

Handhaven met effect

Samenwerken, daar zit muziek in

Succesvol samenwerken in de handhaving

www.justitie.nl/rechtshandhaving



Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, onderdeel van het Ministerie van Justitie, geeft uitvoering aan het faciliterende programma Handhaven met Effect

Samenwerken, daar zit muziek in

Succesvol samenwerken in de handhaving

Colofon

Dit rapport betreft een onderzoek uitgevoerd door bureau Andersson Elffers Felix in opdracht van het programmabureau Handhaven met Effect, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van Justitie.

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
telefoon 070 370 6644

Foto omslag: Emile Luijder (Hollandse Hoogte)
Eindredactie: Miek Smilde (Polemiek Tekst en Advies)

© ministerie van Justitie, maart 2008

De auteursrechten van deze publicatie berusten bij de Staat. Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels, waarbij bronvermelding vereist is. Het gebruik van de instrumenten die onderdeel vormen van deze publicatie is vrij voor instanties van de Nederlandse overheid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
2. Toetsingskader	9
3. Selectie van thema's en cases	13
4. Thema: Handhaving in de openbare ruimte	15
5. Thema: Sociale zekerheid	19
6. Thema: Georganiseerde criminaliteit	23
7. Thema: Verkeershandhaving	27
8. Thema: Milieuhandhaving	31
9. Thema: Horecahandhaving	35
10. Thema: Integrale handhaving	39
11. Thema: Achterstandsgebieden	43
12. Conclusies	47
13. Aanbevelingen	57
14. Voorbeelden uit de praktijk	61

Bijlage: Toetsingskader vitale coalities

1. Inleiding

Het Ministerie van Justitie (programma Handhaven met Effect) wil de samenwerking in de handhaving stimuleren en faciliteren. Uitgangspunt is dat samenwerking kan leiden tot effectievere handhaving, ofwel vanwege opschaling, ofwel als gevolg van een integrale aanpak. Inzicht in bestaande samenwerkingsverbanden, de motieven erachter, het succes en het falen ervan, moet het programma Handhaven met Effect helpen beter te sturen op effectieve samenwerkingsverbanden.

Handhaven met Effect heeft daarom Andersson Elffers Felix (AEF) verzocht:

1. bestaande samenwerkingsverbanden in de handhaving te inventariseren;
2. knelpunten, succesfactoren en (ongewenste) neveneffecten te analyseren;
3. aanbevelingen op te stellen voor Handhaven met Effect.

1.1 Vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit onderzoek is:

Welke vormen van samenwerken in de handhaving zijn er, en hoe verhouden deze zich tot de verschillende doelstellingen (kostenbesparing, specialisatie, doelmatigheid, et cetera), verschillende taakgebieden en de situationele omstandigheden?

1.2 Aanpak

De aanpak bestaat uit:

- Het inventariseren en ordenen van samenwerkingsvormen in de handhaving en het signaleren van daarbij horende trends.
- Het benoemen van dilemma's binnen acht gekozen handhavingsthema's waarbij oplossingen worden gezocht in een samenwerking.
- Het formuleren van kenmerken en randvoorwaarden voor samenwerkingsverbanden binnen een specifiek handhavingsthema. Dit gebeurt op basis van casusonderzoek.
- Het toetsen van deze randvoorwaarden aan meerdere cases van samenwerkingsverbanden, met verschillende betrokkenen en in verschillende situationele omstandigheden.
- Het ordenen van algemene en themaspecifieke factoren die van invloed zijn op het al dan niet slagen van een samenwerking.
- Het adviseren over, voor het Rijk (Justitie) relevante aanknopingspunten voor het verbeteren van (de ondersteuning van) effectieve samenwerkingsvormen in de handhaving.

1.3 Opbouw rapportage

Het rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 wordt het toetsingskader verder uitgewerkt, gevolgd in hoofdstuk 3 door de selectie van thema's en cases die door AEF zijn bekeken. In de daarna volgende hoofdstukken (4 tot en met 11) worden de onderzochte thema's verder geanalyseerd door middel van een algemene beschrijving, de betrokken partijen, de specifieke vraagpunten, de samenwerkingsvormen en de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 12 worden de algemene conclusies en aanbevelingen weergegeven. Tot slot wordt in hoofdstuk 13 per casus een korte beschrijving gegeven.

2. Toetsingskader

2.1 Algemeen

Er is behoefte aan inzicht in de effectiviteit van samenwerkingsverbanden in de handhaving. Landelijke ontwikkelingen versterken deze behoefte, zoals de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO), het Gebruiksbesluit en de ontwikkeling van veiligheidsregio's. Zichtbare trends zijn de schaalvergroting door samenwerkingsverbanden tussen dezelfde partijen (clustering) en specialisatie door middel van samenwerking tussen partners in een keten.

Decentrale overheden zoeken vaak naar de beste manieren om effectiever en doelmatiger te werken. Bovendien willen zij toenemende kwetsbaarheden rond de handhavingstaken (capaciteit, juridisch backoffice) ondervangen. Enerzijds is er behoefte meer kennis te delen en aan samenwerking op een klein aantal specialistische complexe taken, anderzijds is er behoefte aan meer standaardisatie, taakuitwisseling en informatievoorzieningen voor de uitvoering van het bulkwerk.

Ervaring leert dat samenwerken niet altijd automatisch leidt tot een verbetering. Bij kleine decentrale overheden stuiten we op vormen van samenwerkingsmoeheid. Dat komt omdat bij veel samenwerkingsverbanden onvoldoende aandacht wordt geschonken aan het gezamenlijk belang dat met de samenwerking wordt gediend. Het is daarom noodzakelijk de koppeling te maken tussen de gekozen samenwerking en het beoogd effect (het doel). Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van samenwerkingsverbanden en de succes- en faalfactoren, is het daarom nodig te redeneren in een bepaalde volgorde: eerst wordt gekeken naar de inhoud en de situationele omstandigheden, vervolgens naar de gekozen vorm en pas dan naar de succes- en faalfactoren.

2.2 Toetsingskader

In Nederland zijn de afgelopen jaren vele vormen van samenwerking tot stand gekomen tussen verschillende overheden op het terrein van de handhaving. Op tal van gebieden zijn er wetten, regels en voorschriften die gehandhaafd moeten worden. De laatste jaren zijn diverse gebieden belangrijker geworden, terwijl op andere terreinen al een jarenlange traditie van handhaving (en samenwerken) bestaat.

Het is onmogelijk alle bestaande samenwerkingsvormen op alle taakgebieden in kaart te brengen en te toetsen. Vandaar dat een selectie is gemaakt door de verschillende taakgebieden heen teneinde zicht te krijgen op wat er nu in Nederland op verschillende plekken gebeurt.

Het toetsingskader voor de inventarisatie en de analyses in dit onderzoek omvat een drietal invalshoeken:

- **inhoud van de handhaving**

Elk thema, domein of wet beoogt bepaalde resultaten te boeken door middel van handhaving. Gekeken wordt of er vanuit een thema specifieke vragen zijn die effect hebben op de effectiviteit en de vorm van de samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de bevoegdheidsverdeling tussen de deelnemers aan de samenwerking of de informatievoorziening tussen de deelnemende partijen.

Gezien de doelstellingen vanuit het thema of de wet- en regelgeving dient zich dan een (gedeeltelijk) samenwerkingsmodel op: welke partijen zou het moeten betreffen, en wat moet er (minimaal) geregeld zijn om effectief en efficiënt te kunnen handhaven op dit terrein?

- **vorm van de samenwerking**

De ambities van de samenwerking (vastgelegd in doelstellingen, te behalen resultaten) moeten worden vertaald naar een effectieve en efficiënte samenwerkingsvorm. De vorm volgt dus de inhoud. Grote ambities zonder een effectieve samenwerkingsvorm met de noodzakelijke bevoegdheden en instrumenten zullen geen meerwaarde bieden, maar alleen frustratie opleveren bij de deelnemende partijen.

- **algemene vraagstukken versus specifieke vraagstukken**

Elke samenwerking op welk terrein dan ook en tussen welke partijen dan ook vereist een samenwerkingsmodel dat is gebaseerd op de verwachte meerwaarde, de doelstellingen en de effectiviteit. Dat leidt tot een bepaalde vorm die kan variëren van een overleg tot een gezamenlijke dienst. Belangrijk voor dit onderzoek is de vraag wat algemene vraagstukken zijn binnen samenwerking en wat specifieke vraagstukken zijn. Neem bijvoorbeeld de samenwerking tussen twee of meer gemeenten die een aantal succes- en faalfactoren kent, onafhankelijk van het terrein waarop wordt samengewerkt. Wordt al langer samengewerkt? Is de samenwerking vrijwillig of min of meer gedwongen? Is het een remedie voor andere problemen (bijvoorbeeld samenvoeging), is het een gevecht om bevoegdheden af te staan? Het gaat hier niet om een studie naar de voor- en nadelen van samenwerkingsvormen in algemene zin. Daarover zijn voldoende onderzoeken en studies beschikbaar. Het gaat in dit onderzoek specifiek om samenwerking in relatie tot bepaalde wet- en regelgeving of handhavingsthema's.

2.3 Analyses

De analyse van de thema's en cases in het licht van de samenwerking en vormen van samenwerking is op de volgende manier uitgevoerd.

AEF heeft een effectiviteits- en efficiëncykader opgesteld voor samenwerking. Dat is geen direct toepasbaar samenwerkingsmodel, maar een verzameling factoren die in de samenwerking op een adequate manier behandeld moeten zijn en die hebben geleid tot de samenwerkingsvorm.

De geselecteerde thema's zijn globaal uitgewerkt, zodat duidelijk wordt welke vraagstukken vanuit dat thema direct invloed hebben op de samenwerking. Anders gezegd: als op die vragen geen adequaat antwoord is gevonden in de samenwerking, zal de effectiviteit/efficiency (sterk) suboptimaal zijn. Een voorbeeld is de informatievoorziening. Als partijen in de samenwerking inzicht moeten hebben in elkaars gegevens (bijvoorbeeld bij handhaving in een keten), moet de informatie-uitwisseling daarop zijn toegesneden en zijn ingebed in de samenwerking.

Vanuit de geselecteerde thema's kan op die manier een goede relatie en verbinding met het gewenste samenwerkingsmodel worden gevonden. Niet in de zin van een uitgewerkte ideaaltypische samenwerkingsvorm, maar wel in de vorm van een beschrijving van vraagstukken die in de samenwerking geregeld moeten zijn in relatie tot het thema.

De inventarisatie van huidige samenwerkingsvormen in de handhaving wordt naast de analyses gelegd om te zien hoe dit in de praktijk is aangepakt en opgelost. Dit levert een beeld van goede en wellicht ook minder goede voorbeelden op. AEF heeft acht cases uitgebreid bekeken en naast de analyses gelegd. Daarnaast zijn er nog enkele tientallen samenwerkingsverbanden op een globalere manier naast de analyses gelegd, waarbij specifiek naar de vraagstukken vanuit het thema is gekeken. Dat levert een mooi beeld op van hoe er in de praktijk met deze vraagstukken is en wordt omgegaan.

2.4 Effectiviteits- en efficiencykader

Het kader voor de beoordeling van de samenwerking in het algemeen (dus zonder inkleuring vanuit een bepaald thema) bestaat uit diverse onderdelen, samengevoegd in twee clusters. Allereerst het cluster effectiviteit met elementen die erop zijn gericht om de samenwerking effectief te kunnen laten zijn. Het tweede cluster is gericht op de efficiency: de samenwerking wordt dan bezien vanuit het perspectief van doelmatigheid (slimmer, sneller, goedkoper).

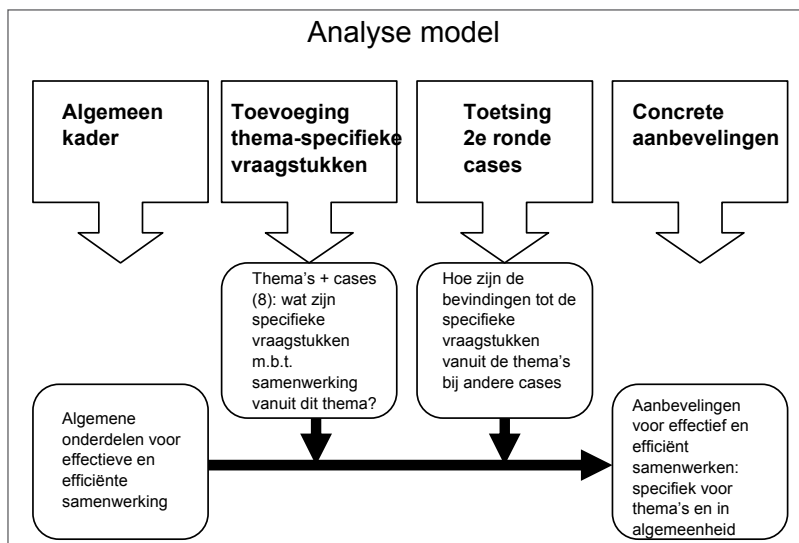
Effectiviteit

- De partijen die er in het kader van de handhaving toe doen, werken samen.
 - de juiste partijen aan tafel
- De verdeling van bevoegdheden is afgestemd op de te bereiken (gebieds- of thematische) doelen op het terrein van beleid, preventie, signalering, beoordeling en sanctionering.
 - de bevoegdheden zijn afgestemd op doelstellingen
- De samenwerkingsvorm is afgestemd op de te bereiken doelen en de te verdelen bevoegdheden: uitwisseling, afstemming, uitvoering samen, mandateren.
 - de samenwerkingsvorm is afgestemd op doelstellingen en bevoegdheden
- Relevante kennis wordt uitgewisseld.
 - openheid

Efficiëntie

- Als dat vanuit schaaloverwegingen nodig is, zijn de taken (mensen en middelen) gebundeld.
 - juiste schaalniveau
- Mensen en middelen zijn samengevoegd om professioneel / specialistisch te kunnen werken.
 - professionalisering
- Er zijn voldoende instrumenten aanwezig (en worden ontwikkeld) om de taken te kunnen uitvoeren en de doelstellingen te verwezenlijken, waaronder informatie/bestanduitwisseling.
 - voldoende instrumenten
- Er is duidelijkheid over waar taken liggen en wie de verantwoordelijkheid draagt.
 - duidelijke bevoegdhedenstructuur
- Er is openheid over de inzet van mensen en middelen (wat wordt gedaan tegen welke kosten).
 - heldere exploitatie

Schematisch ziet het analyse- en toetsingsmodel er als volgt uit:



3. Selectie van thema's en cases

3.1 Selectie

Door middel van bureauonderzoek is een algemene inventarisatie gemaakt van samenwerkingsvormen en handhavingsthema's. Daaruit is een groslijst gekomen van uiteenlopende vormen en thema's.

Na een eerste selectie van bruikbare en minder bruikbare gevallen, hebben wij gekeken naar :

- twintig handhavingsthema's, zoals afval, bijstandsfraude, brandveiligheid;
- de intensiteit van de samenwerking (overleg, uitwisseling, afstemming/programming, mandatering);
- het niveau van de samenwerking (beleid of uitvoering).

Uit circa vijftig cases, verdeeld over de verschillende categorieën en thema's, zijn in overleg met de begeleidingscommissie acht thema's gekozen die verder onderzocht zouden worden.

3.2 Thema's

De eerste selectie leverde de volgende thema's op waarop samengewerkt wordt: achterstandswijken, afval, bijstandsfraude, brandveiligheid, georganiseerde criminaliteit, hennepcultuur, horecahandhaving, integrale handhaving, jeugdoverlast, leerplicht, milieu, prostitutie, ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen, stationsveiligheid, veiligheid openbaar vervoer (OV), verkeersveiligheid, vrijplaatsen en water (signaaltoezicht).

Bij de definitieve keuze voor de acht thema's is in het bijzonder gelet op:

- De maatschappelijk relevantie van het thema; het betreft een actueel vraagstuk in de handhaving dat maatschappelijke betekenis heeft.
- Meervoudige problematiek; er is sprake van de noodzaak om meer partijen te betrekken of er zijn meerdere samenwerkingoplossingen mogelijk.
- De aansluiting bij het Programma Eenduidig Toezicht; er is gekeken naar vraagstukken die aansluiten op de thema's van het Programma Eenduidig Toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De betrokkenheid van verschillende overheidslagen; er is sprake van combinaties van betrokkenen. In sommige gevallen betreft het thema's die een samenwerking tussen twee gemeenten (clustering) vereist, in sommige gevallen betreft het samenwerking tussen verschillende overheidslagen en partners, zoals de gemeente, de provincie, een waterschap en het Rijk.

De uiteindelijk gekozen thema's zijn:

1. Achterstandswijken
2. Georganiseerde criminaliteit
3. Horecahandhaving
4. Integrale handhaving
5. Milieuhandhaving
6. Openbare ruimte
7. Sociale zekerheid
8. Verkeershandhaving

3.3 Cases

Bij de selectie is getracht zoveel mogelijk verschillende samenwerkingsvormen te toetsen. Daartoe hebben we onderscheid gemaakt naar:

- de samenwerkingsintensiteit (overleg, uitwisseling, afstemming/programmering, mandatering);
- het samenwerkingsniveau (beleid of uitvoering);
- de betrokken partners (tussen gelijke overheden, met verschillende overheden).

Bij de selectie is tevens gekozen voor een zo breed mogelijke spreiding van type cases over de verschillende categorieën.

Gemeente Den Bosch	Achterstandswijken
Gemeente Leeuwarden	Achterstandswijken
Gemeente Rotterdam	Achterstandswijken
Gemeente Utrecht	Achterstandswijken
Gemeente Amsterdam	Georganiseerde criminaliteit
Gemeente Den Haag	Georganiseerde criminaliteit
Gemeente Leeuwarden	Georganiseerde criminaliteit
Regio Limburg Zuid	Georganiseerde criminaliteit
Gemeente Amsterdam	Horecahandhaving
Gemeente Apeldoorn	Horecahandhaving
Gemeente Helmond	Horecahandhaving
Gemeente Zwolle	Horecahandhaving
K5 gemeenten	Integrale handhaving
Gemeente Moerdijk	Integrale handhaving
Gemeente Nederweert	Integrale handhaving
Gemeente Tilburg	Integrale handhaving
Gemeente Zwolle	Integrale handhaving
Gemeente Maastricht	Milieuhandhaving
Gemeente Wieringen	Milieuhandhaving
Milieudienst Zuid Holland Zuid	Milieuhandhaving
Seph Overijssel	Milieuhandhaving
Veiligheidsregio Zuid-Holland	Milieuhandhaving
Waterschap en Regio Rivierenland	Milieuhandhaving
Gemeente Den Haag	Openbare ruimte
Gemeente Dordrecht	Openbare Ruimte
Gemeente Heemstede	Openbare Ruimte
Gemeente Roosendaal	Openbare Ruimte
Gemeente Smalingerland	Openbare ruimte
Sociale Recherche Delft Zoetermeer	Sociale Zekerheid
Sociale Recherche Deventer	Sociale Zekerheid
Sociale Recherche Groningen	Sociale Zekerheid
Sociale Recherche Twente	Sociale Zekerheid
Provincie Brabant	Verkeershandhaving
Provincie Friesland	Verkeershandhaving
Provincie Utrecht	Verkeershandhaving
Provincie Zeeland	Verkeershandhaving
Provincie Zuid-Holland	Verkeershandhaving

4. Thema: Handhaving in de openbare ruimte

4.1 Algemene beschrijving

Handhaving in de openbare ruimte is een actueel thema. In veel gemeenten wordt gewerkt volgens de trits schoon, heel en veilig. De handhaving is vaak afgestemd op gebieden (wijken), omdat elke wijk of buurt een andere aanpak vergt. Qua handhaving spelen er veel verschillende zaken. In de Algemene Plaatselijke Verordening worden veel regels gesteld, bijvoorbeeld over het aanbieden van afval, honden, vuilstorringen, geluidsoverlast en parkeren. De gemeenten pakken dit verschillend op, afhankelijk van de problemen die in de gemeente of een gebied spelen. In hoofdzaak betreft dit een handhavingsterrein waarop vooral de gemeente (bestuursrechtelijke handhaving gemeenteregels) en de politie (strafrechtelijke handhaving) een belangrijke rol spelen. Het is uiteraard mogelijk de handhaving integraler aan te pakken en andere partijen erbij te betrekken.

Betrokken partijen

Bij de handhaving in de openbare ruimte zijn in ieder geval de gemeente en de politie betrokken. Beide hebben daar bevoegdheden. De gemeente met name op het bestuursrechtelijke terrein vanuit de Algemene Plaatselijke Verordening en de politie op het strafrechtelijke vlak. Op specifieke terreinen (wetten, regelgeving) kunnen ook andere partijen een rol spelen voor wat betreft informatie, bevoegdheden of capaciteit.

In het onderstaande schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten en handhavingscapaciteit bezitten.



4.3 Specifieke vragen die belangrijk zijn voor de samenwerking

<p>Effectiviteit: juiste partijen aan tafel</p> <p>Combinatie minimaal tussen gemeente en politie</p>	<p>Handhaving op het terrein van schoon, heel en veilig vereist in ieder geval een goede samenwerking tussen gemeente en politie. Door het combineren van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving kan er effectief worden opgetreden. Als de ene partij veel aanwezig is en consequent handhaaft, moet dat ook voor de andere partij(en) gelden. Anders is van een integrale aanpak (en effectiviteit) geen of onvoldoende sprake.</p>
--	---

<p>Voldoende instrumenten?</p> <p>Beschikbaarheid informatie</p>	<p>Zowel gemeente als politie hebben informatie tot hun beschikking die samen tot een effectieve handhaving kan leiden. Informatie kan gebundeld worden en kan leiden tot een betere opsporing van overtredingen. In de samenwerking tussen gemeente en politie moet dat structureel goed zijn geregeld.</p>
<p>Verdeling bevoegdheden afgestemd op doelstelling</p> <p>Combinatie van bevoegdheden</p>	<p>Gemeente en politie hebben beide de beschikking over verschillende opsporingsbevoegdheden. Door deze in samenhang te brengen kan er effectief en efficiënt worden opgetreden.</p>
<p>Juiste schaalniveau</p> <p>Capaciteit</p>	<p>De politie heeft vaak niet de tijd om in de openbare ruimte te handhaven op punten die voor burgers en gemeente belangrijk zijn. Dit wordt opgevangen door samenwerking: gemeentelijke bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) hebben soortgelijke handhavingsbevoegdheden als de politie, maar hun prioriteiten worden door de gemeente gesteld.</p>

4.4 Samenwerkingsvormen

Bij de samenwerking tussen de gemeente en de politie in de openbare ruimte gaat het met name om het maken van goede afspraken over de inzet van beide partijen en het gecombineerde gebruik van bevoegdheden.

- *Samenwerking alleen tussen politie en gemeente:*
hier gaat het om informatie-uitwisseling en opvang van het capaciteitstekort bij de politie (Den Haag, Heemstede)
- *Samenwerking tussen politie en meerdere gemeenten:*
hier gaat het vaak om (gemeente)grensoverschrijdende problemen, zoals overlast van drugstoeristen in grensgemeenten (Roosendaal en Bergen op Zoom).
- *Samenwerking tussen gemeente en lokale partners* (zoals brandweer, woningcorporaties, bedrijven, politie) is nuttig om tot een integrale aanpak te komen (Smallingerland). De brandweer is er dan voor de fysieke veiligheid, terwijl de gemeentelijke BOA's voor de sociale veiligheid zorgen. Woningcorporaties kunnen iets aan de fysieke leefomgeving doen, terwijl bedrijven- en wijkplatforms over informatie beschikken en behoeften kunnen aangeven.

4.5 Conclusies

Waarom wordt er samengewerkt?

In dit thema wordt zowel samengewerkt vanuit effectiviteits- als efficiencyoverwegingen.

Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?

De samenwerkingsvorm en de inhoud van de samenwerking is sterk lokaal bepaald, afhankelijk van de lokale vraagstukken.

Wat zijn specifieke aandachtspunten in de samenwerking op dit thema?

De gemeente zou regie moeten voeren en ambities en doelstellingen voor een gebied moeten formuleren. Vervolgens moeten daarbij de benodigde partijen worden betrokken en waar nodig en mogelijk moet een samenwerkingsvorm worden gezocht.

4.6 Aanbevelingen

De gebiedsgerichte aanpak van buurten en wijken is sterk in opkomst. De meerwaarde daarvan is groot, zowel vanuit het oogpunt van effectiviteit als van efficiency.

Het initiatief kan van verschillende partijen komen: bijvoorbeeld de politie, de gemeente of een woningcorporatie. De benodigde aanpak verschilt uiteraard ook per gebied, afhankelijk van de vragen die er spelen en de intensiteit van de problemen. Het gevaar bestaat dat de aandacht slechts op één terrein wordt gericht, terwijl het effectiever en efficiënter kan zijn een integrale handavingsaanpak te kiezen. Voor lokale partijen kan het handig zijn hierover een scan te laten uitvoeren. De ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken kunnen stimuleren dat meer gemeenten hieraan structureel aandacht besteden. De scan zou er als volgt kunnen uitzien:

Stap 1

De gemeente maakt een overzicht van wijken waar een integrale handhaving aan de orde zou kunnen zijn.

Stap 2

De gemeente bepaalt per wijk haar ambities en de doelstellingen op handhavingsterrein en geeft daaraan een kwalificatie: er is meer nodig, er is hetzelfde nodig (het gaat goed), of er is minder nodig.

