



# **Eindadvies handhavingsamenwerking in Zuidwest Drenthe**

Visie op 'Samenwerking Integrale Handhaving'

## **Colofon**

Ons kenmerk	ACG-FvN-2008-04-11
Datum	6 januari 2009
Auteur	Frank van Nijkerken Marc van den Heuvel
Versie	5
Status	Definitief

# 1 Inleiding

## Opdracht

Tijdens de werkconferentie op 11 december 2007 hebben de portefeuillehouders en gemeentesecretarissen van de gemeenten De Wolden, Meppel, Hogeveen, Westerveld en Midden-Drenthe de intentie uitgesproken om de samenwerking op het terrein van integrale handhaving te versterken in de vorm van één franchise organisatie. Dit voornemen is bekrachtigd met de vijf collegebesluiten in het 1<sup>e</sup> kwartaal van 2008. De opdracht is om de samenwerkingsorganisatie inhoud te geven volgens de vooraf geformuleerde uitgangspunten. Als resultaat is een bedrijfsplan (inclusief implementatieplan) en een handhavingprogramma afgesproken.

## Herbevestiging van de opdracht

De gemeenten opteren voor een verdergaande vorm van handavingsamenwerking dan momenteel het geval is. De 'wat-vraag' (samenwerking of niet?) is beantwoord. De opgave is de 'hoe-vraag': hoe wordt de handavingsamenwerking ingericht? In de zomerperiode zijn signalen uit enkele gemeenten gekomen die duiden op onduidelijkheid in de uitgangspunten van de opdracht. In een bijeenkomst met bestuurders en gemeentesecretarissen is deze onduidelijkheid weggenomen en heeft elke gemeente de opdracht (opgave en uitgangspunten) herbevestigd.

## Eindadvies op basis van expertoordeel

Na de herbevestiging zijn er drie workshops met management en medewerkers gehouden over de volgende onderwerpen: takenpakket, bedrijfsplan en programma. De workshops hebben relevante uitkomsten opgeleverd. Tegelijkertijd constateren we dat:

- Er geen gezamenlijk gedragen beeld is ontstaan van de omvang en de mate van handavingsamenwerking;
- Er op uitvoerend niveau bij enkele gemeenten grote weerstand bestaat tegen het 'gepasseerde' station (de wat-vraag, dus samenwerking in zijn algemeenheid) en enkele uitgangspunten (zoals huisvesting in Meppel).

Op basis van de resultaten uit de diverse werkvormen (informatiebijeenkomst, workshops, klankbordgroep, bilaterale gesprekken) concluderen we dat de gemeenten op het niveau van management en medewerkers verschillende ambities, opvattingen en resultaatverwachtingen hebben ten aanzien van handavingsamenwerking. Er is sprake van een 'emotioneel dossier'. De gehanteerde werkvormen leveren bruikbare resultaten op. Echter niet op een essentieel onderdeel: 'takenpakket en omvang van samenwerking'.

De externe projectleider komt tot het volgende oordeel dat de stuurgroep deelt:

- Op management en uitvoerend niveau heeft elke gemeente een eindbeeld / wensbeeld in gedachte voor de mate van samenwerking. Dit beeld is uiteraard vanuit elke gemeente legitiem.
- De eindbeelden en wensbeelden liggen 'ver' uit elkaar. Zonder al te veel in te gaan op details is het volgende pallet te schetsen:
  - De gemeenten Hogeveen en Meppel zijn voorstander van een vergaande vorm van samenwerking, waarbij wordt gedacht aan een samenwerkingsorganisatie voor een zeer groot deel of alle handavingstaken op het terrein van 'fysieke leefomgeving en veiligheid'. De samenwerkingsorganisatie voert een substantieel deel of alle handavingstaken uit.

- De Wolden heeft een eindbeeld dat uitgaat van samenwerking op de onderdelen / taken waar de gemeente behoefte aan heeft. Het betreft werkzaamheden waar de gemeente over beperkte kennis en capaciteit beschikt. De samenwerkingsorganisatie voert in dat geval een gefragmenteerd en marginaal deel van de handhavingstaken uit. De gemeente Westerveld volgt de lijn van de gemeente De Wolden, hoewel minder uitgesproken.
- Het beeld voor de gemeente Midden-Drenthe is diffuus. Op uitvoerend niveau lijkt te worden aangesloten bij De Wolden en Westerveld. Andere organisatiegeledingen zien kansen voor een samenwerkingsvorm met een substantieel takenpakket.

Naar het oordeel van de externe projectleider zullen vervolgsessies (workshops e.d.) op uitvoerend en management niveau de eindbeelden / wensbeelden niet dichter bij elkaar brengen. De externe projectleider heeft voorgesteld een advies op te stellen met een expertoordeel.

### **Proceslijn**

De stuurgroep ondersteunt deze lijn en heeft het volgende besloten:

- a. Opstellen van een visie / advies met het eindbeeld van de handnavingsamenwerking.
- b. De visie is een expertoordeel van de externe projectleider en gebaseerd op oordeelsvorming uit besprekingen, workshops, bijeenkomsten én ervaringen.
- c. Een extra consultatieronde in te lassen met de gemeentesecretarissen (deze heeft plaatsgevonden op 18 november 2008) en vervolgens met het afdelingsmanagement waarin de visie wordt besproken.
- d. De geplande bestuurlijke consultatieronde te houden en tegelijkertijd de visie verder vertalen tot een meer uitgewerkt bedrijfsplan.
- e. Het vaststellen van het definitieve advies door de stuurgroep eind december 2008.

### **Opbouw eindadvies**

Dit eindadvies is opgebouwd uit de volgende vragen:

1. Hoe luidt het eindadvies kernachtig?
2. Waarom samenwerken op het gebied van handhaving?
3. Welke vorm van handnavingsamenwerking wordt voorgesteld?
4. Hoe wordt de samenwerking georganiseerd?
5. Hoe ziet de inrichting van de samenwerking er uit (taken en uitvoering, personeel, financiën, organisatie en bedrijfsvoering)?
6. Wat zijn de financiële consequenties?
7. Hoe ziet het invoeringstraject eruit?

In een afzonderlijk document zijn de bijlagen behorend bij dit eindadvies opgenomen. Daarin staat een nadere detaillering van de handhavingstaken, een kenschets van het handnavingsbeleid en de handhavinguitvoering door de 5 gemeenten en een voorbeeld uitwerking van een risicoanalyse en prioriteitstelling.

