleidsregels evenementen wordt hierbij rekening gehouden met de locatie van het evenement, de spreiding van soortgelijke grote evenementen in eenzelfde dorpskern gedurende het jaar, ervaringen in voorgaande jaren en elders, de verwachte

overlast en de adviezen van de politie en de Veiligheidsregio. Met het oog op de hiervoor genoemde belangen kan de burgemeester, als hij de vergunning verleent, ook voorschriften verbinden aan de vergunning.

Vervolgens wordt het besluit tot het verlenen van de vergunning bekendgemaakt. Dit gebeurt door toezending aan de aanvrager. Omdat van tevoren niet bekend is wie belanghebbend is – dat kunnen zowel de aanvrager als omwonenden zijn – is het van belang dat de evenementenvergunning niet alleen bekend wordt gemaakt aan de aanvrager, maar ook conform 3:42 van de Awb wordt bekend gemaakt in het elektronisch Gemeentebblad of een huis-aan-huisblad. Daarom wordt de vergunning in de gemeente Dalfsen ook op deze wijze gepubliceerd in het blad Kernpunten.

4.4.3. De vergunningverlening in de praktijk

Enkele jaren geleden is een verbetertraject voor het verlenen van evenementenvergunningen in gang gezet. Evenementenvergunningen werden namelijk niet altijd voorzien van een duidelijke motivering. Dit is in strijd met het motiveringsbeginsel dat is vastgelegd in artikel 3:47 van de Awb. Hier heeft de gemeente Dalfsen de afgelopen jaren een verbeterslag in gemaakt. Het proces van vergunningverlening is geprofessionaliseerd. Zo is in de beleidsregels duidelijk het proces van vergunningverlening en de eisen die aan de aanvraag gesteld worden omschreven. Ook is de motivering van besluiten verbeterd.

In de praktijk worden lang niet alle aanvragen voor een evenementenvergunning op tijd ingediend. Volgens betrokkenen wordt een aanvraag desondanks in behandeling genomen, omdat het gemeentebestuur organisatoren ter wille wil zijn, mits er geen risico is voor de veiligheid. Toch kan het wel knellen in de procedure. Vooral als de organisator die de aanvraag heeft ingediend nog geen (volledig) veiligheidsplan heeft ingediend.

Er wordt door de gemeente niet standaard een risicoscan ingevuld. Een risicoscan is een door de Veiligheidsregio opgesteld document dat dienstig kan zijn bij de inschatting van de risico's van een evenement en een hulpmiddel is bij de classificatie van het evenement als A-, B- of C-evenement. Voor het uitvoeren van de risicoscan kan gebruik gemaakt worden van de tool 'Life event' van de Veiligheidsregio. Deze tool is echter met name geschikt voor C-evenementen, die bij de gemeente in het verleden niet voorkwamen althans niet als zodanig zijn aangemerkt. Er wordt door de gemeente geen gebruik gemaakt van 'Life event'.

Er vindt bij B-evenementen geen standaard vooroverleg plaats tussen organisator, gemeente, politie en brandweer. Volgens betrokkenen gebeurde dit voorheen wel vaker. Alleen bij bepaalde evenementen, zoals de Oranjefeesten of nieuwe evenementen, vindt een vooroverleg plaats. Een aantal betrokkenen acht het vaker organiseren van vooroverleg wenselijk om in een vroegtijdig stadium met een aanvrager in gesprek te gaan over voorzieningen die getroffen moeten worden.

Advisering hulpdiensten

De politie en de brandweer worden na het indienen van de aanvraag in de regel schriftelijk om advies gevraagd bij elk evenement waarvoor een vergunning is vereist. Zij hebben twee weken de tijd om te adviseren. Betrokkenen ervaren dit proces wel eens als juridisch, omdat formeel schriftelijk advies wordt gevraagd. De politie en brandweer denken juist graag mee aan de voorkant bijvoorbeeld in een gezamenlijk overleg. Dat was in het verleden meer het geval. De GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie) wordt zelden om advies gevraagd. Dit heeft onder

meer te maken met de capaciteit bij de GHOR. Er zijn geen criteria opgesteld wanneer de GHOR om advies wordt gevraagd.

Doordat de adviezen van de politie en brandweer schriftelijk worden uitgebracht, is voor betrokken adviseurs na afloop niet altijd duidelijk wat er met een advies is gedaan en of er naar aanleiding van het advies voorschriften zijn opgenomen in de vergunning. Vanuit de gemeente wordt niet naar de betrokken adviseurs van de politie en de brandweer teruggekoppeld in hoeverre de adviezen gevolgd zijn.

Beleidswijziging brandweer

Er heeft per 1 januari 2017 een beleidswijziging plaatsgevonden bij de Veiligheidsregio, namelijk dat de brandweer niet meer standaard bij elk B-evenement advies uitbrengt. Dit is het gevolg van een afspraak in de Veiligheidsregio dat de brandweer alleen nog bij C-evenementen standaard advies uitbrengt. Zoals reeds aangegeven, komt dit type evenementen in de gemeente Dalfsen niet voor. De brandweer geeft nog wel eens advies bij grotere B-evenementen zoals het Mega Piraten Festijn. Dit gebeurt dan op verzoek van de gemeente. De kosten voor advisering worden dan in rekening gebracht bij de gemeente.