Stap 3

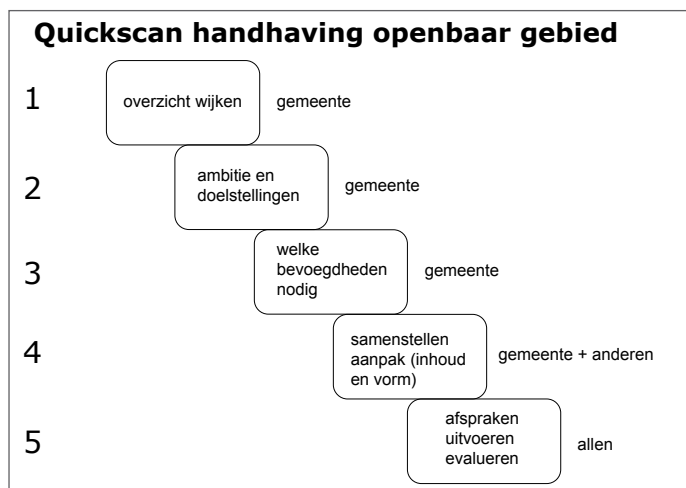
Op basis van stap 2 onderzoekt de gemeente welke bevoegdheden (en partijen) nodig zijn om de doelstellingen te kunnen bereiken.

Stap 4

De gemeente verzamelt de partijen uit stap 3 en bespreekt samen de gewenste aanpak. Wie kan wat leveren? Is een structurele samenwerkingsvorm nodig? Zo ja, welke? Missen er partijen/bevoegdheden? Welke schaalniveau is wenselijk? Welke informatie is nodig? Alle onderwerpen uit het effectiviteits- en efficiencymodel worden langsgelopen. Wat zou elke partij moeten doen om een samenwerkingspartner te kunnen zijn?

Stap 5

Vastleggen afspraken, uitvoering en evaluatie.



5. Thema: Sociale zekerheid

5.1 Algemene beschrijving

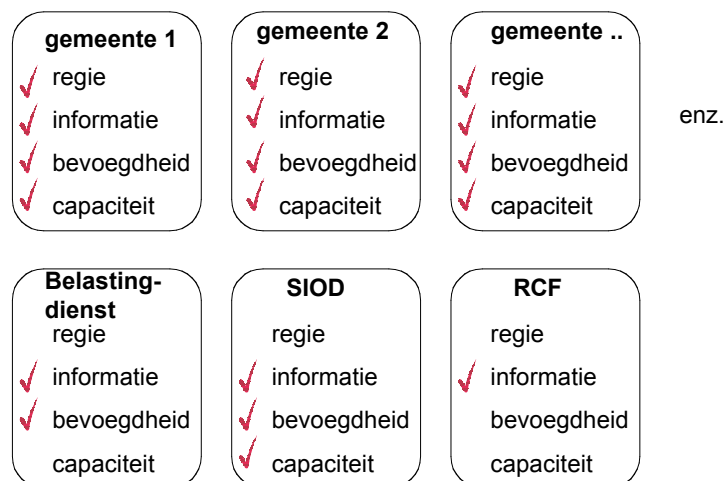
Elke gemeente is verantwoordelijk voor de toepassing en de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. Zij beoordeelt of burgers recht hebben op een uitkering en keert deze uit. Uit deze complexe wetgeving vloeit voort dat gemeenten ook controleren of burgers onrechtmatig inkomensondersteuning verkrijgen. Frauderen met uitkeringen heeft vaak met meer vormen van fraude te maken, waardoor er ook raakvlakken zijn met andere instanties zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) en de Arbeidsinspectie.

Op landelijke niveau is de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) werkzaam, gericht op grootschalige en complexe fraude (werknemersverzekeringen, volksverzekeringen, sociale voorzieningen en arbeidsmarktregelingen).

5.2 Betrokken partijen

De samenwerking op het terrein van uitkeringsfraude betreft in eerste instantie de gemeenten. Welke dat zijn en hoeveel gemeenten zijn betrokken, is afhankelijk van de lokale of regionale omstandigheden. Bij dit thema is vooral de schaal het belangrijkste samenwerkingscriterium. Daarnaast kunnen ook andere partijen worden toegevoegd. Structureel lijkt dat niet voor te komen. Wel zijn er ad hoc relaties die leiden tot samenwerking op het niveau van projecten, onder andere met de Belastingdienst, de SIOD, het UWV en het Regionale Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF).

In het onderstaande schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten of handhavingscapaciteit bezitten.



5.3 Specifieke vragen die belangrijk zijn voor de samenwerking

Schaalniveau Schaal voor professionaliteit	Binnen dit handhavingsterrein is vooral de schaal een belangrijk criterium om professionaliteit en efficiëntie te bewerkstelligen. Veel gemeenten zijn te klein om een professioneel rechteam op te richten en op de been te houden.
Bevoegdheden afgestemd op doelstellingen Bevoegdheden	Essentieel is dat alle bevoegdheden die samenhangen met de handhaving op dit terrein binnen de samenwerking worden gebracht. Zonder volledige bevoegdheden kan van een effectieve en efficiënte handhaving niet of onvoldoende sprake zijn.
Samenwerkingsvorm afgestemd op doelstellingen en bevoegdheden Eenduidig beleid / programmering	Binnen de samenwerking moet sprake zijn van een eenduidig, samen opgestelde programmering of beleid. Dat maakt het mogelijk bredere projecten uit te voeren, die gemeentegrenzen overstijgen. Dat is effectief en efficiënt.
Voldoende instrumenten Informatie-uitwisseling	Uitkeringsfraude is vaak onderdeel van andere soorten (inkomensgerelateerde) fraude. Dat betekent dat vanuit de samenwerking op dit terrein ook vaak moet worden samengewerkt met andere instanties. Voor die samenwerking moeten goede, structurele afspraken aanwezig zijn over het koppelen van bestanden en het uitwisselen van informatie.

5.4 Samenwerkingsvormen

De samenwerking op het thema sociale zekerheid is vooral een structurele, formele samenwerking tussen gemeenten. Hoe de samenwerkingsrelatie wordt vormgegeven, is sterk afhankelijk van de lokale context:

- *Intergemeentelijke samenwerking* (Delft-Zoetermeer)
Twee of meer gemeenten sluiten een convenant waarin wordt afgesproken dat zij op dezelfde manier werken, om zo eventuele capaciteitsproblemen te kunnen opvangen.
- *Centrumgemeente* (Twente, Deventer, Delft)
De sociale recherche wordt ondergebracht bij één van de deelnemende (grotere) gemeenten.
- *Gezamenlijke dienst* (regio Groningen)
In de regio is gekozen voor een gezamenlijke zelfstandige dienst.

5.5 Conclusies

Waarom wordt er samengewerkt?

De samenwerking op dit thema vindt voornamelijk plaats vanwege efficiencyoverwegingen: het creëren van voldoende schaal om professioneel te kunnen werken.

Hoe komt de samenwerking tot stand?

De samenwerkingsvorm wordt bepaald door de lokale en regionale context, zoals bestaande relaties tussen gemeenten, andere samenwerkingsvormen en dergelijke. De inhoud van de samenwerking omvat meestal het totale pakket (beleid, programmering, uitvoering).

Wat zijn specifieke aandachtspunten in de samenwerking op dit thema?

Het belangrijkste knelpunt betreft de samenwerking met andere partijen die informatie hebben over mogelijke fraudeurs, zoals de Belastingdienst. De samenwerking komt vaak niet verder dan projectniveau waarover telkens opnieuw afspraken gemaakt moeten worden.

5.6 Aanbevelingen

Samenwerking op het terrein van sociale zekerheid heeft meerwaarde voor gemeenten en andere partijen. Op twee manieren kan deze samenwerking worden gestimuleerd:

- 1 Het aanbieden van een afwegingsmodel voor gemeenten aan de hand waarvan zij kunnen bepalen of er voldoende schaal aanwezig is om deze taak professioneel te kunnen uitvoeren. Divosa, een vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken, heeft hierover recent een publicatie uitgegeven (november 2007) met de titel 'De mythe van de schaal'.
- 2 De samenwerking van gemeenten met andere partijen zoals de Belastingdienst en het SIOD kan gefaciliteerd worden door te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om een standaard-overeenkomst samen te stellen, die lokaal of regionaal kan worden toegepast voor de uitwisseling van informatie en gegevens.

6. Thema: Georganiseerde criminaliteit

6.1 Algemene beschrijving

Met de invoering van de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) is het mogelijk geworden de georganiseerde criminaliteit adequater aan te pakken voor zover die criminaliteit raakt aan de vergunningverlening door overheden. Deze handhaving omvat samenwerking tussen gemeenten, de politie en het openbaar ministerie. Met de Wet Bibob in de hand is echter nog niet een sluitende aanpak gerealiseerd, aangezien de georganiseerde criminaliteit niet alleen via vergunningverlening in aanraking komt met de “bovenwereld”. Op verschillende plekken in Nederland wordt daarom nagedacht over en gewerkt met uitgebreidere vormen van samenwerking om de georganiseerde criminaliteit beter te kunnen bestrijden.

6.2 Betrokken partijen

Bij een samenwerking op het terrein van de georganiseerde criminaliteit zijn in ieder geval de politie en de gemeente betrokken. Beiden hebben daar bevoegdheden. De gemeente op het bestuursrechtelijke vlak en de politie op het strafrechtelijke vlak. Op specifieke terreinen (wetten, regelgeving) kunnen ook andere partijen betrokken zijn voor wat betreft informatie, bevoegdheden of capaciteit. Genoemde partijen zijn de Belastingdienst, de Vreemdelingenpolitie, de FIOD, de SIOD, omliggende gemeenten en de Kamer van Koophandel.

Buiten de overheid zijn er afspraken met uitzendbureaus, energiebedrijven en banken.

In het onderstaande schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten of handhavingscapaciteit bezitten.

gemeente	politie	anderen
✓ regie	regie	✓ regie
✓ informatie	✓ informatie	✓ informatie
✓ bevoegdheid	✓ bevoegdheid	✓ bevoegdheid
✓ capaciteit	✓ capaciteit	✓ capaciteit

6.3 Specifieke vragen die belangrijk zijn voor de samenwerking

De juiste partijen aan tafel	Minimaal nodig in deze samenwerking zijn de bevoegdheden van de gemeente en de politie en het openbaar ministerie.
Voldoende instrumenten Informatie-uitwisseling	Georganiseerde criminaliteit komt tot uiting op plekken die de legale bovenwereld raken. Vaak gaat dat samen met andere vormen van fraude. Voor de opsporing van illegale (witwas)situaties is het nodig zicht te hebben op opvallende geldstromen en transacties. Deze informatie ligt bij verschillende partijen. Voor die samenwerking

	moeten goede, structurele afspraken aanwezig zijn over het uitwisselen van informatie.
Schaalniveau Schaal voor professionaliteit	Binnen dit handhavingsterrein is vooral de schaal een belangrijk criterium om professionaliteit en efficiëntie te bewerkstelligen. Veel gemeenten zijn te klein om professioneel op te sporen.

6.4 Samenwerkingsvormen

De samenwerking op het thema georganiseerde misdaad is vooral een structurele, formele samenwerking tussen een gemeente en een instelling:

- **Convenant (Den Haag, Venlo)**
Tussen de gemeente en diverse partijen bestaat een convenant gericht op informatie-uitwisseling. Het gaat om de Belastingdienst, de vreemdelingenpolitie, de FIOD, de SIOD en uitzendbureaus, de rijksdienstwegverkeer en omliggende gemeenten.
- **Intergemeentelijke samenwerking (Den Haag-Westland)**
Twee gemeente wisselen informatie uit over de infrastructuur van illegalen. Bij de ene gemeente werken illegalen, in de andere gemeente wonen ze.
- **Regiosamenwerking (Limburg Zuid)**
In de regio wordt samengewerkt met ministeries om lokale projectteams beter te kunnen faciliteren.

6.5 Conclusies

Waarom wordt er samengewerkt?

In dit thema wordt zowel samengewerkt vanuit effectiviteits- als efficiencyoverwegingen.

Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?

Samenwerking in de georganiseerde criminaliteitsbestrijding vindt vaak plaats tussen partners van gelijke schaal. De samenwerkingsvorm bestaat uit een convenant tussen meerdere partijen op lokaal niveau. Het initiatief ligt bij de gemeente of de politie. Het landelijk beleid is erop gericht de aanpak van georganiseerde criminaliteit regionaal te versterken.

Wat zijn specifieke aandachtspunten in de samenwerking op dit thema?

- Bij informatie-uitwisseling spelen cultuuraspecten een rol. Zo hanteert bijvoorbeeld de Belastingdienst striktere normen over informatie-uitwisselingen dan andere instellingen.
- De bestuurlijke aanpak biedt veel mogelijkheden om zaken aan te pakken. Zij vereist echter wel een investering om er mee te leren omgaan. Bepalend voor het succes van de aanpak is het vertrouwen dat politie, justitie en het openbaar bestuur in elkaar hebben. Dit laat soms te wensen over. Hierdoor komen samenwerkingsverbanden niet van de grond.

6.6 Aanbevelingen

Het succes van de samenwerking waarbij informatie-uitwisseling aan de orde is, ligt voor een groot deel in het vertrouwen dat de partners in elkaar hebben. De langdurige (lokale) relaties, kennis van de lokale problematiek en korte lijnen zijn van invloed op de effectiviteit.

Samenwerking op het terrein van georganiseerde criminaliteit heeft meerwaarde voor gemeenten en andere partijen. De regie voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ligt bij de gemeente. Er zijn diverse manieren om een effectieve samenwerking te bevorderen:

1. Door bepaalde methoden te ontwikkelen met de politie en de gemeenten, kan Justitie stimuleren dat er meer analyse plaatsvindt en er meer inzicht in de branches komt die mogelijk met de georganiseerde criminaliteit te maken hebben. Dit kan samengaan met landelijke thematische acties.
2. Justitie kan de samenwerking tussen partijen faciliteren door te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een systematische aanpak en standaardovereenkomsten op te stellen rond informatie-uitwisseling en bevoegdheden gericht op branches.
3. Fysieke nabijheid van partijen lijkt telkens weer een goede basis voor samenwerking als blijkt dat culturen tussen partners verschillen. De veiligheidshuizen zijn hiervan een voorbeeld. Justitie kan de ontwikkelingen op dit terrein stimuleren, monitoren, faciliteren en evalueren, opdat niet overal opnieuw het wiel wordt uitgevonden.

7. Thema: Verkeershandhaving

7.1 Algemene beschrijving

Het verkeersveiligheidsbeleid berust volgens het concept “Duurzaam Veilig” op de beïnvloeding van de drie factoren: mens, weg en voertuig. Maatregelen op het gebied van de infrastructuur, zoals verkeersborden, wegbelijning en verlichting, zijn voorwaardenscheppend, terwijl educatie (preventief) en handhaving (repressief) het menselijk gedrag beogen te beïnvloeden.

Waar regelgeving voor veilige voertuigen op nationaal en Europees niveau plaatsvindt, worden infrastructuur, handhaving en educatie eerder regionaal gestuurd. Dat komt omdat op kleinere, regionale schaal eerder een gedeeld probleembesef aanwezig is. Dit is in 2005 met de Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) beter tot uitdrukking gekomen. De zogenaamde Kaderwetgebieden (provincies, regio's, stadsgewesten) krijgen geen van tevoren geormerkte projectfinanciering meer, maar één grote uitkering. Ze kunnen vervolgens zelf kiezen hoe ze de beschikbare gelden het meest doelmatig kunnen verdelen over de diverse verkeersveiligheidsprojecten.

Zoals gezegd richten deze projecten zich op afstemming tussen drie pijlers: infrastructuur, handhaving en educatie. De wegbeheerders (provincies, gemeenten, waterschappen, Rijkswaterstaat) zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de wegen, terwijl politie en justitie verantwoordelijk zijn voor de handhaving.

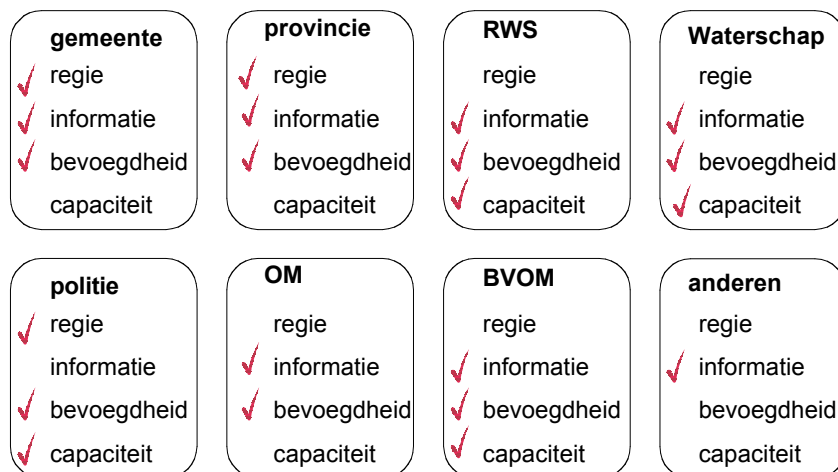
De verschillende provinciale en regionale verkeersveiligheidsprojecten zijn gericht op afstemming tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom. Het idee achter deze integrale benadering van het verkeersveiligheidsbeleid is dat samenwerking tussen handhavers en wegbeheerders tot grotere efficiëntie en effectiviteit leidt, met minder verkeersslachtoffers als gevolg.

7.2 Betrokken partijen

De betrokken partijen bij de verkeershandhaving kunnen in vier categorieën worden verdeeld:

- *wegbeheerders*
gemeente, provincie, Rijkswaterstaat en waterschappen die verantwoordelijk zijn voor de infrastructuur (uitvoering)
- *handhavers*
de politie is verantwoordelijk voor de opsporing, het OM voor de vervolging. Het Bureau Verkeershandhaving OM (BVOM) adviseert over wet- en regelgeving op het gebied van verkeersveiligheid en hoe deze effectief te handhaven is. De samenwerking spitst zich dan toe op de afstemming en afweging tussen respectievelijk infrastructurele maatregelen en handhaving. Een van de vragen is hoe de behoefte aan handhaving kan aansluiten op de capaciteit van de handhavers.
- *regionale en provinciale Organen Verkeersveiligheid*
al naar gelang de plaatselijke situatie zijn deze ROV's platforms voor informatie-uitwisseling of afstemming, of werkelijk regisseurs.
- *organisaties uit het maatschappelijk middenveld*
bijvoorbeeld VVN, ANWB, Fietsersbond en dergelijke. Deze dienen als informatieverstrekkers en overlegpartners.

In onderstaand schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten of handhavingscapaciteit bezitten.



7.3 Specifieke vragen die belangrijk zijn voor de samenwerking

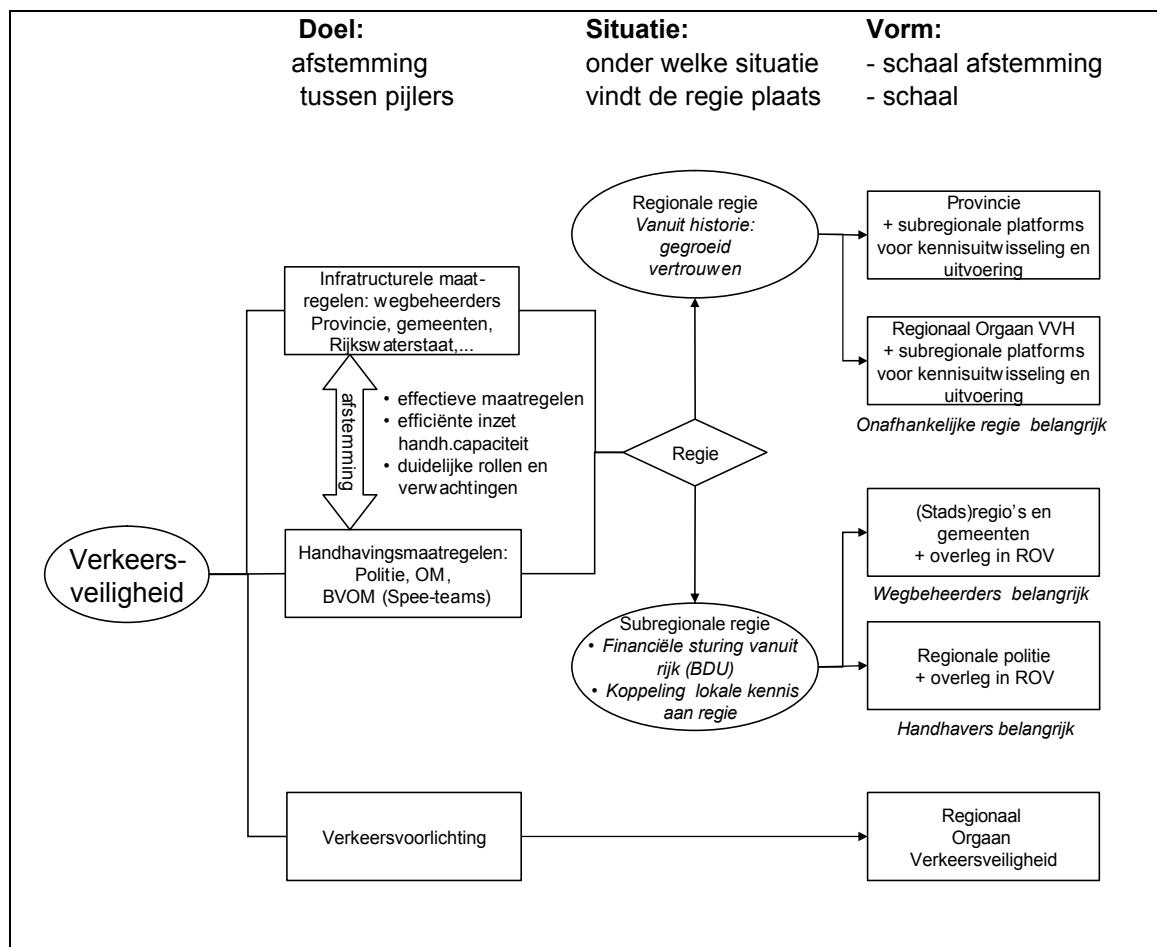
Efficiëntie: afstemming tussen benodigde bevoegdheden Minstens provincie/gemeenten en politie nodig	De meest essentiële vraag in de verkeershandhaving is hoe de handhavings-bevoegdheid van politie en justitie zo efficiënt mogelijk aansluit op de bevoegdheden van de wegbeheerders. De wegbeheerders kunnen zelf de verkeersveiligheid alleen maar beïnvloeden door infrastructurele maatregelen, terwijl handhavingsmaatregelen misschien effectiever zijn, en omgekeerd. Belangrijk hierbij is dat er geen inmenging in elkaars bevoegdheden optreedt.
Informatie-uitwisseling Wordt het juiste instrument ingezet?	Dit geldt ook voor de vraag waar de regie moet liggen: een te hoog regieniveau kan door lagere overheden ervaren worden als inmenging van bovenaf. Een belangrijk afstemmingspunt tussen handhavers en beheerders zijn de vragen waar gevaarlijke locaties zijn, welke infrastructurele maatregelen moeten worden genomen of wat er op het gebied van handhaving moet gebeuren en wat de effecten zijn.
Schaalniveau Vindt de regie plaats waar de kennis zit?	Voor de schaal van de samenwerking is het van belang te weten op welk niveau de meeste kennis over de infrastructuur en de veiligheids-omstandigheden aanwezig is. Indien de provincie regievoerder is, moet er dus een goede afstemming tussen provinciaal en regionaal niveau zijn.
Capaciteit Afstemming behoeften	De behoefte van wegbeheerders aan handhaving sluit niet altijd aan op de capaciteit van politie en justitie, zodat afstemming en prioritering van belang zijn. Omdat het BVOM handhavingscapaciteit in handen heeft en verdeelt, moet het ook betrokken zijn.

7.4 Samenwerkingsvormen

Op het terrein van de verkeersveiligheid zijn er in de casestudies verschillende samenwerkingsvormen geconstateerd. Afhankelijk van de problematiek bevinden deze zich op verschillende schaalniveaus:

- *Provinciale/gewestelijke samenwerking en regie* (Friesland, Zuid-Holland).
De provincie (en stadsgewesten) fungeert als regisseur, met eventueel subregionale afstemmingsplatforms om op operationeel schaalniveau korte lijnen voor kennis- en informatie-uitwisseling te waarborgen.
- *Regie bij apart regionaal of provinciaal Orgaan Verkeersveiligheid* (ROV Zeeland).
ROV als regisseur en/of afstemmingsplatform om te zorgen dat in het regievoerend orgaan alle rollen (wegbeheerders, handhavers, maatschappelijk middenveld) vertegenwoordigd zijn. Dit waarborgt een zekere vorm van onpartijdigheid. Ook bij deze samenwerkingsvorm worden de operationele zaken in subregionale gremia afgestemd.
- *Regiosamenwerking* (Utrecht, Brabant).
Hier liggen de regie en de afstemming bij subregionale bestuursorganen (gemeenten en dergelijke). Afhankelijk van de situatie kunnen gemeenten, regionale bestuursorganen of de politie trekkers zijn. Deze trekkers hebben geen beleidsbepalende rol, maar faciliteren de uitwisseling van informatie, waardoor speerpunten kunnen worden geformuleerd. Voor dit doel zijn ook de oude ROV's op de één of andere manier blijven bestaan. Deze vorm gaat het minst ver.

Stroomschema: vormen per situatie



7.5 Conclusies

- *Waarom wordt er samengewerkt?*

De samenwerking komt tot stand uit efficiency-overwegingen. Om het verkeer veiliger te maken, is het soms beter om in infrastructurele maatregelen te investeren, terwijl het op andere plaatsen handiger is om te handhaven. De wil tot samenwerken is altijd al vanaf het begin aanwezig bij zowel de wegbeheerders als bij de handhavers.

- *Hoe komt de samenwerking tot stand?*

Omdat de aard van de verkeersveiligheidsvraagstukken regionaal is, vindt de samenwerking op dat niveau plaats. De wet BDU is een krachtig middel gebleken om op deze samenwerking te sturen. In een aantal pilots is duidelijk geworden waar de regie het beste kan liggen: bij de provincie, een onafhankelijk orgaan (ROV) of bij de regio's (clusters van gemeenten). Soms werkt de sturing van de BDU zo goed dat de regie bij de kaderwetgebieden is komen te liggen, maar soms wordt vanwege goede ervaringen vanuit het verleden besloten om de regie te houden waar die van oudsher lag, bij de ROV's bijvoorbeeld. Hierbij speelt ook een rol of de mensen en organisaties elkaar al goed kennen en met elkaar kunnen en willen samenwerken.