## 2 Eindadvies kernachtig!

### Consultatieproces

Een eerdere versie van dit advies is voorgelegd aan en besproken met achtereenvolgens de gemeentesecretarissen, het afdelingsmanagement en de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten. Deze consultatie had een belangrijke toegevoegde waarde. Niet zozeer voor een inhoudelijke koerswijziging in het eindadvies ten opzichte van de concept versie. De waarde van de consultatie lag vooral op de volgende terreinen:

- Het over en weer aan elkaar duidelijk maken wat de – verschillende – standpunten zijn als het gaat om handnavingsamenwerking. Door enkele betrokkenen is in een eerder stadium ontkend dat er sprake zou zijn van – fundamentele - verschillen in de ambitie van handnavingsamenwerking. Met de consultatie is helder geworden hoe elke gemeente in deze opdracht staat.
- Het achterhalen van specifieke issues binnen elke gemeente die bepalend (kunnen) zijn voor het draagvlak voor de voorgestelde handnavingsamenwerking. Voor een deel betreft het belemmerende factoren, voor een deel kansrijke mogelijkheden.
- Het verkennen van de mogelijkheden voor een eindadvies waarin alle betrokken gemeenten voldoende perspectief zien voor een vervolg.

### *Consultatie gemeentesecretarissen*

Op 18 november 2008 is een conceptadvies met de gemeentesecretarissen besproken. Er zijn enkele verschillen van inzicht tussen de secretarissen en er is overeenstemming over:

- Het besluit om een advies vanuit een expertoordeel op te stellen is de enige reële optie om een stap verder te komen en om een toekomstbestendige samenwerkingsorganisatie te realiseren. Er wordt onderkend dat deze lijn kan leiden tot gebrek aan herkenning bij een deel van de betrokkenen. Dit stelt extra eisen aan een goede en zorgvuldige communicatie en informatieverstrekking over de keuze en de onderbouwing ervan.
- De gemeentesecretarissen onderschrijven 'het gevoel van urgentie' voor het versterken van de handhaving en het inzetten op meer samenwerking en het feitelijk realiseren van een gezamenlijke taakuitvoering.
- De externe druk (bijvoorbeeld het kabinetsstandpunt voor het vormen van regionale omgevingsdiensten voor vergunningverlening en handhaving fysieke omgeving) bevestigt de gemeenschappelijk uitgangspunten 'lokale uitvoering is kwetsbaar', 'zelf regie houden' en 'de schaal van Zuidwest Drenthe is de juiste maat'.

### *Consultatie afdelingsmanagement*

Op 1 december zijn de afdelingsmanagers geraadpleegd. De betrof een advies waarin de consultatie van de gemeentesecretarissen was verwerkt.

- De managers van De Wolden, Midden-Drenthe en Westerveld zijn ontevreden over de wijze waarop het proces is gelopen in relatie tot de medewerkers. Zij voelen zich onvoldoende gehoord. De consequentie van het advies is dat de medewerking achteraf extra inspanning zal vragen. Deze conclusie wordt niet onderschreven door de gemeenten Hoogeveen en Meppel.

- Alle partijen staan positief tegenover een bepaalde vorm van samenwerking. De wensbeelden hierbij variëren van marginale samenwerking (projectgewijs) tot één brede samenwerkingsorganisatie voor alle taken.
- De deelnemende gemeenten hebben de opdrachtformulering voor 'Handhaving Integrale Handhaving' verschillend geïnterpreteerd. Kortom, er is verschil in belevingswaarde wat de uitkomst van de opdracht zou kunnen of moeten zijn.
- Ondanks dat de opdracht uitgaat van een beantwoorde 'wat-vraag' wordt door een aantal gemeenten gevraagd duidelijk te maken wat het doel, nut en noodzaak is van de voorgestelde samenwerking. Dus niet zozeer 'hoe samenwerken?' maar 'waarom samenwerken?'
- Inhoudelijk is er behoefte aan meer duidelijkheid op de "open einden" in het advies en bestaat behoefte aan meer maatwerk.

#### *Consultatie portefeuillehouders*

In de eerste week van december zijn de verantwoordelijke portefeuillehouders geraadpleegd. In tegenstelling tot de gemeentesecretarissen en het afdelingsmanagement is hierbij gekozen voor een bilaterale consultatie.

- Het voorstel voor de handhavingsamenwerking kan in zekere zin door bijna alle portefeuillehouders worden onderschreven. Het verschil zit in de snelheid van invoering van dit eindbeeld.
- Het voorstel voor de handhavingsamenwerking – en invoering op korte termijn - zal waarschijnlijk niet worden overgenomen door De Wolden en Westerveld.
- Voor alle gemeenten is betrokkenheid in de samenwerking (aangehaakt blijven) essentieel.
- De gemeente Hoogeveen en Meppel zullen waarschijnlijk ook zonder de andere drie gemeenten de stap zetten om de handhavingsamenwerking volgens het advies in te richten.
- In het eindadvies moet meer en expliciet aandacht zijn voor de volgende aspecten:
  - een voorstel waarbij alle gemeenten 'aangehaakt' blijven;
  - een onderbouwing van de wat-vraag;
  - een visie op de organisatiefilosofie van handhaving;
  - een scherpere aanzet voor couleur locale/lokale kennis en het begrip deconcentratie;
  - concrete voorstellen voor het vervolgproces.

#### **Eindadvies op hoofdlijnen**

In de volgende hoofdstukken wordt het volgende eindadvies nader uitgewerkt.

1. De samenwerking betreft alle handhavingstaken fysieke leefomgeving en veiligheid (ofwel: Wabo + Openbare Ruimte + Gebruiksveiligheid).
2. Aansluiting bij de in de opdracht geformuleerde principes voor de organisatie van de samenwerking: franchise, huisvesting in Meppel, detachering van medewerkers, een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie op basis van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie e.d.