Deze beleidswijziging zou ertoe kunnen leiden dat de brandweer niet meer ingeschakeld wordt bij B-evenementen, wat veiligheidsrisico's tot gevolg kan hebben. Als de brandweer niet bij deze evenementen meekijkt, wordt er niet meer expliciet gekeken naar de brandveiligheid bij bijvoorbeeld tentfeesten. Ook kijkt de brandweer altijd of er bij een evenement ruimte is om met de brandweerauto ter plaatse te kunnen komen. Er zijn in het verleden enkele keren negatieve adviezen uitgebracht door de brandweer.

Gelet op het vorenstaande, lijkt het nuttig om de afspraken in de Veiligheidsregio te herijken dan wel als gemeente te besluiten standaard bij B-evenementen advies in te winnen en de kosten hiervan zelf te dragen. Eventueel zou een uitzondering kunnen worden gemaakt voor lichtere B-evenementen die terugkerend van karakter zijn waarvoor ieder jaar dezelfde voorwaarden gelden en die op de bekende evenemententerreinen plaatsvinden. Overigens is in dat laatste geval de gemeente wel zelf aan zet om door middel van handhavers te controleren of voorschriften, over bijvoorbeeld vluchtwegen, ook daadwerkelijk nageleefd worden.

Weging adviezen en beslissing

Zoals hiervoor reeds is beschreven, worden beslissingen over het al dan niet verlenen van de evenementenvergunning namens de burgemeester genomen door de eenheidsmanager of de allround medewerker vergunningen van de eenheid Publieksdienstverlening. Niet alle vergunningen gaan standaard langs de burgemeester, maar kunnen lager in de organisatie worden afgedaan. Er zijn geen criteria vastgelegd wanneer wordt opgeschaald naar de burgemeester. Dit gebeurt bijvoorbeeld niet standaard bij een negatief advies van de politie of van de brandweer. Het lijkt raadzaam om dit bij een negatief advies van de hulpdiensten altijd standaard te doen.

Overigens betekent het voorgaande niet dat de burgemeester niet wordt ingeschakeld. In een aantal gevallen is dat wel gebeurd, bijvoorbeeld bij nieuwe evenementen of bij het verlenen van een vergunning waarbij in het verleden overlast is ervaren door de omgeving. Ook is er een voorbeeld waarbij de burgemeester zelf heeft besloten een negatief advies van de politie te negeren, namelijk bij een voetbalwedstrijd in de zomer van 2016. De oorzaak van het negatieve advies van de politie was (volgens de burgemeester) gelegen in een gebrek aan capaciteit en daarom werd het advies niet opgevolgd door de burgemeester. Uiteindelijk bleken er daags voor

de wedstrijd veel supporters te komen die niet gelieerd waren aan één van beide voetbalclubs en waarbij het vermoeden was dat zij de openbare orde kwamen verstoren en is besloten de vergunning in te trekken. Dit waren ontwikkelingen die zich na het verlenen van de vergunning hebben voorgedaan en die op voorhand niet waren voorzien door de politie en de burgemeester.

4.5 De handhaving van de evenementenvergunning

De gemeente Dalfsen verricht voorafgaand aan het evenement zelf bouw- en milieucontroles. Dit staat in de beleidsregels evenementen. Deze controles worden uitgevoerd door de eenheid Openbare Ruimte, team handhaving. Het gaat dan om de constructieve veiligheid en de inrichting van de tent en/of het terrein. In de beleidsregels evenementen is hierover het volgende opgenomen:

Team handhaving trekt hierin op met de Veiligheidsregio IJsselland. Daarnaast wordt bij bepaalde evenementen ook op milieuaspecten gecontroleerd om aantasting van het milieu te voorkomen. Tijdens het evenement stuurt de gemeente Dalfsen toezichthouders naar het evenement om controles uit te voeren op onder andere de toeloop van bezoekers, de eindtijd, parkeren, bereikbaarheid voor hulpverlenende diensten, EHBO, beveiliging en de Drank- en horecawet.

De politie kan ook handhavend optreden, met name op de eindtijd. Zij houdt toezicht op de openbare orde en veiligheid buiten het evenemententerrein. De organisatie is zelf verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde en veiligheid op het evenemententerrein.

Daarnaast kan de RUD in opdracht van de gemeente officiële geluidsmetingen verrichten die uitgevoerd worden volgens de wettelijke kwaliteitseisen. Volgens betrokkenen wordt hiervan niet vaak gebruik gemaakt vanwege het kostenplaatje voor deze metingen en omdat het de gemeente niet te doen is om een proces-verbaal op te stellen. Ambtenaren van de gemeente verrichten deze metingen dan zelf en treden dan gelijk in contact met de organisatoren.

Het constateren van overtredingen kan verschillende gevolgen hebben. Dit kan uiteenlopen van een waarschuwing tot het opleggen van een last onder dwangsom om de overtreding van de vergunningsvoorschriften te staken. Volgens betrokkenen wordt het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete bij evenementenvergunning niet toegepast.