- *Wat zijn de specifieke aandachtspunten in de samenwerking?*

Het belangrijkste knelpunt van de samenwerking in de verkeershandhaving is direct ook het uitgangspunt, namelijk: hoe moet de afstemming tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke kolom plaatsvinden? Samenwerking mag om staatsrechtelijke redenen niet ontaarden in inmenging in elkaars bevoegdheden. Wederzijds begrip voor elkaars bevoegdheden en beperkingen moet de basis zijn voor afstemming tussen infrastructurele en handavingsmaatregelen.

In de bepaling waar de regie komt te liggen, spelen de afweging van het belang van de handhaver/wegbeheerder en het niveau van de lokaal aanwezige kennis een rol. In aansluiting hierop is het interessant om op te merken dat waar de regie provinciaal ligt, er regionale platforms in het leven zijn geroepen om operationele zaken af te stemmen, en andersom.

7.6 Aanbevelingen

1. Bij de sturing op samenwerking door middel van budgettering moet er ruimte zijn en blijven om reeds bestaande, goed lopende vormen van samenwerking te behouden.
2. Voor effectieve samenwerking is het noodzakelijk dat er programmatisch afstemming is tussen het wegbeheer en de handhaving. Dat zijn communicerende vaten.
3. Binnen dit thema zijn vele verschillende partijen betrokken met verschillende rollen en bevoegdheden. Goede definities van de meerwaarde van de samenwerking en de doelen die worden gesteld zijn daarom van essentieel belang om samenwerking te kunnen laten slagen en boven het niveau van leuke projecten uit te stijgen.
4. Het niveau van de doelstellingen en ambities bepaalt de schaal en het niveau (lokaal, regionaal, provinciaal) waarop moet worden samengewerkt.

8. Thema: Milieuhandhaving

8.1 Algemene beschrijving

Provincies, gemeenten en waterschappen houden toezicht op de naleving van milieuwetgeving (lucht, water, bodem). De (milieu)politie en het openbaar ministerie zijn daarbij nauw betrokken. Waar enige jaren geleden de aandacht nog vooral uitging naar het ontwikkelen en koppelen van het milieubeleid, is er nu veel meer aandacht gekomen voor (programmatische) handhaving. Overheden werken daarbij samen om te kunnen blijven voldoen aan de toenemende eisen van de professionalisering en aan de veranderende wetgeving. Schaalvergroting helpt overheden minder kwetsbaar te zijn, en tegelijk kunnen administratieve lasten worden teruggedrongen. Bij de ontwikkeling van de milieuhandhaving speelt de introductie van de omgevingsvergunning een belangrijke rol.

8.2 Betrokken partijen

Bij de milieuhandhaving zijn verschillende partijen betrokken:

- De gemeente ziet toe op de naleving van de milieuregels op basis van de Wetten milieubeheer, bodembescherming en gevaarlijke stoffen. Daarnaast ziet ze toe op bepalingen op grond van Algemene maatregelen van Bestuur (AmvB's) en de voorschriften uit de milieuvergunning.
- De provincie is toezichthouder op de professionalisering, houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving bij zware inrichtingen en geluidszones, controleert op illegale opslag of dumping van afvalstoffen. Bij ernstige vervuiling van de grond is de provincie bevoegd gezag.
- Het waterschap is verantwoordelijk voor de handhaving op lozingen.
- De lokale/regionale brandweer ziet toe op de gebruiksvergunning.
- De (milieu)politie en het OM zijn nodig voor de strafrechtelijke vervolging.
- De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de crisisbeheersing en zijn afhankelijk van de (logistieke) kennis van de milieudiensten.
- De Geneeskundige Hulp bij Ongelukken en Rampen (GHOR) en de douane wordt geconsulteerd over de opslag, de verwerking en het transport van gevaarlijke stoffen en illegale invoer.
- De Arbeidsinspectie ziet in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BSZO) toe op bedrijven.
- De Algemene Inspectiedienst (AID) ziet toe op de vergunningen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen.
- Ook VROM is een tweedelijns toezichthouder en werkt projectmatig samen ter bevordering van de professionaliteit.

In het onderstaande schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten of handhavingscapaciteit bezitten.

In het onderstaande schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten of handhavingscapaciteit bezitten.

gemeente 1 ✓ regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	(milieu)politie regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	om regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit	GGD/GHOR regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit
provincie ✓ regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	waterschap ✓ regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	veiligheidsregio ✓ regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	Douane regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit
VROM regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit	RWS regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit	AID regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit	ARBO regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit

8.3 Specifieke vragen die belangrijk zijn voor de samenwerking

Schaal voor professionaliteit	Voor de schaal is een belangrijk criterium om professionaliteit en efficiency te bewerkstelligen. Veel gemeenten zijn te klein om professioneel te handhaven en (juridische) expertise in huis te hebben op alle verschillende aspecten van de milieuwetgeving. Middलगrote gemeenten hebben de expertise wel in huis, maar zijn niet altijd in staat om alles te doen met de beperkte capaciteit.
Kennis	De snel ontwikkelende wetgeving maakt dat er voldoende expertise (over gevaarlijke stoffen bijvoorbeeld) nodig is. Dit wordt vaak opgelost in de regioplatformen en knooppunten.
Informatie-uitwisseling	In de milieuhandhaving werken veel instanties (brandweer, provincie, waterschap) naast elkaar op dezelfde onderwerpen. Om effectief te kunnen handhaven, is nodig dat er duidelijke afspraken zijn over de status en de volgorde van procedures en over het gehanteerde handhavingsniveau.

Bevoegdheden	Boa's, de politie en het OM zijn nodig om strafrechtelijke maatregelen te kunnen treffen. Ook voor de realisatie van de omgevingsvergunning zijn verschillende bevoegdheden van provincie en gemeente nodig.
---------------------	--

8.4 Samenwerkingsvormen

Er zijn twee bewegingen te constateren als het gaat om samenwerking in de milieuhandhaving: enerzijds vindt er clustering plaats op zowel uitvoerings-, als beleidsniveau. Gelijktijdig worden de werkvelden steeds meer geïntegreerd. Samenwerking zien we in de afstemming van beleidsontwikkeling, het samenbrengen van (gelijke) bevoegdheden van uitvoeringsorganisaties, de gezamenlijke uitvoering met behoud van eigen bevoegdheden en informatie-uitwisseling met ICT-ondersteuning (bijvoorbeeld de risicokaart).

Specifieke vormen zijn:

- *Losse samenwerking*

Gemeenten met weinig infrastructuur en zware inrichtingen kiezen voor beperkte samenwerking waar dat echt nodig is. Een voorbeeld daarvan is Wieringen. Middelgrote en kleine gemeenten werken samen met omliggende gemeenten op het gebied van milieuhandhaving waar het om beleid en uitvoering gaat. Een kleine gemeente heeft bijvoorbeeld beperkt juridische capaciteit, en doet, tegen betaling, een beroep op de grotere gemeenten.

- *Gezamenlijk thematische uitvoering tussen partners*

Er zijn verschillende voorbeelden van gezamenlijke thematische controleacties. Het betreft bijvoorbeeld een samenwerking tussen de provincie, Rijkswaterstaat en de waterschappen voor de handhaving op het gebied van de buitenruimte. Waterschap en gemeenten onderhouden gezamenlijk de afvalwaterketen (riolering) en behalen voordeel door gezamenlijke aanbesteding. Ook in de glas- en tuinbouw zien we gezamenlijke handhavingsprojecten. In vrijwel alle gevallen behouden alle deelnemers hun eigen bevoegdheden en gaat het vooral om kennisuitwisseling.

- *Regiosamenwerking op beleid (SepH Overijssel)*

Er zijn in Nederland samenwerkingsorganen per provincie, de zogenaamde Seph's. Hierin zitten de regiopartners. Het betreft de gemeenten, de provincie en de waterschappen. De werking en de effectiviteit verschilt per regio. Een voorbeeld van een nog werkende samenwerking is SepH Overijssel. Het doel is om de professionaliteit te versterken door gezamenlijk beleid en projecten te ontwikkelen. Binnen de samenwerking wordt democratisch gekozen waar de prioriteiten liggen. Soms is er een gezamenlijk bestuur.

- *Regiosamenwerking in de uitvoering (Milieudienst Zuid Holland Zuid)*

Er bestaan meerdere regionale uitvoeringsorganisaties. Hierin is de handhavingscapaciteit van meerdere gemeenten samengevoegd. Gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever tegelijkertijd. Een voorbeeld is de Milieudienst Zuid Holland Zuid (MZHZ). In een dienstverleningsovereenkomst wordt vastgelegd wat het uitvoeringsniveau is. De gemeentebesturen bepalen gezamenlijk het meerjarenplan, maar geven tevens opdrachten. De samenwerking wordt gefinancierd uit een eigenaarsbijdrage en uit opdrachten. Milieudiensten brengen juridische en logistieke deskundigheid in ten behoeve van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarvoor neemt de milieudienst deel in de veiligheidsregio.

8.5 Conclusies

Waarom wordt er samengewerkt?

De professionalisering is de belangrijkste reden om samen te werken. Door een samenwerking kunnen kwetsbaarheden worden verminderd en ontstaat er schaal voor een meer methodische aanpak. Of er wordt samengewerkt, is afhankelijk van de context.

Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?

Toenemende eisen aan de milieuhandhaving hebben de druk opgevoerd om de handhaving te verbeteren. Het initiatief tot samenwerken komt vaak van een grotere gemeente die een regiosamenwerking aankaart en bereid is enige risico's te nemen. Het ontstaan van de Sefh's is mede te danken aan de financiële ondersteuning van het Rijk.

Wat zijn de specifieke aandachtspunten in de samenwerking op dit thema?

Overheden ervaren cultuurverschillen die de samenwerking belemmeren waar het gaat om samenwerking met ketenpartners. Knelpunten doen zich voor in situaties die niet gebiedsgebonden zijn en waar informatie-uitwisseling nodig is. Het vervoer van gevaarlijke stoffen is daarvan een voorbeeld. Afspraken tussen een gemeente en de douane komen dan bijvoorbeeld lastig tot stand. De mate van afstemming tussen gemeenten, provincies en waterschappen wordt wisselend beoordeeld.

8.6 Aanbevelingen

1. Lokale overheden zouden moeten nagaan of zij optimaal gebruik maken van de kennis die in de regio aanwezig is, en of ze voldoende de kansen benutten om reguliere taken af te staan dan wel breder uit te voeren.
2. Waar het gaat om de wat gecompliceerdere vraagstukken rond bijvoorbeeld informatie-uitwisseling, lijken initiatieven lastiger van de grond te komen. Justitie zou samen met het LIM deze punten nader moeten onderzoeken en moeten evalueren met de betrokken landelijke partners.
3. De omgevingsvergunning brengt met zich mee dat er taakverschuivingen plaatsvinden, tussen de provincie en de gemeente. Onduidelijk is hoe dit het beste is te organiseren. In het land worden verschillende initiatieven ontplooid. Justitie/ VROM zouden op dit specifieke punt een bijdrage kunnen leveren door initiatieven transparant te maken en bijvoorbeeld een inventarisatie van deze organisatievarianten te ontwikkelen.

9. Thema: Horecahandhaving

9.1 Algemene beschrijving

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitgifte van de exploitatievergunning, het terrasbeleid, en de handhaving daarop. Daarbij heeft de gemeente te maken met de (reinigings)politie in verband met de handhaving op de openingstijden en de speelautomaten en de geluidsoverlast. De Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) houdt vanuit het Rijk (nog) toezicht op het schenken van alcohol aan minderjarigen. Uitgaansgelegenheden worden veelal in verband gebracht met overlast en dubieuze handel. De handhaving op de horecaondernemingen krijgt daardoor veel aandacht. Omdat het in grote steden om omvangrijke aantallen handhavingsobjecten gaat, wordt er gezocht naar mogelijkheden om efficiënter te werken. Experimenten met integrale handhavingsteams zijn erg in zwang.

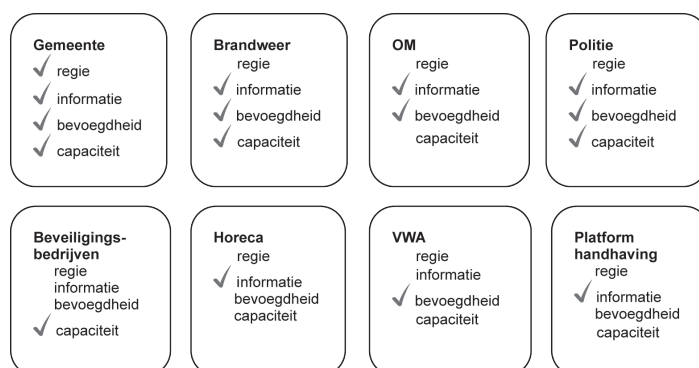
9.2 Betrokken partijen

Zoals aangegeven in de algemene beschrijving hierboven, hebben de gemeente, de brandweer en de politie vergunningsbevoegdheden, terwijl de VWA toezichtsbevoegdheden heeft, in casu op de Dranken- en Horecawet. Bij de politie en het OM liggen weer handhavingbevoegdheden die van belang zijn voor bijvoorbeeld het opleggen van uitgaansverboden aan personen. Verder spelen politie, gemeenten, brandweer en ook de horeca zelf een signalerende rol: als er problemen zijn in het uitgaansleven, krijgen deze partners daar zelf het eerst mee te maken. Wat betreft de handhaving door horeca-ondernemers (“achter de deur”) kan het nuttig zijn om de bedrijven die horecaportiers in dienst hebben in de samenwerking te betrekken. Handhaving “achter” en “buiten” de deur (politie) kunnen zo goed op elkaar aansluiten.

Vergunningen voor de horeca worden merendeels uitgegeven door de gemeente. Handhaving van de regels en voorschriften in de horeca berust bij verschillende interne partijen:

- de dienst milieu- en/of bouwtoezicht (zoals uitwaaiing terrassen, bouw-, monumenten- en sloopvergunningen, geluidseisen);
- brandweer (gebruiksvergunning);
- de gemeente en de (reinigings)politie (exploitatievergunning: bijvoorbeeld openings- en sluitingstijden, vergunning speelautomaten);
- de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) (drank en horecavergunning, art.35).

In het onderstaand schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten of handhavingcapaciteit bezitten.



9.3 Specifieke vragen die belangrijk zijn voor de samenwerking

<p>Effectiviteit: alle relevante partijen aan tafel</p>	<p>De samenwerking wordt effectief als alle handhavende partijen betrokken zijn, inclusief de brandweer, de politie en de VWA. Daarbij dienen afspraken gemaakt te worden over de reikwijdte van deze taken en bevoegdheden.</p> <p>Bij dit thema speelt mee dat de gemeente niet de toezichtsbevoegdheden van de VWA heeft wat betreft de Dranken- en Horecawet.</p>
<p>Informatie-uitwisseling</p> <p>politie met gemeente</p>	<p>Om te zorgen dat de gemeente uitgaansverboden aan individuen kan opleggen, is het nodig dat zij kan beschikken over politie-informatie. Vanwege privacy-wetgeving kan deze uitwisseling echter niet zomaar plaatsvinden. Daarom zijn aparte afspraken nodig, waarbij het OM betrokken moet zijn.</p>
<p>Kennis</p> <p>Kennis op de juiste plaats aanwezig</p>	<p>Ter ondersteuning van de eerstelijns-signaleerders moet voldoende kennis beschikbaar zijn. Het betreft zowel procedurele kennis als inhoudelijke kennis. Daartoe zullen mensen opgeleid moeten worden en moeten worden ondersteund met middelen. Er wordt gewerkt met protocollen voor informatie-uitwisseling en opschaling. Daardoor kunnen de eerstelijns-signaleerders meer taken krijgen kunnen zonder groot risico te lopen.</p>
<p>Capaciteit</p> <p>Toezicht op de Dranken- en Horecawet</p>	<p>De VWA heeft te maken met capaciteitsproblemen. Door samenwerking met gemeenten kan dit probleem ondervangen worden. Overdracht van bevoegdheden van de VWA aan lokale overheden kan nog effectiever zijn. De overheveling van deze bevoegdheid naar de gemeente wordt onderzocht.</p>

9.4 Samenwerkingsvormen

In de onderzochte cases zijn de samenwerkingsvormen min of meer hetzelfde, maar de organisatie kan verschillen. De reden is dat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de verkeershandhaving, eigenlijk alleen maar ketenvraagstukken een rol spelen.

Samenwerkingsvormen zijn:

- *Convenant informatie-uitwisseling politie - gemeente* (Helmond)
In het kader van het “Klein Horeca-overleg” in Helmond is een overeenkomst gesloten en door het Ministerie van Justitie geaccordeerd. Dit convenant beoogt de informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de politie binnen de grenzen van de privacy-wetgeving te vergemakkelijken.
- *Gezamenlijke uitvoering* (Amsterdam)
Het gezamenlijk uitvoeren van controles, bijvoorbeeld met de Milieudienst, de politie, de brandweer en de VWA samen. Door controles te mandateren aan slechts twee instanties kan verdere bundeling worden bereikt.

- *Uitbesteden toezicht, bijvoorbeeld van de VWA naar de gemeenten.*
De overheveling van deze bevoegdheid naar de gemeente wordt onderzocht. Er lopen pilots op dit punt.
- *Regionale samenwerking en ondersteuning (Helmond)*
In verband met andere handhavingsvraagstukken, is het Veiligheidshuis in Helmond een goed voorbeeld. In dit gebouw zijn alle (regionale) ketenpartners gevestigd, om de samenwerking en de afstemming in verschillende handavingsdossiers te stimuleren. Bureau Bibob is in sommige gevallen fysiek in het Veiligheidshuis opgenomen.

9.5 Conclusies

Waarom wordt er samengewerkt?

De horeca is doorgaans een gemeentelijke aangelegenheid, omdat de vergunningsbevoegdheid bij gemeenten is ondergebracht. De gemeente heeft echter niet alle toezichtstaken, zoals die van de VWA, waardoor er toch behoefte is aan ketensamenwerking. Hetzelfde geldt voor de handhavingstaken. Ketensamenwerking in het geval van de horeca houdt dus in dat de gemeente, de politie, de brandweer, het milieu- en bouwtoezicht en de VWA met elkaar moeten samenwerken.

Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?

De gemeente neemt de regie in handen, omdat zij het meeste belang heeft bij een veilige horeca. Er worden overleggen georganiseerd tussen gemeentelijke vergunningverlenende en toezichthoudende instanties, met de politie en de brandweer en horecabedrijven.

Wat zijn de specifieke aandachtspunten in de samenwerking op dit thema?

Om te sturen op naleving in plaats van repressie, is het noodzakelijk om draagvlak bij de horeca-ondernemingen te creëren. Periodieke overleggen zijn daar een goed middel voor. Verder is de samenwerking met de VWA een punt van aandacht: deze instantie heeft niet de capaciteit en de lokaal benodigde kennis.

9.6 Aanbevelingen

1. Een samenwerking kan op lokaal niveau worden gestimuleerd door binnen de driehoek en het bestuur duidelijke afspraken te maken over het gewenste handhavingsniveau, de informatie-uitwisseling en de opvolging.
2. Het Rijk kan stimuleren dat bevoegdheden van de VWA naar de gemeente komen. Daartoe zijn reeds pilots gestart.
3. Het Rijk kan bevorderen dat er standaarden zijn voor gegevensuitwisseling tussen de politie en de gemeente, opdat de politie in staat wordt gesteld aan personen een uitgaansverbod op te leggen. In Helmond loopt bijvoorbeeld een proefproject om deze uitwisseling van informatie te vergemakkelijken.
4. Justitie kan stimuleren dat er checklijsten beschikbaar komen ten behoeve van signaaltoezicht. Daarbij kan worden gedacht aan een variant voor de toezichthouder, maar ook de horeca-ondernemer.

10 Thema: Integrale handhaving

10.1 Algemene beschrijving

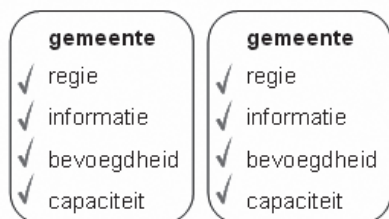
Overheden werken steeds meer vanuit een integrale benadering. Als integratie betekent dat de handhavingscapaciteit van een gemeente fysiek is samengevoegd, wordt het makkelijker om taken uit te wisselen of het beleid af te stemmen met ander overheden die hetzelfde werken. Specialisatie is dan een logische volgende stap: de ene gemeente ontwikkelt bijvoorbeeld een bibob-aanpak, de andere richt zich op de brandveiligheid. Overheden worden zo minder kwetsbaar en kunnen profiteren van een vorm van schaalvoordeel.

10.2 Betrokken partijen

Samenwerking vindt plaats tussen gemeenten (clustering).

Daarnaast vindt er reguliere samenwerking plaats tussen gemeenten en ketenpartners.

In het onderstaande schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten of handhavingscapaciteit bezitten.



10.3 Specifieke vragen die belangrijk zijn voor de samenwerking

<p>Juiste schaalniveau</p>	<p>Gemeenten hebben niet altijd de capaciteit of de expertise in huis om te kunnen handhaven. Voor de samenwerking is het nodig dat een samenwerking bijdraagt aan een schaalniveau waarbij kennis en capaciteit meer in relatie staan tot de problematiek.</p>
<p>Samenwerkingsvorm afgestemd op doelstellingen en bevoegdheden</p> <p>Eenduidig beleid / programmering</p>	<p>Binnen de samenwerking moet sprake zijn van een eenduidig, samen opgestelde programmering of beleid. Dat maakt het mogelijk bredere projecten uit te voeren, die de gemeentegrenzen overstijgen. Dat is effectief en efficiënt.</p>
<p>Afgestemd op doelstellingen en bevoegdheden</p> <p>Er wordt relevante kennis uitgewisseld</p>	<p>De samenwerking vereist dat beide partijen een duidelijke belang hebben bij de samenwerking. Voor de een kan dat de inbreng van kennis zijn, voor de andere schaalvoordeel.</p>

Professionalisering	Professionalisering vereist een scheiding van taken (vergunning, toezicht en handhaving) en daarmee, voor kleine gemeenten, een toename in capaciteit. Voor samenwerking is vereist dat de deelnemers een vergelijkbare professionaliteit en systematiek hanteren.
Helder exploitatie	Het succes van samenwerking is ook afhankelijk van de afspraken over beschikbare middelen en inzet. In de voorbeelden wordt in beginsel gewerkt met gesloten beurzen met daarop een afgesproken limiet.

10.4 Samenwerkingsvormen

Samenwerkingsvormen zijn:

- *Samenwerken van onderop - afspraken ketenpartners* (Nederweert, Zwolle)
De samenwerking beperkt zicht tot de benodigde ketenpartners. Afhankelijk van het thema of de problematiek worden partners betrokken. Dit is het geval bij gemeenten met weinig problemen of voldoende schaal.
- *Een gelijkwaardige clustersamenwerking* (Moerdijk/Ettenleur, K5-gemeente)
Twee of meer gemeenten werken samen op basis van gelijkwaardigheid. In het ene geval is sprake van een taakuitwisseling (specialisatie) in het andere geval is sprake van taakverdeling of gezamenlijke beleidsontwikkeling. Deze samenwerking gaat vaak in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.
- *Centrumgemeente* (Tilburg)
Een gemeente voert de taken uit voor meerdere gemeenten, bijvoorbeeld rond de stadswachten.
- *Gemandateerde organisatie* (Dordrecht - zie MZHZ)
De handhaving capaciteit is ondergebracht bij een publieke organisatie. De gemeente is eigenaar en opdrachtgever.
- *Regiosamenwerking* (Regio achterhoek)
Binnen een regio is de handhaving capaciteit samengebracht.

10.5 Conclusies

Waarom wordt er samengewerkt?

In dit thema wordt zowel samengewerkt vanuit effectiviteit- als efficiencyoverwegingen.

Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?

De samenwerkingsvorm en de inhoud van de samenwerking is sterk lokaal bepaald. Lokaal is er doorgaans een deelnemer met een wat grotere schaal die het initiatief neemt om samenwerking te zoeken. Doorgaans wordt eerst samengewerkt in de uitvoering en later in het beleid.

Wat zijn specifieke aandachtspunten in de samenwerking op dit thema?

Het succes van de samenwerking hangt samen de professionaliteit van de deelnemers. Samenwerking kan helpen de kwaliteit op te krikken, maar werkt bij te grote verschillen juist belemmerend.

