

Rekenkamerrapport

Rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving

Colofon:

Datum:

September 2024

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie Tiel

Onderzoekers:

Manon Deterd Oude Weme

manon@necker.nl

Robert Klaassen

robert@necker.nl

Madelon van Diepen

madelon@necker.nl

Inhoudsopgave

Colofon:	2
Bestuurlijke nota.....	4
Onderzoeksverantwoording	5
Centrale boodschap.....	8
Conclusies en aanbevelingen	13
Reactie van college van B&W.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Nawoord Rekenkamercommissie	18
Nota van Bevindingen.....	19
1. Toezicht en handhaving in beeld	20
2. Openbare ruimte.....	24
3. Fysiek domein.....	31
4. Sociaal domein.....	39
Bijlage 1. Bronnen	47

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

In de eerste plaats is toezicht en handhaving een gemeentelijke taak. In Tiel geldt dat een gedeelte van deze taak regionaal is belegd. De manier waarop toezicht en handhaving binnen de gemeente is geregeld en wordt uitgevoerd, is bepalend voor de manier waarop inwoners naar het gemeentebestuur kijken. Zo doet de mate van bijvoorbeeld de zichtbaarheid van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) iets met het gevoel van veiligheid van inwoners, zorgt de manier waarop bedrijven veilig kunnen ondernemen en activiteiten kunnen ontplooiën voor een betere aantrekkingskracht van de gemeente en heeft de mate van overlast tijdens buitenfestiviteiten invloed op het woonplezier van inwoners. Tegelijkertijd staat, niet in de laatste plaats als gevolg van de toenemende taken voor gemeenten, ook de uitvoering van toezicht en handhaving onder vergrote druk. Capaciteit - en daardoor prioritering - blijft dan ook altijd een vraagstuk.

Toezicht en handhaving kan niet als één domein worden aangevlogen. Dit zou geen recht doen aan de complexiteit en schept verwarring. Zo is toezicht en handhaving door boa's op straat op een andere manier ingericht dan toezicht en handhaving in het fysiek en sociaal domein.

Doelstelling en vraagstelling

Doel van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op toezicht en handhaving van wet- en regelgeving in de openbare ruimte, het fysieke domein en het sociaal domein. In dit onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt hoe toezicht en handhaving in deze domeinen is ingericht en bij welke gemeenschappelijke regelingen taken zijn belegd. De gemeenschappelijke regelingen die in dit onderzoek aan bod komen zijn de Avri (Afvalverwijdering Rivierenland), Omgevingsdienst Rivierenland, Regio Rivierenland en de GGD Gelderland Zuid. Deze afbakening zorgt ervoor dat voldoende kan worden ingezoomd op de verschillende domeinen, met inachtneming van de complexiteit. Tegelijkertijd zorgt een focus op verschillende domeinen en gemeenschappelijke regelingen ervoor dat de verscheidenheid binnen toezicht en handhaving inzichtelijk wordt voor de raad. Betere grip door de raad begint met inzicht in de verschillende componenten en dit rapport zal een bijdrage leveren aan het verbeteren van dit inzicht.

Vraagstelling

Gegeven de doelstelling van het onderzoek, zijn de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

- A. Is er sprake van door de gemeenteraad vastgesteld toezicht en handhavingsbeleid en wordt dit beleid doeltreffend, doelmatig uitgevoerd?
- B. Hoe verhoudt zich de inzet van handhavers ten opzichte van het vastgestelde beleid en de regionale samenwerking?

- C. Hoe is de informatievoorziening ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?

De hierboven geformuleerde centrale onderzoeksvragen zullen worden beantwoord door middel van elf deelvragen.

Beleid en uitvoeringsprogramma's

1. Welk beleid is door de gemeente vastgesteld ten aanzien van toezicht en handhaving en welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in dit beleid?
2. In hoeverre is dit beleid inzichtelijk en adequaat geformuleerd?
 - a. In hoeverre zijn er meetbare doelen geformuleerd voor toezicht en handhaving?
 - b. In hoeverre is er een passende sanctiestrategie geformuleerd?
3. Op welke wijze is het beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?
 - a. Welke keuzes (prioritering) heeft de gemeente daarbij gemaakt?
 - b. In hoeverre ligt er een gedegen probleemanalyse ten grondslag aan de prioriteiten voor toezicht en handhaving?
 - c. In hoeverre zijn het beleid en het uitvoeringsprogramma door de gemeente afgestemd met samenwerkingspartners (andere handhavingsorganisaties)?

Organisatie en uitvoeringspraktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid uit?
 - a. Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt de capaciteit in de praktijk ingezet?
 - b. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?
5. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners in de regio?
6. In hoeverre worden resultaten uit de uitvoering geëvalueerd en gebruikt als input voor het (bij)sturen van beleid, waaronder het aanpassen van de prioriteiten?
7. In hoeverre benut de gemeente haar instrumentarium?
8. Welke succes- en knelpunten worden ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving en welke lessen zijn hieruit te trekken?

Sturing door de raad

9. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de met toezicht en handhaving bereikte resultaten?
10. Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?
11. Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?

Uitvoering van dit rekenkameronderzoek

Tijdens een startgesprek is het informatieverzoek besproken met leden van de rekenkamer en een ambtelijk contactpersoon. De meeste documentatie is in oktober 2023 met de onderzoekers gedeeld, maar er zijn ook later nog documenten toegestuurd. Voor het domein openbare ruimte hebben twee interviews plaatsgevonden: een interview met ambtenaren uit de gemeente Tiel en een interview met betrokkenen vanuit de Avri. Voor het fysiek domein heeft een interview plaatsgevonden met ambtenaren van de gemeente Tiel en betrokkenen vanuit de omgevingsdienst. Voor het sociaal domein heeft een interview plaatsgevonden met ambtenaren uit de gemeente Tiel en twee interviews met betrokkenen vanuit de GGD en vanuit de Regio Rivierenland. Verder heeft een raadsgebesprek plaatsgevonden en is er gesproken met de burgemeester. Dit betekent dat er in totaal zeven interviews zijn gehouden en een tweetal gesprekken zijn gevoerd met de raad en met de burgemeester. De interviews en gesprekken hebben verspreid plaatsgevonden in de periode maart tot en met mei 2024. Op basis van de documentanalyse, de interviews en de gesprekken, is de Nota van bevindingen opgesteld en zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Op 3 juli 2024 is de Nota van bevindingen voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor ambtelijk wederhoor. De ambtelijke reactie is verwerkt en vervolgens zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De volledige rapportage is eind september 2024 voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk wederhoor. Op 29 oktober 2024 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoekverantwoording, die wordt gevolgd door de centrale boodschap met samengevatte bevindingen per deelvraag, en conclusies en aanbevelingen. Daarna is de bestuurlijke reactie van het college opgenomen. De Nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk schetst een beeld van het toezicht en handavingsdomein en behandelt het overkoepelende Integraal Veiligheidsplan. Het tweede, derde en vierde hoofdstuk zoomen respectievelijk in op de openbare ruimte, het fysiek domein en het sociaal domein. De bijlage bevat een overzicht van de gevoerde gesprekken.

Centrale boodschap

In dit hoofdstuk worden de centrale onderzoeksvragen met onderliggende deelvragen beantwoord.

A. Is er sprake van door de gemeenteraad vastgesteld toezicht en handhavingsbeleid en wordt dit beleid doeltreffend, doelmatig uitgevoerd?

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen drie domeinen: openbare ruimte, fysiek domein en sociaal domein. Voor elk van deze domeinen zijn beleidsstukken vastgesteld door de gemeente Tiel en gemeenschappelijke regelingen. Niet alle beleidsstukken zijn ook door de gemeenteraad vastgesteld. Het Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 is vastgesteld door de gemeenteraad. Het Handhavingsbeleid 2019-2023 van de Avri, VTH-beleid Rivierenland 2022/2025 van de Omgevingsdienst Rivierenland, het Uitvoerings- en handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet 2020-2025 en het Handhavingskader na Wmo-toezicht zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeenteraad heeft wel kennis kunnen nemen van deze stukken. In deze beleidsstukken staan weinig meetbare doelen geformuleerd. Hierdoor kan niet worden bepaald of het beleid doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. Er zullen eerst prioriteiten en concrete doelen moeten worden geformuleerd op basis waarvan dit kan worden gemeten.

Beleid en uitvoeringsprogramma's

1. Welk beleid is door de gemeente vastgesteld ten aanzien van toezicht en handhaving en welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in dit beleid?

Voor elk van de domeinen zijn beleidsstukken vastgesteld. Overkoepelend is het Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 vastgesteld.

In de **openbare ruimte** is de Nota Integraal handhavingsbeleid Gemeente Tiel 2013-2017 het recentst vastgestelde handhavingsbeleid van de gemeente. Na 2017 heeft Tiel niet opnieuw een Integraal handhavingsbeleid vastgesteld. Momenteel is er dus geen geldend handhavingskader voor de openbare ruimte. De boa's zijn in dienst van de Avri en voeren het Handhavingsbeleid 2019-2023 van de Avri uit. Dit handhavingsbeleid is geldig tot 2023 en staat op de rol voor vernieuwing, maar er wordt momenteel nog wel met dit beleid gewerkt.

In het **fysiek domein** is het VTH-beleid Rivierenland 2022/2025 van de Omgevingsdienst Rivierenland een actualisatie van eerder beleid uit 2015-2019. Aanvullend op het beleidskader heeft de omgevingsdienst een Regionaal uitvoeringsprogramma 2024 opgesteld. Het college van Tiel heeft het VTH-beleid Rivierenland 2022/2025 niet vastgesteld en dit stuk heeft dan ook geen formele status binnen Tiel. Binnen Tiel wordt met het Uitvoerings- en handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet 2020-2025 gewerkt.

In het **sociaal domein** is het Handhavingskader na Wmo-toezicht (Wet maatschappelijke ondersteuning) gezamenlijk met acht gemeenten in regio Rivierenland opgesteld en vervolgens vastgesteld door het college van Tiel in oktober 2016. Het handhavingskader na Wmo-toezicht vormt de

basis voor eenduidige handhaving in de verschillende gemeenten en zorgt ervoor dat gemeenten binnen regio Rivierenland die dezelfde Wmo-aanbieders hebben ook dezelfde afwegingen maken wanneer er wordt opgeschaald naar handhaving.

2. In hoeverre is dit beleid inzichtelijk en adequaat geformuleerd?

- a. In hoeverre zijn er meetbare doelen geformuleerd voor toezicht en handhaving?**
- b. In hoeverre is er een passende sanctiestrategie geformuleerd?**

Een overkoepelend knelpunt in alle beleidsstukken is dat doelen maar beperkt of niet meetbaar zijn geformuleerd. Uit het onderzoek blijkt dat in alle drie de domeinen, en met name in het fysiek en sociaal domein, voornamelijk signaal-gestuurd gewerkt wordt. Dit betekent dat toezicht en handhaving vooral plaatsvindt naar aanleiding van signalen, en minder op basis van vooraf opgestelde (beleids-)doelen en prioriteiten. Met een signaalgestuurde aanpak is er minder (bestuurlijke) ruimte om te sturen op de uitvoering van het beleid. De beschikbare capaciteit wordt immers voornamelijk ingezet om te handelen naar aanleiding van signalen en is niet of minder gerelateerd aan beleidsmatige doelen.

Er zijn sanctiestrategieën geformuleerd in de verschillende beleidskaders. Boa's kunnen handhaven met boetes. In het fysiek domein kunnen de gemeente en de omgevingsdienst ingrijpen na een overtreding volgens de sanctiestrategie. Ook in het sociaal domein kan de gemeente opschalen naar handhaving als er niet aan de verbetermaatregelen wordt voldaan.

3. Op welke wijze is het beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?

- a. Welke keuzes (prioritering) heeft de gemeente daarbij gemaakt?**
- b. In hoeverre ligt er een gedegen probleemanalyse ten grondslag aan de prioriteiten voor toezicht en handhaving?**
- c. In hoeverre zijn het beleid en het uitvoeringsprogramma door de gemeente afgestemd met samenwerkingspartners (andere handhavingsorganisaties)?**

Op basis van de ervaringen in andere gemeenten is er bij de start van dit onderzoek vanuit gegaan dat er met uitvoeringsprogramma's zou worden gewerkt. In Tiel wordt beleid vaak op een andere manier vertaald naar uitvoering. Bijvoorbeeld door in de beleidskaders zelf in te gaan op hoe de doelen moeten worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het Uitvoerings- en handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet 2020-2025 waarin ook de link met uitvoering wordt gelegd. Ook worden er in Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) nadere afspraken gemaakt over de uitvoering. In de gemeente Tiel zijn er dus geen uitvoeringsprogramma's vastgesteld op het gebied van toezicht en handhaving. Op regionaal niveau heeft de omgevingsdienst overigens wel een Regionaal uitvoeringsprogramma 2024 opgesteld.