Wanneer overtredingen op het gebied van bouw of milieu voorafgaand aan het evenement geconstateerd worden, zijn organisaties verplicht de situatie per direct te herstellen conform de vergunning. Vaak wordt daarom volstaan met een waarschuwing.

Indien niet wordt voldaan aan de voorschriften kan dit ertoe leiden dat volgend jaar de vergunning niet opnieuw wordt verleend. Wanneer overtredingen geconstateerd worden zoals overschrijding van de eindtijd of het hebben van meer bezoekers dan toegestaan zal er na afloop van het evenement eerst een gesprek plaatsvinden met de organisatie. Wanneer herhaaldelijk overtredingen worden geconstateerd, zal de burgemeester besluiten geen evenementenvergunning meer te verlenen. Bij één muziekevenement heeft de organisatie dit jaar een laatste kans gekregen om zich aan de geluidsnormen te houden. Indien dit jaar wederom een overschrijding van de geluidsnorm plaatsvindt, zal volgend jaar geen evenementenvergunning worden verleend.

4.6

Casestudy's

In het kader van het onderzoek naar evenementenvergunningen en de handhaving daarvan zijn in totaal twee casestudy's verricht, te weten: de Pitstopdagen en Vechtival. Beide dossiers zijn bestudeerd en in de interviews aan de orde gekomen en getoetst aan de volgende normen.

TABEL 4.1 OVERZICHT NORMEN CASESTUDY

ONDERWERP	NORM
AANVRAAG	De aanvraag is tijdig ingediend.
	De aanvraag is volledig.
	Er is een volledig veiligheidsplan ingediend bij de aanvraag.
RISICO'S	Er is een risicoscan opgenomen in het dossier
	Er heeft een duidelijke en afgewogen risicoweging plaatsgevonden.
ADVISERING	Politie, brandweer en/of andere adviseurs zijn tijdig om advies gevraagd
	Er heeft afstemming plaatsgevonden tussen gemeente en betrokken partijen, zoals politie en brandweer.
	De adviezen zijn zorgvuldig tot stand gekomen.
	De adviezen zijn deugdelijk gemotiveerd
BESLUIT (DE VERGUNNING)	Het besluit is bevoegd genomen.
	Het besluit is deugdelijk gemotiveerd.
	Het besluit is binnen de wettelijke termijn genomen.
	Het besluit is conform de Awb bekendgemaakt.
HANDHAVING	Er is feitelijk gehandhaafd.
	De handhaving voldoet aan het beleid en de eisen van de Awb.

Dit leidt in onderstaand schema tot de volgende beoordeling.

TABEL 4.2 BEOORDELING CASES

EVENEMENT/ CRITERIA		PITSTOPDAGEN	VECHTIVAL
AANVRAAG	TIJDIGHEID	+	+
	VOLLEDIGHEID	-	+
	VEILIGHEIDSPAN	+/-	+
RISICO'S	RISICOSCAN IN DOSSIER	-	-
	WEGING RISICO'S	+/-	-
ADVISERING	TIJDIGHEID ADVIESAANVRAAG	+	NIET BEKEND
	AFSTEMMING PARTIJEN	+	NIET BEKEND

EVENEMENT/ CRITERIA		PITSTOPDAGEN	VECHTIVAL
	ZORGVULDIGHEID	+ ⁶	NIET BEKEND
	MOTIVERING	+ ⁷	NIET BEKEND
BESLUIT	BEVOEGDHEID	+	+
	MOTIVERING	+	+
	TERMIJN	+	+
	BEKENDMAKING	+	+
HANDHAVING	FEITELIJK GEHANDHAAFD	-	+
	VOLDOET HANDHAVING AAN BELEID EN AWB	N.V.T.	+

Pitstopdagen

De Pitstopdagen zijn een jaarlijks terugkerend evenement voor motorliefhebbers in Nieuwleusen. Er worden stunts uitgevoerd, er is muziek en er zijn kraampjes met eten. In dit dossier is de aanvraag ruim op tijd ingediend door de organisator. In de ontvangstbevestiging van de aanvraag heeft de behandelend ambtenaar verzocht een duidelijke plattegrond aan te leveren. Ook zijn de politie en de brandweer meteen gevraagd te adviseren. Bij de aanvraag is weliswaar een veiligheidsplan aangeleverd, maar dit was summier; de veiligheidsmaatregelen met betrekking tot de stunts waren bijvoorbeeld niet omschreven. De brandweer heeft verzocht deze maatregelen eerst aan te leveren samen met een duidelijke plattegrond. Deze plattegrond is op een later tijdstip aangeleverd. Op basis van de plattegronden die zich in het dossier bevinden, kunnen de onderzoekers echter niet opmaken wat nu precies de afstand was tussen publiek en de stunts. In het dossier is tevens geen aanvulling op het veiligheidsplan te vinden.