3. De organisatievorm van de samenwerking is een op te richten Handhavingdienst Zuidwest Drenthe.
4. De handhavingdienst functioneert als shared services op basis van een bestuursovereenkomst. Er wordt niet gekozen is voor een WGR-regeling; dit vanwege de voorkeur voor een flexibele juridische vorm.
5. De medewerkers worden vanuit de deelnemende gemeenten gedetacheerd bij de handhavingdienst.
6. Gelijkwaardigheid tussen de deelnemende gemeenten als het gaat om de wettelijke taken. Dat wil zeggen dat de gemeenten een minimaal uitvoeringsniveau voor de wettelijke taken afspreken.
7. Het huidige ambitieniveau, taakuitvoering en capaciteitsinzet is leidend voor de uitvoering door de handhavingdienst in het eerste uitvoeringsjaar. Een onderzoek moet uitwijzen of er een balans is tussen de gemeentelijke opgave (ambitie), het uitvoeringsniveau en de capaciteitsinzet bij elke gemeente. Het uitgangspunt is namelijk consistentie hiertussen.
8. Voor de gelijkwaardigheid en consistentie wordt een onderzoek per gemeente uitgevoerd. Dit onderzoek wordt verricht onder de voorwaarde dat de gemeenten de uitkomsten en de financiële consequenties hiervan accepteren.
9. De handhavingdienst is een uitvoeringsorganisatie. De gemeente blijft het eerste aanspreekpunt op deze taken voor burgers en bedrijven, behoudt de koersbepalende en bestuurlijke aansturing, blijft het ambitieniveau vaststellen en stelt de prioriteiten vast. Dit zijn belangrijke waarborgen voor het behoud van de 'colour locale' voor een gemeente of voor de verschillende kernen/gebieden in een gemeente.
10. De handhavingdienst ontwikkelt een organisatiefilosofie voor de handhaving. Deze filosofie geeft aan op welke wijze de handhavingorganisatie efficiënt, effectief en professioneel wordt ingericht waarbij. Kenmerken van de filosofie zijn:
  - Doel van handhaven is niet het controleren van regels maar het beschermen van de belangen of rechten die deze regels beogen.
  - Handhaving is meer dan controleren van regels en eventueel sanctioneren; het is een proces van 'waarnemen, overleggen, dringen en dwingen' in deze juiste volgorde waarbij een juist evenwicht tussen 'strikt optreden' en 'couleur locale'.
  - Niet principieel maar pragmatisch handhaven waarbij de lokale omstandigheden van invloed kunnen zijn.
  - Brede – integrale - handhavers met oor- en oogfunctie.
  - Werkpakketten gekoppeld aan verschillende werk- en denkniveaus van handhavers.
  - Duidelijke bestuurlijke prioriteiten en ruimte voor incidenten en spoedeisende bestuurlijke vragen.

#### **Voorstel implementatie eindadvies**

De hiervoor beschreven consultatie heeft duidelijk gemaakt dat (nog) niet elke gemeente 'klaar' is om het eindadvies direct in te voeren. Het voorstel voor implementatie van het eindadvies is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De 5 gemeenten werken op de schaal van Zuidwest Drenthe samen op het gebied van handhaving fysieke omgeving en veiligheid.

- Elke gemeente onderschrijft het eindbeeld van de samenwerking: de oprichting van een Handhavingdienst Zuidwest Drenthe die de handhavingstaken uitvoert.
- Elke gemeente kan – onderbouwd – een eigen tijdpad vaststellen voor de implementatie van het advies. Een gemeente kan stapsgewijs handhavingstaken laten uitvoeren door de handhavingdienst.

Het implementatievoorstel is concreet:

1. De 5 gemeenten onderschrijven het eindbeeld van de handhavingsamenwerking als wensbeeld.
2. De gemeenten die het eindadvies onderschrijven, treffen in 2009 de voorbereidingen om uiterlijk op 1 januari 2010 de handhavingdienst Zuidwest Drenthe operationeel te hebben. Uiteraard moeten minimaal twee gemeenten hiertoe besluiten.
3. De overige gemeenten maken een keuze in de gewenste intensiteit van handhavingsamenwerking voor het jaar 2010. Dit betekent een keuze in de geschetste modellen van handhavingsamenwerking.
4. De handhavingdienst Zuidwest Drenthe opereert als backoffice voor alle vijf gemeenten, ook als door een deel van de gemeenten wordt gekozen voor samenwerking op projectniveau.
5. Tussen de gemeenten worden afspraken gemaakt over de snelheid van het 'opschalingstraject' (toewerken naar het eindbeeld) en de invulling van de overbruggingsperiode.

### 3 Waarom samenwerken?

#### Voorwoord

Het startpunt voor de externe projectleider is duidelijk gemarkeerd. De 'wat-vraag' (samenwerking of niet?) is beantwoord, de opgave ligt in de 'hoe-vraag' (hoe wordt de handnavingsamenwerking ingericht?). Toch is tijdens het proces helder geworden dat er behoefte bestaat aan een nadere toelichting op de 'wat-vraag' en de kaderstelling van de 'hoe-vraag' (vooral de vraag 'welke ruimte voor verschillende vormen van handnavingsamenwerking is er?'). Ook in consultatieronden is deze behoefte nog eens onderstreept.

#### Besluit en opdracht

In februari 2008 hebben de colleges van de 5 gemeenten het volgende besluit genomen<sup>1</sup>:

1. In te stemmen met de intentieverklaring voor samenwerking op het terrein van integrale handnaving met als perspectief één franchise organisatie voor de 5 gemeenten.
2. In te stemmen met de opdracht voor de ontwikkeling van een voorstel voor de inrichting van één franchise organisatie Integrale Handnaving voor zowel de fysieke leefomgeving als de veiligheid.

De opdrachtschrijving bestaat uit een opdrachtformulering, een resultaatsbeschrijving en een overzicht van uitgangspunten. Hieronder is de letterlijke tekst opgenomen.

#### *Opdracht externe projectleider*

"Ontwikkel een voorstel voor de inrichting van één franchise organisatie Integrale Handnaving voor zowel de fysieke leefomgeving als de veiligheid in de 5 gemeenten".

Speerpunten voor de uitwerking van de opdracht zijn de samenwerking en het creëren van draagvlak daarvoor en het centraal regisseren vanuit de franchise organisatie.