B. Hoe verhoudt zich de inzet van handhavers ten opzichte van het vastgestelde beleid en de regionale samenwerking?

Bij de beantwoording van deze centrale vraag zullen wij ingaan op toezicht en handhaving in de openbare ruimte.¹ De gemeente heeft toezicht en handhaving in de openbare ruimte belegd bij de Avri. Hier gaat het om 11 fte. In vergelijking met andere gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal (vergelijking: Wijchen heeft 4 fte), is dit een hoog aantal fte's. In de gemeente Tiel is geen vigerend handhavingsbeleid voor de openbare ruimte en wij kunnen dan ook geen uitspraken doen over hoe de inzet zich verhoudt tot het vastgestelde beleid. Voor wat betreft de regionale samenwerking is het duidelijk dat voor Tiel toezicht- en handhaving in de openbare ruimte een belangrijk onderwerp is maar dat tegelijkertijd door de gemeente Tiel weinig sturing wordt gegeven op waar de gemeente Tiel wil dat de Avri op focust.

Organisatie en uitvoeringspraktijk

- 4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid uit?**
 - a. Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt de capaciteit in de praktijk ingezet?**
 - b. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?**

Bij de beantwoording van deze deelvraag gaan we expliciet in op de inzet van boa's in de openbare ruimte. De gemeente heeft toezicht en handhaving in de openbare ruimte belegd bij de Avri. Hier gaat het om 11 fte. De boa's op straat zijn de meest zichtbare handhavers voor inwoners van de gemeente Tiel en kennen de gemeente goed. Momenteel is er geen geldend toezicht- en handhavingsbeleid voor de openbare ruimte in Tiel en wordt er dus ook niet volgens beleid gewerkt. Wel worden er afspraken gemaakt in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Na afloop van ieder jaar wordt in de jaarrapportage door de Avri teruggeblikt op de afspraken in de DVO. De verantwoording wordt gedaan op basis van de inzet van uren zoals vastgelegd in de DVO.

- 5. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners in de regio?**

De samenwerking tussen de gemeente Tiel en de verschillende gemeenschappelijke regelingen verloopt in de basis goed. De ambtenaren van de gemeente Tiel hebben geen moeite de medewerkers van de verschillende gemeenschappelijke regelingen te vinden en werken intensief met hen samen. Een kanttekening hierbij is wel dat het voor de gemeenschappelijke regelingen niet altijd duidelijk is wat voor de gemeente Tiel de focuspunten zijn.

¹ In het fysiek en sociaal domein wordt signaalgestuurd gewerkt en voor deze domeinen is deze centrale vraag dan ook minder relevant.

6. In hoeverre worden resultaten uit de uitvoering geëvalueerd en gebruikt als input voor het (bij)sturen van beleid, waaronder het aanpassen van de prioriteiten?

De beschikbare resultaten op het gebied van toezicht en handhaving worden besproken binnen de ambtelijke organisatie en met de gemeenschappelijke regelingen. Het gesprek over de prioriteiten wordt echter maar in beperkte mate gevoerd. Dit gesprek zal eerst moeten worden gevoerd voordat de resultaten uit de uitvoering kunnen worden gebruikt voor het aanpassen van de prioriteiten.

Verder heeft de gemeente Tiel in de breedte de wens om meer data-gestuurd te werken en hierbij resultaten uit de uitvoering te kunnen gebruiken als input voor beleid. Dit is echter momenteel nog niet de werkwijze.

7. In hoeverre benut de gemeente haar instrumentarium?

De gemeente heeft een rol als opdrachtgever ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. De gemeente kan aangeven waar zij wil dat de gemeenschappelijke regelingen op focust en kan sturen op hoe verantwoording wordt afgelegd. Hier ziet de rekenkamer ruimte voor de gemeente om haar instrumentarium beter te benutten. Als opdrachtgever kun je sturen op het werk van de samenwerkingspartners. Uit het onderzoek blijkt dat dit momenteel in beperkte mate gebeurt.

8. Welke succes- en knelpunten worden ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving en welke lessen zijn hieruit te trekken?

Voor de Avri is het een uitdaging om de taken aan zich te binden. Hier ligt een capaciteitsvraagstuk. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt zal dit de komende jaren een uitdaging blijven. Dit is een duidelijk knelpunt in de uitvoering. In de conclusies en aanbevelingen gaan we verder in op de lessen die kunnen worden geleerd.

C. Hoe is de informatievoorziening ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?

De raad heeft behoefte aan een goede informatievoorziening. De gemeenteraad wordt op verschillende manieren geïnformeerd over toezicht en handhaving, bijvoorbeeld via de P&C-cyclus, maar dit is onvoldoende. Het is voor de raad onduidelijk hoe het domein in elkaar steekt en welke taken door de gemeente of gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd. Tegelijkertijd maakt de raad niet veelvuldig gebruik van haar instrumentarium. Zo worden er weinig moties of schriftelijke vragen ingediend.

Sturing door de raad

9. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de met toezicht en handhaving bereikte resultaten?

De raad wordt geïnformeerd via de P&C-cyclus over het uitgevoerde takenpakket van de Avri, omgevingsdienst, GGD en Regio Rivierenland. Verder wordt de raad sporadisch geïnformeerd over het

werk van een gemeenschappelijke regeling door bijvoorbeeld een presentatie die door vertegenwoordigers van de gemeenschappelijke regeling wordt gegeven tijdens een commissievergadering of informatieavond. Voor de omgevingsdienst, GGD en Regio Rivierenland is toezicht en handhaving maar een klein deel van het totale takenpakket. Dit verklaart gedeeltelijk waarom de verantwoording op het gebied van toezicht en handhaving voor deze gemeenschappelijke regelingen beperkter is.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het streven vanuit de ambtelijke organisatie is om de raad elk kwartaal een terugkoppeling te geven over de meest recente veiligheidscijfers. Dit is vanwege (onder andere) verzuim langere tijd echter niet gebeurd.

10. Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?

Er is een grote behoefte bij de raad om grip te krijgen op toezicht en handhaving. Een goede informatievoorziening over toezicht en handhaving in de openbare ruimte is voor de raad een belangrijk aandachtspunt. De raad is ontevreden over de informatievoorziening en heeft hierdoor het idee geen goede sturing te hebben op de Avri. Om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen, heeft de raad een raadsrapporteur voor de Avri ingesteld. Ondanks dat de raad ontevreden is over de informatievoorziening binnen toezicht en handhaving, worden er weinig raadsinstrumenten ingezet.

De gemeente Tiel voert in de verschillende domeinen zelf ook taken uit op het gebied van toezicht en handhaving. De raad zou ook graag vaker geïnformeerd worden over de taken die worden uitgevoerd door de gemeente zelf. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van toezicht en handhaving.

11. Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?

In het volgende hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan aan de raad over hoe zij grip kan krijgen op de sturing en controle.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Conclusie 1: De gemeenteraad heeft behoefte aan meer informatievoorziening, maar heeft die behoefte nog niet voldoende specifiek gemaakt

Het toezicht- en handavingsdomein is veelomvattend, wat het lastig maakt voor de raad om er grip op te krijgen. De informatievoorziening is in elk van de drie onderzochte domeinen verschillend en is, mede door verzuim, niet consistent. Er is dan ook een duidelijke informatiebehoefte bij de raad. Tegelijkertijd is het voor de raad een uitdaging om te formuleren waar de informatiebehoefte precies ligt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de raad weinig gebruikmaakt van zijn instrumentarium. De onderzoekers hebben nauwelijks schriftelijke vragen, moties en amendementen teruggevonden op het gebied van toezicht en handhaving. De raad lijkt overweldigd te zijn door de complexiteit van het domein en heeft behoefte aan een consistente, duidelijke informatievoorziening.

Conclusie 2: Beleidskaders zijn niet voorzien van concrete prioritering en verantwoording vindt plaats op basis van de inzet van uren

Voor elk van de onderzochte domeinen zijn beleidsstukken opgesteld door zowel de gemeente Tiel als de gemeenschappelijke regelingen. Een overkoepelend thema hierbij is dat er geen meetbare doelen zijn vastgelegd die kunnen worden gemonitord. Wel worden vaak bredere doelen beschreven waar de gemeente of gemeenschappelijke regeling op focust. In de praktijk wordt het gesprek over prioritering tussen de gemeente Tiel en gemeenschappelijke regelingen nauwelijks gevoerd. Dit blijkt uit het feit dat er geen concrete doelen zijn vastgelegd in de beleidskaders, dat er geen actueel handavingsbeleid binnen Tiel aanwezig is, maar ook uit de constatering dat er vanuit de gemeente geen duidelijke beleidsinhoudelijke koers, bestaande uit concrete prioriteiten, richting gemeenschappelijke regelingen wordt gecommuniceerd.

De monitoring van beleid vindt grotendeels plaats op basis van de inzet van uren. Het is vaak onduidelijk wat het effect is van de geleverde inzet en of de 'breed' geformuleerde doelen worden behaald. Wel is er de wens meer data-gestuurd te werken, wat het makkelijker kan maken resultaten te registreren en te monitoren. Wel zal er eerst moeten worden vastgelegd welke doelen worden gemonitord.

Conclusie 3: De samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en gemeenschappelijke regelingen verloopt in de basis goed

Ambtenaren in Tiel en de medewerkers van gemeenschappelijke regelingen weten elkaar te vinden. In de praktijk zijn de lijnen kort en vinden er regelmatig overleggen plaats. Op die manier houdt men

elkaar op de hoogte en wordt er samen opgetrokken in casussen die betrekking hebben op zowel het takenpakket van de gemeente als die van een gemeenschappelijke regeling. De samenwerking is in de basis op orde.

Een breder vraagstuk in de samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en de gemeenschappelijke regelingen is hoe Tiel zich wil positioneren in de regio. Tiel heeft een bijzondere positie in de regio omdat zij anders dan omliggende gemeenten onder andere te maken heeft met stedelijke problematiek. Tijdens de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat het een zoektocht is voor zowel raad, college als ambtelijke organisatie om te bepalen welke rol Tiel zou moeten hebben in de regio. Dit heeft ook zijn weerslag op de vraagstukken omtrent toezicht en handhaving.

Aanbevelingen aan het college

Aanbeveling 1: Voer aan de voorkant het gesprek over prioritering en ga aan de slag met het opstellen van gemeentelijk handhavingsbeleid

Uit de documentanalyse en de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente aan de voorkant onvoldoende vastlegt wat de prioriteiten en doelen zijn. Het gesprek over wat de verwachtingen zijn vanuit de gemeente richting de gemeenschappelijke regelingen mag aan de voorkant nadrukkelijker worden gevoerd. Het startpunt hier is het opstellen van actueel handhavingsbeleid. De rekenkamer doet daarom de aanbeveling dit zo snel als mogelijk op te pakken. Bij het opstellen van handhavingsbeleid moet ook de gemeenteraad een duidelijke rol krijgen, bijvoorbeeld door inhoudelijke prioriteiten aan te geven.

Aanbeveling 2: Vertaal de prioriteiten naar uitvoeringsprogramma's met meetbare doelen en monitor deze doelen door middel van data-gestuurd werken

Door beleid te vertalen in uitvoeringsprogramma's, wordt duidelijk waar de gemeente op focust. In een uitvoeringsprogramma kunnen meetbare doelen worden vastgelegd. De rekenkamer doet dan ook de aanbeveling meetbare doelen op te stellen in beleidsdocumenten en deze verder uit te werken in uitvoeringsprogramma's. Tiel is momenteel bezig met het opzetten van data-gestuurd werken. Door data-gestuurd werken op korte termijn in te voeren, kunnen resultaten makkelijker in beeld worden gebracht en resultaten worden gebruikt als input voor het monitoren en bijstellen van doelen en het eventueel aanpassen van beleid.

In het fysiek en sociaal domein wordt momenteel voornamelijk signaal-gestuurd gewerkt. Met signaal-gestuurd werken is het vaak lastiger meetbare doelen vast te leggen. Wel is het van belang expliciet het gesprek over te voeren hierover en een bewuste keuze te maken voor signaal-gestuurd toezicht of proactief toezicht.

Aanbeveling 3: Ga met de raad in gesprek over waar de informatiebehoefte ligt en zorg voor een kwalitatieve, consistente en behapbare informatievoorziening naar de raad

Er ligt een sterke informatiebehoefte bij de raad. De raad heeft weinig zicht op welke taken worden uitgevoerd door Tiel en welke door gemeenschappelijke regelingen. Daarom wordt aanbevolen om terug te gaan naar de basis en de raad te informeren over zaken zoals: Wat zijn wettelijke taken en niet-wettelijke taken? Welke taken zijn bij een gemeenschappelijke regeling en welke bij de gemeente Tiel belegd? En wat zijn de belangrijkste resultaten?