Het advies van de brandweer ontbreekt in het dossier. Het evenement is als B-evenement gekwalificeerd door de politie. De politie heeft een positief advies uitgebracht op basis van het veiligheidsplan en de plattegrond. In het advies van de politie zijn maatregelen opgenomen waar de organisator volgens de politie aan zou moeten voldoen, bijvoorbeeld toegangscontrole door gecertificeerde beveiligers, het gebruik van plastic bekertjes en een verbod op het dragen van (voetbal)clubkleding en full colours van OMG's (outlaw motor gangs). Ook diende er een verkeersplan te worden aangeleverd aan de politie. Er is schriftelijk advies uitgebracht en er heeft geen vooroverleg plaatsgevonden met de organisator. De vergunning is tijdig verleend.

Er valt weinig te zeggen over of de vergunningvoorschriften ook zijn nageleefd. Er is geen handhavingss dossier aangetroffen van het evenement. Ook zouden er volgens betrokkenen geen gemeentelijke handhavers aanwezig zijn geweest. Dit betekent dat er op het terrein zelf geen controle heeft plaatsgevonden, omdat de politie in de openbare ruimte controleert en niet op het privéterrein zelf.

⁶ Omdat het advies van de brandweer ontbreekt, is alleen het advies van de politie op dit aspect beoordeeld.

⁷ Idem.

Vechtival

Vechtival is een jaarlijks terugkerend dance event dat in de zomer plaatsvindt op het evenemententerrein in Dalfsen. Voor 2016 is de aanvraag van de organisator al in september 2015 ingediend. De vergunning is vervolgens ook al eind oktober 2015 verleend. Er is vooraf overleg geweest over de geluidsnormen, omdat deze het voorgaande jaar waren overschreden. In een gesprek met de organisatoren is te kennen gegeven dat ze zich dit jaar echt moesten houden aan de geluidsnormen; consequentie zou kunnen zijn dat er volgend jaar geen vergunning wordt verstrekt.

Uit het dossier blijkt niet of de politie en de brandweer om advies zijn gevraagd. Er zijn geen adviezen of verslagen van overleggen met politie en brandweer opgenomen in het dossier.

De dag voor het festival heeft er een controle (voorschouw) plaatsgevonden. Daar werd alles akkoord bevonden, maar een waarschuwing plus opdracht gegeven, die door de organisatie is uitgevoerd. Er hebben geluidsmetingen plaatsgevonden tijdens het festival; de bastonen gingen over de grens en het geluidsniveau werd direct verlaagd. Er waren weinig meldingen van geluidsoverlast. Na afloop van het evenementenseizoen heeft ook een jaarlijks overleg tussen de burgemeester en de buurt plaatsgevonden.

4.7 Beoordeling beleid en proces

Nu het beleid is besproken, het proces van vergunningverlening is beschreven, de praktijk is beschreven en ook de uitkomsten van de casestudy's zijn weergegeven, vindt in deze paragraaf de beoordeling plaats aan de hand van het normenkader. Dit leidt tot de volgende beoordeling.

TABEL 4.3 BELEID EN PROCES VERGUNNINGVERLENING

NORM	BEOORDELING
Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.	+
Het beleid is integraal.	+
Het regionale veiligheidsbeleid, het handhavingsbeleid en het evenementenbeleid zijn op elkaar afgestemd.	+/-
Het beleid is specifiek en concreet.	+
Het beleid wordt periodiek geëvalueerd.	-
Afspraken tussen partijen zijn helder en eenduidig vastgelegd, gekoppeld aan termijnen.	+/-
Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn toebedeeld conform wet- en regelgeving.	+
Er is duidelijk vastgelegd welke informatie de gemeente vooraf dient te ontvangen bij een aanvraag om een evenementenvergunning.	+
Risico's worden in kaart gebracht aan de hand van een risicoscan.	-
Er zijn vastgestelde afspraken over aan wie (politie, hulpverlenings-diensten, veiligheidsregio) in welke gevallen advies wordt gevraagd.	+
Aanvragen voor evenementenvergunningen worden in de praktijk beoordeeld conform het geldende wettelijk kader, het vastgestelde beleid en het proces van vergunningverlening.	+/-

Toelichting

De gemeente Dalfsen heeft per 2016 nieuwe integrale beleidsregels evenementen opgesteld, die zijn aangepast aan de actualiteit en die heel concreet de processtappen beschrijven. Deze beleidsregels zijn afgestemd op het handhavingsbeleid en vice versa, maar er is geen zichtbare afstemming tussen beide gemeentelijke beleidsstukken en het regionale veiligheidsbeleid, terwijl dit wel van belang is gelet op de betrokkenheid van partners uit de Veiligheidsregio. Afspraken met hulpdiensten zijn helder en eenduidig, gekoppeld aan termijnen, maar niet duidelijk op papier vastgelegd. Het beleid wordt niet periodiek geëvalueerd.

Wel zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk toebedeeld conform wet- en regelgeving. Ook is in de beleidsregels evenementen duidelijk aangegeven welke informatie de aanvrager in de praktijk moet aanleveren. Dit gebeurt echter in de praktijk in beperkte mate, aanvragen zijn nogal eens te laat of er wordt geen (volledig) veiligheidsplan aangeleverd. Er wordt door de gemeente ook geen risicoscan ingevuld. Ook blijkt dat geluidsmetingen niet altijd volgens de wettelijke vereisten worden uitgevoerd door de RUD. Politie en brandweer werden in 2016 standaard om advies gevraagd bij vergunningplichtige evenementen, gelet op de beleidswijziging bij de brandweer kan dit in 2017 veranderen.