#### *Resultaatsbeschrijving*

- Integrale samenwerking in proces en werkwijze voor zowel de fysieke leefomgeving (bodem, water, milieu en bouw) als de veiligheid (exclusief de sociale wetgeving en leerplicht).
- Eén risico analyse voor alle 5 de gemeenten gebaseerd op vóóraf overeengekomen uitgangspunten met ruimte voor "couleur locale".
- Eén gezamenlijke prioriteitstelling, inclusief ruimte voor "couleur locale".
- Eén "handnaving uitvoeringsprogramma" met één programmamanager die verantwoordelijk is voor de uitvoering met onderscheid in taken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd en taken die door de franchise organisatie worden uitgevoerd.

#### *Uitgangspunten*

- Per gemeente komt er 1-loketfunctie en een contactpersoon
- Er wordt onderscheid gemaakt in algemene taken en meer specialistische taken (bodem, water, milieu, bouw en juridische zaken)
- De algemene taken worden in principe door de gemeente zelf uitgevoerd en de specialistische taken worden ondergebracht bij de franchise organisatie.
- De franchise organisatie (back-office) wordt centraal gehuisvest in Meppel.

---

<sup>1</sup> Naast deze twee punten zijn ook besluiten genomen over de stuurgroep, de financiële bijdrage per gemeente en de adviesaanvraag bij de Ondernemingsraden.

- Er wordt gewerkt volgens uniforme kwaliteits- en dienstverleningsnormen met centrale aansturing en één aanspreekpunt voor het bestuur; het bestuur moet weten wat er plaatselijk leeft en gebeurt!
- Er wordt rekening gehouden met bestaande samenwerkingsrelaties van de gemeenten.

Ondanks dat in de bijeenkomst van 5 september 2008 sprake was van een herbevestiging van de opdracht aan de stuurgroep, blijkt er toch bij de gemeenten sprake van een interpretatieverschil i.c. wensbeeld ten aanzien van de omvang van de handhavingsamenwerking. Dit verschil tussen de gemeenten is duidelijk te maken aan de hand van 2 interpretaties:

1. De huidige projectsamenwerking op het terrein van milieu verbreden tot integrale handhaving. Hierbij de aansturing en coördinatie verbeteren en eventueel op onderdelen uitbreiden waar een gemeente geen kennis of capaciteit voorhanden heeft.
2. De huidige handhavingsamenwerking substantieel en fundamenteel opschalen.

Naar het oordeel van de externe projectleider zijn beide interpretaties juist, omdat deze ook binnen het collegebesluit en de opdrachtformulering vallen. Feit is echter dat het ontwikkelingsproces heeft aangetoond dat één van beide interpretaties niet voor alle deelnemende gemeenten een acceptabele invulling is. Kortom, een samenwerkingsomvang die door alle gemeenten wordt onderschreven, is niet haalbaar gebleken. Mede op grond van deze constatering heeft de externe projectleider voorgesteld een advies op basis van een expertoordeel te leveren waarbij in zekere zin een keuze is gemaakt in beide interpretaties. In hoofdstuk 4 (vorm van handhavingsamenwerking) worden het advies én de argumenten beschreven om te kiezen voor handhavingsamenwerking op alle taken.

### **Nut en noodzaak**

Een veel gehoord kritiekpunt in het proces (en consultatieronde) is "er wordt geen nut en noodzaak aangetoond van de voorgestelde vergaande vorm van handhavingsamenwerking!" Zoals hiervoor gesteld, bevat hoofdstuk 4 de inhoudelijke argumenten voor het voorgestelde model. De geuite kritiek heeft dan ook vooral betrekking op volgende vragen:

- Waaruit blijkt dat wij als gemeente meer moeten samenwerken?
- Waarom is geen sterkte- en zwakte-analyse uitgevoerd waaruit afgeleid kan worden op welke onderdelen samenwerking een oplossing is?

Nut en noodzaak zijn naar het oordeel van de externe projectleider enerzijds op verschillende manieren te beoordelen en anderzijds het gevolg van de doelen die worden gesteld. De hierboven beschreven vragen gaan uit van de aanname dat samenwerking een oplossing is als de uitvoering tekortkomingen laat zien. Maar er is ook een andere manier om naar de werkelijkheid te kijken. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit.

Een voorbeeld is de milieuhandhaving waarvan elke gemeente kan vinden dat deze nu goed verloopt. Is er dan reden tot samenwerking? Er is geen nut en noodzaak als het doel is dat de kwaliteit voldoende is tegen acceptabele kosten en resultaten. Er is wel nut en noodzaak als bijvoorbeeld het bestuur van oordeel is dat de huidige organisatie kwetsbaar is als gevolg van beperkte omvang.

Dit voorbeeld geeft aan dat een eventuele sterkte-zwakte analyse binnen elke gemeente zinvol is als het uitgangspunt is geweest dat er wordt samengewerkt op die terreinen waar de huidige uitvoering te wensen overlaat. Naar het oordeel van de externe projectleider

hebben de betrokken bestuurders in de werkconferentie eind 2007 een significant ander signaal afgegeven, getuige de volgende passages uit het verslag.

*"De vijf gemeenten zijn al langer in gesprek met elkaar over meer samenwerking op het terrein van integrale handhaving. Door landelijke ontwikkelingen voor een schonere en veiligere fysieke leefomgeving is het zinvol om na te gaan of met samenwerking een aantal vraagstukken meer effectief kan worden opgepakt".*

*"Bovendien oefenen zowel het rijk als de provincie druk uit op de gemeenten om na te denken over schaalvergroting bij de handhavingfunctie".*

*"De verschillende gemeenten lijken voor wat betreft de te handhaven inrichtingen en gebieden voldoende op elkaar".*

*"Bovendien zijn er nog al wat landelijke ontwikkelingen. Op korte termijn moet er veel gebeuren op lokaal niveau. Ontwikkelingen die het op zijn minst noodzakelijk maken dat wordt nagegaan of samenwerking voordelen oplevert".*

*"Ook de provincie stimuleert, vanuit de verantwoordelijkheid voor een adequate handhavinginfrastructuur in Drenthe, samenwerking bij integrale handhaving".*

De externe projectleider is van oordeel dat de nut en noodzaak-vraag een sterkte-zwakke analyse van de uitvoering binnen elke gemeente ontstijgt en dat het signaal van de bestuurders (of een deel ervan) veel meer is van:

- we zijn als gemeente te klein om alle taken adequaat, efficiënt en professioneel uit te kunnen voeren. De kwetsbaarheid is groot en de continuïteit is weinig gewaarborgd;
- de ontwikkelingen in wet- en regelgeving proberen we telkens afzonderlijk in te voeren, terwijl het toch veel efficiënter en effectiever is om dit gezamenlijk te doen;
- in zekere zin worden we vanuit de 'buitenkant' gedwongen. Laten we dit nu voor zijn, zelf de regie in handen nemen en onszelf ongevoelig maken voor de discussie op provinciaal en landelijk niveau . Kortom, zelf organiseren op het niveau van Zuidwest Drenthe;
- als we dit doen op een manier die recht doet aan ieders lokale situatie en wensen, de organisatie flexibel inrichten en ook beperkte investeringskosten maken, dan heeft elke gemeente een professionele "eigen" handhavingorganisatie ter beschikking.