10.6 Aanbevelingen

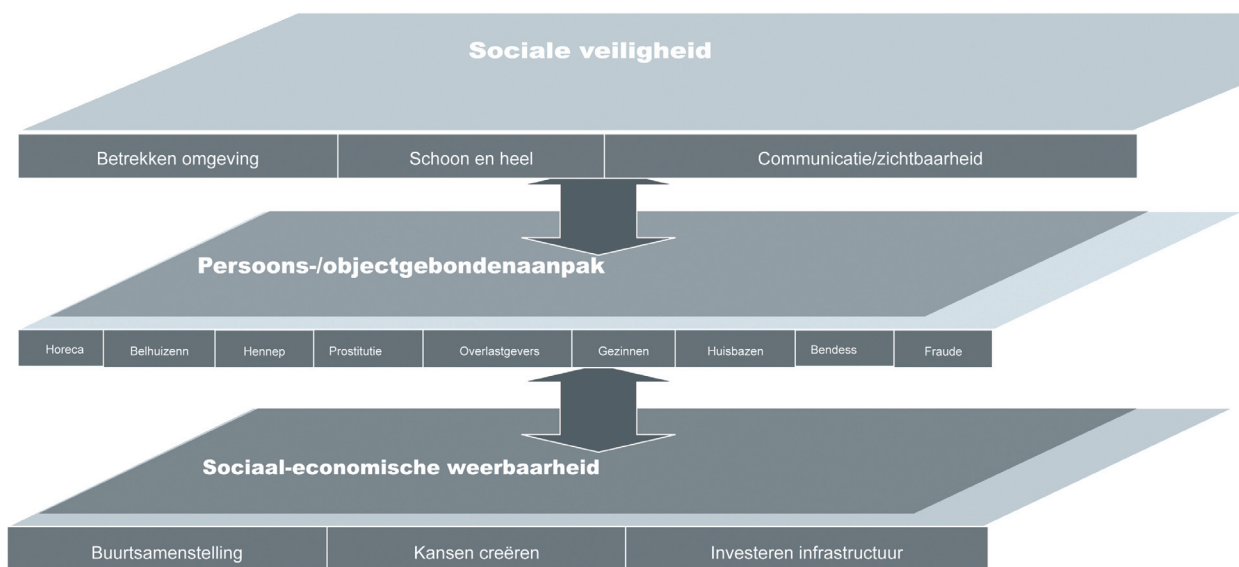
1. Gelijksortige lokale overheden zouden meer gericht moeten zijn op de vraag waar zij elkaar zouden kunnen aanvullen en waar mogelijkheden liggen voor specialisatie of uitbesteding. Daarbij speelt een belangrijke rol of organisaties qua professionaliteit gelijk opgaan.
2. Justitie kan een bijdrage leveren door te stimuleren dat er standaarden (in de definiëring van de handhaving) komen waardoor organisaties beter op elkaar kunnen aansluiten. Justitie moet ervoor zorgen dat er standaarden kunnen ontstaan zonder deze direct voor te schrijven.
3. Stimuleer in zijn algemeenheid de professionaliteit. Werk vanuit de problematiek. Stel eisen aan de output, de beschikbare kennis en kunde van overheden.

11 Thema: Achterstandsgebieden

11.1 Algemene beschrijving

Bij achterstandsgebieden gaat het om slechte sociaal-economische weerbaarheid. Het fenomeen achterstandsgebied behoort tot de grootstedelijke problematiek en is context afhankelijk. De overheid treedt op tegen een combinatie van factoren. De aanpak is proactief gericht op zowel gebieden als op personen of groepen in de wijk. Daarbij wordt ingezet op de intensivering van “schoon en heel”, het (opkopen en) renoveren van panden, het beïnvloeden van de bevolkingssamenstelling, het tegengaan van armoede. Het betreft ook de aanpak van specifieke objecten en personen: vrijplaatsen, hennepcultuur, beluizen, koffieshops, huisjesmelkers. Afhankelijk van de problematiek gaat de aanpak samen met de aanpak van veelplegers in de wijk, huiselijk geweld, psychiatrische gevallen, multi-probleemgezinnen of risicojongeren.

De vraagstukken in dit handhavingsthema liggen in de sfeer van informatie-uitwisseling, en het afstemmen van bevoegdheden voor collectieve en individuele maatregelen. Voor de wijkaanpak is van belang dat er coördinatie plaatsvindt tussen de niveaus van handhaving op objecten en personen, het investeren in sociale veiligheid en het versterken van sociaal economische weerbaarheid. Overheden zoeken naar mogelijkheden om de effectiviteit te vergroten en verkennen daarbij de mogelijkheden in samenwerken. De gemeente heeft daarbij een regierol.



11.2 Betrokken partijen

In de wijkaanpak is samenwerking nodig tussen de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. De gemeente heeft de regie.

- Voor vergaande grootstedelijke maatregelen in de gebiedsaanpak is toestemming van het ministerie van VROM nodig.
- Voor de opsporing en aanpak van personen en groepen zijn partijen betrokken als de Belastingdienst, het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) met instrumenten ter ondersteuning, het Coördinatie team Fraude bestrijding (CFB), en de GGD voor kennis over sociale hygiëne.
- Voor de zorgtrajecten wordt samengewerkt met de GGZ wat betreft de bevoegdheid voor indicatie van een opname, met de provincie voor de jeugdzorg, met de Raad voor de Kinderbescherming,

de Arbeidsinspectie in het kader van de BSZO, met het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK), met de reclassering voor een terugkeerprogramma en met de verslavingszorg.

In het onderstaande schema is aangegeven welke partijen binnen dit thema een regievoerende taak hebben, relevante informatie tot hun beschikking hebben, bevoegdheden bezitten of hand-havingscapaciteit bezitten.

gemeente ✓ regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	politie ✓ regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	om ✓ regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	provincie .. ✓ regie informatie bevoegdheid capaciteit
belasting regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit	FIOD regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	CFB regie ✓ informatie bevoegdheid capaciteit	ARBO regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit
jeugdzorg regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	GGD/OGGZ regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid ✓ capaciteit	CWI/UWV regie ✓ informatie ✓ bevoegdheid capaciteit	VROM regie informatie ✓ bevoegdheid capaciteit

11.3 Specifieke vragen die belangrijk zijn voor de samenwerking

Juiste partijen aan tafel	Kern van de wijkaanpak is de inzet van de combinatie van harde en zachte maatregelen om de omgeving te beïnvloeden. Timing en inzet spelen daarbij een grote rol. Afstemming tussen de gemeente, politie, Justitie, BZK, VROM en het openbaar ministerie over prioriteit, inzet en handhaving zijn een vereiste.
Juiste bevoegdheden	De problematiek is lokaal bepaald. Verschillende problemen vragen om verschillende oplossingen. Voor de wijkaanpak in Rotterdam zijn bevoegdheden nodig die het mogelijk maken om gericht invloed uit te oefenen op de samenstelling en inrichting van de wijken.
Relevante kennis wordt uitgewisseld	Bij de aanpak van wijken speelt informatie-uitwisseling tussen instanties over personen en objecten een grote rol. Het gaat om informatie op metaniveau om risico-analyses te kunnen uitvoeren, en om informatie over de inzet op gebieden en individuen. Daarvoor is minimaal

<p>Relevante kennis wordt uitgewisseld</p>	<p>de samenwerking tussen de politie, de gemeente en het openbaar ministerie nodig. Informatie-uitwisseling met andere partijen op case-niveau is vaak geregeld via een convenant en een protocol, soms wordt een praktische oplossing gezocht via bijvoorbeeld gezamenlijk uitvoeringsteams.</p>
---	--

11.4 Samenwerkingsvormen

De samenwerking op het thema wijkaanpak is vooral een structurele, formele samenwerking tussen een gemeente en andere instanties. Hoe de samenwerkingsrelatie wordt vormgegeven is sterk afhankelijk van de lokale context:

- *Afstemming tussen gemeente en politie*
 De politie en het OM worden betrokken via het lokaal veiligheidsoverleg waarin wonen en leefbaarheid een centraal thema op de agenda vormen. De werkwijze en monitoring van de politie sluiten daarbij steeds meer aan op de buurt en de wijkaanpak van de gemeente.
- *Convenant voor informatie-uitwisseling of gezamenlijke uitvoering ('s-Hertogenbosch)*
 Voor de samenwerking op de aanpak van beluizen en coffeeshops is een convenant getekend tussen de Belastingdienst, de gemeente, de politie en de Arbeidsinspectie. In een convenant is geregeld dat deze partijen samen hun handhavingscapaciteit bundelen in interventieteams. Gezamenlijk maken ze een risicoanalyse op basis van de informatie van de verschillende partijen. In de uitvoering wordt gecontroleerd bij de eigenaar, de huurder en de medewerkers op belastingontduiking, vergunningen, verzekeringen, illegaliteit.
 Rond de aanpak van hennepcultuur zijn er convenanten te vinden tussen gemeente, politie, justitie, woningcorporaties en energiebedrijven. De woningcorporatie is bevoegd de huurovereenkomst te verbreken. Het energiebedrijf geeft informatie over overmatig energieverbruik of doet aangifte als sprake is van illegaal energiegebruik.
 Rond de aanpak van prostitutie vinden we convenanten tussen de gemeente, de vreemdelingenpolitie, de ARBO en de GGD.
- *Structurele afstemming in het Veiligheidshuis (Leeuwarden Veiligheidshuis)*
 In het Veiligheidshuis zijn (meestal fysiek) partijen bijeengebracht rond de casusoverleggen van overlastgevend en zorgwekkende groepen, gezinnen of personen. De partners zijn in ieder geval het openbaar ministerie, de gemeente en de politie. Het OM of de gemeente heeft de regie. Afhankelijk van het type casusoverleg nemen verder de provincie, het bureau jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, de GGD, de GGZ, Welzijn, woningbouwverenigingen en zorginstellingen deel. Indirect zijn er convenanten met het UWV. De samenwerking is geregeld in een convenant en de wijze van informatieverwerking is beschreven met protocollen. Kleinere gemeenten kennen afzonderlijke casusoverleggen.
- *Samenwerking met het Rijk (Rotterdam)*
 De Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek is een voorbeeld van het moment waarop VROM toestemming moet geven om uitzonderlijke maatregelen toe te passen. Hierbij mag een gemeente bijvoorbeeld, aan de hand van een inkomensgrens, mensen weren uit een wijk. Specifieke vragen binnen dit thema die belangrijk zijn voor de samenwerking, hebben betrekking op het feit dat het hier gaat om wijken met veel particulier bezit. Gemeenten hebben dus niet de mogelijkheid om via de woningcorporaties invloed uit te oefenen. Wel worden maatregelen genomen om wijken te vernieuwen en te renoveren. Ook lopen er "schoon en heel" programma's. Daar waar het gaat om uitzondergevallen heeft de gemeente toestemming nodig van het Rijk.

11.5 Conclusies

Waarom wordt er samengewerkt?

De samenwerking op dit thema vindt voornamelijk plaats uit effectiviteitsoverwegingen.

Hoe komt de samenwerking tot stand?

De samenwerkingsvorm wordt bepaald door de lokale problematiek. De inhoud van de samenwerking omvat meestal het totale pakket (beleid, programmering, uitvoering).

Wat zijn specifieke aandachtspunten in de samenwerking op dit thema?

De wijkaanpak voorkomt niet dat problemen zich verplaatsen. Als het gaat om personen of groepen die erg mobiel zijn, zijn andere instrumenten nodig die voorkomen dat er een waterbedeffect ontstaat.

11.6 Aanbevelingen

1. Verschillende partijen besteden aandacht aan het monitoren van de problemen van bepaalde gebieden. De ministeries van BZK en Justitie dragen bij door te stimuleren dat er een betere afstemming tussen bestaande monitoren en scans tot stand komt. In de eerste plaats op het niveau van de gebiedsafbakening, in de tweede plaats op het gebruik van indicatoren.
2. De gebiedsaanpak gaat uit van de aanpak van de oorzaken van de problematiek. Er worden causale verbanden verondersteld die samenwerking noodzakelijk maken. Het Rijk kan ondersteuning bieden door de aanpakken te evalueren, onderzoek te doen naar deze causale verbanden en door coördinatiemodellen aan te reiken voor de wijkaanpak.
3. Naast de gebiedsaanpak is het nodig aandacht te houden voor de verplaatsing van problemen. Het Rijk kan behulpzaam zijn verschuivingen van problemen te monitoren.

12 Conclusies

In dit rapport zijn acht handhavingsthema's onderzocht op samenwerkingsvormen. Dit levert een breed scala aan bevindingen op, van heel globaal tot heel specifiek. In dit hoofdstuk wordt daarop verder ingegaan.

12.1 Motieven voor samenwerking

Overheden zoeken met samenwerking naar mogelijkheden om kwetsbaarheden te verkleinen, efficiënter en effectiever te werken. Slimmer werken is het credo. Samenwerking komt daaruit voort. De aard van het thema bepaalt meestal waarom en hoe er wordt samengewerkt.

De druk om te samen te werken wordt bepaald door een combinatie van factoren. Veelal ontstaat de samenwerking van binnenuit (vanuit de behoefte om op kwaliteit te onderscheiden), even zo vaak is sprake van een druk van buitenaf (een noodzaak tot efficiency of de dreiging om geannexeerd te worden en/of zeggenschap te verliezen). Daarbij helpt het dat nieuwe technologieën ook nieuwe organisatievormen mogelijk maken.

Motieven die de druk om te professionaliseren opvoeren en de samenwerking in de hand werken, zijn:

- vanuit de omgeving wordt aangedrongen op bescherming tegen veiligheidsrisico's;
- vanuit de klant wordt aangedrongen op een hoogwaardige klantvriendelijke dienstverlening;
- vanuit het bestuur wordt aangestuurd op beheersing van risico's en efficiency;
- vanuit de organisatie wordt gehecht aan ontwikkeling van professionaliteit en vakexpertise en het gebruik van nieuwe technologieën en shared services;
- vanuit de arbeidsmarkt komt de vraag naar doorgroeimogelijkheden en status;
- vanuit het Rijk worden eisen gesteld aan de professionalisering, de integraliteit en de klantvriendelijkheid.

12.2 Ontwikkelingen

Er zijn twee ontwikkelingen die naast elkaar, en soms door elkaar lopen: enerzijds is sprake van schaalvergroting (clustering), anderzijds is sprake van ketensamenwerking of integratie.

Schaal gericht op effectiviteit langs de lijn van efficiency en vermindering van kwetsbaarheid

Betreft het een wettelijke taak van gemeenten, dan zoeken zij samenwerking met andere gemeenten om hun professionaliteit te waarborgen (vermindering kwetsbaarheid, methodische aanpak, vergroting kennis, verminderen overhead). De uitvoering van de handhavingstaak (al dan niet gekoppeld aan beleidsvorming en programmering) wordt dan bij een van de gemeenten ondergebracht of er wordt een zelfstandige dienst opgericht. Het betreft vaak kleinere gemeenten in combinatie met een of meerdere grotere gemeenten. Het centrale samenwerkingsmotief is schaalvergroting.

Bij de onderzochte thema's is dit bijvoorbeeld bij de sociale zekerheid het geval. In zekere mate geldt dit ook voor handhaving van milieuregelgeving voor zover dit de gemeentelijke verantwoordelijkheden betreft. Bij het thema integrale handhaving is eenzelfde vraagstuk aan de orde.

Ketenafstemming gericht op effectiviteit van de handhaving

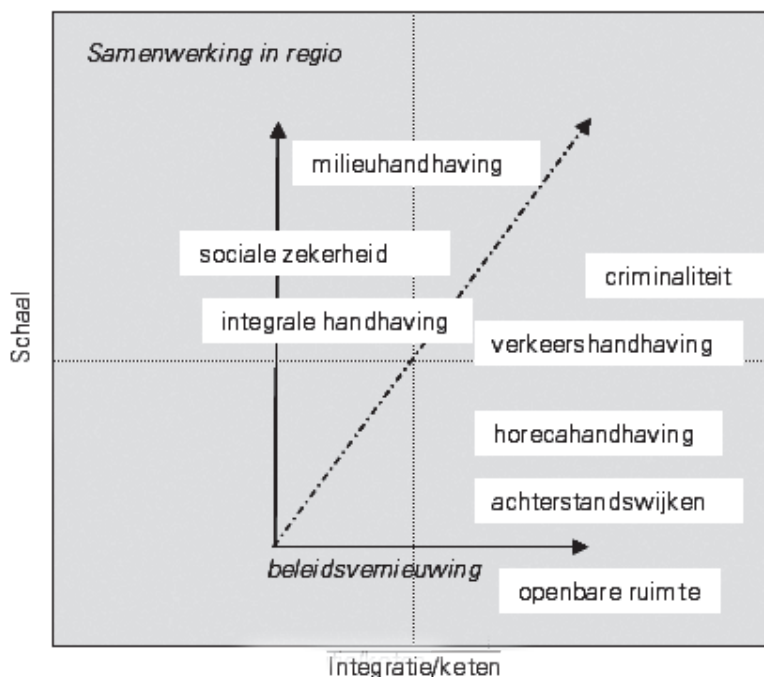
Samenwerking binnen thema's waar verschillende partijen verantwoordelijkheden hebben (ketensamenwerking), zijn minder eendimensionaal. Deze vormen van samenwerking zijn gericht op de verbetering van de efficiency en de effectiviteit van de handhaving door middel van informatie-uitwisseling, onderling afstemming (wie, wat, wanneer) en op verbetering van de dienstverlening aan de klant. Het centrale samenwerkingsmotief is vergroting van de effectiviteit van de handhaving op het gebied van preventie, signaaltoezicht, beoordeling en sanctionering. Bij de onderzochte thema's zien we dit vooral bij de horecahandhaving.

Relatief nieuwe vormen van ketensamenwerking ontstaan voor wat betreft de handhaving binnen gebiedsgerichte thema's. Voor de aanpak van de vragen wordt vanuit een bepaald gebied samenwerking gezocht tussen verschillende partijen. Ook hier is het centrale samenwerkingsmotief de vergroting van de effectiviteit (samenhang in programmering en inzet van middelen en capaciteit). Voorbeelden hiervan zijn te zien bij de thema's openbare ruimte en achterstandswijken.

Een andere vorm van ketensamenwerking betreft de thema's waar meerdere partijen verantwoordelijkheden hebben die zonder samenwerking niet of minder goed uitgeoefend kunnen worden (effectiviteit). Als in deze gevallen niet wordt samengewerkt of er geen afstemming plaatsvindt, vallen gaten in een effectieve operatie, of ontstaat een 'waterbedeffect'. Van de acht thema's betreft dit met name de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit en de verkeershandhaving.

Concluderend zijn samenwerkingsvormen vooral gericht op schaal (zonder samenwerking is sprake van te weinig omvang) en ketenafstemming (door samenwerking komt er meer afstemming en meer inzicht in de noodzakelijke aanpak). Daarbij lopen de twee ontwikkelingen door elkaar heen. Combinaties van beide ontwikkelingen ontstaan bij de milieuhandhaving (centrumgemeenten en milieudiensten), de fraudebestrijding sociale zekerheid, de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de verkeershandhaving.

Matrix: ontwikkeling in samenwerking



12.3 Hoe komt samenwerking tot stand?

Op basis van de lokale vraagstukken zoeken gemeenten en andere partijen naar samenwerking. De uiteindelijke vorm is dan het gevolg van die lokale context. Omgevings- en organisatiefactoren bepalen of de samenwerking succesvol wordt. De start van de samenwerking kan liggen in operationele samenwerking en behoeft dan ook bestuurlijke dekking, maar het gebeurt ook andersom: bestuurders vinden elkaar op een thema en achten samenwerking wenselijk. In beide gevallen moet er dekking van de samenwerking ontstaan op zowel uitvoerend, beleidsmatig als bestuurlijk niveau. Anders zal de samenwerking onvoldoende basis hebben.

Uiteraard worden ook bestaande samenwerkingsverbanden gebruikt om nieuwe onderwerpen toe te voegen. Waarom immers weer een nieuwe constructie bedenken en implementeren als er al een goede samenwerkingsrelatie bestaat?

Er zijn thema's waar de samenwerking lastiger tot stand komt. Als er veel partijen bij betrokken zijn, de materie complex is en de samenwerking niet direct voor de hand ligt, vereist de totstandkoming van de samenwerking een of meerdere gedreven, enthousiaste mensen die alles op alles zetten om de samenwerking tot stand te brengen. Die trekkers moeten zich idealiter zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau bevinden.

Deze laatste ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld zichtbaar bij de thema's bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit en de achterstandsgebieden.

12.3 Samenwerkingsvormen

Het palet aan samenwerkingsvormen is enorm breed binnen de handhaving. Bijna nergens is de samenwerking exact hetzelfde: de lokale, regionale of provinciale context is de bepalende factor. Hét samenwerkingsmodel is dan ook niet aan de orde. Wel zijn er institutionele hoofdvormen van samenwerking herkenbaar met elk hun eigen kenmerken en voor- en nadelen.

Schaal

Betreft het schaalvergroting, dan is de vraag voor een overheid: zelf blijven doen, samenwerken of uitbesteden?

- De “gelegenheidssamenwerking” is de lichtste samenwerkingsvorm. De lokale problematiek bepaalt daarbij hoe er wordt samengewerkt. Het betreft casusoverleg ten behoeve van effectievere beoordeling en afstemming en sanctionering. De energie is gericht, de problematiek staat centraal en de samenwerking is makkelijk te organiseren. Daar staat tegenover dat de waan van de dag bepaalt wat belangrijk is. Deze samenwerkingsvorm is veelal aan de orde als de problemen beperkt zijn of de organisatie nog weinig ervaring heeft met samenwerken.
- In een “inter-overheidssamenwerking” maken twee of meer gelijke overheden afspraken over de bijdrage, de inzet, de werkwijze en de beoordeling. Ze werken bijvoorbeeld met gezamenlijk handhavingsteams of wisselen taken uit. Het betreft afspraken over het signaleren met en voor elkaar (bij enkelvoudige vergunningen), het controleren voor elkaar (bij meervoudige vergunningen), het controleren met elkaar met centrale coördinatie (bij complexe meervoudige vergunningen). Soms is sprake van gezamenlijke programmering. De overheden behouden daarbij zeggenschap over de eigen activiteiten. Het wordt zo ook mogelijk van elkaar te leren en te specialiseren. Deze vorm kan licht ingezet worden, maar brengt al snel veel extra afstemming en bureaucratie (coördinatie, protocollen, ICT- ondersteuning) met zich mee. Deze samenwerkingsvorm vereist van beide partijen de wens om uniform te handelen en moet zichtbare meerwaarde

hebben voor alle partijen. De grootste valkuil is een te hoge (bestuurlijke) ambitie en partners die elkaar onvoldoende aanvullen.

- Bij de “centrum-overheid” betreft het vaak een wat grotere gemeente die taken uitvoert voor meerdere kleine gemeenten. Voorbeelden hiervan vinden we bij de handhaving sociale zekerheid. Deze samenwerkingsvorm verkleint de kwetsbaarheid. Nadeel is dat de uitvoering niet direct kan worden aangestuurd en de kwaliteit op een ander manier moet worden gegarandeerd. Deze samenwerkingsvorm vraagt om heldere dienstverleningsafspraken. De cases laten zien dat samenwerking met name daar tot stand komt waar de verschillen in omvang tussen de centrumgemeente en de omliggende gemeenten niet al te groot is. Middelgrote gemeenten hebben er meer belang bij te fungeren als centrumgemeente dan grote gemeenten.
- In een “gemandateerde organisatie” nemen meerdere (gelijke) overheidspartijen deel. De opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol van de deelnemende overheden zijn gescheiden. Voorbeelden daarvan zien we bij de milieudiensten. Voordeel is dat er een schaalvoordeel kan ontstaan, er veel bedrijfsmatiger kan worden gewerkt en de positie ten opzichte van gesprekspartners in de regio wordt versterkt (bijvoorbeeld veiligheidsregio’s). Nadeel is dat er een grotere afstand ontstaat tot de lokale situaties en inhoud. Tevens wordt het lastiger om zaken uit te besteden wegens afnameverplichtingen binnen de samenwerking. Deze samenwerkingsvorm vraagt om een grote bereidheid bij de organisaties om te gaan werken in een meer bedrijfsmatige omgeving. Een mandatering vereist ook van het bestuur dat er op een bedrijfsmatige manier prioriteiten worden gesteld.

Tabel: samenwerkingsvormen tussen gelijksoortige overheden (schaal)

Vorm	Kenmerk	Voordeel	Nadeel
Gelegenheids-samenwerken	- Reageren op de problematiek	- Gerichte energie	- Suboptimale werkwijze
Inter-overheid	- Structurele afspraken op basis van gelijkwaardigheid - Soms één programma	- Vermindering kwetsbaarheid - Leren van elkaar - Specialisatie	- Bureaucratie in het begin - Niet altijd effectiever
Centrumoverheid	- Een overheid doet taken voor verschillende overheden	- Risico's uitbesteed - Schaal: vermindering kwetsbaarheid - Meer zekerheid	- Ongelijkheid in het verwachtingspatroon - Doet beroep op loyaliteit van de medewerkers - Angst dat centrum gemeente te veel bezig is met anderen
Gemandateerde organisatie	- Gemeenschappelijke regeling met scheiding van opdrachtgeverschap en eigenaarschap	- Beheersmatige methodische aanpak - Versterkt positie ten opzichte van regiopartners	- Grotere afstand tot de inhoud - Gebrek aan kennis van de lokale situatie - Uitbesteden minder makkelijk

Ketenafstemming

Betreft het samenwerking met partners met verschillende verantwoordelijkheden (gemeente, provincies, waterschappen) dan is het de vraag welk doel de samenwerking dient (betere programmering, preventie, signaleren, beoordeling en sanctionering) en welke organisatievorm of coördinatie daarbij het best past.

- *Casusoverleg voor beoordeling en afstemming.*

Het casusoverleg is een veel voorkomende werkwijze om specifieke gevallen (personen/groepen/objecten) te volgen en verantwoordelijkheden tussen partijen af te stemmen. Het casusoverleg wordt vaak preventief ingezet om vanuit de kennis en ervaring van verschillende disciplines vast te stellen wat de aard en de omvang van het probleem zijn en daarvoor preventief maatregelen te nemen. De vormen waarin het casusoverleg voorkomt, lopen uiteen van incidenteel op lokaal niveau (uitgaande van een probleem wat op dat moment speelt), tot zeer gestructureerd zoals de veiligheidshuizen in de regio. De kracht van deze laatste vorm is dat verschillende disciplines en niveaus (waaronder de gemeente, het OM en de GGD/GGZ) fysiek bijeen zijn samengebracht.

- *Gegevensuitwisseling voor (vroegtijdige) signalering.*

Het bijeenbrengen en ontsluiten van informatie is een belangrijk thema in bijvoorbeeld de handhaving sociale zekerheid en de criminaliteitsbestrijding. Het betreft hier vooral generieke informatie op basis van kenmerken. Gegevensuitwisseling is dan nodig voor signalering en risico-inschattingen. Het idee is dat door te werken met risicoprofielen er zowel in preventieve als repressieve sfeer doelmatiger kan worden gehandhaafd. Door informatie te delen op dossierniveau kunnen bovendien aandachtspunten van andere disciplines worden meegenomen. Vormen waarin informatie-uitwisseling plaatsvindt, lopen uiteen van het handmatig naast elkaar leggen van dossiers, het beschikbaar stellen van geaggregeerde (anonieme) informatie, tot en met het koppelen van ICT-systemen en klantrelatiebeheer. Afspraken over gegevensuitwisseling worden doorgaans vastgelegd in een convenant en protocol.