Met dit rapport poogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de complexiteit van het toezicht- en handhavingsdomein, maar de rekenkamer is van mening dat de informatiebehoefte bij de raad groter is dan waar dit rapport in kan voorzien. Het college wordt dan ook aanbevolen met de raad in gesprek te gaan over waar de informatiebehoefte precies ligt en te zorgen voor een kwalitatieve, consistente en behapbare informatievoorziening naar de raad.

Aanbevelingen aan de raad

Aanbeveling 1: Pak als raad regie over de informatievoorziening

Als raadslid is het van belang te bepalen welke informatie je nodig hebt om je raadswerk goed te kunnen doen. Vervolgens kun je daar concrete afspraken over maken met het college. Als raad kun je dus zelf regie pakken over de informatievoorziening die volgens de raad tekort schiet. Daarnaast kan de raad ook in zijn eigen informatiebehoefte voorzien door bijvoorbeeld zelf informatieavonden te organiseren. Op die manier kunnen raadsleden hun kennis op niveau brengen. Er ligt namelijk ook een verantwoordelijkheid bij raadsleden zelf om ervoor te zorgen dat zij voldoende geïnformeerd zijn. Voor de Avri werkt Tiel met een raadsrapporteur. De raad kan overwegen bij andere gemeenschappelijke regelingen ook met een raadsrapporteur te werken.

Aanbeveling 2: Maak als raad gebruik van je kaderstellende en controlerende rol

Als de raad het gevoel heeft niet voldoende in positie te worden gebracht, kan hij gebruikmaken van zijn instrumentarium. Door het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen en het indienen van moties en amendementen, kan de raad invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Door als raad aan te geven waar de prioriteiten liggen, geef je sturing aan het college en de ambtelijke organisatie. En als je als raad gebruik hebt gemaakt van het instrumentarium, heb dan vervolgens vertrouwen in het college en de organisatie dat met de door de raad gestelde prioriteiten aan de slag wordt gegaan.

Aanbeveling 3: Aandachtspunten om mee te nemen ten aanzien van evaluatie Avri

In Tiel wordt het gesprek gevoerd over of integraal beheer van de openbare ruimte en toezicht en handhaving, naast afvalinzameling, nog wel als taken van de Avri gezien moeten worden. De rekenkamer neemt hierover geen standpunt in. De rekenkamer zou wel graag enkele aandachtspunten meegeven die tijdens de gevoerde gesprekken naar voren kwamen en die betrokken kunnen worden bij het gesprek wat hierover binnen de gemeenteraad wordt gevoerd.

Ten eerste moet de wet- en regelgeving niet worden onderschat. Als de gemeenteraad van Tiel overweegt boia's terug 'in huis' te nemen, moet de raad zich realiseren dat de gemeente aan complexe wet- en regelgeving moet voldoen en dat hier ook een investering in de vorm van capaciteit en geld mee gepaard gaat – capaciteit en geld die dan niet op een andere manier kunnen worden ingezet. Momenteel wordt dit stuk uit handen genomen door de Avri. Ten tweede kan de raad zich afvragen in hoeverre de inhoudelijke prioriteiten van Tiel afwijken van de prioriteiten van andere gemeenten. Door te bepalen in hoeverre de prioriteiten afwijken van de prioriteiten van andere gemeenten, kan een gewogen beslissing worden gemaakt welke beleidsdoelen bestuurlijke prioriteit krijgen.

Bestuurlijke reactie



gemeente Tiel



Rekenkamer Tiel

Achterweg 2, 4001 MV Tiel
Postbus 6325, 4000 HH Tiel
Telefoon: (0344) 637 111
Telefax: (0344) 637 299
E-mail: gemeente@tiel.nl
Internet: www.tiel.nl

Tiel : 29 oktober 2024
Kenmerk : 1704983
Onderwerp : Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving

Geachte leden van de Rekenkamer Tiel,

Het college heeft met belangstelling uw onderzoeksrapport "Rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving" gelezen. U verzoekt in een begeleidend schrijven om een bestuurlijke reactie. Met deze brief maken wij daar graag gebruik van.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor het gedegen en uitgebreide onderzoek dat u heeft uitgevoerd. Het onderzoek geeft een goed beeld van toezicht en handhaving in Tiel. Wij zien ook dat toezicht en handhaving steeds belangrijker wordt en hechten grote waarde aan effectieve en efficiënte toezicht en handhaving in onze gemeente. De resultaten van uw onderzoek dragen bij aan het verbeteren van onze processen en het waarborgen van transparantie en verantwoording binnen onze organisatie. Wij hebben uw aanbevelingen dan ook met grote interesse gelezen en nemen deze mee bij de verdere ontwikkeling van toezicht en handhaving in Tiel.

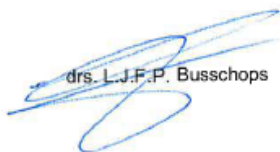
Toch willen wij ook een kritische kanttekening plaatsen bij aanbeveling 3 aan de raad. Hoewel wij de intentie en het doel van deze aanbeveling begrijpen, zijn wij van mening dat deze aanbeveling van politieke aard is. Wat ons betreft hoort deze aanbeveling daarom niet thuis in uw rapport. Overigens hebben de aandachtspunten die u in deze aanbeveling meegeeft ook onze volledige aandacht. Dit blijkt onder andere uit de profielschets voor een nieuwe burgemeester van begin dit jaar, het ter beschikking stellen van extra budget/formatie en het onderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd naar het versterken van de informatiepositie van de gemeente.

Nogmaals danken wij u voor uw onderzoeksrapport en de inzichten die uw onderzoek geeft in toezicht en handhaving in Tiel. Deze inzichten helpen ons om toezicht en handhaving blijvend te ontwikkelen. We kijken uit naar een constructieve dialoog en verdere samenwerking.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

de secretaris,

de burgemeester,


drs. L.J.F.P. Busschops


F.L.J. van der Meijden



Nawoord Rekenkamercommissie

Het College van B&W heeft op ons verzoek gereageerd op het conceptrapport, de reactie is in de vorige paragraaf opgenomen.

Het is zonder meer een positieve reactie en daar zijn wij vanzelfsprekend blij mee. Zeker omdat het college toezegt om de aanbevelingen mee te willen nemen bij de verdere ontwikkeling van toezicht en handhaving in onze gemeente.

Het college plaatst, begrijpelijk, een kritische kanttekening bij onze aanbeveling ten aanzien van de evaluatie van de Avri. Vooropgesteld, het is niet de taak van de rekenkamer om op de stoel van de Raad te zitten. Dat hebben wij nog nooit gedaan en zijn dit geenszins van plan. Wel blijven wij van mening dat heroverwegingen van beleid gebaseerd moeten zijn op feiten.

Het standpunt van het college wijkt overigens in wezen niet af van dat van de rekenkamer: wij onthouden ons van politieke kleuring maar focussen ons wel op de bestuurlijke besluitvorming, advisering hierover en toetsing van de beoogde resultaten. Wij kijken dan ook in vertrouwen uit naar verdere samenwerking.

Tenslotte willen wij nog iedereen, ambtenaren en bestuurders, bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Nota van Bevindingen

1. Toezicht en handhaving in beeld

Deze Nota van Bevindingen begint met een overzicht van de drie domeinen en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties. Verder wordt de lezer meegenomen in het overkoepelende Integraal Veiligheidsplan. Dit hoofdstuk heeft als doel inzichtelijk te maken op welke domeinen dit onderzoek zich richt en naar welke uitvoeringsorganisaties wordt gekeken. In de volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de drie domeinen: openbare ruimte, fysiek domein en sociaal domein. De beleidskaders die van toepassing zijn op één van de drie domeinen komen in latere hoofdstukken aan de orde.

1.1. Een onderzoek naar toezicht en handhaving op drie domeinen

Toezicht en handhaving is een complex domein en is in gemeentelijke organisatie bij verschillende afdelingen belegd. Een belangrijk doel van dit onderzoek is dan ook om inzichtelijk te maken hoe dit domein eruitziet in de praktijk. Wie voert welke taken uit en wat zijn deze taken precies? Vanwege de complexiteit en de breedte van het toezicht en handhavingsdomein, is wel een afbakening nodig. De afbakening van het onderzoek wordt in deze paragraaf toegelicht.

Binnen toezicht en handhaving wordt gesproken over zes domeinen waarin de uitvoering van het toezicht en handhavingsbeleid is belegd, namelijk: Openbare Ruimte (Domein I); Milieu, Welzijn en Infra (Domein II); Onderwijs (Domein III); Openbaar Vervoer (Domein IV); Werk, Inkomen en Zorg (Domein V), en Generieke Opsporing (Domein VI).²

Dit onderzoek richt zich op drie domeinen, namelijk Openbare Ruimte (Domein I), Milieu, Welzijn en Infra (Domein II) en Werk, Inkomen en Zorg (Domein V). Binnen deze drie domeinen is ervoor gekozen een focus te hebben op de **openbare ruimte**, het **fysiek domein** en het **sociaal domein**. In de uitvoering werkt de gemeente meestal samen met een gemeenschappelijke regeling. Hieronder staat schematisch weergegeven waar de uitvoeringstaken in deze domeinen zijn belegd.

Domein	Organisatie(s) belast met de uitvoering	Handhavingsterreinen
Openbare ruimte	- Avri	- Afvalstoffenverordening - Veiligheid en leefbaarheid (APV, jeugd, horeca, evenementen,

² Memo Totaal overzicht toezicht en handhaving 11 november 2022.

		ondermijning, honden, parkeren) ³
Fysiek domein	- Gemeente - Omgevingsdienst Rivierenland	- Toezicht op milieu en bouwen
Sociaal domein (focus onderzoek: Wmo en jeugd)	- Gemeente - Regio Rivierenland - GGD Gelderland-Zuid	- Wmo-toezicht (toezicht op rechtmatigheid, kwaliteit en handhaving)

In dit onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt hoe de taakverdeling is tussen de gemeente en de verschillende organisaties.

1.2. Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026: overkoepelend beleidsdocument in de regio

De gemeenteraad van Tiel heeft op 31 mei 2023 een Integraal Veiligheidsplan 2023-2026 (IVP) vastgesteld met prioriteiten voor de komende jaren.⁴ Het IVP is voornamelijk van toepassing op de openbare ruimte, maar geeft tegelijkertijd een breder beeld van de problematiek in de gemeente Tiel en de focuspunten van het gemeentebestuur. Vandaar dat ervoor is gekozen het IVP als overkoepelend beleidsdocument te beschrijven.

Voor de totstandkoming van het IVP heeft een regionale raadsavond plaatsgevonden. Op het gebied van veiligheid wordt er namelijk samengewerkt met de zeven gemeenten die onder de gezagsdriehoek van De Waarden vallen.⁵ Tijdens de raadsavond werden er regionale prioriteiten gesteld. Na de avond is een regionaal veiligheidsplan opgesteld. Aan het IVP voor Tiel zijn nog een aantal lokale prioriteiten toegevoegd.

Dit plan is gebaseerd op trends uit meerjarencijfers van onder andere de politie en de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (periode vanaf 2012⁶). De veiligheid in Tiel is in de loop der jaren op een aantal vlakken verbeterd. Zo is er bijvoorbeeld een daling in het aantal inbraken, brandstichtingen en meldingen van huiselijk geweld. Wel is er in Tiel een stijging van andere soorten criminaliteit, zoals cybercrime en ondermijnende criminaliteit.⁷ Naast een focus op fysieke veiligheid, heeft het IVP ook betrekking op

³ Memo Totaal overzicht toezicht en handhaving 11 november 2022.

⁴ Raadsbesluit Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 (deel A en B).

⁵ Namelijk Buren, Zaltbommel, West Betuwe, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe en Tiel.

⁶ Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B, pagina 4.

⁷ Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B.

sociale veiligheid. Hierbij gaat het om het veiligheidsgevoel van mensen, maar wordt ook de link met het sociaal domein gelegd als het gaat om preventie en ondersteuning van kwetsbaren.⁸

1.2.1. Het Integraal Veiligheidsplan maakt onderscheid tussen uitgangspunten, prioriteiten en aandachtspunten voor het beleid, maar bevat geen meetbare doelen

In het IVP wordt onderscheid gemaakt tussen uitgangspunten, prioriteiten en aandachtspunten. De uitgangspunten vormen een leidraad voor het stellen van prioriteiten. Er worden zes uitgangspunten vastgelegd:

- We werken samen met inwoners, ondernemers en verenigingen
- Integrale aanpak vanuit een samenhangende structuur
- Een optimale samenwerking tussen boa's en de politie
- Vroeg-signalering en preventie: aan de voorkant komen van de problematiek
- Wijkgericht werken
- Basis op orde op vlak van data- en informatie-gestuurd werken⁹

Op basis van de uitgangspunten worden vier regionale en twee lokale prioriteiten aangewezen.