De specifieke argumenten om vervolgens voor een vergaande vorm van handnavingsamenwerking voor te stellen is – zoals gezegd – opgenomen in hoofdstuk 4.

### **Effecten van samenwerking**

Een ander – algemeen - geuit kritiekpunt is dat er te weinig aandacht is voor de keerzijde van vergaande samenwerking (bijvoorbeeld 'samenwerking is duur en inefficiënt!'). Naar het expertoordeel van de externe projectleider is de wijze waarop de samenwerking wordt vormgegeven bepalend of er sprake is van ongewenste effecten. Er zijn twee categorieën van ongewenste effecten te onderscheiden:

1. Nadelige effecten die optreden als er niet 'slim en professioneel' wordt georganiseerd. Bijvoorbeeld hoge investering, inflexibel, grote afstand tot de gemeente waardoor sturing beperkt mogelijk is, weinig couleure locale omdat standaardisatie de boventoon voert etc. In het voorliggende advies wordt een model voorgesteld waarbij mogelijke nadelige effecten zoveel mogelijk worden ondervangen.

2. Effecten die er inderdaad nadelig kunnen zijn als het gaat om de individuele medewerker of organisatie. Voorbeelden zijn een andere standplaats, meer collega's, een kleinere achterblijvende ambtelijke organisatie e.d. Het is onzin deze effecten niet te onderkennen maar het is heel goed mogelijk deze consequenties te minimaliseren en de risico's ervan te beheersen. In het voorliggende advies zijn ook deze effecten met het voorgestelde model zoveel mogelijk geminimaliseerd.

## 4 Vorm van handnavingsamenwerking

### Inhoudelijke afbakening: fysieke leefomgeving en veiligheid

De opdracht gaat uit van handnavingsamenwerking op het domein van de 'fysieke leefomgeving en veiligheid'. Dit domein is uitgewerkt in beleidsvelden (7), taakvelden (26) en een groot aantal taken. De uitwerking geeft inzicht in wat precies valt onder het domein dat centraal staat in de opdracht. De 7 beleidsvelden zijn:

- Milieu
- Groen & Natuur
- Ruimtelijke Ordening
- Bouwen & Wonen
- Openbare Ruimte
- Brandveiligheid
- Gebruiksveiligheid

*De opdracht richt zich op het domein 'fysieke leefomgeving en veiligheid' en is uitgewerkt in beleidsvelden, taakvelden en taken. Dit is de afbakening van de opdracht.*

### Brede benadering van handhaving

Er zijn twee definities te hanteren voor handhaving: een smalle en een brede. In de smalle definitie heeft handhaving betrekking op het – trachten – ongedaan maken van de overtreding door middel van instrumenten als bestuursdwang, dwangsom, intrekken vergunning. Het gaat om het repressieve deel van de handhaving. In dit onderzoek sluiten we aan bij de brede definitie van handhaving met de volgende twee procesonderdelen:

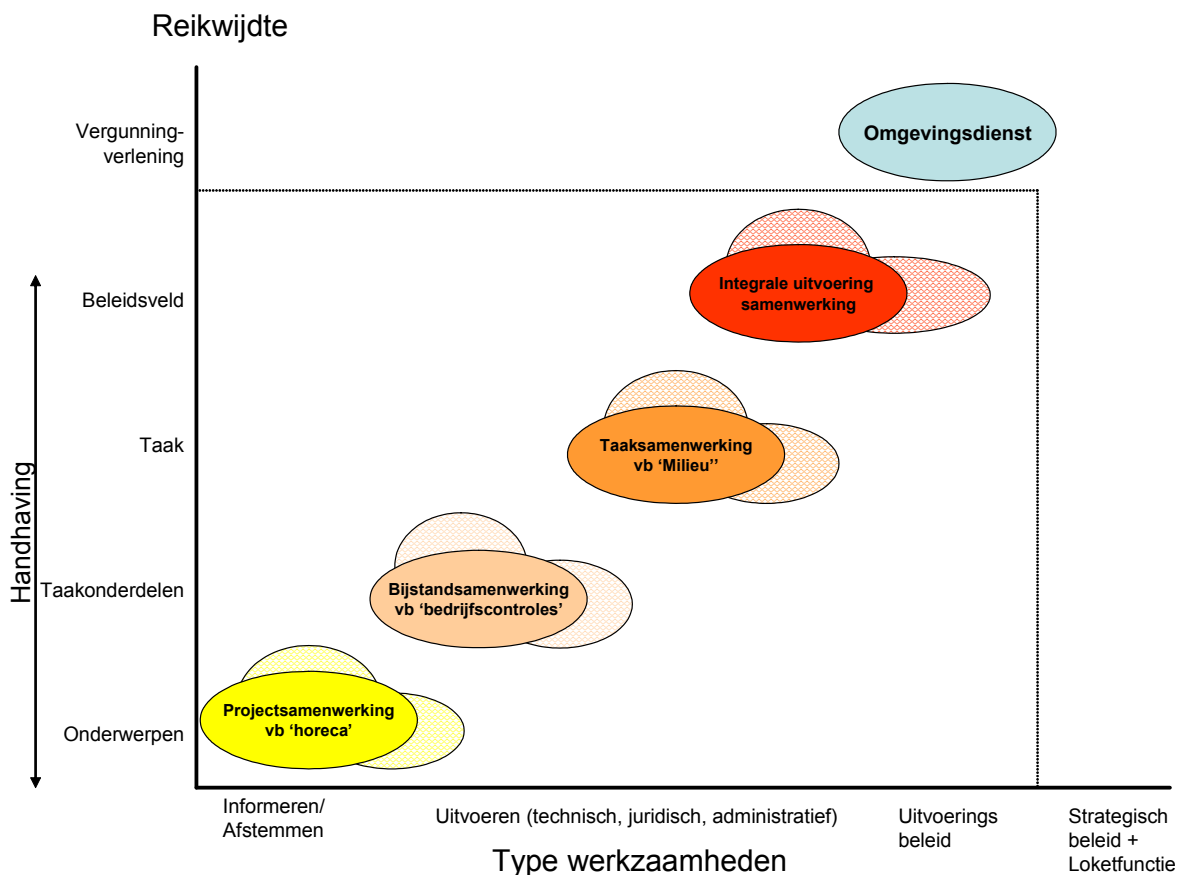
1. Controle en toezicht ('preventief')  
Het feitelijk/administratief controleren en toezicht houden op het feit óf aan de wet- en regelgeving wordt voldaan. Controle kan gericht zijn op branches, objecten en bestaan uit vrije veldcontroles. Het kan structureel of steekproefsgewijs plaatsvinden. Toezicht kan plaatsvinden als er (nog) geen sprake is van een overtreding, of om vast te stellen of een overtreding al dan niet ongedaan is gemaakt. Controle en toezicht stoppen na de eerste waarschuwingsbrief naar aanleiding van een overtreding.
2. Handhaving ('repressief')  
Handhaving gaat verder waar controle en toezicht stoppen. Het bestaat uit de uitvoering van juridische procedures naar aanleiding van een overtreding. Handhaving beslaat alle noodzakelijke acties na de eerste waarschuwingsbrief.