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Handhaving

Het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Dalfsen voor het fysieke domein en de openbare orde en veiligheid is grotendeels vastgelegd in de vierjarig geldende Integrale Handhavingsnota. Deze nota biedt in algemene zin goed inzicht in de beleidskeuzes die de gemeente Dalfsen heeft gemaakt. Wel valt op dat enkele geformuleerde beleidsdoelstellingen onvoldoende specifiek en concreet zijn. De doelstellingen zijn onvoldoende gericht op het behalen van maatschappelijke resultaten in termen van nalevingsgedrag (outcome). Dit is een herkenbaar beeld: het is lastig voor veel gemeenten om concrete en specifieke, outcome-gerichte doelstellingen voor toezicht en handhaving te formuleren en deze vervolgens te meten.⁸

Het beleid is door de gemeente uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsplannen en het wordt eveneens jaarlijks geëvalueerd. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen worden meegenomen in de jaarlijkse uitvoeringsplannen: het handhavingsbeleid wordt, waar nodig, tussentijds bijgesteld. In de jaarverslagen wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van beleid. Op enkele thema's hebben daarnaast afzonderlijke beleidsevaluaties plaatsgevonden. Op deze wijze houdt de gemeente goed zicht op de uitvoering en de resultaten van het beleid. Echter, hierbij geldt ook dat meer aandacht kan uitgaan naar het meten van prestaties in termen van gestelde outcome-doelstellingen. De beleidscyclus (de bovenkant van de Big Eight) is dus sluitend en grotendeels goed uitgewerkt, maar kan dus verder ontwikkeld worden.

In algemene zin concluderen wij dat de uitvoering grotendeels verloopt volgens het gemeentelijk beleid en dat deze voldoet aan de wettelijke vereisten die gelden ten aanzien van de uitvoering van toezicht en handhaving. De gemeente pakt in de praktijk goed door, wanneer een overtreding geconstateerd wordt. Niet gebleken is dat de gemeente zich bij de uitvoering van toezicht en handhaving schuldig maakt aan willekeur. Desalniettemin kan een aantal kanttekeningen geplaatst worden en is verbetering mogelijk op een aantal aspecten.

De gemeente heeft ter uitvoering van het beleid enkele toezichtprioriteiten gesteld. Deze zijn ingegeven door een (risico)analyse van de lokale feiten, omstandigheden en politieke voorkeuren. Op deze wijze geeft de gemeente invulling aan programmatisch handhaven en vindt handhaving niet op ad hoc basis plaats doordat vooral incidenten leidend zijn voor de uitvoering.

⁸ Pro Facto in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, *Toezicht en handhaving door gemeenten* (nog niet openbaar).

In de praktijk kunnen de hoge prioriteiten, zoals illegale bewoning van recreatiewoningen, in de meeste gevallen rekenen op meer aandacht, in de vorm van personele en financiële middelen. Dit leidt er echter niet bij alle prioriteiten toe dat daadwerkelijk meer toezicht- en handhavingsacties uitgevoerd worden. Dit komt het sterkst naar voren bij het hondenbeleid. Bij de prioriteiten evenementen boven de 75 bezoekers en voor illegale bouw lijkt dit op dit moment evenmin te gelden. Wat betreft het hondenbeleid is inmiddels actie ondernomen doordat de bestuursdienst Ommen-Hardenberg de samenwerking met THV heeft opgezegd en vervangende toezichthouders van City360 ingezet zijn.

Het blijft belangrijk om continu te bezien of voor de prioriteiten met de zwaarste risico's voldoende capaciteit wordt vrijgespeeld en of deze capaciteit leidt tot de beoogde resultaten. Eventueel moet het bestuur na deze beoordeling besluiten om aan bepaalde taken minder prioriteit toe te kennen of om meer capaciteit beschikbaar te stellen.

De gemeente is er redelijk in geslaagd samenhang te brengen wat betreft de fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid op het niveau van beleid en uitvoering. Integraliteit heeft meerwaarde en dit wordt ook erkend door de gemeente. Het handhavingsbeleid bestrijkt beide domeinen en de uitvoering van integraal toezicht heeft in de praktijk ook de aandacht, alhoewel dit systematischer vorm gegeven kan worden, met name wat betreft het uitwisselen van signalen. Op die wijze kan de signaleringsstructuur, die op dit moment reeds goed functioneert, verbeterd worden en kan de gemeente nog beter greep krijgen op de belangrijkste leefbaarheids- en veiligheidsrisico's.

Toezicht binnen het sociaal domein is (nog) een geheel afgezonderd toezichtdomein. Bij verdere ontwikkeling van het beleid is integraliteit, ook met het sociaal domein, een kans voor effectiever optreden. Integraal werken kan ertoe leiden dat niet enkel het probleem (de geconstateerde overtreding) aangepakt wordt, maar dat ook de achterliggende oorzaak in beeld komt en verholpen kan worden. De meerwaarde van deze integrale aanpak doet zich bijvoorbeeld voor bij de aanpak van illegale permanente bewoning, waarbij de gemeente zich kan inspannen een andere, betaalbare woning te zoeken om zo te voorkomen dat de bewoner dakloos wordt. Daarnaast is een integrale aanpak tussen het domein fysieke leefomgeving en/of openbare orde en veiligheid enerzijds en het sociaal domein anderzijds gewenst in gevallen waarbij burenruzies (bijvoorbeeld over schuttingen en schuurtjes) over de rug van de gemeente worden uitgevochten.