Regionale prioriteiten	Lokale prioriteiten
- Zorg en Veiligheid - Jeugd - Drugs en ondermijnende criminaliteit - Digitale criminaliteit	- Leefbaarheid en veiligheid - Polarisation, radicalisation and extremism¹⁰

De gemeente Tiel heeft twee lokale prioriteiten toegevoegd. Verloedering van de buurt met zwerfvuil, graffiti en gebroken ruiten zorgt ervoor dat men zich minder veilig voelt. Hierop wil de gemeente Tiel de sociale veiligheid verbeteren, onder meer door in samenwerking met inwoners, organisaties en bedrijven te werken aan wijkplannen. Verder focust de prioriteit omtrent maatschappelijk ongenoegen (polarisation and radicalisation) op het verbeteren van de sociale cohesie waarbij wordt ingezet op integratie, inclusie and anti-discrimination.

In het IVP wordt een beeld geschetst van de prioriteiten op het gebied van veiligheid in Tiel. Onder elke prioriteit worden aandachtspunten beschreven.¹¹ Deze aandachtspunten geven meer zicht op de

⁸ Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B.

⁹ Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B, pagina 5-7.

¹⁰ Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B, pagina 7-11.

¹¹ Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B, pagina 12.

concrete acties die de gemeente wil nemen om invulling te geven aan de prioriteiten. Hier wordt gesproken in termen zoals 'in kaart brengen', 'bevorderen' en 'inzetten'. De prioriteiten met bijgevoegde aandachtspunten zijn visievormend en niet meetbaar. Voor de lokale prioriteit leefbaarheid en veiligheid is één van de aandachtspunten bijvoorbeeld:

*'het beter in kaart brengen en monitoren van leefbaarheid- en veiligheidsgevoelens onder inwoners en ondernemers.'*¹²

Het is onduidelijk hoe het effect van de aandachtspunten achteraf kan worden geëvalueerd. Wel wordt de wens uitgesproken een veiligheidsdashboard te ontwikkelen met concrete doelstellingen en cijfers, dat op termijn als sturingsmiddel kan worden gebruikt.¹³ Op het moment van schrijven wordt nog niet gewerkt met een dergelijk dashboard.

¹² Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B, pagina 10.

¹³ Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B, pagina 12.

2. Openbare ruimte

In de volgende hoofdstukken wordt per domein inzichtelijk gemaakt hoe het vastgestelde toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Tiel eruit ziet, welke uitvoeringsprogramma's onder dit beleid zijn vastgesteld en hoe de uitvoeringspraktijk wordt vormgegeven. Omdat een deel van de taken bij de samenwerkingspartners is belegd, wordt ook de link naar de vier gemeenschappelijke regelingen gelegd. Verder wordt per domein bekeken hoe de informatievoorziening naar de raad eruit ziet en hoe de raad stuurt op de verantwoording.

2.1. De Avri voert toezicht en handhaving in de openbare ruimte uit

Avri is een gemeenschappelijke regeling voor acht gemeenten in de regio Rivierenland: Tiel, Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel. De Avri had oorspronkelijk het mandaat op toezicht en handhaving op afvalstoffen. Het basistakenpakket van de Avri richt zich dan ook op het verkeerd aanbieden van afval met de afvalstoffenverordening als belangrijk beleidsdocument. In 2014 heeft de gemeente Tiel de integrale handhaving door boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren) in de openbare ruimte ook bij de Avri belegd. De boa's van de Avri kregen hiermee 'plustaken'. De boa's zijn in dienst van de Avri en worden ingehuurd door de gemeente Tiel.

De Nota Integraal handhavingsbeleid Gemeente Tiel 2013-2017 is het recentst vastgestelde handhavingsbeleid van de gemeente. Na 2017 heeft Tiel niet opnieuw een Integraal handhavingsbeleid vastgesteld. Momenteel is er dus geen vigerend handhavingskader voor de openbare ruimte. In de gehouden interviews is aangegeven dat in 2024 wordt gestart met het opstellen van nieuw handhavingsbeleid voor de gemeente Tiel.

De boa's op straat in Tiel voeren het handhavingsbeleid van de Avri uit.¹⁴ Dit handhavingskader is in de commissie Bestuur van de gemeenteraad van Tiel besproken op 5 september 2019. De raad heeft de gelegenheid gekregen het college zaken mee te geven met betrekking tot het handhavingsbeleid dat vervolgens door het Algemeen Bestuur van de Avri is vastgesteld. Het beleid gaat primair over handhaving op de afvalstoffenverordening. De handhaving op andere onderdelen komt kort in de bijlage 'Pluspakket' bij het beleidsstuk aan bod. Het handhavingsbeleid op de Afvalstoffenverordening geldt van 2019 tot 2023 en staat dan ook op de rol voor vernieuwing. Momenteel wordt dit handhavingskader blijkens de gevoerde interviews nog wel gehanteerd.

¹⁴ Handhavingsbeleid 2019-2023, Avri.

2.2. De Avri werkt met het eigen Handhavingsbeleid (2019-2023)

Het doel van handhaving is ervoor zorgen dat regelgeving wordt nagevolgd en tegelijkertijd sturen op gewenst gedrag. In het handhavingsbeleid wordt ingegaan op verschillende handhavingsinstrumenten, zoals communicatie, beleid en toezicht, waarschuwing en boete.¹⁵ Een positieve manier van sturing is via communicatie en beleid. Als dit niet werkt, kan worden opgeschaald naar toezicht. Met toezicht kan het al helpen als boa's zichtbaar zijn. Wanneer dit geen effect heeft, wordt vervolgens opgeschaald naar waarschuwingen en boetes. Prioriteiten die gesteld worden, zijn onder andere het controleren op bijplaatsingen naast afvalcontainers en het buiten de inzameldag neerzetten van afvalcontainers.¹⁶

Het handhavingsbeleid is primair van toepassing op de afvalstoffenverordening, omdat de Avri origineel als taak had om op die verordening te handhaven. Nu de boa's integraal handhaven in de openbare ruimte, worden de genoemde handhavingsinstrumenten ook gebruikt voor de zogenaamde plustaken.

Instrument ↓	Gedrag →			
Communicatie, beleid en Toezicht	Gewenst gedrag			
Waarschuwing		Ongewenst gedrag zonder opzet		
Boete			Ongewenst gedrag met opzet	Ongewenst gedrag met recidive

Figuur 1: Afbeelding uit Handhavingsbeleid op de afvalstoffenverordening 2019-2023 Avri, pagina 5

2.3. Boa's van de Avri worden ingezet op afvalstoffenverwerking én een breed pakket aan taken omtrent parkeren, evenementen, de Drank- en horecawet, jeugd en honden

De handhaving op de afvalstoffenverordening valt binnen het basispakket van de Avri. Deze taken zitten in de gemeenschappelijke regeling. Binnen het 'extra' pluspakket wordt er, op basis van de gemaakte afspraken tussen de gemeente en Avri, gehandhaafd op een gevarieerd pakket aan regelgeving omtrent parkeren, evenementen, Drank- en horecawet, jeugd en honden.¹⁷

¹⁵ Handhavingsbeleid 2019-2023 Avri

¹⁶ Handhavingsbeleid 2019-2023 Avri.

¹⁷ Integraal Veiligheidsplan Tiel 2023-2026 Deel B.

De zogenaamde plustaken worden overeengekomen op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In de DVO wordt beschreven hoeveel uren per taak worden besteed. In de DVO wordt gestuurd op het aantal uren per taak. Van 2019 tot en met 2022 was er 11 fte boa-capaciteit bij de Avri belegd, waarvan 8 fte voor veiligheid en leefbaarheid (plustaken - 0,5 fte voor een teamleider, 0,5 fte voor de backoffice, 1 fte voor de senior boa en 6 fte voor reguliere boa's), en 3 fte voor handhaving op de afvalstoffenverordening.¹⁸ In 2022 was de totale inzet voor de plustaken van de boa's 12.591 uur.¹⁹ De hoofdthema's die worden gebruikt (in bijlage 1 van de DVO) voor het clusteren van de werkzaamheden in de DVO zijn: veiligheid, hondenbeleid en parkeren.²⁰ In de praktijk worden boa's ingezet voor een breed scala aan activiteiten die onder deze thema's vallen. Te denken valt aan het aanpakken van overlast op straat en het doen van horeca- en coffeeshopcontroles.²¹ Ook worden zij via de meldkamer ingezet om de politie te assisteren.

2.3.1. Boa's van de Avri werken met de doelen die in het Integraal Veiligheidsplan zijn vastgesteld

Als het gaat om het stellen van doelen is de gemeente in de lead. Het Integraal Veiligheidsplan (IVP) van de gemeente Tiel met de doelen die hierin zijn vastgelegd, zijn leidend. Zoals geschetst in het vorige hoofdstuk, zijn de prioriteiten en actiepunten in het IVP niet meetbaar. In de paragraaf over de uitvoeringspraktijk zullen we verder ingaan op de sturing op doelen en resultaten.

2.4. De organisatie van de gemeente Tiel kan sturen op de focus van handhaving, maar het is niet helder gemaakt waar prioriteiten van boa's zouden moeten liggen

Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente is een teamcoördinator verantwoordelijk voor het contact met en aansturen van de boa's. Als de organisatie wil dat de boa's meer op een bepaald thema focussen, kan dat direct naar de senior-boa worden gecommuniceerd. Dit vergt goede afstemming binnen de gemeentelijke organisatie. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de ambtelijke organisatie vraagt of er meer gehandhaafd kan worden op jeugdoverlast én op parkeren. Als verschillende afdelingen meer capaciteit van de boa's vragen, moeten er prioriteiten worden gesteld. De gemeente heeft niet het gesprek gevoerd over waar de prioriteiten liggen en er zijn dan ook geen prioriteiten vastgelegd. Hieruit volgt dat het voor de Avri niet altijd duidelijk is waar de prioriteit ligt. De Avri heeft als taak de gemeente te ontzorgen. De gemeente dient dan wel aan de voorkant aan te geven waar behoefte aan is en wat de verwachtingen zijn.

¹⁸ Memo Totaal overzicht toezicht en handhaving 11 november 2022.

¹⁹ Jaarrapportage [2022] Dienstverleningsovereenkomst HH Gemeente Tiel.

²⁰ Deze thema's staan als hoofdthema's benoemd in Dienstverleningsovereenkomst van 2021 en 2022 tussen gemeente Tiel en Avri. In de DVO van 2020 staan deze ook benoemd, maar zijn er nog een aantal andere thema's toegevoegd.

²¹ Memo Totaal overzicht toezicht en handhaving 11 november 2022.

Het houden van voldoende boa-capaciteit binnen de Avri is een uitdaging. Binnen de Avri zijn veel wisselingen in boa's, en senior-boa's vertrekken vaak naar buurgemeenten met een hogere inschaling of de politie. De Avri erkent deze uitdaging. Binnen de Avri ligt een Plan van Aanpak met als doel de organisatie toekomstbestendig te maken. Eén van de oplossingen waar de Avri aan werkt is functiedifferentiatie. Het meer differentiëren in schalen en het bieden van loopbaanpaden moet boa's langer binden aan de Avri.



Uitgelicht: gemeentelijke boa-capaciteit in vergelijking met andere gemeenten

De gemeente Tiel heeft toezicht en handhaving binnen Domein I (Openbare ruimte) belegd bij de AVRI. Het gaat hier om 11 fte, waarvan 8 fte gericht is op leefbaarheid en veiligheid en 3 fte op de afvalstoffenverordening.²² Uit een inventarisatie van de VNG in 2021 komt naar voren dat de meeste gemeenten in Nederland zelf één of meerdere handhavers in dienst hebben. Daarbij moet worden vermeld dat de rol en het takenpakket van handhavers en boa's per gemeente verschillen.²³ Dat heeft dan ook weer gevolgen voor de ambtelijke capaciteit die hiervoor wordt ingezet. Gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal als Tiel maken blijkens onderzoek uit 2021 daarin verschillende keuzes. Zo had Wijchen (±41.000 inwoners) in 2021 4 fte aan eigen handhavers in dienst, terwijl Molenlanden (±43.000 inwoners) de boa-capaciteit extern inhuurde.²⁴

De vraag op straat is altijd groter dan wat geleverd kan worden. Hetgeen op straat gebeurt kan niet wachten, waardoor een andere prioriteit makkelijker ondersneeuwt. Als de politie assistentie vraagt, wordt er onmiddellijk actie ondernomen. Dit is inherent aan het werk van de boa's. Een afspraak die is gemaakt op basis van de DVO speelt op zo'n moment een minder belangrijke rol. Tegelijkertijd zorgt een goede prioritering er wel voor dat het in grote lijnen duidelijk is wat de verwachtingen zijn.