- *Integrale programmering voor afstemming van de inzet.*

Het doel van een gezamenlijke programmering is om vanuit de kennis en ervaring van de verschillende disciplines te komen tot een integrale prioriteitstelling. Vormen in de programmering variëren: het initiatief kan uitgaan van een regiepartij (bijvoorbeeld een gemeente heeft regie over de politie), of de agenda wordt democratisch bepaald in de regiosamenwerking (bijvoorbeeld in de milieuhandhaving). Tot slot zijn er voorbeelden waarbij de programmering in combinatie met de uitvoering, is uitbesteed (bijvoorbeeld als de politie is gedetacheerd bij de gemeente).

- *Gezamenlijke/integrale uitvoering voor efficiency voor overheid en klant*

Op uitvoeringsniveau vindt samenwerking plaats met als uitgangspunt dat de uitvoering efficiënter kan, er minder tegenstrijdige uitspraken zijn, en de administratieve lasten teruggedrongen kunnen worden.

Vormen zijn: afspraken over signaaltoezicht (afspraken over het doorgeven van vermoedelijke misstanden), controleren met elkaar (bijvoorbeeld handhavingsteams van de Belastingdienst, de Arbodienst, de gemeente en de politie controleren op illegale bewoning) en controle dóór elkaar (de gemeente doet taken van de Voedsel en Warenautoriteit). Ook zijn taken uitbesteed (de provincie huurt bijvoorbeeld capaciteit in bij een gemeente) of er is personeel gedetacheerd (de politie is bijvoorbeeld gedetacheerd bij de gemeente).

- *Kennisnetwerken voor ontwikkeling.*

Ten aanzien van de kennisontwikkeling zijn er kenniskringen waarin gezamenlijk wordt ingeschat wat de ontwikkelingen zijn en wat de consequenties daarvan zijn. Dit resulteert in gezamenlijke verbeter/veranderprojecten. Voorbeelden zijn te vinden op regioniveau in de milieuhandhaving.

Het sturingsmodel is een terugkerend vraagstuk. Bij wie ligt de coördinatie en hoe stemmen we op elkaar af? Vier vormen zetten de toon, oplopend naar zwaarte: gelegenheidssamenwerking, regie, één coördinator of een gemandateerde aparte organisatie.

Tabel: samenwerkingsvormen tussen verschillende overheden (keten)

Vorm	Kenmerk	Voordeel	Nadeel
Gelegenheids-samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Reageren op de problematiek - Vanuit de bestaande organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichtte energie 	<ul style="list-style-type: none"> - Suboptimale werkwijze
Regie	<ul style="list-style-type: none"> - Een partij definieert rollen op basis van collectieve inbreng. - Geen doorzettingsmacht - Agenderen - Convenant 	<ul style="list-style-type: none"> - Helderheid over verwachtingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen doorzettingsmacht op pijnpunten - Cultuurverschillen worden niet altijd opgelost
Coördinator	<ul style="list-style-type: none"> - Een organisatie krijgt coördinatie voor specifieke uitvoeringstaken (handhavingsacties) - Gaat vaak samen met één programma. - Afspraken protocollen 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbeterde afstemming - Doelmatiger werkwijze 	<ul style="list-style-type: none"> - Overheden niet geneigd tijd, capaciteit bevoegdheden af te staan - Cultuurverschillen worden niet altijd opgelost - Risico op overkill
Gemandateerde aparte organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Aparte (project)organisatie (veiligheidshuizen/politie gedetacheerd bij gemeente) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fysiek nabijheid versterkt het vertrouwen en de kennis - Verbeterde afstemming - Handhaving gericht op gezamenlijk doelstelling 	<ul style="list-style-type: none"> - Verreist grote inzet alle partijen

12.5 Succesfactoren en knelpunten

De mate waarin samenwerking succesvol is, loopt sterk uiteen. Succes hangt van af van een aantal externe en interne factoren.

Omgevingsfactoren

Externe factoren die een rol spelen bij het succes van samenwerking:

- *Aard, omvang en schaal van het vraagstuk*

De vraagstukken verschillen per handhavingsthema. Ook de schaal kan verschillen. Zo kunnen oplossingen – en dus samenwerking – in het ene gebied anders zijn dan in het andere. De oplossingen volgen de problemen. In de verkeershandhaving zien we per provincie andere oplossingen, omdat de schaal van de partners verschilt. In de gebiedsaanpak zien we andere samenwerkingsverbanden,

omdat inhoudelijk de problemen per gebied verschillen. Als de problemen de neiging hebben zich te verplaatsen (luchtverontreiniging, criminaliteit), dan is brede – zelfs grensoverschrijdende – samenwerking noodzakelijk.

- *Kwaliteitseisen aan de professionaliteit per kernthema*

Een ander punt zijn de kwaliteitseisen die het Rijk, klanten of de arbeidsmarkt stellen binnen een thema. Zijn de eisen hoog, dan neemt de druk op samenwerken toe. Daarbij speelt mee dat de kwaliteit van de samenwerkingspartners, de (samenwerking tussen) toezichthouders en brancheorganisaties vaak beter is. Dit biedt een goede basis voor lokale samenwerking.

- *Beschikbaarheid van kant en klare oplossingen en van alternatieven*

Het ontstaan van alternatieven heeft zijn weerslag op het ontstaan of uitblijven van samenwerking. Zo kan de ontsluiting van meer kennis via kenniscentra, overleggen en internet een impuls geven aan kleinere gemeenten om minder samen te werken. Waar voorheen samenwerken nodig was, zijn alternatieven beschikbaar gekomen die een deel van het gat opvullen. Dit geldt evengoed voor het toegenomen aanbod van commerciële uitvoeringspartijen. Daar staat tegenover dat kant-en-klare modellen en ICT-oplossingen samenwerking stimuleren.

Interne factoren

Interne factoren die een rol spelen bij het succes van samenwerking:

- *Ervaren urgentie*

De bereidheid tot samenwerking wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door een gedeeld gevoel van urgentie en de benadering van de aard en omvang van de problematiek. Daarbij hoort ook het ervaren risico op het verlies van autonomie door dreiging (van annexatie) door derden.

- *Bestuurlijk prioriteit en ambtelijke betrokkenheid*

Het slagen van de samenwerking is afhankelijk van de betrokkenheid en de relatie tussen de ambtelijke en de bestuurlijke trekker(s). De ambitie moet afgestemd zijn op wat de organisaties aankunnen en op de fase van de samenwerking. Ook zal er voldoende ruimte moeten zijn voor elkaars belangen.

- *Profijt en draagvlak*

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking is de beleefde meerwaarde. De aanpak moet voor alle betrokkenen zichtbare meerwaarde opleveren. Dat geldt voor de organisatie als geheel, maar ook voor de betrokken medewerkers. Dat vraagt om resultaatgerichtheid (niet praten, maar doen) en snelheid in de besluitvorming.

- *Trekker met mandaat*

De samenwerking staat of valt met de aanwezigheid van een trekker aan weerszijde. Hij moet beschikken over voldoende tijd, mandaat en bestuurlijke dekking en hij moet op de juiste positie in de organisatie zitten. Doortastend optreden en het nakomen van afspraken zijn kernwoorden die in veel cases terugkeren. Daarnaast moeten aan beide kanten de belangrijkste spelers bij de (besluitvorming over de) aanpak worden betrokken.

- *Capaciteit/inzet/middelen*

Er zullen voldoende tijd en middelen beschikbaar moeten zijn voor de samenwerking. De cases laten zien dat veel samenwerkingsvormen tot stand zijn gekomen met gesloten beurzen. Er is wel overeenstemming over de rolverdeling. In de startfase moet wel rekening worden gehouden met extra capaciteit en kosten.

- *Professionaliteit*

Een belangrijke voorwaarde is dat de samenwerkende organisaties voldoende professioneel zijn ingericht en in staat zijn te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de interne afstemming en coördinatie.

- *Cultuur*

Daarnaast spelen ook cultuuraspecten een rol. Zo zal de visie op de handhaving (bijvoorbeeld de nadruk op repressie of op preventie) in sommige samenwerkingsvormen op elkaar moeten worden afgestemd. Succesfactoren zijn korte lijnen, projectmatige aanpak, kennen en gekend worden en openstaan voor andere belangen en werkwijzen.

- *Ervaring in de samenwerking*

Een belangrijke factor die meespeelt in het succes van een samenwerking is of organisaties ervaring hebben met eerdere vormen samenwerking, en dus weten hoe zij contact leggen, hoe zij omgaan met tegenslagen en hoe zij het beeld van de tegenpartij bijstellen. De kennis en het vertrouwen in de eigen organisatie en andermans organisatie is door dergelijke ervaring groter.

Knelpunten

Diverse samenwerkingen worden zo geformeerd dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheden behoudt of kan behouden. Op die manier ontstaat des te meer reden te proberen tot een gezamenlijk gedragen aanpak te komen. Hoe meer ruimte daarvoor bestaat, hoe succesvoller de samenwerking zal worden. Dit speelt vooral een rol bij samenwerking tussen partijen die zeer verschillend zijn. De mate waarin medewerkers in staat zijn van buiten naar binnen te redeneren komt de samenwerking ten goede. Ook de visie op de handhaving (gericht op naleving of enkel op handhaven) speelt daarbij een rol.

Binnen de cases worden in verschillende gevallen een aantal dezelfde belemmeringen genoemd:

- *Cultuur*

Een specifiek punt in de samenwerking (ongeacht welk thema) betreft de verschillen in werkwijze en cultuur bij de samenwerkende partijen. Er moet voldoende ruimte bestaan om eigen werkwijzen los te laten ter wille van een effectieve samenwerking.

- *Inleveren positie*

Met samenwerken hopen de deelnemende partijen wat te winnen. De bereidheid om ook iets van de eigen positie in te leveren, is vaak gering. De meerwaarde van een samenwerking moet voldoende zijn om dit te compenseren.

- *Informatie-uitwisseling*

De wet op de privacybescherming (en het beroepsgeheim) zorgt ervoor dat de uitwisseling van informatie over personen aan regels is gebonden. Vaak heeft de beperking rond informatie-uitwisseling ook te maken met de striktheid waarmee deze regels worden gehanteerd. De cultuur van de organisatie is mede bepalend hoe wordt omgegaan met deze regelgeving.

- *Inefficiëntie in de startfase*

Een specifiek punt is de verhouding kosten-baten in de startfase. Aan een grotere efficiency gaat vaak een stadium van investeren vooraf. De neiging bestaat om stappen over te slaan om snel tot efficiency te komen. Als er voldoende ruimte is om ook het leerproces door te maken, is de kans van slagen groter.

- *Systemen koppelen*

Een veel genoemd punt is de aansluiting van ICT-systemen. Gezamenlijk dossierbeheer wordt makkelijker als de standaarden en definities beter op elkaar aansluiten. De praktijk van de cases laat zien dat er veel te winnen valt op dit punt, en dat belemmeringen ontstaan bij vormen van samenwerking waarbij integratie of uitwisseling van grotere hoeveelheden gegevens aan de orde is. Casusoverleg is een goede tweede optie.

- *Schaal*

Kleinere gemeenten hebben baat bij samenwerking, maar zijn niet geneigd dit onder te brengen bij een al te grote partij, omdat het risico op verlies van autonomie te groot lijkt. Middelgrote gemeenten

daarentegen hebben voldoende autonomie en zijn minder kwetsbaar, maar zien onvoldoende meerwaarde en vrezen dat het overnemen van werkzaamheden ten koste gaat van hun eigen productiviteit.

- *Praktische planning/tijd*

Kleine praktische zaken kunnen een groot obstakel zijn, Gezamenlijke controles kunnen vastlopen op een onuitvoerbare planning. Daarbij kan het tijdstip van de controle een rol spelen (bijvoorbeeld als het gaat om betrappen op heterdaad). Een veel voorkomend probleem is dat partners geen capaciteit gereserveerd hebben voor niet eigen taken.

12.6 Fases van samenwerken en institutionalisering

De vraag welke vorm van institutionalisering het meest passend is, is niet alleen afhankelijk van de vitaliteit van de organisatie, maar ook van de fase waarin het samenwerkingsverband verkeert.

Samenwerkingsverbanden doorlopen een levenscyclus. In het begin ligt de nadruk op het leren kennen van elkaar, het leren spreken van elkaars taal en het overwinnen van vooroordelen. In deze fase gaat het vooral om het krijgen van wederzijds vertrouwen. Na verloop van tijd krijgt de samenwerking het karakter van routine. Als de samenwerking niet voor alle partijen tot zichtbare meerwaarde leidt, neemt het risico toe dat partijen afhaken en het draagvlak voor de samenwerking afneemt. In de eerste fases is het daarom van belang te zorgen voor resultaten om daarmee het elan van de samenwerking te versterken. Om te beoordelen of organisaties als coalitiepartners een kans van slagen hebben, kan het aan het INK-model ontleende model worden gebruikt dat in de bijlage is opgenomen.

Als een samenwerking is uitgewerkt of geheel niet werkt (of over is gegaan in een nieuwe situatie), spreken we van de sterffase en zal de samenwerking beëindigd of veranderd moeten worden.

12.7 Aandachtspunten

De aandachtspunten voor organisaties die samenwerken willen stimuleren, zijn:

Samenwerkingsvorm vereist urgentie

Samenwerking begint bij een probleem of een ambitie. Naarmate de gedeelde ervaring van de urgentie bij de deelnemende partijen groter is, zal de kans van slagen toenemen. Het is belangrijk te weten wie de probleemeigenaar is en wat wordt verwacht van de partners. Als de eisen binnen het thema (tot op zekere hoogte) toenemen, komt samenwerking eerder tot stand. Is de problematiek gering en de druk om samen te werken klein, dan ligt een lichte vorm van samenwerken voor de hand.

Samenwerking vereist duidelijkheid

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen eenduidig recept is voor een succesvolle samenwerking. Dat hangt van te veel verschillende factoren af. Wel is in globale zin aan te geven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om tot een succesvolle samenwerking te kunnen komen. De rode draad daarbij is duidelijkheid. Zowel binnen de individuele organisaties als tussen de organisaties is de centrale vraag: wat wil je? Vragen en acties die aan de orde zijn:

1. Waar gaat het precies over? (Wat speelt wel en wat ook vooral niet?)
2. Wat zijn de concrete ambities en doelstellingen? Wat is de bereidheid om in te leveren?
3. Welke informatie, kennis, bevoegdheden, en capaciteit zijn nodig (en waarom is samenwerking wenselijk).

4. Het samenstellen van de aanpak (vaststellen van de vorm en de inhoud, overleg voeren met andere partijen, het afwegen van alternatieven).
5. Afspraken maken, uitvoeren, monitoren en evalueren (biedt de samenwerking de verwachte meerwaarde?)

Samenwerking vereist professionaliteit en uitzicht op een coalitie

Als een organisatie met samenwerking efficiënter en effectiever denkt te kunnen werken, betekent dat ook, dat zij zelf een professionele samenwerkingspartner moet zijn. De hiervoor beschreven duidelijkheid is hier een voorbeeld van, maar het gaat ook om de wil en de mogelijkheden die er zijn om zich aan te passen aan de eisen van de samenwerking. Hoe kun je als organisatie er voor zorgen dat als je wilt samenwerken de andere partij(en) ook met jou wil(len) samenwerken? Breng je voldoende mee in de samenwerking of kom je alleen maar halen? Ben je bereid oude werkwijzen te vervangen voor nieuwe?

Samenwerking vereist coördinatie en capaciteit

In de organisatievorm zal gekozen moeten worden voor de manieren waarop voldoende op de samenwerking kan worden gestuurd. De aanwezigheid van een centrale trekker of coördinator of een projectorganisatie vergroot de kansen. Een samenwerkingsverband is uiteindelijk niet vrijblijvend. In het samenwerkverband moet duidelijk zijn dat er ook capaciteit is voor de niet eigen taken.

Samenwerking vereist snel werken en korte slagen

Tot slot vereist een samenwerking dat er wordt geëxperimenteerd en er kleine resultaten worden geboekt. Sleutelwoorden daarbij zijn: fysieke nabijheid, gewoon beginnen, korte lijnen, regelmatig overleg (in het begin), eerst werken aan onderling vertrouwen, kleine stappen, veel investeren in uitleggen en toelichten. Externe ondersteuning en ICT kunnen helpen als breekijzer om verandering in te zetten.

Samenwerken vereist aansluiting op de cyclus

De institutionele vorm van de samenwerking moet passen bij de levensfase. In de startfase kan institutionalisering van belang zijn om het wederzijds vertrouwen te versterken en tegenstellingen beheersbaar te maken. Van elkaar leren hoort bij de ontwikkeling. Wanneer de samenwerking een routinematig karakter krijgt, kan institutionalisering juist een bedreiging van de samenwerking vormen, omdat overleggen als praten om het praten wordt ervaren en de meerwaarde van de samenwerking onduidelijk wordt. Per saldo moet rekening worden gehouden met een afname van efficiency in de beginfase van een samenwerking.

13. Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn diverse aanbevelingen te geven om succesvol samenwerken verder te stimuleren. Die aanbevelingen betreffen enerzijds (potentieel) samenwerkende organisaties en anderzijds organisaties die succesvol samenwerken kunnen stimuleren en faciliteren, zoals ministeries.

13.1 Stimuleren samenwerken door het Rijk / Handhaven met Effect

Het ontwikkelen van een grand design voor samenwerking heeft geen toegevoegde waarde. De specifieke context is daarvoor te bepalend.

Zowel Justitie als andere ministeries kunnen op diverse gebieden een actieve rol spelen bij het stimuleren van samenwerking voor zover dit niet of te weinig plaatsvindt.

Ten aanzien van samenwerking heeft het Rijk de volgende rollen:

Agenderen/informereren

- Het inzichtelijk maken van de consequenties van ontwikkelingen in de wetgeving. Men moet zich daarbij realiseren welke eisen die ontwikkelingen stellen aan afstemming (als samenwerkingsvorm). Het is belangrijk te laten zien wat de dwarsverbanden zijn. De bestuurlijke strafbeschikking, de omgevingsvergunning, de regierol van de gemeente in de richting van de politie, en de veiligheidsregio's kunnen aanknopingspunten zijn.
- Het agenderen van integrale thema's. Dit kan bijvoorbeeld door onderbelichte (vaak objectgebonden) thema's periodiek, via bijvoorbeeld een themadag, te laten terugkeren. Met ketenpartners op verschillende niveaus moeten hiervoor vooraf afspraken worden gemaakt. Decentrale overheden moeten vooraf mee kunnen spreken over wat urgente onderwerpen zijn. Aanknopingspunten in dit onderzoek vinden we in de thema's achterstandswijken en horecahandhaving. Maar het kan ook waardevol zijn om vanuit doelgroepen te kijken: de dag van de rolstoelrijder bijvoorbeeld.

Faciliteren

Het Rijk kan lokale voorlopers en middenmoters helpen, opdat samenwerking van onderop ontstaat. Dat kan het doen door:

- concrete voordelen te bieden als er samengewerkt wordt, met bijvoorbeeld (juridische) ondersteuning (hoe regel je handig zaken), extra middelen (al dan niet tijdelijk), en het bieden van een pilotstatus. Het ministerie moet een goed overzicht hebben van de ontwikkelingen in het veld en voorlopers actief stimuleren door extra faciliteiten ter beschikking te stellen. Het kan daarbij onderscheid maken tussen partijen die (niet) willen en partijen die (niet) kunnen. Middelgrote gemeenten hebben vaak een zetje nodig om taken breder uit te voeren. Voorlopers kunnen worden beloond met ruimte om te experimenteren;
- eenvoudige standaarden voor samenwerkingsovereenkomsten te ontwikkelen en aan te bieden, informatie uit te wisselen, en samenwerkingsvormen binnen een specifiek thema te stimuleren, bijvoorbeeld op basis van best practises;
- te zorgen voor voldoende kennis over schaal en schaalvoordeel. Het is voor een provinciaal of nationaal georganiseerde organisatie lastig om met vele kleine partijen samen te werken. Het is nuttig meer kennis te hebben over dit onderwerp en te weten hoe men ervoor kan zorgen dat de

eigen schaal interessant is voor anderen. Een voorbeeld is dat een aantal gemeenten eerst de handen ineen slaat en daarna pas grotere partijen erbij betreft;

- te zorgen voor kennis over (elkaars) specifieke barrières per taakveld. Is de cultuur van de partnerorganisaties gericht op handhaven of op naleven? Welk systeem en welke wettelijke barrières worden ervaren? Op welk niveau liggen barrières? Het is raadzaam barrières te benoemen en waar mogelijke weg te nemen. Een aanknopingspunt hierbij is dat op het gebied van gegevensuitwisseling lokaal vaak nog beperkte kennis is over wat mag en niet mag;
- via netwerken en bewezen practices te bevorderen dat kennis en ervaring uit de praktijk wordt overgedragen van de voorlopers naar de middenmoters. Kenmerkend voor succesvolle samenwerking is dat trekkers bestaande werkwijze durven op te geven. Het Rijk kan condities creëren waardoor onderlinge stage-uitwisseling en advisering wordt bevorderd en het gevoel dat onbekend ook onbemind maakt wordt tegengegaan;
- de kennis van en het debat over specifieke condities te stimuleren die de effectieve samenwerking bevorderen. Het gaat dan bijvoorbeeld over ICT-ondersteuning, shared services, keurmerken, (bijvoorbeeld KVO en fysieke samenvoegingen, zoals het Veiligheidshuis.

Normeren

Het Rijk kan bevorderen dat de druk om te innoveren wordt verhoogd door:

- Het stimuleren van en richting geven aan de professionalisering van de handhaving in algemene zin. Het kan verder de samenwerking tussen landelijke organisaties en toezichthouders bevorderen door discussies te stimuleren over specifieke problemen.
- Het stellen van kwaliteitseisen aan de (gezamenlijke) handhavingsresultaten en effecten. Dit kan zowel betrekking hebben op bestaande thema's als op nieuwe gebieden (zoals achterstands-wijken). Met zoveel mogelijk kennis en ervaring uit de praktijk kunnen minimale richtlijnen en/of normen per taakveld worden gedefinieerd.
- Het stimuleren dat er meer van buiten naar binnen wordt gewerkt. Het is raadzaam om "doelgroepdenken" een plaats te geven in de trant van: "niet de overtreders, maar de gedupeerde van een overtreding is de klant". Door bijvoorbeeld te werken met herkenbare keurmerken, of door te stimuleren dat wijken eigen budgetten hanteren om sociale veiligheid op te lossen, kan de klantvraag meer worden geactiveerd.

Matrix: de rol van het Rijk ten aanzien van lokale overheden

wil	Faciliteren samenwerking - voorbeelden - kennisnetwerken - onderzoek naar schaal - modelconvenanten - agenderen thema's - steun in startfase - stages - stimuleren ict	Informereren - nieuwe wetgeving - discussie effecten
	Coaching/reorganisatie	Normen aan prestaties - eisen aan outcome - stimuleren lokale druk - eisen aan efficiency
niet	niet	wel
	kan	

13.2 Het stimuleren van samenwerking vanuit de lokale overheden

Het stimuleren van samenwerken ligt voor een belangrijk deel bij de partijen die met anderen willen samenwerken. Om dat te bereiken zijn vormen van verleiding nodig. Die verleiding kan bestaan uit:

- Het geven van duidelijkheid over de eigen ambities en motieven: wat wil je als organisatie bereiken? Waarom kan dit nu niet of minder goed?
- Het geven van duidelijkheid over de eigen mogelijkheden tot samenwerking: op welke terreinen wil je wel en niet samenwerken? Hoe ver wil je de samenwerking laten gaan? Ben je bereid bevoegdheden uit handen te geven?
- Het duidelijk maken van wat je de andere partijen te bieden hebt. Waarom is voor hen samenwerken interessant? Maak duidelijk welke voordelen voor anderen te behalen zijn door met jou samen te werken. Denk bijvoorbeeld heel concreet aan een goed geoliede front office, aan sterke ervaringen met handavingscommunicatie, aan een voorloper op het gebied van ICT, aan hoog gekwalificeerd personeel bij de afdeling milieu, et cetera.

Het vijf-stappenplan kan hierbij behulpzaam zijn:

5-stappenplan



14 Voorbeelden uit de praktijk

14.1 Handhaving openbaar gebied

Handhaving openbare ruimte in Den Haag

In Den Haag is al sinds het begin van de jaren negentig sprake van samenwerking tussen de politie en de gemeente bij de handhaving in de openbare ruimte. Het gaat hier om straattoezichthouders in zogeheten Melkertbanen. De gemeente voegde hieraan in het midden van de jaren negentig inspecteurs openbare ruimte (met beperkte opsporingsbevoegdheden) toe. Per 1 januari 2006 hebben de gemeente en de politie besloten de samenwerking te intensiveren teneinde de effectiviteit te vergroten door middel van een gecombineerde inzet van politie- en gemeenteambtenaren in opdracht van het stadsdeel. De handhaving richt zich op het kleine leed in de openbare ruimte. Het gaat dan om onderdelen van de APV, afvalaanbieding, kansspelen, horeca, honden, flora en fauna, verkeer en dergelijke.