Dossiervorming is een punt van aandacht voor de gemeente. Informele stappen die gezet worden binnen het toezicht- en handhavingsproces worden niet in het dossier bijgehouden. Dit maakt de handhavingsorganisatie kwetsbaar, omdat de handhavingshistorie voor derden, zoals collega's, niet inzichtelijk is. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Zorg voor specifieke en concrete, outcome-gerichte doelstellingen.
2. Operationaliseer deze doelstellingen en meet periodiek of deze doelstellingen behaald worden.
3. Bewaak beter:

- a. of alle hoge prioriteiten daadwerkelijk meer aandacht krijgen en of deze aandacht ook leidt tot de beoogde resultaten;
 - b. of er voldoende capaciteit is voor de gestelde prioriteiten.
4. Breng integraliteit naar een hoger niveau door:
- a. verbreding te zoeken met het sociaal domein
 - b. systematischer informatie uit te wisselen door hieraan aandacht te besteden in procedurebeschrijvingen
 - c. medewerkers, bijvoorbeeld bij de plantsoendienst, ervan bewust te maken dat zij een belangrijke signalerende rol kunnen spelen
5. Neem ook informele stappen op in het handavingsdossier.

5.2 Evenementen

Het evenementenbeleid van de gemeente Dalfsen (de Beleidsregels evenementen) staat goed op papier. Het beleid is actueel, specifiek, concreet en integraal. In tegenstelling tot veel andere gemeenten is er geen evenementennota die door de raad is vastgesteld, waarin op hoofdlijnen het evenementenbeleid is neergelegd. Ook wordt het beleid niet geëvalueerd. Opvallend is dat er in de gemeenteraad van Dalfsen nauwelijks over evenementen wordt gesproken, terwijl er wel grote politiek-bestuurlijke risico's aan het verlenen van evenementenvergunningen zitten. In het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid naar aanleiding van het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen is eveneens op het belang van periodieke bespreking in de raad gewezen, juist ook om "de burgemeester in positie te brengen om zijn veiligheidsrol volwaardig te vervullen".⁹

Over de uitvoering van het beleid zijn er de nodige opmerkingen te maken. Zo wordt er niet standaard gewerkt met een risicoscan. Dit instrument is van belang om van tevoren goed risico's te kunnen inschatten. Tijdens gesprekken is aangegeven dat soms de kennis ontbreekt op de scan goed te kunnen invullen. Daarom is het van groot belang dat kennis wordt gedeeld van/met andere gemeenten, de Veiligheidsregio, hulpdiensten teneinde een goede risico-inschatting te kunnen maken.

Daarnaast blijkt dat lang niet alle aanvragers direct een toereikend veiligheidsplan aanleveren. Dit wordt uiteindelijk in de procedure vaak wel aangevuld, maar dit betekent wel dat de hulpdiensten (politie en brandweer) pas later over de volledige gegevens beschikken om een goed oordeel te kunnen vormen.

Er wordt niet standaard een vooroverleg georganiseerd bij vergunningplichtige evenementen (B- en C-evenementen) tussen de aanvrager van de vergunning, de gemeente, de politie en de brandweer. Op dit moment wordt in beginsel alleen een vooroverleg georganiseerd bij nieuwe evenementen en bijvoorbeeld de Oranjefeesten. Er zijn echter in de gemeente Dalfsen veel terugkerende evenementen; deze evenementen kunnen in de loop der tijd van aard en opzet wijzigen. Dit was ook in de gemeente Haaksbergen het geval bij het monstertruckevenement; de organisator, de locatie en het evenement zelf waren niet nieuw, alleen was er een nieuwe stunt met een monstertruck. Gelet op de dramatische gevolgen van dit evenement hoeft het geen betoog dat het van belang is aanvragen ieder jaar opnieuw kritisch te bekijken.

⁹ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 'Monster truck ongeval Haaksbergen: tussen vergewissen en vergunnen, Den Haag mei 2015, p. 65.

In het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid is ook gewezen op het belang om het risicobeheersend vermogen van organisatoren zelf te verbeteren. De gemeente zou hierbij de helpende hand moeten bieden bij het invullen van de verantwoordelijkheid om risico's te herkennen en beheersen zonder daarbij de verantwoordelijkheid over te nemen. Het inplannen van een standaard vooroverleg na het indienen van de aanvraag van de organisator kan een belangrijke rol vervullen om dit risicobewustzijn van de aanvrager te vergroten. Bovendien kan aan de organisator snel meer inzicht worden geboden over de haalbaarheid van het evenement en eisen die gemeente, politie en brandweer stellen.