Regelmatig vinden er gesprekken plaats tussen de gemeente en de Avri waarin thema's, cijfers en trends aan bod komen. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt soms ook uitgevraagd bij de Avri hoe het ervoor staat met bepaald trends, het aantal meldingen en hoe hierop wordt geacteerd. Voor de verantwoording is de intentie dat de ambtelijke organisatie een maandelijkse rapportage ontvangt, en ieder kwartaal een meer uitgebreide rapportage. In een jaarrapportage wordt teruggeblikt op de afspraken zoals vastgelegd in de DVO.²⁵ Hierin wordt het daadwerkelijk aantal bestede uren per thema vastgelegd.²⁶ De verantwoording wordt gedaan in de vorm van het aantal bestede uren. Er wordt geen verantwoording afgelegd over het behalen van inhoudelijke resultaten. Wel wordt er op projectbasis

²² Memo Totaal overzicht toezicht en handhaving 11 november 2022.

²³ VNG (2021). Gezamenlijke actieagenda gemeentelijke handhaving 2022-2024.

²⁴ Necker (2021). Overkoepelende notitie onderzoek toezicht en handhaving, pagina. 5.

²⁵ Jaarrapportage [2020-2022] Dienstverleningsovereenkomst HH Gemeente Tiel.

²⁶ Jaarrapportage [2020-2022] Dienstverleningsovereenkomst HH Gemeente Tiel.

gerapporteerd. Als er bijvoorbeeld een aantal incidenten zijn, wordt er gebruikgemaakt van een hotspotaanpak waarbij de gemeente regelmatig een update ontvangt over die specifieke problematiek.

2.4.1. De Avri en de gemeente willen meer data-gestuurd gaan werken

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat zowel de gemeente Tiel als de Avri meer data-gestuurd wil werken. Binnen de gemeente Tiel is er een dashboard in ontwikkeling om data beter in kaart te brengen, zodat er gestuurd kan worden op inhoudelijke resultaten. In het dashboard komt bijvoorbeeld het aantal incidenten te staan. Data-gestuurd werken staat binnen de gemeente Tiel nog in de kinderschoenen. De beschikbare data moet in een dashboard worden geplaatst. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat dit nog niet is gebeurd. Ook de Avri zet in op meer data-gestuurd werken. Data over bijvoorbeeld het aantal boetes, waarschuwingen en meldingen kan dan worden verzameld en geanalyseerd. Het doel is om hiermee processen te optimaliseren en de verantwoording naar gemeenten toe te verbeteren. Ook wil de Avri hiermee de inzet van boa's gericht en efficiënter kunnen bepalen. Ook binnen de Avri staat dit nog in de kinderschoenen. Naast de inzet op data-gestuurd werken, zet de Avri ook in op contextualiseren van de cijfers. Zo wordt boa's gevraagd ontwikkelingen op straat te beschrijven, waardoor er een verhaal ontstaat achter de cijfers. Boa's schrijven ook elk jaar een wijkactieplan voor hun wijk.

2.5. Informatievoorziening aan de raad

2.5.1. De raad wordt binnen de P&C-cyclus geïnformeerd over de Avri

Jaarlijks worden de jaarstukken en de begroting van de Avri besproken in de gemeenteraad. Op 12 juni 2024 werd de raad geïnformeerd over de jaarstukken 2023 en de begroting 2025. In het raadsvoorstel om de jaarstukken vast te stellen, stond dat het college een zienswijze aan het Dagelijks Bestuur van de Avri kenbaar wilde maken ten aanzien van het 'Koersplan', dat de Avri voor de komende jaren richting geeft ten aanzien van de ambitie en opgaven in de deelnemende gemeenten. De raad van Tiel heeft vooraf geen inhoudelijke zienswijze kunnen indienen ten aanzien van het Koersplan, omdat het Dagelijks Bestuur niet meeding in het verzoek van de gemeente Tiel om het Koersplan op een later moment te agenderen in het Algemeen Bestuur van de Avri. Het AB-lid van Tiel heeft dan ook tegen het Koersplan gestemd, omdat er onvoldoende tijd was voor het college en de raad van Tiel om tot een zorgvuldige, gedragen visie op het plan te komen.²⁷ Het college was ook voornemens een zienswijze in te dienen die betrekking heeft op de informatievoorziening aan de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten, om "tijdige en volledige betrokkenheid bij ingrijpende veranderingen binnen de organisatie van de Avri" te verzekeren.²⁸ De gemeenteraad van Tiel heeft een amendement aangenomen op de begroting van de Avri, waarin staat dat de Avri niet automatisch een verhoging van de heffing mag gebruiken als dekking voor de eigen ambities, zonder dat vooraf een concrete businesscase ter

²⁷ Raadsvoorstel jaarstukken 2023 en begroting 2025 Avri.

²⁸ Idem.

besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. De raad van Tiel besloot op 12 juni 2024 om een inhoudelijke zienswijze aan het bestuur van de Avri kenbaar te maken, ten aanzien van de vaststelling van het Koersplan en de informatievoorziening aan de raden.

Het college heeft een bespreeknota aan de raad voorgelegd met daarin een aantal standpunten over de Avri die het college ingenomen heeft naar aanleiding van het Koersplan Avri. Het college wil volgens de bespreeknota daarbij van de raad weten wat hij het college mee wil geven in een zienswijze vanuit Tiel aan Avri. Op 19 juni 2024 is die bespreeknota besproken in de voorbereidende commissie. De gemeente zou ingevolge de voorgenomen zienswijze van het college meer in de lead willen komen voor wat betreft inhoud, planning, doorlooptijd en de doorontwikkeling van de Avri. Tiel wil heroverwegen of integraal beheer van de openbare ruimte en toezicht en handhaving, naast afvalinzameling, nog wel als taken van de Avri gezien moeten worden. Die discussie kan bepalend zijn voor de toekomst van de Avri in de gemeente Tiel.

2.5.2. De raad is ontevreden over de informatievoorziening als het gaat om toezicht en handhaving in de openbare ruimte

Toezicht en handhaving in de openbare ruimte is een thema dat leeft binnen de raad - blijkens de gehouden interviews en in de gesprekken die de rekenkamer in aanloop naar dit onderzoek heeft gevoerd. Daarnaast heeft de raad het idee geen goede sturing te hebben op de Avri en daarmee op het werk van de boa's. De boa's zijn geen onderdeel van de gemeentelijke organisatie en kunnen volgens de raad niet direct worden aangestuurd, terwijl de problematiek op straat om een hoge mate van urgentie vraagt. De raad heeft behoefte aan informatievoorziening van een betere kwaliteit. Een overzicht van de kosten en het aantal bestede uren zegt inhoudelijk weinig over of de inzet van boa's effect heeft gehad. Tegelijkertijd kwam in het raads gesprek voor dit onderzoek naar voren dat raadsleden het lastig vinden om te bepalen aan welke eisen de informatievoorziening precies moet voldoen en hoe volledig die informatievoorziening moet zijn.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het streven vanuit de ambtelijke organisatie is om de raad elk kwartaal een terugkoppeling te geven over de meest recente veiligheidscijfers, maar dat dit vanwege verzuim langere tijd niet is gebeurd. Het is wel een wens van de ambtelijke organisatie om de raad regelmatig te informeren over de ontwikkelingen in het domein. Het data-gestuurd werken kan helpen om de informatievoorziening naar de raad toe te verbeteren. Wel moet dan worden bekeken welke informatie nuttig is voor de raad en of deze informatie ook aan concrete doelen kan worden gelinkt. Dit is nog een zoektocht voor de ambtelijke organisatie en de Avri.

Uitgelicht: raadsrapporteur voor de Avri



De raad heeft een raadsrapporteur voor de Avri: een belangrijk instrument om te kunnen sturen op gemeenschappelijke regelingen. De raadsrapporteur heeft de raad op 19 juni meegenomen in de

overwegingen van de Avri ten aanzien van de verhoging van de afvalstoffenheffing. Daarbij heeft de raadsrapporteur uitleg gegeven over een benchmark die is uitgevoerd in 2022, waaruit is gebleken dat de Avri-gemeenten ten opzichte van andere, referentiegemeenten hoge kostenposten betalen. Zo zijn er (veel) meer huishoudens aan wie de heffing wordt kwijtgescholden en zijn de kapitaallasten hoger, evenals de kosten voor communicatie en handhaving.

3. Fysiek domein

Bij de Omgevingsdienst Regio Rivierenland (hierna: omgevingsdienst) heeft de gemeente Tiel wettelijke taken belegd die alle gemeenten bij de omgevingsdienst moeten beleggen. Het gaat dan om milieu- en bouwtaken (denk aan: geluid, bodem, slopen en asbest). Verder voert de omgevingsdienst taken uit op het gebied van vergunningverlening milieu en advisering op vakgebieden zoals natuur en externe veiligheid.²⁹ De afspraken over de bovenwettelijke taken zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). De gemeente Tiel heeft toezicht- en handhavingstaken rondom bouwen en wonen als enige deelnemende gemeente niet belegd bij de omgevingsdienst, en voert deze taken zelf uit.

3.1. Het beleidskader van de omgevingsdienst is niet vastgesteld door de gemeente Tiel

Met als doel te streven naar uniformiteit in de regio, heeft de omgevingsdienst een regionaal beleidskader ontwikkeld dat wordt gehanteerd voor alle gemeenten waarvoor zij veiligheids-, toezichts- en handhavingstaken (VTH) uitvoert. Er zijn acht gemeenten verbonden aan de omgevingsdienst, namelijk: Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel. Naast het VTH-beleid Rivierenland 2022/2025, heeft de omgevingsdienst voor 2024 voor de eerste keer een Regionaal Uitvoeringsprogramma opgesteld. De gemeente Tiel heeft het regionale VTH-beleid Rivierenland 2022/2025 niet vastgesteld. Binnen Tiel heeft dit stuk dan ook geen status en er wordt niet mee gewerkt.

Tiel heeft wel lokaal beleid vastgesteld, namelijk het Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet 2020-2025. In de praktijk past de omgevingsdienst het regionale beleidskader toe als zij toezicht en handhavingstaken voor de gemeente Tiel uitvoert. Tegelijkertijd past de gemeente Tiel het eigen lokale beleidskader toe. Het is opmerkelijk dat de gemeenteraad van Tiel het regionale beleidskader niet heeft vastgesteld. De andere zeven colleges van gemeenten die verbonden zijn aan de omgevingsdienst hebben het regionale beleidskader namelijk wel vastgesteld en hun gemeenteraden hierover geïnformeerd.³⁰

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de belangrijkste reden voor het niet vaststellen is, dat het regionale beleidskader sterk gericht is op bouw- en woningtoezicht, wat taken zijn die de gemeente Tiel niet heeft belegd bij de omgevingsdienst.

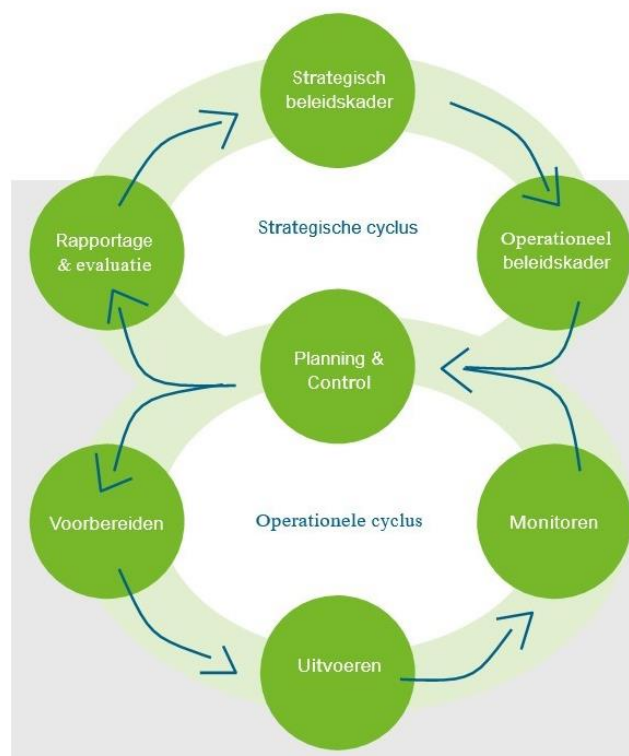
²⁹ Informatienota Werkprogramma Omgevingsdienst Rivierenland 2022.

³⁰ De onderzoekers hebben de raadsinformatiesystemen van de andere zeven gemeenteraden bekeken om na te gaan of de colleges het beleid hebben vastgesteld en hun gemeenteraden hebben geïnformeerd. Ook blijkt uit de gevoerde gesprekken dat de gemeente Tiel als enige gemeente het regionale beleidskader niet heeft vastgesteld.