In Den Haag zijn acht handhavingsteams, die elk onder leiding staan van een teamchef die vanuit de politie is gedetacheerd bij de gemeente Den Haag. Door de detachering kan de teamchef het gehele team aansturen. Twee politieagenten maken onderdeel uit van het handhavingsteam, en zij hebben alle opsporingsbevoegdheden. Verder bestaat het team uit gemeenteambtenaren: dat zijn straattoezichthouders met een oog- en oorfunctie, inspecteurs openbare ruimte met beperkte opsporingsbevoegdheden, controleurs openbare ruimte met beperkte opsporingsbevoegdheden en boswachters. Het stadsdeel geeft via een contract het handhavingsteam concrete opdrachten, bijvoorbeeld over het aantal controles, de rondes, de processen-verbaal en dergelijke. Door de huidige gekozen samenwerkingsvorm werkt de samenwerking veel beter. Er is een sterke koppeling tussen de politie en de gemeente. Er is zo een combinatie ontstaan van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Informatie-uitwisseling is geen probleem: de teamchef heeft toegang tot het politieregistratiesysteem en de gemeenteambtenaren tot gemeentelijke informatie, onder andere de Gemeentelijke Basis Administratie.

De samenwerking is vastgelegd in een convenant tussen de politie Haaglanden en de gemeente Den Haag.

Zo nu en dan worden integrale controles uitgevoerd samen met andere ketenpartners. Die samenwerking is te incidenteel om structureel andere partijen aan de samenwerking tussen de politie en de gemeente toe te voegen. Probleem is wel dat elke keer opnieuw afspraken gemaakt moeten worden over de uitwisseling van gegevens. Het zou erg handig zijn als er structurele afspraken over de uitwisseling van informatie tot stand zouden komen.

De samenwerking in de huidige vorm is gegroeid in de loop der jaren. Er is nu een goede vorm bereikt. De verwachting is dat vanwege het gebleken succes meer taken naar het handhavingsteam zullen worden overgeheveld. Informatie-uitwisseling is geen probleem tussen de politie en de gemeente. Met andere partijen moeten hierover steeds opnieuw afspraken worden gemaakt.

Deze samenwerkingsvorm is goed toepasbaar in andere gemeenten. Vooral door de combinatie van opsporingsbevoegdheden en eenduidige aansturing is sterke efficiencywinst te bereiken.

Handhaving openbare ruimte Dordrecht: Afdeling Toezicht

De afdeling Toezicht is een instantie die het beleid niet maakt, maar uitvoert. Zij bestaat uit de afdelingen Stadswacht, Parkeercontrole en Milieutoezicht. De laatste houdt toezicht op de naleving van het afvalstoffen- en hondenbeleid en het openbaar groen. De eerste bestaat uit ongeveer 25 mensen, van wie vijftien bijzondere opsporingsambtenaar (BOA) zijn. De stadswachten zien toe op een schone en veilige leefomgeving, het gedrag in de openbare ruimte en zij hebben een signaleringsfunctie richting de politie. Sinds kort heeft de Afdeling Toezicht ook een centrale meldkamer.

De afdeling Toezicht heeft wat betreft de milieuhandhaving in principe ook andere opdrachtgevers, te weten Hendrik Ido Ambacht, Zwijndrecht en de politie Zuid-Holland Zuid. Tot nog toe maakt alleen de gemeente Hendrik Ido Ambacht gebruik van de afdeling. Het doel is om capaciteitsproblemen op te vangen.

De samenwerking met de politie bestaat vooral uit een signaleringsfunctie.

Handhaving openbare ruimte Heemstede

De gemeente Heemstede heeft vier bijzonder opsporingsambtenaren in dienst, die bepaalde strafrechtelijke bevoegdheden hebben. Zij werken samen met de politie om eventuele capaciteitsproblemen op te vangen. Tevens is er overleg met de politie om informatie uit te wisselen. Er heeft dus geen overdracht van bevoegdheden plaatsgevonden.

Binnen de gemeente zelf wordt samengewerkt in het Bureau Handhaving, waarbinnen de parkeercontroleurs en de milieu- en parkwachters toezicht houden op de openbare ruimte. Zij controleren of de APV wordt nageleefd. De surveillances vinden vaak plaats in samenwerking met de gebiedsgebonden medewerker van de politie.

Voor de handhaving milieu werkt de gemeente soms samen met de Milieudienst IJmond. Deze is opgericht door een aantal gemeenten in het gebied IJmond en neemt vergunnings- en controletaken over van de betreffende gemeenten.

De opsporing in de sociale recherche geschiedt met freelance medewerkers van de gemeente Haarlem. De reguliere en intensieve controles vinden overigens wel plaats op gemeentelijk niveau.

Handhaving openbare ruimte Roosendaal

De afdeling Toezicht en Handhaving bestaat uit toezicht en juridische zaken. Het toezicht bestaat uit de inspecteurs die een controlerende functie hebben. Als deze controleurs een illegale situatie constateren, gaat juridische zaken aan de slag, waarna de overtreder wordt verzocht de overtreding te beëindigen. Gebeurt dit niet, dan wordt er bestuursrechtelijk gehandhaafd. De handhaving is dus gericht op herstel van de overtreding en niet op bestraffing.

Wat betreft de strafrechtelijke handhaving wordt met de politie onderhandeld over een convenant. Hierin moeten de bevoegdheden betreffende de aanpak van jeugdoverlast worden geregeld, net als de bevoegdheden ter handhaving van de APV, met name wat betreft uitstallingen en reclame-uitin-

gen. Opgemerkt wordt dat een landelijk convenant tussen de politie en de gemeentelijke overheden waarschijnlijk geen nut heeft, omdat in elke gemeente en elk politiekorps de bevoegdheden anders zijn geregeld.

Er is samenwerking met de brandweer op het gebied van evenementencontrole en kamerverhuur, en met de regionale milieudienst (RMD). Dit is een samenwerkingsverband van West-Brabantse gemeenten dat geen bevoegdheden heeft. Het is een gezamenlijk uitvoeringsorgaan van de betreffende gemeenten, en een platform voor kennisuitwisseling over milieutechnologie. Deze RMD doet de controle van de horecapanden (wat tot ongeveer 2005 gebeurde samen met de VWA) en de aanpak van geluidsoverlast.

Courage is een samenwerking tussen de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom, neergelegd in een convenant, waaraan ook het politiedistrict Bergen op Zoom, het OM en de Belastingdienst meedoen. De gemeenten brengen de vergunningsbevoegdheid in, de politie de opsporingsbevoegdheid, het OM de vervolgingsbevoegdheid en expertise, en de Belastingdienst de informatie over personen en bedrijven. De kennis die het OM inbrengt, betreft met name de controle of de in het convenant afgesproken uitwisseling van privacygevoelige informatie juridisch toelaatbaar is.

Handhaving openbare ruimte gemeente Smallerland (Drachten)

In de jaren negentig werd de landelijke politiecapaciteit herverdeeld ten gunste van de grote steden. Als antwoord op die ontwikkeling heeft de gemeente Smallerland in 1994 de Stichting Veiligheidszorg Smallerland (SVS) opgericht. In deze stichting zijn de gemeente, de politie, het OM, het bedrijfsleven, de woningcorporaties en de burgers vertegenwoordigd. Het doel is om zaken waaraan de politie minder aandacht kan geven, maar die burgers wel belangrijk vinden, toch aan te pakken. Het gaat dan om overlast van bijvoorbeeld hondenpoep, zwerfvuil en jeugd.

Wat betreft de handhaving in de openbare ruimte heeft de gemeente zes BOA's in dienst, die gecoacht worden door de politie en de SVS. Er vindt tussen politie en BOA's informatie-uitwisseling plaats. Als BOA's bijvoorbeeld constateren dat dronken jongeren overlast veroorzaken, schrijft de politie de ouders aan. Verder assisteert de politie BOA's als die in de problemen komen. De samenwerking met de woningcorporaties spitst zich toe op het oplossen van problemen die met leegstand gepaard gaan, zoals vernieling. In het toezicht op evenementen wordt samengewerkt met de brandweer. De brandweer neemt hierbij de fysieke veiligheid voor haar rekening, terwijl de BOA's verantwoordelijk zijn voor de sociale veiligheid. Ten slotte vindt er nog informatie-uitwisseling met de wijkraden plaats. Zij geven de prioriteiten voor het toezichtsbeleid aan.

De gemeentelijke opsporingsambtenaren zijn nog in afwachting van de invoering van de bestuurlijke boete. Deze invoering zal wel extra administratieve taken met zich meebrengen. Een andere bevoegdheid die waarschijnlijk in 2009 zal worden ingevoerd, is die van de bestuurlijke afdoening/strafbeschikking. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) zal daarbij de administratieve taken uitvoeren.

14.2 Handhaving sociale zekerheid

Sociale Recherche Twente (SRT)

De drie grotere gemeenten in Twente, Enschede, Almelo en Hengelo, werkten elk al samen met kleine(re) gemeenten op het gebied van sociale uitkeringsfraude. Op een gegeven moment is besloten dat het handiger zou zijn dat alle gemeenten in Twente op dat gebied zouden samenwerken. Het gaat dan om de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Helledoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. De samenwerking is tot stand gekomen teneinde de efficiency en effectiviteit van de uitvoering te vergroten, de kwetsbaarheid in de uitvoering te verkleinen en in te kunnen spelen op snel wijzigende omstandigheden.

De gemeenten hebben gezamenlijk een overeenkomst gesloten waarin de gemeente Almelo als uitvoeringsgemeente wordt aangewezen en waaraan alle bevoegdheden inzake de sociale recherche worden overgedragen. De beleidsmatige aansturing vindt plaats door een stuurgroep waarin permanent vertegenwoordigers zitting hebben van Almelo, Enschede en Hengelo en waaraan namens de overige gemeenten minimaal twee vertegenwoordigers deelnemen. De beleidsmatige aansturing vindt plaats via beleidsplannen van de individuele gemeenten. De onderdelen in de beleidsplannen met betrekking tot de sociale recherche worden gezamenlijk opgesteld. Op basis daarvan stelt de stuurgroep het jaarplan op voor de samenwerking sociale recherche.

Almelo is de uitvoeringsgemeente. De medewerkers van de sociale recherche zijn bij Almelo in dienst. De deelnemende gemeenten betalen gezamenlijk de kosten van de samenwerking op basis van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Voor de kleinere gemeenten voert de SRT ook wel vooronderzoeken uit. De grote gemeenten doen dat zelf. Hetzelfde geldt voor schoolverzuim en bevolkingsregistratie.

In het gebouw waar de sociale recherche is gehuisvest, is ook het Regionale Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF) ondergebracht. Er is ook van personele unies sprake. Dit bevordert korte lijnen en goede afstemming en koppeling van werkzaamheden. Het RCF voert projecten uit zoals de koppeling van uitkeringsgerechtigden en waterstanden, en uitkeringsgerechtigden en kentekens. Sinds begin 2007 is ook het bureau Bibob (bestuurlijke integriteit vergunningen), in hetzelfde gebouw gevestigd. Met de SIOD wordt ook al samenwerking gezocht, met name voor de kolomoverstijgende fraude.

Lastig punt blijft de samenwerking met andere partijen. De informatieoverdracht is ingewikkeld en daarover moeten steeds apart afspraken worden gemaakt.

Jaarlijks wordt uitgebreid inzicht gegeven in de resultaten van de Sociale Recherche Twente via een jaarverslag dat zowel inhoudelijke als financiële informatie geeft.

Het voordeel van de samenwerking is zowel aanwezig voor de kleine als de grote gemeenten. De kleinere gemeenten zouden zelf deze taken niet of nauwelijks kunnen uitvoeren. De grotere gemeenten kunnen gebruik maken van geavanceerdere technieken, zoals observatie.

Sociale Recherche Delft en Zoetermeer

De gemeenten Delft en Zoetermeer werkten voor 2003 al op informele basis samen in een aantal gevallen. In 2003 is besloten de samenwerking in een meer formele vorm te gieten.

Daarnaast verrichtte de gemeente Delft al de opsporingstaken voor de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Midden-Delfland.

Het doel van de samenwerking is om elkaars capaciteitstekorten in complexe onderzoeken aan te vullen. Verder houdt men elkaar op de hoogte van de werkprocessen, zodat men effectief kan bijspringen waar dat nodig is. Dit samenwerkingsverband betreft niet de capaciteitsproblemen ten aanzien van de normale taakuitoefening. Ook zijn het UWV en de Belastingdienst niet bij dit verband betrokken.

Er is gekozen voor een lichte vorm van samenwerking, waarbij het opsporingspersoneel van de respectievelijke gemeenten bij die gemeenten zelf in dienst is. De inhuur van rechercheurs van de andere gemeente geschiedt met gesloten beurzen, tenzij de inzet meer dan veertig uur bedraagt (op jaarbasis meer dan veertig uur verschil) of uit de pas gaat lopen (bijvoorbeeld de inzet vooral overdag tegenover de inzet vooral 's avonds).

Het belangrijkste probleem dat met deze samenwerking wordt opgelost, is het capaciteitstekort in complexe en omvangrijke onderzoeken. Verder wordt het probleem ondervangen als een rechercheur onderzoek moet doen naar een zaak die gevoelig ligt, bijvoorbeeld als hij onderzoek doet naar een bekende of naar iemand die hem bedreigt. Een rechercheur uit de andere gemeente kan dit onderzoek dan overnemen.

Er is bewust niet voor het "Twentse model" gekozen, aangezien in de Randstad de reistijden onpraktisch lang zijn. Verder wordt belangrijk geacht dat de rechercheurs weten wat er in de gemeenten gebeurt, wat beter wordt bereikt als zij in de gemeente zelf werkzaam zijn. Ook is de communicatie tussen de controleurs, de consultants en de rechercheurs in één plaats makkelijker te organiseren.

De ervaringen met het samenwerkingsmodel zijn goed, en er zijn geen redenen geweest om de samenwerking te intensiveren. De gemeenteraad van Zoetermeer heeft bepaald dat de rechercheurs alleen een strafrechtelijke taak hebben, terwijl de Deltse rechercheurs ook controleur mogen zijn. Deze ongelijksoortigheid in bevoegdheden maakt de personele scheiding noodzakelijk. Meer algemeen betekent dit dat de gemeenten nog niet toe zijn aan een intensievere samenwerking.

Sociale Recherche Deventer en omstreken

De Sociale Recherche Deventer werkt ook voor de gemeenten Lochem, Olst / Wijhe, Raalte en Berkelland. Sinds kort bestaat er een nieuw samenwerkingsverband met de gemeente Zutphen en het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF).

Het RCF heeft als doelstellingen kennisuitwisseling - ook met het UWV, de SVB en de Belastingdienst - ondersteuning, en het bundelen van personele capaciteit. Verder maakt het RCF zogenaamde fraudekaarten.

Het RCF organiseert overleggen op project-/themabasis en stelt gezamenlijke beleidsdoelen op. Als centrumgemeente neemt Deventer de uitvoerende controle voor haar rekening voor alle deelnemende gemeenten. Wat personele stationering betreft, is niet gekozen voor het Twentse model (rechercheurs in dienst van een gemeente), maar zijn alle medewerkers van de Sociale Recherche in dienst bij hun eigen gemeente.

Bij de betreffende gemeenten bestond de behoefte om via opschaling capaciteitsproblemen op te lossen en een platform voor informatie-uitwisseling te hebben: het RCF. Dit RCF voorziet tevens in de vraag voor een eenduidig beleid. De reden dat qua personele stationering niet voor het Twentse model is gekozen, is dat men niet alleen strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk wil samenwerken.

De opstelling van het gezamenlijke programma door het RCF komt onder andere tot uiting in het vaststellen van twee thema's per jaar waaraan extra aandacht wordt geschonken in de fraudebestrijding en -handhaving. Via publiciteitscampagnes wordt dit onder de aandacht van de inwoners gebracht.

Wat de strafrechtelijke samenwerking betreft, is een gezamenlijke pool van sociale rechercheurs gevormd. Om de samenwerking verder vorm te geven, worden bijvoorbeeld consultants werk & inkomen en rechercheurs handhaving bij elkaar op een werkkamer gezet. Bij de controle op de toekenning van uitkeringen wordt als gevolg daarvan zo'n één op de vijf aanvragen afgewezen. Dit past in het streven om de handhaving niet alleen maar als een repressief proces vorm te geven.

De ervaring is dat de samenwerking en de informatie-uitwisseling via het RCF goed werkt. De verwachting is dan ook dat er steeds meer op provinciaal niveau zal worden samengewerkt.

Sociale Recherche Groningen en omstreken

In de regio Groningen werken de gemeenten Groningen, Bedum, Eemsmond, Grootegast, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Marum, Slochteren, Ten Boer, Zuidhorn en Noordenveld samen op het terrein van de sociale recherche.

Een belangrijke reden voor samenwerking is de terugdringing van kwetsbaarheid en verdere professionalisering van de opsporing door invoering van transparante en uniforme werkprocessen en een resultaatgerichte aansturing. Niet-samenwerkende, kleinere gemeenten zijn kwetsbaar in de zin dat de personele bezetting er laag is en er door onvoorziene omstandigheden de sociale recherche in zijn geheel kan wegvallen. Daarom is besloten een gezamenlijke pool van rechercheurs te vormen.

Gekozen is voor het "Twentse model" waarin alle rechercheurs in dienst zijn van de centrumgemeente Groningen en al het werk vanuit die gemeente wordt verricht. In dit samenwerkingsverband zijn geen instanties zoals het UWV of de Belastingdienst betrokken.

Uitgangspunt is het programma "Hoogwaardig Handhaven" waarin drie niveaus worden onderscheiden: de reguliere controle, de intensieve controle en de opsporing. De samenwerking richt zich alleen op het laatste onderdeel. De eerste twee gebeuren op gemeentelijk niveau.

In de behoefte aan sturing in beleid wordt voorzien door een beheerscommissie. De gemeente Groningen is daarvan de voorzitter en verder nemen nog drie gemeenten deel. Eens per jaar is er een beleidsoverleg, waarin elk van de twaalf gemeenten specifieke vragen en thema's kan inbrengen. Deze thema's kunnen een richtsnoer voor gezamenlijk beleid vormen. De beheerscommissie maakt een begroting en een jaarplan.

De systematiek van signalering is gemeentelijk georganiseerd. Als een gemeente in het kader van de handhaving opsporing noodzakelijk acht, wordt dat op gemeentelijk niveau gesignaleerd, en

besproken in het zogenaamde BOA-overleg. Op basis van het gezamenlijke klantenbestand en de bijbehorende vraag naar fraude-opsporing, is een verdeelsleutel opgesteld.

Het samenwerkingsverband heeft in de afgelopen jaren goede resultaten behaald. De werkwijze is transparant en de resultaten zijn meetbaar en aansprekend. Voorlopig bestaat er alleen samenwerking op het terrein van de opsporing. De gemeenten zijn afzonderlijk verantwoordelijk voor de intensieve controle. Het opleidingsaanbod voor de intensieve controle is grotendeels op elkaar afgestemd.

14.3 Georganiseerde criminaliteit

Bestuurlijk aanpak georganiseerde criminaliteit in Limburg-Zuid

In Limburg-Zuid ontstond een paar jaar geleden het besef dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit niet alleen de verantwoordelijkheid is van het OM en de politie, maar evenzeer van het lokaal en regionaal openbaar bestuur. Het Van Traa-team in Amsterdam was daarbij een bron van inspiratie. De samenwerking in Limburg-Zuid richt zich niet alleen op de vergunningsplichtige panden, maar ook op de niet vergunningsplichtige panden. Zo kan ook de georganiseerde criminaliteit die niet langs de overheid komt door een vergunningsaanvraag in het zicht worden gebracht. De daarvoor benodigde samenwerking is geregeld in het convenant Ketensamenwerking Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit Limburg-Zuid. Dit convenant is in 2006 getekend door de gemeente Maastricht, de korpsbeheerder Limburg-Zuid, de hoofdofficier van het OM, de provincie Limburg, de gemeente Sittard-Geleen, de gemeente Kerkrade, het Ministerie van Financiën, de korpschef Limburg-Zuid, het Ministerie van Sociale Zaken, de gemeente Heerlen en gemeente Valkenburg a/d Geul.

In de overeenkomst wordt aangegeven dat de partijen samenwerken uitgaande van de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, teneinde te voorkomen dat criminelen en/of criminele organisaties worden gepacificeerd door de overheid en teneinde te voorkomen dat criminelen en/of criminele organisaties kunnen investeren in de reguliere economie. Er staat ook in dat de samenwerkende partijen in onderling overleg de manier waarop deze criminelen en/of criminele organisaties op de meest effectieve wijze kunnen worden aangepakt zullen afstemmen, en dat die aanpak zonodig in onderlinge samenwerking wordt vorm gegeven. De samenwerkende partijen verbinden zich meer in het bijzonder wederzijds binnen de kaders van de bestaande wet- en regelgeving om informatie uit te wisselen die bij de uitoefening van hun publiekrechtelijke taken op dit terrein van belang kan zijn. De doelstelling van de samenwerking is de verwezenlijking van een integrale ketensamenwerking bij de aanpak van financiële en/of vermogensrechtelijke transacties in onroerende zaken, die mogelijk direct of indirect zijn gefinancierd met vermogen dat mogelijk met criminele activiteiten is verkregen, en het gebruik van onroerende zaken voor of bij het witwassen van mogelijk met criminele activiteiten verkregen vermogen.

In de voorbereiding van het convenant bleek het met name moeilijk te zijn afspraken te maken met de Belastingdienst. Dit had vooral betrekking op de privacy van gegevens. De Belastingdienst heeft de voorzet voor de convenanttekst gemaakt. In juni 2007 heeft het College Bescherming Persoonsgegevens akkoord gegeven op de informatie-uitwisselingsconstructie in dit samenwerkingsverband. Dat betekent dat de aanpak van niet vergunningsplichtige panden nu van start kan gaan. De afgelopen twee jaar is men noodgedwongen alleen met vergunningsplichtige panden bezig geweest.

De organisatie van de samenwerking omvat een stuurgroep, een regionaal projectteam, het informatieoverleg en lokale projectteams. Alle convenantpartners hebben zitting in de stuurgroep, die de richting geeft aan de samenwerking, binnen de afgesproken kaders. De stuurgroep bepaalt de projecten die worden gestart binnen gebieden en/of branches.

In het informatieoverleg hebben de convenantpartners zitting die de houder zijn van een gesloten bron. Ook is een vertegenwoordiger van het regionaal projectteam lid. Het informatieoverleg heeft tot taak zich op basis van geanonimiseerde informatie uit open, half open en gesloten bronnen een beeld te vormen van de handhavingsmogelijkheden. Zo ontstaat een breder beeld dan de afzonderlijke partijen voor zichzelf zouden kunnen vormen. Het lokale projectteam heeft tot doel informatie te verzamelen uit de open en half open bronnen.

Het regionale projectteam heeft tot doel de lokale projectteams te ondersteunen bij het analyseren van de verzamelde informatie, het verzamelen van informatie door het bevragen van half open en gesloten bronnen, en het voorbereiden en ondersteunen van het informatieoverleg.

Het regionale projectteam functioneert vooralsnog onder verantwoordelijkheid van de burgemeester van Maastricht. Zodra eigen rechtspersoonlijkheid is verkregen, zal het team zelf de verantwoordelijkheid dragen.

Bestuurlijke aanpak branches – Amsterdam

De Amsterdamse aanpak (het Van Traa-team) combineert een gebiedsaanpak met specifieke branches. Door het raadplegen en koppelen van informatie uit openbare bronnen, van gemeentelijke registers en eventueel vertrouwelijke informatie van politie, justitie en de fiscus, wordt een criminaliteitsbeeld van het betreffende gebied of de branche verkregen. Op basis van de gekoppelde informatie kunnen handavingsacties worden ingezet. Maatregelen die worden gebruikt, zijn het intrekken van een vergunning, het verstrekken of weigeren van subsidies, het vorderen van een naheffing, het instellen van een opsporingsonderzoek of zelfs het aankopen van een pand.

Individen met criminele antecedenten kunnen op grond van de bestaande gemeentelijk instrumenten, waaronder de algemeen plaatselijk verordening, een horecaverunning en een exploitatievergunning worden geweigerd.

Het Van Traa-team heeft daarvoor de bevoegdheid gekregen van de Minister van Justitie om gegevens uit de registers van politie en justitie te verkrijgen en te gebruiken. Deze bevoegdheid is gebaseerd op een verleende ontheffing van art. 18 van de Wet op de Politierregisters. Deze toewijzing is gebieds- of branchegebonden. De ontheffing is eerst alleen voor het Wallengebied verleend en later stadsbreed voor de door de subdriehoek Zwarte Criminaliteit aangewezen Van Traa-projecten.

Bestuurlijke aanpak drugsoverlast - Venlo

Als grensgemeente heeft Venlo eind 2000 veel last van drugsoverlast en drugstoerisme. Om de groeiende overlast effectief aan te pakken is in 2001 gestart met het programma Hektor. Het centrum van Venlo en een aantal in- en uitvalswegen moeten hierdoor weer veilig en leefbaar worden.

Venlo werkt samen met de politie Limburg-Noord, het OM Roermond, de Belastingdienst en een aantal private partners. De aanpak bestaat uit drie sporen: een intensievere handhaving, de aankoop van vastgoed en een coffeeshopbeleid.

Het handhavingsspoor gaat uit van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Een straatteam van de politie handhaaft actief in de openbare ruimte op basis van de Opiumwet. Het gaat dan bijvoorbeeld over de aanpak van illegale verkooppunten van softdrugs, drugsrunners, straatdealers, parkeeroverlast, controle van gedoogde coffeeshops, vervuiling et cetera. Een researchteam, met onder andere financieel rechercheurs, spoort individuen en groepen achter de drugsrunners op. Het vastgoedspoor gaat uit van de verwerving en herbesteding van vastgoedobjecten. Het coffeeshopspoor gaat uit van een uitbreiding en een verplaatsing van de gedoogde coffeeshops.

De gemeente informeert de Belastingdienst die zo haar taken op het gebied van heffing, invorderingen, controle en toezicht op de nakoming van fiscale verplichtingen en de opsporing van fiscale delicten beter kan uitvoeren. Het OM vervolgt verdachten die het straat- en researchteam aandraagt, waarbij de afspraak is gemaakt dat Hektor-zaken voorrang krijgen. Er is een verscherpte vervolgingsprocedure opgesteld, waardoor de strafmaat bij een tweede of volgende overtreding wordt verzwaaard.