Integrale handhaving is het coördineren en uitvoeren van controle/toezicht en handhaving op een gebied/object/initiatief vanuit alle betrokken vakdisciplines.

*Er wordt een brede definitie van handhaving gehanteerd; de opdracht (en de samenwerking) heeft betrekking op preventieve en repressieve handhaving.*

### Omvang van samenwerking

De kern van de opdracht is om te bepalen op welke taken wordt samengewerkt, welke uitvoeringscapaciteit hiermee samenhangt en welke samenwerkingsorganisatie ontstaat. Er zijn diverse samenwerkingsmodellen te onderscheiden. In de afbeelding zijn diverse varianten geschetst. Voor de volledigheid en ter illustratie is ook de samenwerking inclusief vergunningverlening meegenomen.



Het pallet van handhavingmogelijkheden schetst 4 basismodellen:

3. Model '*Projectsamenwerking*'. Dit komt overeen met de huidige samenwerkingsvorm op milieugebied. Uitgangspunt is een projectsamenwerking waarvoor alle handhavingstaken in aanmerking komen. Er wordt geen gezamenlijke organisatie opgericht. Elke gemeente kiest individueel voor deelname.
4. Model '*Bijstandsamenwerking*'. In dit model wordt samengewerkt naar behoefte en noodzaak van elke individuele gemeente. Een beperkt aantal (deel)taken wordt gebundeld in een gezamenlijke organisatie. Het betreft taken waarbij gemeente X en Y niet over de kennis of capaciteit beschikt maar gemeente Z wel.
5. Model '*Taaksamenwerking*'. In dit model wordt samengewerkt in de uitvoering voor alle taken die onder een beleidsveld vallen (voorbeeld: milieu). Een gangbare variant is een regionale milieudienst.
6. Model '*Integrale samenwerking*'. Uitgangspunt is handavingsamenwerking op meerdere beleidsvelden. Er ontstaat een uitvoeringsorganisatie voor een breed handavingspakket aan werkzaamheden. Er zijn verschillende inhoudelijke varianten denkbaar van 'bouwen en wonen' tot 'wabo-handhaving' en 'fysieke omgeving en veiligheid'. De samenwerking betreft de uitvoering (inclusief operationeel beleid), elke gemeente maakt het koersbepalende (strategische) beleid.

In de uitgangspunten van de opdracht is aangegeven om het samenwerkingsmodel te benaderen met het principe 'specialistisch' versus 'algemeen'. Specialistische taken worden uitgevoerd in samenwerking en algemene taken door de gemeente. Dit is geen hanteerbaar toetscriterium gebleken. Het onderscheid 'specialistisch versus algemeen' is persoonsafhankelijk (een bestuurder benadert dit op het niveau van de beleidsvelden terwijl de uitvoerend professional vooral naar de taken en werkzaamheden kijkt) waardoor geen objectieve en toetsbare benadering mogelijk is.

In overleg met de klankbordgroep is besloten om de onderverdeling van de taakuitvoering naar samenwerkingsorganisatie - gemeente te bepalen op basis van de meerwaarde. Ofwel: wat is de toegevoerde waarde van uitvoering in samenwerking? In de workshop 'takenpakket' heeft een analyse plaatsgevonden van de meerwaarde op het niveau van individuele taken (dat wil zeggen zeer fijnmazig). De uitkomsten van de workshop:

- De deelnemers geven aan dat een beperkt deel van de taken en een versnipperd deel van de taken in aanmerking komt voor uitvoering in samenwerking omdat er sprake is van (taakinhoudelijke) meerwaarde. Met een versnipperd deel bedoelen we dat volgens de deelnemers van een taak (bijvoorbeeld bouwcontroles) enkele specifieke taakonderdelen voor samenwerking in aanmerking komen (bijvoorbeeld bouwcontrole bijzondere objecten).
- De taak 'handhaving openbare ruimte' sterk lokaal gebonden is en daarmee niet voor de hand ligt om in samenwerking uit te voeren.
- Over een groot aantal taakonderdelen de meningen verdeeld zijn over al dan niet uitvoering in samenwerking.

De uitkomsten geven een beperkt gedragen gezamenlijk eindbeeld en een zeer versnipperd takenpakket voor de samenwerkingsorganisatie. De ontvlechting bij gemeenten is groot en de overdracht van taken en uitvoeringscapaciteit problematisch. Effectiever is het om:

- De meerwaarde op takenpakketniveau te definiëren.
- Het omdraaiprincipe te hanteren: samenwerking op een taak heeft meerwaarde als niet expliciet aangetoond kan worden dat de taak door een gemeente moet worden uitgevoerd.

Deze exercitie leidt tot het volgende advies.

---

*Kies voor een substantiële samenwerking door het oprichten van een integrale handavingsorganisatie. Dit komt overeen met model 4 (Integrale uitvoeringssamenwerking).*

---

In volgende hoofdstukken gaan we in op de inhoud van de samenwerking (vorm en inrichting).