Er zijn nieuwe ontwikkelingen zijn in de Veiligheidsregio. Er zijn handreikingen verschenen, waar het gemeentelijk beleid en uitvoering deels op is afgestemd. Ook zijn per 1 januari 2017 de afspraken met de brandweer gewijzigd. De brandweer controleert niet meer standaard bij elk B-evenement, maar alleen op verzoek van de gemeente en als de gemeente de kosten draagt. Als de brandweer niet ingeschakeld wordt, brengt dit de nodige risico's met zich mee op brandgevaarlijke situaties of dat de brandweer niet snel ter plaatse kan komen.

De besluiten om een evenementenvergunning te verlenen worden namens de burgemeester genomen door de eenheidsmanager of de allround medewerker Publieksdienstverlening. Er zijn geen standaardprocedures voor opschaling naar de burgemeester, zoals bij een negatief advies van de politie. Omdat de burgemeester uiteindelijk verantwoordelijk is, is het raadzaam hierover duidelijke afspraken te maken.

Hoewel de handhaving van voorschriften van evenementenvergunningen volgens het handhavingsbeleid prioriteit heeft als gevolg van de grote risico's die er aan verbonden zijn, wordt er in de praktijk mondjesmaat gehandhaafd. Volgens de meest recente cijfers over het jaar 2015 blijkt dat 17 keer een controle is uitgevoerd door de gemeente.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Voer jaarlijks aan het einde van het evenementenseizoen een periodieke evaluatie uit naar de uitvoering van het gemeentelijk evenementenbeleid. In het kader van de controlerende rol van de raad, is het raadzaam deze evaluatie in de raad te behandelen.
2. Werk altijd met een risicoscan die bij binnenkomst van de aanvraag wordt ingevuld. Op basis van de ingevulde risicoscan kan worden besloten hoe het vervolgtraject er uit ziet, zoals eventueel opschalen, een vooroverleg plannen en het inschakelen van adviseurs, zoals politie, brandweer, GHOR en/of Veiligheidsregio. Wissel kennis en ervaring uit met andere gemeenten en binnen de Veiligheidsregio, zodat medewerkers in staat zijn met dit instrument te werken.
3. Organiseer als gemeente aan de hand van de risicoscan bij vergunningplichtige evenementen (categorie B en C) een vooroverleg met de aanvrager van de vergunning, de politie, de brandweer, indien nodig de GHOR, en de vergunningverlener, zodat voor organisatoren duidelijk is wat er precies van hen gevraagd wordt en dat vroegtijdig meegedacht kan worden om de veiligheid te waarborgen. Aanbevolen wordt derhalve om niet alleen een vooroverleg te plannen bij nieuwe evenementen, maar ook bij bestaande evenementen. Gestart zou kunnen worden met de risicovollere B-evenementen.

4. Leg vast in welke gevallen de beslissing over een evenementenvergunning wordt opgeschaald naar de burgemeester, bijvoorbeeld bij B-evenementen met hogere risico's, bij een negatief advies van de politie of brandweer of bij andere politiek-bestuurlijke gevoeligheden.
5. Zorg ervoor dat de brandweer in de toekomst standaard advies blijft uitbrengen bij alle vergunningplichtige evenementen (categorie B en C). Het lijkt raadzaam de afspraken binnen de Veiligheidsregio op dit punt te herzien dan wel een budget voor advisering ter beschikking te stellen.

Eventueel zou een uitzondering kunnen worden gemaakt voor lichtere B-evenementen die terugkerend van karakter zijn waarvoor ieder jaar dezelfde voorwaarden gelden en die op de aangewezen evenemententerreinen plaatsvinden, mits de gemeente zelf handhavers inzet om te controleren of voorschriften, over bijvoorbeeld vluchtwegen, ook daadwerkelijk nageleefd worden.

6. Voorschriften die worden gesteld aan evenementenvergunningen om de veiligheid te garanderen, dienen te worden gehandhaafd. Zorg daarom dat de prioriteitstelling op papier overeenkomt met de beschikbare capaciteit en de daadwerkelijke inzet van de handhavers.

Bijlage 1 Deelvragen

De volgende onderzoeksvragen worden in het kader van dit onderzoek beantwoord.

DEELVRAGEN ONDERZOEKSTHEMA I: TOEZICHT EN HANDHAVING FYSIEKE LEEFOMGEVING, APV, DHW EN EVENEMENTEN

BELEID	PARAGRAAF
1. Welk beleid heeft de gemeente Dalfsen vastgesteld als het gaat om toezicht en handhaving?	2.3
2. In welke gevallen wordt afgezien van handhavend optreden en welke criteria zijn hiervoor gesteld?	2.3
3. Is het beleid integraal?	2.3 2.4
4. Is het beleid specifiek en concreet?	2.4
5. Wordt het beleid geëvalueerd?	2.3
6. Wordt het beleid periodiek uitgewerkt in uitvoeringsplannen?	2.3
7. Wordt toezicht en handhaving geëvalueerd en verantwoord?	2.3
8. Voldoet het beleid aan de wettelijke eisen?	2.4
9. Welke prioriteiten zijn gesteld in de het beleid?	2.3
10. Is het beleid actueel en aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet etc.?	2.3 2.4