De samenwerking tussen deze partijen is vastgelegd in een convenant. Daarnaast is een privacyreglement opgesteld, zodat de partijen informatie met elkaar kunnen delen. Het privacyreglement is aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

De kern van de samenwerking tussen al deze disciplines ligt in twee praktische en op de uitvoering gerichte overleggen.

In het strategisch overleg komen de officier van justitie, een parketsecretaris, de coördinator bestuurlijke handhaving van de gemeente, de leider van het researchteam, een financieel deskundige van het BFO, een medewerker van de Belastingdienst, de leider van het straatteam en een operationeel rechercheur van het district Venlo bijeen. Hier worden aandachtspunten en aandachtspersonen besproken en wordt een strategie bepaald.

In het handhavingsoverleg Hektor zijn de coördinator bestuurlijke handhaving van de gemeente, de leider van het straatteam, de wijkagenten, een coördinator van de afdeling stadstoezicht, de bouwinspecteur, de medewerker overlastbestrijding, een medewerker vergunningverlening, de medewerker handhaving ruimtelijke ordening en de sociaal rechercheur vertegenwoordigd. Ook hier ligt de nadruk op informatie-uitwisseling en het maken van praktische afspraken om de overlastgevende punten aan te pakken. Bij de aanpak participeert zonnodig ook de brandweer.

Een stuurgroep stuurt op hoofdlijnen het project aan. De stuurgroep bestaat uit de burgemeester, de betrokken wethouders, de hoofdofficier van justitie, de districtschef van politie, een lid van het managementteam van de Belastingdienst en de programmamanager Hektor.

Belangrijke succesfactoren in de samenwerking zijn:

- een gezamenlijk ervaren de urgentie voor het onderwerp
- de deelnemende partijen hebben ieder een belang
- de looptijd maakt dat deelnemers ervaring hebben opgedaan en vertrouwen in elkaar hebben gekregen.

Bestuurlijke aanpak illegalen - Den Haag

Den Haag werkt langs drie sporen aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: de Amfi-aanpak richt zich op illegalen, de gebiedsaanpak richt zich op de leefbaarheid in gebieden en de vrijplaatsen-aanpak richt zich met name op de prostitutiebranche.

In het kader van het project Amfi (Aanpak malafide infrastructuur) rond (illegale) vreemdelingen worden de uitbuiters van vreemdelingen zoveel mogelijk langs bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke en/of fiscale weg aangepakt. De aanpak richt zich op migratiegerelateerde criminaliteit, zoals identiteits- en documentsfraude, aanpak op grond van art. 197A Sr en verder, huisjesmelkers, de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Opsporing vindt plaats op basis van incidentgerichte en projectmatige onderzoeken. Waar mogelijk wordt overgegaan tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

De samenwerking is vastgelegd in een convenant. De Vreemdelingenpolitie is een belangrijke convenantpartner in het kader van de aanpak van identiteits- en documentsfraude. Andere partners zijn de Dienst Burgerzaken, het openbaar ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Arbeidsinspectie en de uitzendbureaus. Ook met de gemeente Westland wordt samengewerkt, omdat veel illegalen die in Den Haag wonen, werken in het Westland. Met de banken wordt informatie uitgewisseld over verstrekte hypotheek. Bij de vereniging van uitzendbureaus wordt de woonplaats nagegaan.

14.4 Verkeershandhaving

Verkeershandhaving Friesland: ROF

Sinds 1980 bestaat in de provincie Friesland het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Friesland (ROF), een platform waarop alle organisaties samenwerken die op enigerlei wijze met verkeersveiligheid te maken hebben. Via die platforms worden tal van projecten bedacht, die door bestaande organisaties worden uitgevoerd.

Door het OM en de politie werden in de periode 1990-1995 tal van losse projecten geïnitieerd en uitgevoerd. In 1997 vroeg Justitie aan een aantal politiekorpsen of zij dat op grotere schaal wilden doen. Friesland was de tweede in rij, na Zeeland. Daarvoor werd ook contact en samenwerking gezocht met het ROF, met name voor de toelevering van gegevens. De provincie heeft de regierol als het gaat om het verkeers- en vervoersbeleid in de provincie. Voor wat betreft de pijler handhaving heeft de provincie echter geen bevoegdheid.

De samenwerkingsovereenkomst Verkeershandhaving (2005-2009) tussen de provincie, het OM Leeuwarden en de regiopolitie Friesland heeft tot de doel de samenwerking op bestuurlijk niveau te formaliseren en zo alle partijen die betrokken zijn bij de verkeershandhaving een duidelijke rol en positie te geven. Er wordt in de samenwerkingsovereenkomst aangegeven dat er met een regioplan verkeershandhaving gewerkt zal worden, met als doel de strategische afstemming tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke keten te waarborgen (integratie). Dat zal de effectiviteit van de inspanningen vergroten. In deze overeenkomst wordt vastgelegd wat de inspanningen van de afzonderlijke partijen zullen zijn.

Twee keer per jaar komt er een stuurgroep bijeen om de programmering te bespreken en vast te stellen. Deze programmering wordt opgenomen in het regioplan van de regiopolitie en wordt vastgesteld door het Regionaal College, waarmee ook de inzet op lokaal niveau is geborgd.

Naast deze stuurgroep is een projectgroep actief die de resultaten van de afspraken in het regioplan monitort en aanbevelingen doet in de richting van de stuurgroep. De secretaris van het ROF is tevens secretaris van de stuurgroep, dat weer een overleggenium is binnen het ROF.

Deze samenwerking loopt nu bijna tien jaar, en iedereen vindt het vanzelfsprekend dat het goed loopt. Om ervoor te zorgen dat er niet de klad in komt, moeten wel nieuwe impulsen worden toegevoegd. Dit gebeurt onder andere door te zoeken naar combinaties met andere projecten.

Verkeershandhaving Zeeland: ROV-Zeeland

In Zeeland bestaat sinds 1987 het ROVZ, waarin zestien partners op het gebied van de verkeersveiligheid samenwerken (gemeenten, provincies, waterschappen, politie, justitie, Rijkswaterstaat). Toen in de jaren negentig in het kader van de rijksbrede aanpak “Duurzaam Veilig” de mogelijkheid tot pilots werd aangeboden, heeft Zeeland zich hiervoor aangemeld. De kernvraag in deze pilots was of samenwerking tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke kolom tot efficiëntere verkeershandhaving kan leiden, met minder verkeersslachtoffers als gevolg.

Na de pilot IVZ (Integrale Verkeershandhaving Zeeland) werd in 2002 een bestuursovereenkomst getekend, waarin het ROVZ, alle wegbeheerders, politie en justitie elkaars verantwoordelijkheden en onderlinge afspraken vastlegden. De overeenkomst was bedoeld om de behoefte aan handhaving van de wegbeheerders af te stemmen op de capaciteit van politie en justitie, waarbij elkaars bevoegdheden onaangetast moesten blijven. Dit werd gedaan door 120 handhavingslocaties aan te wijzen, waarbij ook een nulmeting en een evaluatie werden afgesproken. Een belangrijke drijfveer was om de burger te laten weten dat er bewust wordt gehandhaafd: niet om de prestatiecontracten voor de politie te halen, maar om de veiligheid te vergroten. In eerste instantie had de bestuursovereenkomst betrekking op alle verkeershandhaving van de politie Zeeland. Later ging het om alle handhaving door de verkeerspolitie Zeeland. Het secretariaat van het ROVZ kreeg het projectleiderschap. Groot voordeel was dat bestaande ROVZ-netwerken konden worden gebruikt. Op strategisch niveau werd het Strategisch Overleg (SO) in het leven geroepen. Voorzitter werd de gedeputeerde Verkeer en Vervoer, tevens voorzitter ROVZ. Op tactisch niveau is de Taakgroep - het ambtelijk voorportaal van het SO - van start gegaan. Het OM leverde de voorzitter. De overige leden zijn vertegenwoordigers van dezelfde partijen als in het SO, uitgezonderd de gemeenten die door drie mensen waren vertegenwoordigd en een adviseur namens het BVOM. Op operationeel niveau werden drie regionale verkeersveiligheidsoverleggen (RVO's) van het ROVZ benut.

Het kost enige tijd om de verschillen in aanpak en cultuur van de verschillende organisaties, voortgekomen uit de verschillen in bevoegdheden, te overbruggen en te accepteren, zo is gebleken. Een blijvende investering in elkaar en een voortdurend onderhoud van het onderlinge netwerk is nodig, zeker als er personele wisselingen optreden. Een aandachtspunt is verder dat bij het sluiten van overeenkomsten het BVOM betrokken moet zijn: het BVOM heeft de instrumenten voor de verdeling van capaciteit in handen.

Verkeershandhaving Utrecht: regie waar de kennis zit

Op provinciaal niveau bestond er een Coördinatieteam Handhaving Verkeersveiligheid (CHV), waarin de provincie, het BRU, het OM, het BVOM, het ROV en de politie zitting hadden. Hier werd gesproken

over de verkeershandhaving in de regio Utrecht (mede in relatie tot de voorlichtingscampagnes) en de wijze waarop de afstemming het beste zou kunnen worden georganiseerd.

In de provincie Utrecht hebben twee pilots gelopen waarin werd onderzocht of er een betere afstemming zou kunnen komen tussen wegbeheerders en handhavers. Dit liep tegelijk met de pilot in de provincie Zeeland. Tijdens deze pilots vond de afstemming op provinciaal niveau plaats. Een van de conclusies was dat ambtelijke afspraken ook bestuurlijk bekrachtigd moesten worden. Dit bleek in de provincie Utrecht moeilijk te organiseren. Een regiefunctie op provinciaal niveau bleek in feite te hoog te zijn. De redenen hiervoor zijn dat de meeste onveilige situaties zich voordoen op gemeentelijke wegen of op die locaties waar gemeentelijke wegen aansluiten op provinciale wegen, en de kennis over de specifieke locaties juist lokaal/regionaal aanwezig is. Ook spelen mandateringskwesties: instanties laten beslissingsbevoegdheid niet graag aan anderen over waar het henzelf betreft.

Inmiddels is gekozen voor een meer regionale aanpak, gecoördineerd in de vier regio's Eemland, Utrecht-West, Utrecht-Zuidoost en BRU (bestuurlijke regio stad Utrecht). Dit wordt momenteel ingericht. Het doel is om bij gebleken gevaarlijke verkeerslocaties te onderzoeken hoe de veiligheid daar kan worden verbeterd: met meer handhaving of met infrastructurele maatregelen of een combinatie van die twee.

In de toekomst zullen op regionaal niveau de gemeenten, het ROV en de provincie met elkaar overleggen over diverse verkeerszaken. Het OM en het BVOM staan meer op de achtergrond. De regisserende instantie kan per regio verschillen: zo is in het BRU-gebied het BRU - ondersteund door het ROV - de trekker, terwijl in Utrecht-West de gemeenten de initiërende rol vervullen. Het is niet de opzet om een bestuurlijke visie ten uitvoer te leggen, waardoor de trekkers geen beleidsbepalende rol hebben. Eerder faciliteren zij de analyse van de regionale verkeersveiligheidssituatie om tezamen tot de speerpunten voor de verkeershandhaving in de betreffende regio te komen.

De toekomstige regionale aanpak leidt ertoe dat de lijnen voor kennisuitwisseling en afstemming kort zijn. Omdat er geen behoefte is aan het formuleren en uitvoeren van een gezamenlijke bestuurlijke visie, werkt deze schaal van afstemming goed. Het coördinatieplatform heeft geen functie hierin, omdat het een provinciaal gremium is. Het ROV vervult nog steeds de rol van voorlichter in de verkeersveiligheidscampagnes.

Verkeershandhaving Zuid-Holland: stadsgewesten en provincie als regisseurs

Sinds 2005 wordt vanuit het Rijk het geld in het kader van de Wet Brede Doeluitkering en Vervoer (BDU) regionaal verdeeld. Vanaf ongeveer 1994 tot 2005 was in Zuid-Holland de provincie regievoerder op het gebied van verkeersveiligheid. Deze rol vloeide voort uit het decentralisatie-akkoord en werd door de andere partners geaccepteerd. Door de nieuwe BDU werden naast de provincie ook het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam als regisseurs aangewezen. Deze drie hebben in 2004 besloten het toen bestaande Bureau POV-ZH gezamenlijk in stand te houden voor de ondersteuning van de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid van de drie regievoerders in Zuid-Holland. Het bureau kreeg de naam Regionaal Ondersteuningsbureau Verkeersveiligheid Zuid-Holland (ROV-ZH).

In een bestuursovereenkomst werden aan het ROV-ZH basistaken en projecttaken toegewezen waaronder onder andere de monitoring van de effecten van het beleid, zowel wat verkeersveiligheid als kosteneffectiviteit betreft; de afstemming, advisering en coördinatie tussen wegbeheerders onder-

ling en tussen de politie en het OM en maatschappelijke organisaties als VVN en Fietsersbond. Tevens coördineert en faciliteert het ROV de activiteiten in het kader van permanente verkeerseducatie, communicatie (onder andere publiekscampagnes) en informatie (kennismanagement). Ten slotte creëert het ROV draagvlak bij organisaties voor de aanpak van de verkeersonveiligheid.

Naast het ROV-ZH zijn er drie platforms Verkeersveiligheid, waarin de regiovoerder zelf, de gemeenten en waterschappen, de politie, het OM en maatschappelijke organisaties zitting hebben. Daarnaast kent het regiegebied van de provincie Zuid-Holland nog een verdeling in zeven regionale projectgroepen verkeersveiligheid (RPV's) voor de uitvoering. In deze RPV's participeren naast de gemeenten ook de politie en het OM en maatschappelijke organisaties. Verder heeft elk politiekorps een regionaal verkeershandhavingsteam. Het ROV-ZH heeft een programmagroep (expertgroep) Handhaving waarin de regionale korpsen (vier), de drie arrondissementen, vertegenwoordigers van de wegbeheerders en VVN afstemming zoeken en kennis uitwisselen.

Het ROV-ZH heeft vier programmagroepen in het leven geroepen, namelijk voor Handhaving, Duurzaam Veilig, Analyse en Verkenning, en Verkeerseducatie. De eerste verzorgt afstemming, advisering en communicatie tussen wegbeheerders, handhavers en maatschappelijke organisaties. De tweede programmagroep doet dit voor de informatie-uitwisseling en advisering over de implementatie van het Duurzaam Veilig concept. De derde coördineert en verzorgt de monitoringsactiviteiten op basis van hun expertise, kennis en beschikbare datasystemen. De programmagroep Verkeerseducatie zorgt voor de ontwikkeling en uitvoering van de educatieve activiteiten welke voortvloeien uit de permanente verkeerseducatie.

De regierol van de provincie en beide kaderwetgebieden heeft in Zuid-Holland nooit ter discussie gestaan. De belangrijkste vraag was hoe deze regiovoerders de communicatie en afstemming tussen wegbeheerders en handhavers en anderen het beste konden stroomlijnen.

Verkeershandhaving Brabant: regionale regie door de politie

Tot 2005 heeft het Provinciaal Overleg Verkeersveiligheid Brabant (POV) bestaan. In dit orgaan hadden alle belanghebbenden (provincie, gemeenten, politieregio's, OM, BVOM met Spee-teams) zitting. In 2005 koos het Rijk echter voor een andere bekostigingsstructuur voor de verkeersveiligheidsregio's, waardoor het POV niet meer (direct) geld zou krijgen. Toen is ervoor gekozen om de overlegstructuur in te bedden in de provinciale organisatie.

Per politieregio worden pilots verkeersveiligheid uitgevoerd, waarin de afstemming tussen wegbeheerders en handhavers plaatsvindt. De gedachte is dat het afstemmingsproces plaats moet vinden waar het rijkgeld naar toe gaat.

In de regio's is de politie trekker van de pilots. Uitgangspunt is dat de regie ligt bij de organisatie die de handhavingscapaciteit levert. De handhavers hebben dus de leiding in de afstemming tussen politie/OM/BVOM enerzijds en gemeenten/provincie anderzijds, waarvan vertegenwoordigers in de regiegroepen zijn vertegenwoordigd. De provincie treedt op als geldschieter: de politie is subsidieaanvrager voor de pilots.

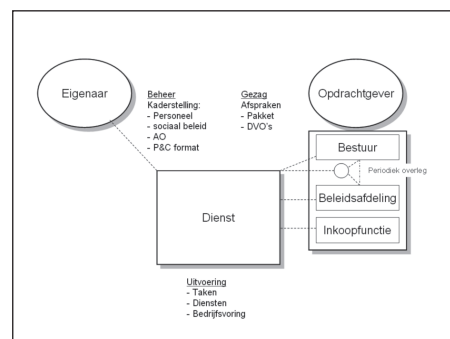
De POV-organisatie heeft alleen een ondersteunende rol en de provincie is ook nergens trekker. De POV ondersteunt onder andere voorlichting en "dynamische" verkeersmaatregelen, zoals de matrixborden langs de weg die aangeven hoe hard iemandrijdt. Verder faciliteert zij overleg op provinciaal niveau.

De pilots worden geëvalueerd. Zo is er in een regio proefgedraaid met een Meldkamer Agressief Gedrag. Verder wordt er onderzocht wat de effecten van voorlichtingsmaatregelen, integrale snelheidshandhaving en dynamische maatregelen op de verkeersveiligheid zijn.

14.5 Milieuhandhaving

Milieudienst Zuid Holland Zuid – samenwerken in de uitvoering

De Milieudienst Zuid Holland Zuid (MZHZ) is een samenwerkingsverband van 19 gemeenten in de regio. De MZHZ voert handhavingstaken uit op het gebied van milieu en faciliteert shared services voor de regio. Per 2007 zijn tevens de vergunningverlening en handhavingstaken van de gemeente Dordrecht ondergebracht bij de organisatie.



De toenemende eisen aan de professionalisering van handhaving, het kennisniveau en de behoefte om efficiënter (slimmer) te werken, hebben tot een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie geleid. Een belangrijk motief was dat de gemeenten de zeggenschap over het eigen gebied op deze manier konden behouden.

In het samenwerkingsverband zijn de processen geïntegreerd en de kennis en bevoegdheden van verschillende gemeenten fysiek bijeengebracht om doelmatiger en goedkoper te kunnen werken. Met provincie en waterschappen wordt afgestemd. De deelnemende gemeenten stellen gezamenlijk doelen op de thema's gezondheid, veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Uiteindelijk heeft de organisatie ook uitvoerende taken als het gaat om het bestemmen (advisering, sanering), inrichten (vergunningen) en beheren (handhaven) van ruimte.

Milieuhandhaving krijgt door deze werkwijze een meer zakelijke benadering. De gemeenten zijn zowel eigenaar als opdrachtgever van de dienst. In de rol van eigenaar stellen ze kaders voor de inrichting van de organisatie. Als opdrachtgever kan de gemeente kiezen voor diverse pakketten en handhavingniveaus (niveau 1: milieuparagraaf, niveau 2: vergunningsmanagement, niveau 3: integrale backoffice). Daarover sluit de gemeente periodiek dienstverleningsovereenkomsten (DVO) af. Binnen de DVO's kan elke gemeente haar eigen prioriteiten stellen. Dat betekent voor gemeenten dat ze duidelijke keuzes moeten maken over het gewenste handhavingsniveau en de bijbehorende inzet.

Vijftien procent van de activiteiten wordt gefinancierd uit inputfinanciering van de eigenaren. Hiervan wordt een deel van de algemene functies (6%) gefinancierd, het overige (9%) gaat naar regionale programma's en projecten. Het overige (85%) wordt gefinancierd uit de inkomsten uit opdrachten (41% wettelijke milieutaken, 24% milieu advies, 12% wettelijke bouwtaken, 9% regionale milieutaken, 6% instandhouding, 8% subsidies).

Het resultaat: op onderdelen wordt efficiency behaald, nog niet op alles. Daarbij wordt moet worden opgemerkt dat de organisatie nog moet groeien.

Succesfactoren bij de ontwikkeling zijn:

- er moet een goed inhoudelijk verhaal zijn;
- er moet een meerderheid van dominante partijen zijn;
- er moet bestuurlijke betrokkenheid zijn, wat veel één op één contact vergt;

- de ambtelijke stakeholders moeten het gevoel hebben dat de dienst het aankan;
- er moet een bestuurlijk klimaat zijn waarbij mensen lef tonen;
- de organisatie moet willen leren van anderen;
- ICT moet worden gebundeld in een programma;
- er zijn externen nodig om mensen te betrekken en emoties te doorbreken.

Samenwerking Milieuhandhaving Overijssel – beleidsontwikkeling

In de samenwerking Milieuhandhaving Overijssel (Seph Overijssel) nemen de gemeenten, de provincie en het waterschap deel via een bestuursovereenkomst. De provincie is betrokken als verantwoordelijke voor de zwaardere instellingen en geluidsanering. De waterschappen zijn betrokken vanuit hun bevoegdheid om te handhaven op waterlozingen en hun kennis over water.

De organisatie biedt ondersteuning aan alle handhavende instanties in Overijssel. Het doel is kennisuitwisseling en projectmatige beleidsontwikkeling. De uitvoering ligt bij de deelnemers zelf, maar is doorgaans uitbesteed aan een van de twee regionale uitvoeringsorganisaties van de gemeenten: Twente regio of IJsselland regio.

De partners brengen allen voorstellen in voor projectonderwerpen. Hierover wordt gestemd. In projectgroepen worden beleidsvoorstellen verder uitgewerkt. Er vindt afstemming met de uitvoeringsorganisaties plaats. Alle beschikbare materiaal wordt weer beschikbaar gesteld aan andere organisaties.

Het samenwerkingsverband wordt nu gefinancierd door de partners (eerder door VROM). Niet alle regio-organisaties zijn per definitie succesvol. Een gedegen voorbereiding en transparante werkwijze maakt dat projecten ook echt van de grond komen.

Het zijn met name de kleinere gemeenten die voordeel lijken te hebben van de samenwerking. Zij liften zo makkelijker mee op de kennis van andere gemeenten en zijn beter voorbereid op de ontwikkelingen en veranderende wetgeving.

Een loket voor afvalstoffen – samenwerking tussen het Waterschap en Regio Rivierenland

Regio Rivierenland (Culemborg, Lingewaal, Maasdriel en Tiel) heeft de bevoegdheid om aanslagen op te leggen en inning te plegen op afvalstoffenheffing, overgedragen aan Waterschap Rivierenland.

Het gaat specifiek om de taken op het gebied van de WOZ en het heffen van de gemeentelijke en waterschapsbelastingen. Deze zijn ondergebracht bij een openbaar lichaam.

De samenwerking op belastinggebied levert meerwaarde op in termen van kwaliteitsverbetering, vermindering van kwetsbaarheid en besparing op de uitvoeringskosten. Ook hebben de burgers binnen het gebied van Regio Rivierenland op het gebied van de afvalstoffenheffing te maken met slechts één loket.

De samenwerking heeft geen gevolgen voor de beleidsvrijheid ten aanzien van de tarieven, verordeningen en dergelijke. Op het terrein van betaaltermijnen, de kwijtschelding en de procedure voor bezwaar en beroep is harmonisatie gekomen. Regio Rivierenland blijft zorgen voor de containeradministratie.

Veiligheidsregio Zuid-Holland

De Veiligheidsregio Zuid-Holland is verantwoordelijk voor alle taken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de samenwerking zitten naast de milieudienst ook de politie, de brandweer, de GGD, de GHOR, de waterschappen en het OM om ook hun kennis en ervaring in te brengen en de krachten te bundelen in de Veiligheidsregio.

De partners in de veiligheidsketen moeten ieder vanuit hun eigen kracht een bijdrage leveren. De kracht van bijvoorbeeld de brandweer ligt vooral in de voorbereiding van de rampenbestrijding en het snel en adequaat repressief optreden. Op de schakel "preventie" heeft niet alleen de brandweer veel kennis en ervaring, maar heeft ook de milieudienst veel juridische en logistieke deskundigheid te bieden. Beide diensten zijn aanvullend aan elkaar: De milieudienst redeneert vanuit de bron en toetst op de risico's van gevaar, schade en hinder. De milieudienst redeneert dus van "binnen naar buiten". De brandweer redeneert vanuit het effect, toetst op groepsrisico's die ontstaan als het fout gaat en let dus vooral op de omgeving van de bron. De brandweer redeneert van "buiten naar binnen".

Lokale samenwerking of geen samenwerking - afdeling Milieu Wieringen

De gemeente Wieringen heeft een beperkt aantal inrichtingen (categorie 4) en geen trajecten voor gevaarlijke stoffen.

De afdeling Milieu heeft te maken met de provincie in verband met de zwaardere inrichtingen die onder hun bevoegdheid vallen. Daarnaast werkt de gemeente samen met de politie voor de handhaving op milieudelicten. Voor de handhaving op lozingen wordt informatie uitgewisseld met het waterschap. Voor het toezicht op het gebruik van bestrijdingsmiddelen wordt samen gewerkt met de Algemene inspectiedienst (AID). Binnen de gemeente wordt samengewerkt met ruimte, bouwen en wonen en de brandweer. De provincie en VROM zien ook toe op de kwaliteit van de uitvoering van de gemeente.

Gezien de omvang van de gemeente en de problematiek, heeft de gemeente er voor gekozen niet deel te nemen in een regionaal samenwerkingsverband. Het scheelt de gemeente tijd en geld. Nadeel is dat er minder mogelijkheden zijn om de kwaliteit van het werk te toetsen.

Om omvang te compenseren, wordt er overlegd met collega's van andere gemeenten op informele basis. Voor juridische afwikkeling wordt bij kleinere gemeente ook wel eens advies ingewonnen bij de verzekeraars.