## **Onderbouwing advies samenwerking handhaving**

### *1. Geleerde lessen*

Het adagium is "Doe het goed of doe het niet, maar doe het zeker niet halfslachtig". Kies met andere woorden niet voor de 'Projectsamenwerking' en 'Bijstandssamenwerking'. De ervaring in Zuidwest Drenthe heeft geleerd dat dit beperkte resultaten oplevert en vooral leidt tot bestuurlijke drukte en extra ambtelijke werkzaamheden.

### *2. Samenwerkingsopbrengst*

Samenwerking moet feitelijk iets opleveren. Diverse commissies en onderzoeken concluderen dat de gemeentelijke schaal van taakuitvoering onvoldoende is voor een

adequate handhavingssuitvoering<sup>2</sup>. Het structureel en substantieel bundelen van kennis en capaciteit – onder heldere voorwaarden (waarover later meer) – leidt een verbetering van:

- Flexibiliteit: Opgang van 'pieken en dalen', inzet van schaarse deskundigheid en capaciteit
- Kwaliteit: Een verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering
- Professionaliteit: Een vergroting van de professionaliteit binnen de taakuitvoering
- Doelmatigheid: Een betere prijs/kwaliteit verhouding dan bij de individuele gemeenten mogelijk is dan wel zal zijn
- Risicobeheersing: Een verkleining van de (financiële, inhoudelijke en juridische) risico's als gevolg van de samengevoegde taakuitvoering.
- Organisatiekracht: Een sterkere positie in de onderhandelingen met partijen als provincie, rijk, brancheorganisaties etc.

De samenwerkingsopbrengst is alleen te bereiken als de samenwerkingsorganisatie voldoende kritische massa heeft en er overeenstemming is over een effectieve en efficiënte organisatiefilosofie (zie punt 6).

### 3. Toekomstbestendig

De veranderingen in wet- en regelgeving van handhaving fysieke leefomgeving en veiligheid zijn talrijk en divers. Te denken valt aan de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, Gebruiksbesluit, Activiteitenbesluit, wijziging Bouwregelgeving (leges, vergunningplicht). Elke gemeente wordt hiermee geconfronteerd en vindt vervolgens zelf het wiel uit wat betreft de gevolgen en nieuwe werkwijze. Een omvangrijke en zeer recente ontwikkeling is het kabinetsstandpunt betreffende het advies van de commissie Mans en de aanbevelingen van de commissies Ladders, Dekker, d'Hondt en Oosting. Het kabinet stelt voor over te gaan tot het instellen van omgevingsdiensten waarin medewerkers van provincies en gemeenten<sup>3</sup> deelnemen.

De uitgangspunten zijn van het kabinetsstandpunt zijn:

- Omgevingsdiensten geografisch koppelen aan de veiligheidsregio's, ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Het takenpakket bestaande uit de voorbereiding van de Wabo-vergunningverlening, toezicht op de VROM-regelgeving (inclusief Wabo) en de voorbereiding van de sanctionering bij overtredingen.
- De bestuurlijke bevoegdheid blijft bij de gemeenten; mandatering aan de omgevingsdienst is wel mogelijk.
- De omgevingsdiensten fungeren als gemeenschappelijke dienst (shared services)

Het kabinetsstandpunt wordt als eindbeeld gepresenteerd. In vergelijking tot het concept standpunt heeft het Kabinet de verplichting van de omgevingsdiensten losgelaten. Inmiddels is de kritiek op het kabinetsstandpunt in alle hevigheid losgebarsten. Zo heeft de Eerste Kamer op 4 november 2008 een motie aangenomen inzake het afwijzen van de instelling van omgevingsdiensten onder de voorwaarden van het Kabinet. Ook de VNG is duidelijk in haar opvatting:

- Een kwaliteitsimpuls bij vergunningverlening en handhaving op bepaalde VROM terreinen is nodig. Door de hoeveelheid en complexiteit van wetgeving en de krapte op de arbeidsmarkt staan de kwaliteit en de continuïteit onder druk.

<sup>2</sup> De commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans) heeft in de rapportage 'De tijd is rijp' een analyse gemaakt van de huidige handhaving. De commissie concludeert onder meer dat bij gemeenten sprake is van gebrek aan kritische massa (deskundigheid en capaciteit) en professionaliteit en dat er sprake is van grote en onrechtvaardige verschillen in de aanpak van handhaving als gevolg van de fragmentatie.

<sup>3</sup> En voor enkele specifieke taken ook het waterschap.

- Duidelijke kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving moeten leidend zijn.
- Gemeenten die deze kwaliteit niet op eigen kracht kunnen leveren, kunnen een vorm van samenwerking aangaan met andere gemeenten. Zo ontstaat maatwerk met respect voor bestaande samenwerkingsverbanden.
- Samenwerking geschiedt van 'onderop' waarbij gemeenten leidend zijn in de bepaling van vorm, schaal en inhoud.

De komende periode zal de discussie naar alle waarschijnlijkheid verdergaan. Waartoe dit uiteindelijk definitief leidt, is op dit moment onduidelijk. Tegelijkertijd leidt een analyse van de opvattingen van de verschillende 'spelers' tot het volgende beeld:

- a. Een kwaliteitsimpuls bij (vergunningverlening en) handhaving wordt door alle 'spelers' wenselijk geacht.
- b. De oplossingsrichting hiervoor ligt enerzijds in normering (kwaliteitseisen) en anderzijds in samenwerking. De behoefte aan samenwerking / regionalisering wordt door geen van de 'spelers' tegengesproken (wel het voorgeschreven karakter ervan en het schaalniveau).
- c. Er is geen discussie gaande over de inhoudelijke facetten van samenwerking zoals shared services, Wabo-reikwijdte en bevoegdheden (wel wie hierin leidend is)

Samenvattend, er is meer overeenstemming tussen de 'spelers' dan dat er beseft wordt. Tevens constateren we dat deze overeenstemming een bevestiging is van wat de 5 deelnemende gemeenten beogen met het project 'Samenwerking Integrale Handhaving'. Namelijk, het op- en inrichten van een samenwerkingsorganisatie op basis van een franchiseprincipe. Tot slot, maken de gemeenten zich met de regionale samenwerking ongevoelig voor de discussies op provinciaal en nationaal niveau. In zekere zin kiezen de gemeenten voor een deconcentratie van de taken (vanuit een perspectief van de veiligheidsregio).