3.2. VTH-beleid Rivierenland 2022/2025

In 2015 is het Beleidskader uitvoering VTH-taken Regio Rivierenland (2015-2019) vastgesteld. Toen in 2021 het beleidskader werd verlengd en technische wijzigingen werden doorgevoerd, kwam met het zicht op de invoering van de Omgevingswet de behoefte naar voren om het hele beleidskader te vernieuwen. Dit heeft geleid tot het VTH-beleid Rivierenland 2022/2025. Dit beleid is in overleg met de deelnemende gemeenten tot stand gekomen, waarbij gemeenteraden ook input konden leveren.

De Omgevingswet, ingegaan per 1 januari 2024, heeft impact op de wijze waarop de omgevingsdienst haar taken uitvoert. Het vraagt de overheid samen te werken met inwoners in plaats van alleen te controleren, waarbij participatie een belangrijke rol speelt.³¹ In het beleidskader wordt verwezen naar het BIG-8 model.³² Dit is een dubbele plan-do-check-act cyclus, die ook in andere gemeenten wordt toegepast voor toezicht en handhaving. Het beleid en de uitvoeringspraktijk vormen hierin als het ware twee cirkels die met elkaar verbonden zijn. Het strategisch kader wordt vertaald naar operationeel beleid. De uitvoering wordt vervolgens gemonitord, waarop het beleid weer kan worden aangepast. Zo blijft het beleid aansluiten op de praktijk.



Figuur 2: BIG-8 model, uit VTH-beleid Rivierenland 2022/2025

³¹ VTH-beleid Rivierenland 2022/2025.

³² VTH-beleid Rivierenland 2022/2025.

3.2.1. Prioriteiten, doelen en uitgangspunten

In het beleidskader wordt ingegaan op de prioriteiten, doelen en uitgangspunten van de omgevingsdienst. De doelen zoals geformuleerd in het beleidskader zijn breed. Zo is één van de doelen:

*"In de beleidsperiode dragen we bij aan het verbeteren van de omgevingskwaliteit door vanuit een 'ja, mits-houding' uitvoering te geven aan de regels die ter bescherming en benutting van de omgevingskwaliteit zijn gesteld."*³³

Door de omgevingsdienst wordt toegelicht waarom in dit beleid 'slechts' strategische doelen zijn geformuleerd. De omgevingsdienst wil flexibel kunnen blijven inspelen op de vele ontwikkelingen in dit domein. De doelen in dit beleidskader kunnen richting geven aan de jaarlijkse VTH-programma's van zowel de omgevingsdienst als de deelnemende gemeenten. In deze VTH-programma's kunnen doelen en acties concreter worden gemaakt.

In hoofdstuk 4 van het beleidskader worden de uitvoeringsstrategieën besproken. Hier gaat het om de preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie.³⁴ Met de preventiestrategie worden mensen gestimuleerd om regels uit zichzelf na te leven. In gesprek gaan met betrokkenen is hierbij van belang. De vergunningenstrategie schetst op welke wijze aanvragen beoordeeld worden en meldingen worden behandeld. Met de toezichtstrategie wordt aangegeven op welke wijze wordt gecontroleerd of wettelijke bepalingen worden nageleefd.

De sanctiestrategie en gedoogstrategie hebben een duidelijke samenhang. Als er wordt besloten in te grijpen na een overtreding, gebeurt dit volgens de sanctiestrategie. Er kan echter ook worden besloten om niet op te treden. Dan wordt de gedoogstrategie gehanteerd. Uitgangspunt voor uniform handelen is dat er wordt gehandhaafd als regels niet worden nageleefd. In bijzondere gevallen kan de beslissing worden genomen om van handhaving af te zien. Deze keuze kan worden gemaakt als bijvoorbeeld duidelijk is dat de overtreding van tijdelijke duur is.

Uitgelicht: toepassing van de BIG-8-cyclus om te kunnen sturen op handhaving



De BIG-8-cyclus is een beleidscyclus die in veel gemeenten wordt gebruikt op het gebied van toezicht en handhaving en die bestaat uit een overkoepelend beleid, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. De cyclus bouwt een wisselwerking in tussen beleidsvorming, terugkoppeling uit de praktijk en bijsturing. In veel gemeenten is nog een flinke slag te maken op deze wisselwerking. Keuzes die zijn gemaakt in de uitvoeringsprogramma's volgen niet één op één uit de doelen uit het overkoepelend beleid; jaarverslagen bevatten geen evaluatie van de gestelde beleidsdoelen en

³³ VTH-beleid Rivierenland 2022/2025, Hoofdstuk: Doelen en uitgangspunten.

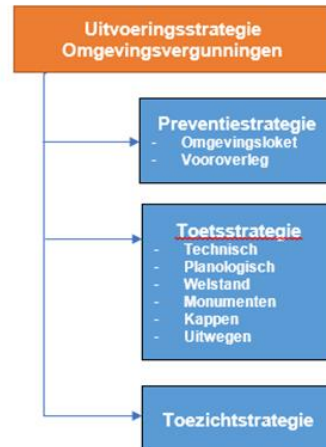
³⁴ VTH-beleid Rivierenland 2022/2025, Hoofdstuk 4: De uitvoering.

aanbevelingen uit de evaluaties worden niet overgenomen. Tegelijkertijd kan een gerichte toepassing van de BIG-8-cyclus gemeenten wel helpen om beter te kunnen sturen op de handhavingspraktijk.³⁵

3.3. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet van de gemeente Tiel

Terwijl voor de omgevingsdienst het regionale beleidskader leidend is, staat voor de gemeente Tiel haar eigen handhavingsbeleid centraal. In november 2020 heeft het college het Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet 2020-2025 vastgesteld. Dit beleid geeft invulling aan de wettelijke verplichtingen van de gemeente op het gebied van de Wabo en vanaf 2024 de Omgevingswet.

In Tiel wordt er gewerkt met de 'ja, mits'-gedachte.³⁶ Vanuit deze gedachte wordt er naar (potentiële) aanvragen gekeken. De uitvoeringsstrategie voor het behandelen en beoordelen van omgevingsvergunningaanvragen bestaat uit: de preventiestrategie, toets strategie en toezichtstrategie.



Figuur 3: Afbeelding uit Uitvoeringsstrategie Omgevingsvergunningen gemeente Tiel, pagina 9

De preventiestrategie wordt ingezet om het aantal aanvragen dat niet goedgekeurd kan worden te verminderen. Dit wordt gedaan door vooraf met potentiële aanvragers in gesprek te gaan. Daarnaast kunnen inwoners bij het omgevingsloket terecht voor informatie over omgevingsvergunningen en daaraan gerelateerde zaken. De toetsstrategie bestaat uit een technische toets, planologische toets en welstand. De technische toets controleert of de aanvraag relevante wet- en regelgeving volgt. De

³⁵ Necker (2021). Overkoepelende notitie onderzoek toezicht en handhaving, pagina 4.

³⁶ Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet 2020-2025.

planologische toets beoordeelt plannen aan de hand van het bestemmingsplan en vanaf 2024 het omgevingsplan. Welstand kijkt naar het uiterlijk van bouwwerken. De toezichtstrategie focust onder andere op het uitvoeren van controles op bouwactiviteiten.

In het beleidskader wordt gesproken over de link tussen beleid en uitvoering, en hoe de verschillende strategieën hieraan bijdragen. In het uitvoerings- en handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet van de gemeente Tiel is de volgende doelstelling opgenomen:

*"Dit beleidskader brengt in beeld hoe de gemeente Tiel haar taken vanuit de Wabo en (in de toekomst) Omgevingswet uitvoert en welke keuze ze daarbij maakt op het gebied van informatieverstrekking, vergunningverlening, toezicht en handhaving."*³⁷

3.3.1. Het beleid heeft geen inhoudelijke doelen

Wat de inhoudelijke doelen zijn, wordt niet duidelijk bij het analyseren van het beleidskader. Het ontbreken van meetbare doelen past bij het feit dat de gemeente Tiel meldings-gestuurd werkt. Als er een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, gaat de gemeente aan de slag met het beoordelen van deze aanvraag. En als er een signaal binnenkomt over een mogelijke overtreding, wordt hierop gehandhaafd. Er hoeven in die zin geen doelen te worden geformuleerd over hoe vaak er gehandhaafd moet worden. Wel zou kunnen worden bekeken of de middelen worden ingezet voor het behalen van inhoudelijke en meetbare doelen. Zo kan bijvoorbeeld worden geëvalueerd of het voeren van gesprekken voordat officiële aanvragen worden gedaan effect heeft. Door vooraf het gesprek te voeren over het stellen van meetbare doelen, kan achteraf worden bepaald of de ingezette middelen het gewenste effect hebben gehad.

In de gesprekken is wel gebleken dat er regelmatig contact is tussen de Omgevingsdienst en de gemeente, en dat de organisaties regelmatig samen optrekken, vooral waar het gaat om bouwen, geluid en bodem. Verantwoording achteraf gebeurt via de inzet van de omgevingsdienst, met een urenverantwoording.

3.4. Omgevingsdienst Regionaal uitvoeringsprogramma 2024

Aanvullend op het beleidskader VTH-beleid Rivierenland 2022/2025 heeft de omgevingsdienst voor 2024 voor het eerst een integraal Regionaal Uitvoeringsprogramma (RUP) opgesteld. Dit uitvoeringsprogramma is onderdeel van de Plan-Do-Check-Act-cyclus. Het moet gemeenten de mogelijkheid geven prioriteiten te stellen en accenten te leggen in de uitvoering van de taken door de omgevingsdienst. De prioriteiten kunnen per gemeente worden vastgelegd in het werkprogramma. Hierdoor zou er meer sturing aan de voorkant door gemeenten kunnen plaatsvinden op de taken van de

³⁷ Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Wabo/Omgevingswet 2020-2025, pagina 4.

omgevingsdienst. Daarnaast heeft het uitvoeringsprogramma als doel om meer 'outcome-gericht' te rapporteren aan gemeenten. Op deze manier moet het duidelijker worden hoe de activiteiten van de omgevingsdienst bijdragen aan het bereiken van inhoudelijke resultaten.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente Tiel niet werkt met het uitvoeringsprogramma. Dit volgt uit het feit dat het college het VTH-beleid Rivierenland 2022/2025 niet heeft vastgesteld. Ook heeft de gemeente Tiel geen werkprogramma als lokale vertaling van het regionale uitvoeringsprogramma.

3.5. De omgevingsdienst en de gemeente stemmen veelvuldig, maar op ad hoc basis af

In de vorige paragrafen is een beeld geschetst van de beleidskaders waarmee wordt gewerkt. Uit de analyse blijkt dat de omgevingsdienst met het opstellen van een uitvoeringsprogramma poogt de gemeenten meer handvatten te geven om aan de voorkant na te denken over doelen en prioriteiten. Nu is de vraag hoe in de praktijk gewerkt wordt. In deze paragraaf zal de uitvoeringspraktijk aan bod komen.

De omgevingsdienst en de gemeente Tiel voeren beide taken uit op het gebied van toezicht en handhaving. Er is regelmatig contact en in een aantal zaken trekken de gemeente en de omgevingsdienst samen op. Bijvoorbeeld als aanvragen het taakgebied van zowel de omgevingsdienst als de gemeente Tiel raken.

De gemeente ontvangt maandelijks een factuur over de activiteiten die zijn gedaan. Deze wordt binnen het ambtelijke overleg besproken en er wordt dan gekeken of er bijgestuurd moet worden. Eens in de twee maanden is er overleg tussen de gemeente en de omgevingsdienst over de voortgang van het werkprogramma. Andere manieren van afstemming die worden gebruikt, zijn het drie keer per jaar opleveren van schriftelijke rapportages en het bespreken van de lopende handhavingstaken met de wethouder van de gemeente Tiel. Naast deze verschillende manieren van rapporteren wordt er ook verantwoording afgelegd via de jaarstukken in de P&C-cyclus.

Er vinden verschillende soorten gesprekken plaats tussen de gemeente Tiel en de omgevingsdienst. Vanzelfsprekend is het fijn dat ambtenaren uit de gemeente Tiel geen moeite hebben met het bereiken van de omgevingsdienst. Wel zijn er in het contact een aantal verbeterpunten aan te merken. Zo kan duidelijker worden gemaakt wat het doel is van de verschillende gesprekken en wat de gemaakte afspraken zijn. Ook kunnen duidelijkere afspraken worden gemaakt over wat op ambtelijk en wat op bestuurlijk niveau besproken wordt. De overlegstructuur lijkt momenteel meer ad hoc te zijn. Een zekere mate van organisatie zou kunnen helpen de kwaliteit van de overleggen te verbeteren. Hier kan de gemeente Tiel een leidende rol pakken.