14.6 Horecahandhaving

Horeca Leidsche buurt Amsterdam

De integrale horeca-handhavingsaanpak Leidsche buurt Amsterdam is een samenwerking tussen verschillende gemeentelijke ketenpartners, de stadsdelen, politie, de VWA en Horeca Nederland. Begin 2002 ontstond het bewustzijn dat er klantgericht gewerkt moet gaan worden. In de eerste plaats zijn het één-loket-concept en het terugdringen van administratieve lasten voor bedrijven centrale thema's van het landelijke beleid. Ook wilden gemeenten na een aantal rampen elk risico beperken.

Het “denken van buiten naar binnen” raakte in zwang, maar voorbeelden van organisaties die werkten volgens een integraal concept waren schaars. Voor de gemeente Amsterdam is het extra complex, omdat zij voor een integrale aanpak moet samenwerken met de deels autonome stadsdelen.

De gemeente Amsterdam startte aan twee kanten:

- het inrichten van een centrale frontoffice (vergunningen);
- het integreren van het toezicht en de handhaving gericht op de horeca.

Daarvoor was het nodig om kennis, informatie en bevoegdheden van verschillende ketenpartners onder te brengen op één plek. Met andere woorden: een samenwerking met autonome stadsdelen is noodzakelijk om de integrale horecavergunning/handhaving tot stand te brengen. Aanvankelijk werd in 2004 gestart met een pilot in de Leidsche buurt. Op dit het moment wordt deze aanpak verder uitgerold.

Doel van de samenwerking is:

- ondernemers beter bedienen;
- effectiever handhaven (afstemmen interpretaties van regels – de regels zelf zijn vaak niet tegenstrijdig, maar wel de interpretatie ervan);
- kostenbesparing.

Dit wil Amsterdam bereiken door betere dienstverlening en een gebiedsgebonden aanpak voor toezicht en handhaving. Na een experiment met een gezamenlijke aanpak (alle controleurs tegelijk over de vloer) werd uiteindelijk gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. De planning is efficiënter, omdat de uitvoering van het eerste lijn toezicht nu slechts met twee in plaats van vijf personen gebeurt (een inspecteur gebruiksvergunningen en een inspecteur milieu). Horecagelegenheden in een gebied krijgen nu vooraf bericht van de aankomende controle en een checklist van controlepunten. In totaal zijn er acht teams actief. Gezamenlijk voeren zij de controle uit voor alle handhavingsterreinen. Uitzondering daarop vormen de brandgevaarlijke objecten (discotheken) waarbij de brandweer is betrokken. De twee controleurs kunnen desgewenst altijd extra expertise inschakelen.

Aan de voorkant wordt de integrale aanpak georganiseerd door “vanuit de ondernemers gereedeneerd” te kijken naar de vergunningverleningen. Het doel is dat de afhandeling van de verschillende vergunningen voortaan kan geschieden met één aanvraag, één brief en één ondertekenaar.

Het denken van “buiten naar binnen” blijkt in de praktijk moeilijker dan voorzien. Er is een cultuurverandering nodig waarbij alle partners zich moeten aansluiten. Toezichtsinstanties zijn immers altijd ingesteld geweest op het “betrappen”, terwijl de huidige aanpak veel meer gebaseerd is op informeren en sturen op naleving.

Horeca Zwolle: Veilig Op Straat

In 1992 startte in Zwolle het project Veilig op Straat (VOS), omdat er overlast tijdens de horeca-uren plaatsvond in de Zwolse binnenstad. In dit project participeren de gemeente, de politie en de horeca-ondernemers. Verder opereren de brandweer, het OM en de VWA hierin. De samenwerking verloopt heel goed, waardoor het project nog steeds loopt. In de loop der jaren zijn er andere vraagstukken bijgekomen, zoals brandveiligheid, wapendetectie, handhaving en alcohol- en drugsmisbruik. Het doel van de samenwerking is om tot een veiliger uitgaansleven te komen. Tevens is het de bedoeling om het aantal controles voor de ondernemers zo beperkt en efficiënt mogelijk te houden: eenduidig toezicht dus. Belangrijke aandachtspunten die binnen de samenwerking moeten worden geregeld, zijn een goede afstemming tussen de politie en de gemeenten, informatie-uitwisseling

tussen de VWA en de gemeente en de afstemming van bevoegdheden tussen de gemeentelijke bijzondere opsporingsambtenaren en de politie.

De gewenste afstemming en informatie-uitwisseling tussen gemeente, politie, BOA's en OM vindt plaats in een soort driehoeksoverleg. Er is ook regelmatig overleg met de horeca, waarin de speerpunten en maatregelen in de handhaving worden meegedeeld aan de betreffende ondernemers. De afstemming tussen de BOA's en de politie vindt plaats in het lokale Handhavingsoverleg, waarin de VWA overigens niet participeert.

Verder vindt de controle en handhaving bij de horeca plaats door "samen over de vloer" te komen: politie, VWA, brandweer en gemeente brengen gezamenlijk een aangekondigd bezoek aan de horeca-ondernemingen.

Zwolle wil graag het toezicht op de horecagelegenheden dat door de VWA wordt uitgeoefend binnen de gemeentegrenzen halen, omdat de gegevens en resultaten die de VWA opmaakt niet altijd toegesneden zijn op de Zwolse situatie. Toezicht binnen de gemeentegrenzen geeft de juiste informatie en korte lijnen. Daarom wil de gemeente Zwolle graag aangewezen worden als één van de gemeenten die in een pilot van het Ministerie van VWS gaan onderzoeken hoe het toezicht op de Dranken- en Horecawet het beste lokaal kan worden geregeld. Verder zou het voor de gemeente prettig zijn om inzicht te hebben in de mutaties en processen-verbaal die de politie opmaakt in het kader van het horecatoezicht. Daartoe moet de gemeente nu nog per geval een bestuursrechtelijk verzoek indienen bij het OM.

Helmond: Veiligheidshuis

In de gemeente Helmond is in de afgelopen jaren het Veiligheidshuis ontstaan. Dit is een gebouw, waarin de gemeente Helmond, de politie, Justitie, HALT, de Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, Reclassering Leger des Heils, Novadic-Kentron/Reclassering en Slachtofferhulp zitten.

Een van de thema's waarop het Veiligheidshuis zich richt, is horeca. Er bestond al vijftien jaar een samenwerkingsverband tussen de politie en de Veiligheidsorganisatie. (De Veiligheidsorganisatie is de organisatie van Helmondse portiers; dit is in feite een beveiligingsbedrijf dat zo'n tachtig procent van alle Helmondse horecadeuren controleert.) Er ontstond echter meer behoefte aan afstemming tussen handhavers op straat (politie) en in de horecagelegenheden. Daarom is sinds een jaar of zes de gemeente bij dit overleg aangeschoven als een onafhankelijke regisseur.

Met de intrede van het integraal veiligheidsbeleid in Helmond, is het overleg horeca-politie-gemeente onder deze paraplu verder gegaan. Zoals veel taken op het gebied van integraal veiligheidsbeheer is het horeca-overleg meeverhuisd naar het Veiligheidshuis.

Het doel van de samenwerking binnen het Veiligheidshuis is dat handhaving een drietrapsraket wordt: het niveau van handhaving in de horecagelegenheden, het niveau van handhaving op straat (politie) en dat van bestuurlijke handhaving (gemeente) op het gebied van vergunningverlening en -intrekking.

Zowel de horeca als de handhavingsinstanties willen tot een gebundelde controle komen. Dit wordt besproken in het overleg binnen het Veiligheidshuis. Een tweede punt is de informatie-uitwisseling tussen de politie en de gemeente. Als bijvoorbeeld een agressieve bezoeker bij de politie is aangegeven, moet de gemeente in staat zijn te weten om wie het gaat, zodat zij een uitgaansverbod aan die persoon kan opleggen.

Het gewenste overleg tussen de politie, de Veiligheidsorganisatie en de gemeente heeft verder gestalte gekregen in het Veiligheidshuis. In dit verband is er een Veiligheidscoördinatieteam, waarin de directie Veiligheid van de gemeente zit, evenals de politie en het OM, vertegenwoordigers van de

lokale horeca en de gemeentelijke evenementencoördinator. Via informatie-uitwisseling tussen deze organisaties worden verdachte gelegenheden snel geïdentificeerd. In het overleg met de horeca kan dan worden verteld dat er een onaangekondigde controle volgt. Ook worden er gezamenlijke thema's vastgesteld, zoals alcoholpreventie bij de jeugd. In het overleg met de horeca wordt dan aangegeven dat er extra gecontroleerd zal worden op het niet schenken van alcohol aan jongeren beneden de zestien.

Het punt van informatie-uitwisseling over individuen tussen de gemeente en de politie wordt opgelost door een convenant vanuit het "Klein Horeca-overleg", geaccordeerd door het Ministerie van Justitie. Dit faciliteert het opleggen van uitgaansverboden aan individuen.

De ervaringen met deze intensieve vorm van overleg en afstemming zijn goed. Een voorbeeld is de totstandkoming van de sluitingstijdenverordening door de Projectgroep Sluitingstijden, waarin vertegenwoordigers van de gemeente, de Milieudienst Regio Eindhoven, de politie en de horeca zitting hadden.

Horeca Apeldoorn: Vliegende Brigades

In 2000 werd in Apeldoorn geconstateerd dat de beleidsontwikkeling ten aanzien van de horeca onoverzichtelijk was. Verder gaf de Apeldoornse afdeling van Koninklijke Horeca Nederland aan dat ze graag één gemeentelijk loket wilde hebben voor horeca gerelateerd gemeentebestuur.

Aan deze behoeften wordt beantwoord door het verbeteren van de afstemming tussen alle gemeentelijke beleidsontwikkeling. Het doel is om tot een totaalvisie op de horeca in Apeldoorn te komen, en om een eenduidig handhavingsbeleid uit te voeren, dat op zijn beurt tot een verbeterd nalevingsgedrag moet leiden.

Voor de samenwerking is de informatie-uitwisseling tussen politie, gemeente en de VWA van belang. De uitwisseling tussen de politie en de gemeente verloopt nog niet optimaal, hoewel het mechanisme dat de gemeente aan het OM indien nodig om privacy-gevoelige informatie kan vragen wel aanwezig is.

Om de controles te bundelen, is er een Vliegende Brigade in het leven geroepen die gezamenlijke controles uitvoert. Hieraan doen de politie, de gemeente en de brandweer mee. De controles worden vier tot vijf keer per jaar onaangekondigd gehouden en geëvalueerd. Voorts loopt ad hoc de VWA mee. Er is ook overleg met de horeca. De VWA, die enigszins onderbezet is, wordt verlicht in haar taak doordat de gemeente haar controles overneemt, waarbij wel aangetekend moet worden dat de wettelijke status van gemeenteambtenaren als toezichthouders nog niet is geregeld. In de praktijk levert dit vooralsnog geen probleem op.

Eens per jaar is er een bijeenkomst tussen de politie en de portiersorganisaties, waarin de onderlinge afspraken worden doorgenomen. Er wordt ook samengewerkt in de certificering van de portiersorganisaties, die overigens verder geen rol in de samenwerking hebben, wat wel in het Helmondse Veiligheidshuis gebeurt.

14.7 Integrale handhaving

Handhavingsteam Nederweert

De gemeente Nederweert handhaaft integraal in de uitvoering. De werkwijze is probleem georiënteerd. Gemeentelijke diensten voeren gezamenlijk gericht acties uit op openbare inrichtingen als er zich een probleem voordoet. Daarbij zijn ook de politie (exploitatie), de provinciale groene brigade (milieuaspecten, illegale lozingen), de GGD (advies over sociale hygiëne) en de vreemdelingenpolitie (illegaal verblijf) betrokken. Er zijn daarvoor convenanten afgesloten. Van clustersamenwerking is geen sprake. De aard van de problematiek is niet zo omvangrijk dat een samenwerking met andere gemeenten nodig is, maar dat is wel overwogen.

Uitwisseling Moerdijk/ Etten-leur

De gemeente Moerdijk is per 2007 een samenwerking gestart met buurgemeente Etten-leur. Beide gemeenten voeren voor elkaar het toezicht en de handhaving uit op de vergunningverleningstaken. Uitwisseling vindt plaats op alle handhavingsgebieden met uitzondering van leerplicht en belastingen. Het principe van de samenwerking is dat de toezicht- en handhavingsactiviteiten op de vergunningverlening niet bij één gemeente ligt. De bedoeling is dat Moerdijk de vergunningen beoordeelt van Etten-leur en visa versa.

De organisatie rond de uitwisseling van functies staat nog in de kinderschoenen. Men wil toe naar de volledige wederzijdse uitwisseling van handhavingstaken. Er is gestart met het uitwisselen van bestaande dossiers voor een beoordeling.

Vooraf zijn afspraken gemaakt over de beoordelingscriteria, de diepgang, de toetsing aan de wetgeving. Daarbij is een checklijst opgezet. De inzet is om het met gesloten beurzen af te handelen.

Het succes hangt af van:

- een goede verhouding met de buurgemeente;
- professionaliteit: de wil om iets meer te betekenen voor de klant;
- het moet uit organisatie komen;
- een bestuur dat mee wil;
- een buurgemeente van gelijke grote en organisatie;
- beginnen zonder dat alle formaliteiten over de organisatie en het geld zijn geregeld;
- gesloten beurzen.

Knelpunten zijn:

- verschillende ICT-ondersteuning.

Ketenafspraken Zwolle

Zwolle heeft een aparte afdeling toezicht en handhaving waarin de handhavingscapaciteit is gebundeld. Schaal is voor Zwolle geen vraagstuk en van clustering met andere gemeenten is geen sprake. De meerwaarde van clustering lijkt voor grotere gemeenten beperkt.

Samenwerking met buurgemeenten of andere overheden is wel interessant als het bijdraagt aan de professionalisering. De toename van eisen aan de handhaving (maatlat, omgevingsvergunning) vraagt om meer kennis. In het kader van kennisontwikkeling wordt samengewerkt met de provincie voor de uitwerking van de omgevingsvergunning. Daarnaast wordt in de uitvoering samengewerkt met andere partijen die specifieke kennis of bevoegdheden hebben, zoals de provincie (BZRO) en met de arbeidsinspectie, de VWA en dergelijke. In een samenwerking blijkt vaak pas wat de expertise van andere partijen waard is.

Specialisatie K-5 gemeenten

Sinds 2001 werken vijf gemeenten in de Krimpenerwaard (Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist) nauw samen om onder andere efficiënter en effectiever te werken en de dienstverlening aan de inwoners te verbeteren. De gemeenten zijn zelfstandige organisaties gebleven. De samenwerking is geregeld via een gemeenschappelijke regeling. Op het gebied van de handhaving zijn de brandweertaken geclusterd en zijn de koude taken ondergebracht bij een gemeente. Andere gemeenten zijn kerngemeente voor bijvoorbeeld ICT of inkoop. Sinds oktober 2006 heeft het K5-bestuur uitgebreidere taken en bevoegdheden. Ook is de Krimpenerwaardraad opgericht, samengesteld uit leden van de afzonderlijke raden, waarmee een deel van de beleidsvorming gemandateerd is aan de samenwerking.

14.8 Achterstandwijken

Rotterdam – Bijzonder maatregelen Grootstedelijke problematiek

In de bijzonder maatregel Grootstedelijk beleid is geregeld dat grote steden maatregelen mogen nemen ten aanzien van:

- de te bepalen hoogte voor de onroerend zaakbelasting;
- het sluiten van panden die de leefbaarheid van de buurt aantasten;
- het stellen van eisen aan woningzoekenden.

Voor de laatste maatregel is noodzakelijk dat de Minister van VROM een gebied aanwijst.

Deze wet is tot stand gekomen in 2005 uit een directe samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en het Ministerie van VROM zonder tussenkomst van diverse bestuurslagen en belangengroepen. Het is het directe gevolg van het Rotterdamse actieprogramma “Rotterdam zet door” en wordt daarom ook wel “Rotterdamwet” genoemd. De Wet is nu algemeen van toepassing. De gemeenteraden kunnen nu bepaalde buurten of wijken aan de minister voordragen als gebied waar voor maximaal vier jaar bijzondere maatregelen kunnen gelden.

De laatste jaren is er urgentie bij de lokale en landelijk politiek om een aantal grootstedelijke problemen aan te pakken. Het betreft de sociaal-economische achterstand van specifieke wijken zoals Tarwewijk, Carnisse en Oud-Charlois. Er is relatief meer sprake dan elders in Nederland van harde kernen, veelplegers, probleemgezinnen, armoede en polarisatie tussen verschillende bevolkingsgroepen. De wijken zijn hoofdzakelijk in particuliere handen waardoor het lastig is er grip op te krijgen. Alleen sociale maatregelen halen niet voldoende uit.

Een belangrijke factor die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze samenwerking en het resultaat, is het gedeelde gevoel van urgentie. Daarnaast heeft geholpen dat er een coördinator was voor het hele traject en dat er korte lijnen waren tussen het ministerie, de gemeente en de werkvloer. Ook de steun van de Rotterdamse burgemeester en de secretaris-generaal van VROM hebben bijgedragen. Tot slot is de bijdrage van een lobbyist in Den Haag nuttig geweest. Enerzijds omdat hij emotie kon peilen in politiek Den Haag en anderzijds omdat hij foute informatie kon rectificeren. Ook de juridische ondersteuning vanuit het Rijk is bij de uitwerking van het wetsvoorstel onmisbaar geweest.

's-Hertogenbosch en de Belasting pakken vrijplaatsen aan

Den Bosch heeft geen wijken die staan op de lijst van veertig probleemwijken. De problematiek is er echter niet minder om in een aantal wijken, zoals in de wijk Hambaken: er is armoede, groepen jongeren raken slaags met elkaar, er zijn problemen met huisjesmelkers, drugs en vrijplaatsen. De wijk is grotendeels particulier bezit en de gemeente kan daarop beperkt invloed uitoefenen.

De wijkaanpak van Den Bosch combineert een aantal preventieve en repressieve maatregelen. Er wordt samengewerkt met verschillende overheidspartners.

Het aanpakken van "obscure" gelegenheden en vrijplaatsen staat hoog op de agenda. Voor het laatste heeft de gemeente recentelijk, samen met 22 kleinere gemeenten, een convenant getekend, waarin de samenwerking met de Belastingdienst en de politie is geregeld. Het gaat over het onderling afstemming en inventariseren van probleemlocaties en probleemgroepen. Elk van deze partners kent wel zijn eigen wettelijke beperking als het gaat om informatie-uitwisseling (Wet politieregisters en het besluit politieregisters, Wet bescherming Persoonsgegevens en het voorschrift informatieverstrekking 1993). In de praktijk wordt geëxperimenteerd met het samenvoegen van de handhavingsactiviteiten. Iedere partij houdt zijn eigen bevoegdheden, maar brengt wel kennis in. Op deze wijze kan binnen de grenzen van de wet worden gehandeld.

De gemeente heeft daarnaast ook een van de eerste (virtuele) veiligheidshuizen voor de aanpak van overlastgevers. Het is een samenwerking tussen meer dan twintig instellingen. Belangrijke partners zijn het OM, de politie en het Bureau Jeugdzorg (provincie). Het OM en de gemeente (afdeling Veiligheid) vormen samen het bestuur. Binnen de samenwerking worden in negen verschillende samenstellingen cases behandeld en aangepakt.

Op wijkniveau wordt gewerkt met de schoon, heel en veilig-systematiek. Voor de binnenstad wordt geëxperimenteerd met verdergaande maatregelen tegen horecaoverlast. Op het verlanglijstje staat de mogelijkheid om horecagelegenheden een avond te sluiten bij te veel overlast volgens het 2x-geel-is-rood-principe. De gemeente bekijkt de mogelijkheid dit bestuursrechtelijk aan te pakken. Een samenwerking met de politie en het OM ligt in de lijn.

Leeuwarden - Samenwerken in het Veiligheidshuis

Leeuwarden heeft wijken die aangewezen zijn als probleemwijk, zoals Heechterp-Schieringen. Er is veel onrust door last van jongeren, drugspannen, en probleemgezinnen. Ook Leeuwarden behoort tot de gemeenten waar een aantal Antilianen overlast geeft en moeilijk traceerbaar is. Via het centraal meldpunt overlast komen de meldingen binnen.

De aanpak van Leeuwarden is minder radicaal dan bijvoorbeeld in Rotterdam. Via de woningcorporaties heeft de gemeente meer greep op de problematiek.

Leeuwarden kent een Veiligheidshuis waarin verschillende partijen bijeen zitten, zoals het OM, de politie, de reclasseringsinstellingen, en de Raad voor de Kinderbescherming. Anders dan in 's-Hertogenbosch zitten deze partijen ook fysiek bij elkaar op een verdieping bij het OM. Het OM heeft ook de regie. Het Veiligheidshuis kent casusoverleggen waarbij verschillende bevoegdheden zijn samengebracht.

Naast het OM, de gemeente en de politie ziet Leeuwarden de GGZ als een onmisbare partij. De GGZ is van belang, omdat zij de expertise inbrengt om te beoordelen of een persoon een gevaar vormt voor zich zelf of de omgeving. Momenteel is het Veiligheidshuis alleen gericht op de gemeente Leeuwarden. De gemeente sluit niet uit dat ze in de toekomst ook taken van kleinere omliggende gemeente zal uitvoeren.

Knelpunten doen zich met name voor in de nazorg. De wachtlijsten bij de jeugdzorg vormen een probleem, maar ook de zorgvuldige (maar lange) procedures voor het verkrijgen van een huis en een uitkering, sluiten niet aan bij de behoefte. De ketenregisseur van de gemeente heeft afspraken gemaakt met het UWV over kortere procedures ten aanzien van mensen uit de reclassering.

Utrecht – Landelijk coördinatieteam fraudebestrijding naar beluizen

Wijken als Kanaleneiland, Ondiep, Overvecht, Zuilen Oost hebben de aandacht in de Domstad, maar ook bijvoorbeeld de Amsterdamse straatweg. De wijken profiteren niet van de economische groei in de stad en de overlast haalt de landelijke media. Er zijn dubieuze koffiehuisen en beluizen. De aanpak van Utrecht is zowel sociaal als hard.

Voor de aanpak van illegale activiteiten in beluizen is een convenant getekend met de gemeente, de politie en het landelijk coördinatieteam fraudebestrijding voor het samenbrengen van handhavingscapaciteit in een team. Vanuit de gemeente gaat een medewerker sociale zaken mee. Er wordt op drie niveaus gekeken naar eigenaar, huurder en medewerker, naar uitkeringsfraude, verzekeringen en illegaliteit.

Utrecht heeft zelfstandig een convenant met de Belastingdienst afgesloten en hiermee mogelijk gemaakt om gezamenlijk handhavings sancties uit te voeren. De Belastingdienst kijkt naar misbruik van regelingen, de gemeente naar vergunningen. De politie gaat mee.

In de stedelijke samenwerking huisteelt van hennep wordt samengewerkt met de woningcorporaties en energiebedrijven. De woningcorporatie is bevoegd de huurovereenkomst te verbreken. Het energiebedrijf geeft informatie over overmatig energieverbruik of doet aangifte indien sprake is van illegaal energiegebruik.

Toetsingskader vitale coalities

De vraag welke vorm van institutionalisering het meest passend is, is afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek en van de vitaliteit van de deelnemende organisaties.

Het volgende model biedt aanknopingspunten om te beoordelen of de organisaties een kans van slagen maken als coalitiepartners. De gezamenlijk interne factoren bepalen de vitaliteit van de samenwerkende partners, oftewel de coalitie¹.

Niet in alle omstandigheden is het noodzakelijk te streven naar een samenwerking die voldoet aan de kenmerken van een vitale samenwerking. Wat werkt, is contextafhankelijk. Het motto is 'intensiteit volgt vitaliteit'.

De te onderscheiden niveaus zijn:

- Geen coalitie: er is geen grond voor samenwerking.
- Marginale coalitie: de mogelijkheden tot samenwerking zijn weinig kansrijk.
- Modale coalitie: de samenwerkingsmogelijkheden zijn aanwezig.
- Vitale coalitie: de samenwerkingsmogelijkheden zijn zeer kansrijk.

Tabel: Kenmerken bij toenemende vitaliteit

Ontbrekende coalities	Marginale coalities	Modale coalities	Vitale coalities
Geen samen-werking	Plichtmatige samenwerking	Gestructureerde samenwerking	Intensieve samenwerking
Geen communicatie; wederzijdse onbekendheid	Beperkte communicatie, vooral via formeel overleg	Communicatie via formeel overleg en contacten	Korte lijnen; kennen en gekend worden, focus op informeel contact
Wantrouwen en vooroordelen domineren	Moeizaam onderhandelen	Gedeelde agenda	Gedeelde missie

Door in beeld te brengen wat de condities zijn, kan worden vastgesteld welke vorm van samenwerken passend is in een specifieke situatie. Afhankelijk van de problematiek en de complexiteit van het vraagstuk is een vitale coalitie gewenst.

Tabel: condities voor samenwerking

Ontbrekende coalities	Marginale coalities	Modale coalities	Vitale coalities
Geen gedeelde urgentie	Beperkte problematiek	Gedeeld bewustzijn problematiek	Gezamenlijke missie
Geen bestuurlijke prioriteit	Geen bestuurlijke prioriteit	Bestuurlijke regie	Persoonlijke bestuurlijke dekking
Geen draagvlak organisatie	Weinig draagvlak organisaties	Gemiddeld draagvlak organisaties	Veel draagvlak organisaties
Verkokering	Samenwerking in de lijn	Samenwerking met centrale coördinatie	Projectorganisatie met mandaat
Geen capaciteit	Capaciteit voor breder verband	Capaciteit specifiek voor samenwerking	Aparte coördinator
Zwakke sociale cultuur	Matige sociale cultuur	Sterke sociale cultuur	Sterke sociale cultuur

¹ Dit model is gebaseerd op het INK-model voor organisatieontwikkeling.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met
het projectbureau Handhaven met Effect:

Ministerie van Justitie
Handhaven met Effect
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

T (070) 370 70 48
E servicecentrum@minjus.nl
I www.justitie.nl/rechtshandhaving maart 2008