UITVOERING	PARAGRAAF
11. Hoe zijn toezicht en handhaving organisatorisch ingebed binnen de organisatie?	3.3
12. Hoe is de (ambtelijke en bestuurlijke) handhavingscultuur binnen de gemeente te karakteriseren?	3.4
13. Hoe is het toezicht en handhavingsproces bij de gemeente vastgelegd?	3.3
14. Hoeveel capaciteit (fte) is er beschikbaar voor toezicht en handhaving? Is de beschikbare capaciteit voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren?	3.3
15. Is er sprake van integrale handhaving in de praktijk?	3.4 3.5
16. Is er een adequate signaleringsstructuur?	3.4
17. In hoeverre zijn de gestelde prioriteiten in de praktijk leidend voor de uitvoering? Wie bepaalt in de praktijk welke prioriteiten gesteld worden en komt dit overeen met het vastgestelde beleid?	3.4

18. Hoe vindt de besluitvorming over handhavend optreden plaats?	3.4
19. Wat zijn de afwegingen (criteria) om wel of niet (verder) toezicht te houden of handhavend op te treden en worden deze in het dossier vastgelegd?	3.4 3.6
20. Hoe vindt de dossiervorming plaats; welke zaken worden wel of niet in dossiers opgenomen?	3.6
21. Hoe wordt omgegaan met handhavingsverzoeken van burgers? Worden klachten of handhavingsverzoeken van burgers en de afwikkeling daarvan stelselmatig genoteerd?	3.4
22. In hoeverre wordt direct na constatering van een overtreding, klachten van burgers of handhavingsverzoeken daadwerkelijk handhavend opgetreden?	3.4
23. Welke toezicht- en handhavingsacties zijn er in 2015 verricht?	3.4
24. Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?	5.1
25. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?	5.1

DEELVRAGEN BIJ ONDERZOEKSTHEMA II: VERGUNNINGVERLENING BIJ EVENEMENTEN

1. Wat is het geldende wettelijke kader voor vergunningverlening?	4.1
2. Welk beleid heeft de gemeente Dalfsen vastgesteld voor het verlenen van evenementenvergunningen? Is het beleid integraal, specifiek en concreet? Is het beleid actueel en aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen?	4.2
3. Hoe is de vergunningverlening organisatorisch ingebed?	4.4.1
4. Welke procesafspraken zijn er gemaakt en welke termijnen zijn hieraan gekoppeld?	4.4.2
5. Hoe worden risico's in kaart gebracht? Welke aspecten worden daarbij meegenomen en wordt gewerkt met een risicoscan?	4.4.2 en 4.4.3
6. Aan wie wordt in welk stadium advies gevraagd? Hoe worden deze adviezen gewogen en wie neemt de beslissing?	4.4.2 en 4.4.3
7. Is in de praktijk bij betrokkenen duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is? Worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden volgens gemaakte afspraken toegepast?	4.4.3
8. Wordt in de praktijk gewerkt met een veiligheidsplan?	4.4.3
9. Welke voorschriften worden aan evenementenvergunningen verbonden om risico's te beheersen?	4.4.2
10. Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?	5.2
11. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?	5.2

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Klaas Agricola, wethouder (portefeuillehouder integrale handhaving)
Ermanda Akker Rijsman, medewerker vergunningverlening APV en bijzondere wetten
Han Bruggeman, toezichthouder/handhaver
Anouk Klink, juridisch adviseur handhaving
Marco Luijjes, wijkagent in het wijkteam Dalfsen van de politie Vechtdal
Han Noten, burgemeester
Jan Wittenberg, medewerker van de brandweer in de Veiligheidsregio IJsselland

Bijlage 3 Bestudeerde documenten

Gemeentelijke documenten

Aanwijzing meldingsplichtige evenementen als bedoeld in artikel 2:25, derde lid APV
Algemene Plaatselijke Verordening
Beleidsplan Handhaving permanente bewoning recreatiewoningen
Beleidsregels evenementen gemeente Dalfsen 2016
Bestuursrapportages 2015 en 2016
Dienstverleningsovereenkomst inzet BOA's gemeente Dalfsen
Evaluatie hondenbeleid
Evaluatierapport Drank- en Horecaverordening
Evenementenoverzicht 2016
Handhavings- en sanctiebeleid Drank- en Horecawet
Handreiking evenementenveiligheid 2011
Integrale handhavingsnota 2012-2016
Jaarverslag en jaarrekening 2015
Jaarverslagen VTH-taken 2014 en 2015
Kadernota cultuur 2017-2020 "Cultuur doen we samen"
Landelijke handhavingsstrategie: een passende interventie bij iedere bevinding
Mandaatstatuut gemeente Dalfsen 2016
Nadere regels voor het verlenen van ontheffing drank- en horecaverordening
Processchema's Squit XO
Programmabegrotingen 2016-2019 en 2017-2020
Programma's uitvoering VTH-taken 2015, 2016 en 2017
Rapportage Legal quick scan

Overige documenten

Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie Veiligheid en Justitie, Meer aandacht nodig voor veiligheid en gezondheid bij publieksevenementen, Den Haag: februari 2016
Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Monster truck ongeval Haaksbergen: tussen vergewissen en vergunnen, Den Haag: mei 2015
Pro Facto, in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Toezicht en handhaving door gemeenten, 2016 (nog niet openbaar)