3.6. De omgevingsdienst verantwoordt op basis van inzet, en niet op het behalen van inhoudelijke doelen

De verantwoording vanuit de omgevingsdienst naar de gemeente Tiel is momenteel op de inzet van uren en minder op het behalen van inhoudelijke doelen. Het gesprek over inhoudelijke resultaten wordt nauwelijks gevoerd, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Voordat dit gesprek gevoerd kan worden, zal moeten worden bepaald wat de concrete doelen voor de gemeente Tiel zijn en welke inzet bijdraagt aan het behalen van deze doelen. Zo lang dit gesprek tussen de gemeente en de omgevingsdienst niet gevoerd wordt, is het aan het eind van het jaar niet duidelijk of de beschikbaar gestelde middelen goed zijn ingezet.

3.6.1. De monitoring van resultaten kan beter

Het monitoren van resultaten staat zowel bij de omgevingsdienst als bij de gemeente Tiel in de kinderschoenen. De systemen zijn nog niet goed genoeg ingericht op de registratie van gegevens en daardoor kan niet worden gemonitord of doelen worden bereikt.

Voor de omgevingsdienst geldt dat zij meer met de focuspunten aan de slag gaat, maar dat er wel capaciteit nodig is om de activiteiten te registreren en doelstellingen te monitoren. In het uitvoeringsprogramma van de omgevingsdienst staat dat de organisatie gaat inzetten op een monitoringsysteem waarin gemeenten vervolgens ook kunnen zien of de juiste output geleverd wordt. Een dergelijk systeem is er momenteel nog niet. Verder moeten de doelstellingen ook voldoende concreet zijn om de resultaten te kunnen meten. Dit is momenteel ook nog niet het geval.

Voor de gemeente Tiel geldt daarnaast dat zij ook meer data-gestuurd wil gaan werken. Binnen de gemeente wordt er nauwelijks met data gewerkt. De systemen zouden volgens gesprekspartners beter gevuld moeten worden. Ook hiervoor geldt dat er wel meetbare doelen moeten zijn vastgesteld die gemeten kunnen worden. Momenteel zijn deze niet geformuleerd. Binnen de gemeente Tiel is ook sprake van een capaciteitsvraagstuk. De wens is om data-gestuurd te werken, maar alle formatieplaatsen moeten dan wel bezet zijn.

3.7. Informatievoorziening aan de raad

3.7.1. Voor de raad is niet altijd duidelijk wat de omgevingsdienst doet in dit domein

Voor de raad voelt de omgevingsdienst regelmatig als een zogenaamde 'black box'. De raad ontvangt stukken via de reguliere P&C-cyclus maar voelt zich blijkens de gevoerde gesprekken onvoldoende geïnformeerd over welke taken er door de gemeente Tiel en welke door de omgevingsdienst worden uitgevoerd en of de uitvoering het gewenste effect heeft. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de raad

zijn kaderstellende rol graag wil pakken, maar hiervoor wel handvatten nodig heeft door een goede informatievoorziening.

Door de onderzoekers is in het raadsinformatiesysteem gekeken naar de stukken die de gemeenteraad over de omgevingsdienst ontvangt. Hieruit blijkt dat de raad alleen wordt geïnformeerd via de P&C-cyclus. Naast de P&C-stukken zijn er geen stukken aangetroffen waarin de raad inzicht krijgt in de uitgevoerde taken van de omgevingsdienst. Uit het raadsgesprek blijkt wel dat de behoefte aan inzicht er is bij de raad. De vraag is echter of een goede informatievoorziening mogelijk is als het gesprek over prioritering niet wordt gevoerd.

3.7.2. Aandachtspunten informatievoorziening bouw- en woningtoezicht

Een belangrijk onderdeel van toezicht en handhaving in het fysiek domein zijn omgevingsvergunningaanvragen en handhavingsbesluiten. Dit gaat over individuele casussen en deze informatie wordt niet gedeeld met de raad. Wel zou de raad geïnformeerd kunnen worden over waar de ambtelijke organisatie staat op het gebied van toezicht en handhaving in het fysiek domein. Hierbij kan aandacht worden besteed aan de ontwikkelingen en trends. Op deze manier kan de raad meer zicht krijgen op waar de gemeente mee bezig is in dit domein.

4. Sociaal domein

Toezicht en handhaving in het sociaal domein is belegd bij verschillende samenwerkingswerkingspartners. In dit onderzoek wordt binnen het sociaal domein gekeken naar Wmo-toezicht. Taken op het gebied van de Wmo worden gedeeltelijk door de gemeente Tiel gedaan en deels door de gemeenschappelijke regelingen Regio Rivierenland en GGD Gelderland-Zuid (GGD-GZ).

De gemeente Tiel werkt samen met de gemeente Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel in Regio Rivierenland. Regio Rivierenland is op het gebied van inkoop van Wmo en jeugd verantwoordelijk voor contractbeheer en contract-/leveranciersmanagement. Er worden overeenkomsten gesloten met zorgaanbieders over welke eisen worden gesteld aan de zorgaanbieders en wat de consequenties zijn als niet aan deze eisen wordt voldaan. De gemeente Tiel heeft afspraken met Regio Rivierenland als uitvoeringsorganisatie vastgelegd in een DVO.³⁸

Naast Regio Rivierenland neemt de GGD een deel van de uitvoering op het gebied van Wmo en jeugd voor haar rekening. Tiel is wettelijk verplicht toezicht te houden op calamiteiten en geweldsincidenten. Dit heeft Tiel bij de GGD belegd. Daarnaast is ook het signaal-gestuurde toezicht bij de GGD belegd. Terwijl Regio Rivierenland een focus heeft op de rechtmatigheid, is de GGD er voor de kwaliteit. De GGD houdt toezicht op de kwaliteit van de verleende zorg. Op het moment dat er moet worden overgegaan tot handhaving, is de gemeente Tiel aan zet. Als er sprake is van handhaving wordt wel nauw samengewerkt met Regio Rivierenland en de GGD.

4.1. Taakverdeling tussen gemeente Tiel, Regio Rivierenland en GGD

Het Handhavingskader na Wmo-toezicht geeft invulling aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Het handhavingskader wordt door de gemeente Tiel gebruikt als er moet worden opgeschaald naar het handhavingsniveau. Dit is geen beleidskader dat door Regio Rivierenland of de GGD gebruikt wordt. De uitvoeringsorganisaties zijn namelijk aan zet voordat er wordt gehandhaafd. Voor het handhavingskader wordt besproken, gaan we eerst verder in op de taakverdeling tussen de drie organisaties.

Regio Rivierenland is verantwoordelijk voor het beheer van contracten met zorgaanbieders. Als sociaal rechner is Regio Rivierenland verantwoordelijk voor toezicht en handhaving van de rechtmatige besteding van de zorggelden die beschikbaar worden gesteld. Acht gemeenten werken samen in Regio

³⁸ DVO Wmo/Jeugd tussen de gemeenten in regio Rivierenland en het regionale samenwerkingsorgaan Regio Rivierenland.

Rivierenland. Veel zorgaanbieders zijn in meerdere gemeenten binnen Regio Rivierenland werkzaam. Regio Rivierenland koppelt relevante zaken dan ook naar de verschillende gemeenten terug.

4.1.1. Verloop van de samenwerking tussen de gemeente Tiel, Regio Rivierenland en GGD

De GGD houdt toezicht op de kwaliteit van de verleende zorg. GGD-GZ doet dat in de regio Rivierenland en de regio Rijk van Nijmegen. Tiel is één van de veertien gemeenten die is aangesloten bij GGD-GZ. Vanuit accounthouderschap bij de gemeente wordt er geprobeerd te sturen op GGD-GZ, maar door de omvang van de regio is de invloed van Tiel beperkt.

Regio Rivierenland en de GGD werken veel samen. Als er bijvoorbeeld een probleem op de kwaliteit wordt ontdekt, hangt dit vaak samen met rechtmatig gebruik van zorggelden. Andersom is dit ook het geval. Er zijn dan ook korte lijnen tussen de twee organisaties. Er vindt maandelijks overleg plaats tussen contractmanagement van Regio Rivierenland en toezicht van de GGD. Als er signalen zijn, worden de gemeenten waarin de betreffende zorgaanbieder werkzaam is, proactief meegenomen. In het geval er zich problemen voordoen, worden afspraken gemaakt over welke gemeente in de lead is als moet worden opgeschaald naar het handhavingsniveau. Deze afspraken worden in samenwerking met Regio Rivierenland en de GGD gemaakt.

Drie tot vier keer per jaar vindt er ambtelijk overleg plaats tussen de ambtenaren Wmo, accounthouders Regio Rivierenland en GGD-GZ en de toezichthoudende organisaties. Hier worden kwalitatieve en financiële vragen besproken. Het overleg richt zich op onderzoeken van de GGD en de handhavingsmogelijkheden. Andere gespreksonderwerpen zijn de doorontwikkeling van het toezichtkader en de instrumenten die daarvoor ingezet worden. Bestuurlijk overleg vindt plaats via de besturen van de gemeenschappelijke regelingen.

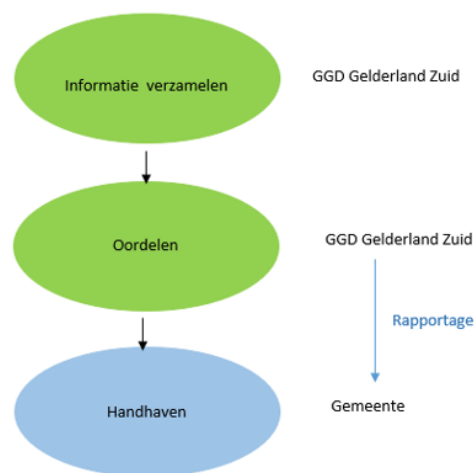
4.2. Handhavingskader na Wmo-toezicht

Het handhavingskader na Wmo-toezicht is gezamenlijk met acht gemeenten in de regio Rivierenland opgesteld en vervolgens vastgesteld door het college van Tiel in oktober 2016.

De GGD houdt reactief toezicht, wat inhoudt dat er naar aanleiding van verplichte meldingen van calamiteiten en geweldsincidenten en naar aanleiding van signalen, toezicht wordt gehouden. Het werken met signaal-gestuurd toezicht heeft als gevolg dat als de GGD langskomt, er vrijwel altijd een stevige casus voorligt. Als de GGD besluit onderzoek te doen, gaat dit in afstemming met de gemeente. Omdat een zorgaanbieder vaak door meerdere gemeenten is gecontracteerd, is er veel contact met Regio Rivierenland. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente die wat betreft het contract het meeste belang heeft of waar de aanbieder gehuisvest is, procesregisseur wordt bij de handhaving.

De GGD verzamelt informatie en kan verbetermaatregelen aan een zorgaanbieder opleggen. De GGD schrijft een rapport over de casus. Onderdeel van het rapport kan een handhavingsadvies zijn. Als niet

binnen de gestelde termijn aan de verbetermaatregelen wordt voldaan, kan worden opgeschaald naar het handhavingsniveau. Het handhavingsinstrumentarium valt vervolgens onder de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders.³⁹ Het handhavingskader na Wmo-toezicht vormt de basis voor eenduidige handhaving in de verschillende gemeenten en zorgt ervoor dat de gemeenten binnen regio Rivierenland die dezelfde Wmo-aanbieder hebben, ook dezelfde afwegingen maken wanneer er wordt opgeschaald naar handhaving.⁴⁰ Hieronder is de structuur schematische weergegeven. Dit figuur is afkomstig uit het Handhavingskader na Wmo-toezicht.



Figuur 4: Afbeelding uit Handhavingskader na Wmo-toezicht, pagina 2

4.2.1. Handhavingsinstrumentarium

Als het Wmo-toezicht overtredingen constateert, kunnen er twee vormen verbetermaatregelen worden opgelegd, namelijk: advies- of stimuleringsmaatregelen of corrigerende maatregelen. Een advies- of stimuleringsmaatregel heeft tot doel de zorgaanbieder bewust te maken van de risico's in de manier waarop hij zorg aanbiedt, terwijl de corrigerende maatregel de nadruk legt op het ongedaan maken van de overtreding. Deze verbeterpunten worden vastgelegd door Wmo-toezicht.

Als er niet aan de verbetermaatregelen wordt voldaan, kan de gemeente opschalen naar het handhavingsniveau. In het handhavingsniveau zijn er vervolgens verschillende zwaartes in maatregelen: van waarschuwing tot bestuursrechtelijke tot civielrechtelijke maatregelen. Er zijn twee vormen van een bestuursrechtelijke maatregel die worden gehanteerd: bestuursdwang en last onder dwangsom. Bestuursdwang heeft als doel het ongedaan maken van de overtreding. Bij een last onder dwangsom

³⁹ Handhavingskader na WMO-toezicht.

⁴⁰ Handhavingskader na WMO-toezicht.

wordt een verplichte betaling opgelegd. Civielrechtelijke maatregelen hebben betrekking op de contractuele afspraken die de gemeente heeft met zorgaanbieders. Als de aanbieder niet voldoet aan de afspraken en dus niet de afgesproken kwaliteit levert, kan de gemeente overgaan tot ontbinding van het contract. Door de regionale samenwerking hebben aanbieders in de praktijk altijd een overeenkomst met meerdere gemeenten. Afstemming over een handhavingsmaatregel vindt dan ook met alle gemeenten plaats waarmee de betreffende zorgaanbieder een contract heeft. Het contractbeheer en contract-/leveranciersmanagement hebben de gemeenten in de regio belegd bij Regio Rivierenland. In die hoedanigheid voert Regio Rivierenland, na afstemming met de gemeenten, een handhavingsmaatregel uit.

In de praktijk komen de zwaarste vormen van handhaving zelden voor. Vaak werkt de GGD met een verbeterplan en worden zo stappen in de goede richting gezet.



Figuur5: Afbeelding uit Handhavingskader na Wmo-toezicht, pagina 4

4.3. Bij de GGD hebben calamiteiten altijd voorrang

Het werk van de GGD is in beperkte mate gestandaardiseerd, omdat geen proactief toezicht wordt gehouden en er niet wordt ingezet op het stellen van prioriteiten. Dit is een keuze van de gemeenten, omdat in het werk van de GGD calamiteiten altijd voorrang hebben. Door calamiteiten kunnen andere onderzoeken van de GGD tijdelijk minder aandacht krijgen. Als de GGD onderzoek doet naar een zorgaanbieder in de gemeente Tiel, wordt de gemeente op de hoogte gehouden van de voortgang en vindt ook afstemming plaats met Regio Rivierenland.

4.3.1. Het handhavingsteam van de GGD komt door beperkte formatie aan weinig onderzoeken toe

Onderzoeken van de GGD kosten veel tijd. Met de huidige formatie van 4 fte van het handhavingsteam van de GGD worden rond de vijf onderzoeken per jaar afgerond.⁴¹ Met het huidige reactief toezicht kan het topje van de ijsberg worden onderzocht. In een presentatie gegeven door de GGD aan de gemeenteraden, wordt gesteld dat 7 fte nodig is om de bestaande opdracht optimaal uit te voeren.⁴² Het gesprek over extra middelen voor 2025 wordt op bestuurlijk niveau gevoerd. Hier zal de raad uiteindelijk een besluit over moeten nemen. Met de gevraagde extra middelen kan een toezichthouder worden toegevoegd aan de formatie. Het gesprek met gemeenten over het houden van proactief toezicht wordt vanuit de GGD ook aangekaart.⁴³ Met proactief toezicht kan er meer worden ingezet op preventie. De verwachting is dat dit uiteindelijk zou kunnen leiden tot minder grote onderzoeken, omdat escalatie in sommige gevallen voorkomen kan worden. Volgens de GGD zal voor de inzet van proactief toezicht bovenop de formatie 1,6 fte nodig zijn.⁴⁴

4.3.2. Er wordt signaal-gestuurd gewerkt, en niet op basis van gekozen prioriteiten

Het gesprek over prioriteiten wordt vanuit de gemeente Tiel niet gevoerd. Dat is ook logisch, gezien de keuze voor signaal-gestuurd werken. De verantwoording voor Wmo-toezicht aan de gemeente vanuit de GGD bestaat uit een jaarverslag waarin cijfers worden gepresenteerd en onderzoeken en ontwikkelingen worden toegelicht. In het jaarverslag worden geen individuele casussen besproken. De GGD deelt dit jaarverslag⁴⁵ met de gemeente Tiel. Het is vervolgens aan het college om te beslissen of dit verslag ook met de raad wordt gedeeld. De onderzoekers hebben het jaarverslag Wmo-toezicht niet terug kunnen vinden in het raadsinformatiesysteem voor de raad en concluderen dat de raad dit verslag niet heeft ontvangen. Als gemeenschappelijke regeling legt de GGD verantwoording af in de P&C-cyclus van de gemeenteraad. In de P&C-cyclus wordt verantwoording afgelegd over alle activiteiten van de GGD. Het Wmo-toezicht krijgt hierbij weinig aandacht, omdat dit slechts een klein onderdeel is van het totale takenpakket van de GGD.

De GGD is voornemens meer met data te werken op het gebied van toezicht. Hier wordt aan gebouwd, maar dit is nog niet de praktijk. Op termijn zou dit als sturingsinformatie voor gemeenten gebruikt kunnen worden. Als er wordt besloten in de toekomst wel proactief toezicht te houden, zou door data-gestuurd te werken duidelijk kunnen worden geschetst waar de prioriteiten liggen.

⁴¹ Presentatie van de GGD over Wmo-toezicht vanaf 2025.

⁴² Presentatie van de GGD over Wmo-toezicht vanaf 2025.

⁴³ Presentatie van de GGD over Wmo-toezicht vanaf 2025.

⁴⁴ Presentatie van de GGD over Wmo-toezicht vanaf 2025.

⁴⁵ Jaarverslag Wmo-toezicht GGD 2022.

4.4. De Regio Rivierenland en de gemeente Tiel stemmen veelvuldig af

Tussen de gemeente en Regio Rivierenland vindt regelmatig afstemming plaats. Dit is afstemming op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Op bestuurlijk niveau wordt gesproken over knelpunten en keuzes die moeten worden gemaakt. Tijdens reguliere overleggen gaat het niet specifiek over Wmo-toezicht. Ook zijn er reguliere overleggen met wijkteams, beleidsmatige overleggen en strategische overleggen. Naast de reguliere overleggen is er ook veel ad hoc contact voor verdere afstemming op casusniveau. Op het moment dat een casus speelt, doorloopt Regio Rivierenland verschillende fasen. In dit proces vindt regelmatig contact plaats met Tiel over de bevindingen en de volgende stappen. Hier wordt vervolgens een rapportage over opgesteld, welke wordt gedeeld met de gemeente. Als Regio Rivierenland signalen of trends ziet in de praktijk, worden deze ook besproken met de gemeente.

4.4.1. Net als de GGD houdt de Regio Rivierenland signaal-gestuurd toezicht

Er worden geen gesprekken gevoerd over het stellen van prioriteiten of sturen op resultaten. Regio Rivierenland houdt momenteel, net als de GGD, signaal-gestuurd toezicht. Deze keuze is gemaakt door de gemeenteraad van Tiel. Voor proactief toezicht is namelijk meer capaciteit nodig en dus meer beschikbare middelen. Als er signalen zijn, wordt er onderzoek gedaan. Hierbij worden geen doelen gesteld vanuit de gemeente. Dit is een politiek-bestuurlijke afweging. Als gemeenten beslissen proactief te handhaven, kan er meer worden ingezet op het stellen van prioriteiten en het sturen op inhoudelijke resultaten. De sturingsmogelijkheden als ambtelijke organisatie, college en raad zijn met signaal-gestuurd toezicht beperkt. Mochten gemeenten proactief toezicht willen houden, zal er moeten worden geïnvesteerd in formatie. Verder is het van belang dat alle gemeenten binnen de regio de opdracht voor proactief toezicht beleggen bij Regio Rivierenland (of de GGD). Zorgaanbieders zijn namelijk vrijwel altijd in verschillende gemeenten actief.

Naast de GGD legt Regio Rivierenland ook verantwoording af over haar werkzaamheden. Regio Rivierenland heeft afspraken met Tiel vastgelegd in een DVO en de verantwoording vindt dan ook plaats op basis van de DVO. De verantwoording is beperkt, omdat toezicht maar een klein deel van de taken betreft die Tiel bij Regio Rivierenland belegd heeft.

Uitgelicht: datagericht werken bij toezicht en handhaving



Een goed registratiesysteem kan een middel zijn om beleid en praktijk dicht bij elkaar te brengen. Datagericht werken op basis van een registratiesysteem en een gerichte inzet van handhaving wordt nog niet in alle gemeenten toegepast, zo blijkt uit onderzoek in 2021. Dit terwijl het toepassen van een registratiesysteem een belangrijke bijdrage kan leveren aan het plannen van toezichthoudende activiteiten op grond van de gemeentelijke prioriteiten, en ook helpt bij het monitoren van die

activiteiten.⁴⁶ Op het moment van schrijven werkt de VNG aan een handreiking voor een registratiesysteem voor rechtmatigheidstoezicht binnen de Wmo en Jeugdwet. Naar verwachting wordt deze handreiking in de loop van 2024 gepubliceerd.⁴⁷

4.5. Informatievoorziening aan de raad

4.5.1. Voor de raad is Wmo-toezicht een complex onderwerp

Het toezicht is bij verschillende samenwerkingspartners belegd, wat het voor de raad lastig maakt zicht te hebben op wie welke taak invult. Hier komt bij dat voor de GGD en Regio Rivierenland Wmo-toezicht maar een klein deel vormt van de werkzaamheden, waardoor de verantwoording aan de gemeente Tiel over de handhavingstaken niet heel uitgebreid is. Vanwege de signaal-gestuurde aanpak wordt er ook alleen verantwoording afgelegd over het aantal signalen, calamiteiten en afgeronde onderzoeken, maar niet over het behalen van inhoudelijke resultaten. De verantwoording wordt met de ambtelijke organisatie en het college gedeeld. Het is vervolgens aan het college hoe de raad wordt geïnformeerd over Wmo-toezicht.

4.5.2. De raad wordt via de P&C-cyclus en soms daarbuiten geïnformeerd over de GGD en Regio Rivierenland

De jaarstukken en begrotingen van beide organisaties komen jaarlijks naar de raad voor besluitvorming en het vaststellen van een eventuele zienswijze die wordt opgesteld door het college. In gesprekken is aangegeven dat informatieverstrekking aan de raad ook proactief plaatsvindt als er sprake is van een acute situatie. Hier kan het bijvoorbeeld gaan over een zorgwekkende ontwikkeling of trend waarover de raad geïnformeerd dient te worden.

4.5.3. Er worden weinig raadsinstrumenten ingezet op dit domein

Naar aanleiding van een rekenkamerrapport over jeugdzorg, besloot de raad in december 2022 een raads werkgroep sociaal domein in te stellen.⁴⁸ Onduidelijk is per wanneer de werkgroep is opgericht. De werkgroep heeft geen formele status. Op 23 april 2024 is het presidium geïnformeerd dat de raads werkgroep onlangs bijeen is gekomen. In de werkgroep is besproken dat er een afstemmingsoverleg met de wethouders heeft plaatsgevonden, en dat de werkgroep zich zal gaan bezighouden met agenderingsvoorstellen rondom grote en ingewikkelde onderwerpen binnen het sociaal domein, specifiek: toekomstscenario kind en gezin, hervormingsagenda jeugd, en toegang sociaal domein.⁴⁹ Hier lijkt dus geen grote rol weggelegd voor overleg over toezicht en handhaving in

⁴⁶ Necker (2021). Overkoepelende notitie onderzoek toezicht en handhaving, pagina. 4.

⁴⁷ VNG (2023). Registratiesysteem voor toezicht Wmo en Jeugdwet: <https://vng.nl/nieuws/denk-mee-registratiesysteem-voor-toezicht-wmo-en-jeugdwet>.

⁴⁸ Amendement t.a.v. Raadvoorstel eindrapport rekenkameronderzoek naar jeugdzorg, 21 december 2022.

⁴⁹ Besluitenlijst Presidium, 23 april 2024.

het sociaal domein. Over dit onderwerp worden weinig raadsinstrumenten ingezet: er zijn geen schriftelijke vragen, moties of amendementen aangetroffen.

Bijlage 1. Bronnen

Documenten

Voor een overzicht van de gebruikte documenten verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Interviews

Hieronder is een overzicht opgenomen van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken:

Wie (Functie)	Datum
Een afvaardiging van de gemeenteraad	6 maart 2024
Beleidsadviseur integrale veiligheid, strategisch adviseur veiligheid, accountmanager Avri	14 maart 2024
Afdelingsmanager vergunningen, handhavingsjurist gemeente Tiel	14 maart 2024
Adviseur sociaal domein en coördinator team ontwikkeling, beleidsadviseur jeugd en onderwijs, beleidsadviseur sociaal domein gemeente Tiel	19 maart 2024
Strateeg, teamleider handhaving, senior boa Avri	17 april 2024
Burgemeester	2 mei 2024
Sociaal rechercheur en teammanager uitvoering sociaal domein en inkoop, Regio Rivierenland	6 mei 2024
Teammanager Wmo-toezicht, GGD Gelderland-Zuid	7 mei 2024

Teammanager toezicht en milieu, beleidsmedewerker VTH, accountmanager Omgevingsdienst Rivierenland	15 mei 2024
---	-------------