*Kies zoveel mogelijk voor een samenwerkingsorganisatie die overeenkomt met de ontwerpplijnen van het kabinetsstandpunt voor de inrichting waarover bij de 'spelers' (rijk, provincies en gemeenten) geen verschil van mening bestaat.*

#### *4. Regionale eenheid en bestuurlijke wil*

Het gegeven dat de colleges van de 5 gemeenten het intentiebesluit hebben genomen, bewijst de bestuurlijke wil om meer samenwerking te organiseren dan momenteel het geval is. Verder lijken de gemeenten voor wat betreft de te handhaven inrichtingen en gebieden veel op elkaar en zijn de maatschappelijke opgaven voor de sterk gereguleerde VROM-regelgeving weinig verschillend. Met een substantiële samenwerkingsorganisatie wordt een impuls gegeven aan het denken en werken op de schaal van Zuidwest Drenthe.

#### *5. Integraliteit*

De opdracht – en daarmee de opgave – heet 'Samenwerking Integrale Handhaving'. De integraliteit in de handhavinguitvoering kan alleen in praktijk worden gebracht als samenwerking ook daadwerkelijk de sectorale grenzen overschrijdt. Dat wil zeggen dat de samenwerkingsorganisatie een combinatie van taakvelden uitvoert.

#### *6. Organisatiefilosofie: duidbare voordelen*

De wens voor meer capaciteit om de handhaving beter uit te kunnen voeren, zijn van alle tijden. In sommige gevallen is het verzoek terecht, in andere gevallen loopt elke organisatie tegen haar eigen grenzen aan als gaat om financiële middelen voor extra capaciteit. Juist een vergaande vorm van samenwerking biedt kansen om de uitvoering efficiënter en effectiever te organiseren. Ter illustratie. Veel handhavingmedewerkers

moeten op dit moment van alle markten thuis zijn en verrichten ook werkzaamheden die vanwege beperkte omvang ook niet aansluiten bij het werk- en denkniveau. Een grotere handhavingorganisatie biedt aanzienlijke voordelen op dit terrein mits de organisatiefilosofie hierbij aansluit. Kenmerken van de voorgestelde filosofie zijn:

- Doel van handhaven is niet het controleren van regels maar het beschermen van de belangen of rechten die deze regels beogen.
- Handhaving is meer dan controleren van regels en eventueel sanctioneren; het is een proces van 'waarnemen, overleggen, dringen en dwingen' in deze juiste volgorde waarbij een juist evenwicht tussen 'strikt optreden' en 'couleur locale'.
- Niet principieel maar pragmatisch handhaven waarbij de lokale omstandigheden van invloed kunnen zijn.
- Brede – integrale - handhavers met oor- en oogfunctie.
- Werkpakketten gekoppeld aan verschillende werk- en denkniveaus van handhavers.
- Duidelijke bestuurlijke prioriteiten en ruimte voor incidenten en spoedeisende bestuurlijke vragen.

De hoofdlijnen van de organisatiefilosofie dienen in de implementatiefase nader uitgewerkt moeten worden.

#### 7. *Ontvlechting*

Een belangrijke consequentie en kostenpost zijn de ontvlechting als gevolg van een 'knip' in de uitvoering tussen de samenwerkingsorganisatie en de gemeente. Het is evident dat bij model 1 en 2 deze kosten het laagst zijn maar de meerwaarde van deze samenwerking moet dan ook betwijfeld worden. Waar het om gaat is dat logische 'knippen' worden gelegd met zo min mogelijke taakhoudelijke consequenties. Ter illustratie: het is niet logisch een knip te leggen tussen complexe en niet complexe bedrijven bij handhaving milieuwetgeving en daarmee tussen een senior en een medior/junior handhaver. Beter is het om het handhaving milieuwetgeving als 1 pakket te benaderen. De opgave is zo min mogelijk 'knippen' in taakonderdelen die logischerwijs bij elkaar horen.

Maximale integraliteit en minimale ontvlechting zijn cruciale factoren in de handhavingsamenwerking. Dan komen twee varianten in aanmerking van het gepresenteerde samenwerkingsmodel 'Integrale uitvoeringssamenwerking' (model 4):

- I. Integrale handhaving Wabo-taken
- II. Integrale handhaving taken 'Fysieke leefomgeving en veiligheid'

Variant II gaat uit van samenwerking op alle 7 beleidsvelden, in variant I blijven de beleidsvelden 'Openbare ruimte' en 'Gebruiksveiligheid' buiten de samenwerking. Er bestaat verschil in de aard van handhaving (toezicht) tussen 'Openbare ruimte/gebruiksveiligheid' en de overige beleidsvelden (Milieu, Bouwen & Wonen e.d.). Enkele kenmerkende – bewust 'zwart-wit' gedefinieerde - verschillen zijn:

- Sterk programmatisch handhaving (werkprogramma op basis van vergunning/melding, controlefrequentie, themagerichte of gebiedsgerichte projecten) versus surveillance/opsporing.
- Bestuursrechtelijk versus strafrechtelijk optreden bij geconstateerde overtredingen.
- Sturende nationale wetgeving versus lokaal beleid en verordeningen als handhavingsbasis.

Vanuit deze verschillen is de externe projectleider van mening dat de taakhoudelijke toegevoegde waarde van handhavingsamenwerking op terrein van 'Openbare ruimte/gebruiksveiligheid' én de overige beleidsvelden (Milieu, Bouwen & Wonen e.d.) op het eerste gezicht niet zo groot is. Ze liggen als het ware niet direct in elkaars verlengde qua aansturing en taakuitvoering. Tegelijkertijd onderschrijft de externe projectleider de

argumenten voortkomend uit de consultatie van de gemeensecretarissen dat de handhaving 'openbare ruimte en gebruiksveiligheid' meerwaarde heeft in een samenwerkingsorganisatie:

- Binnen de gemeenten Hoogeveen en Meppel is een handhavingsvisie en -organisatie die heeft geresulteerd in een sterke vervlechting van alle handhavingstaken. Dus organisatorisch en feitelijk een vervlechting van alle beschreven handhavingstaken. Een 'knip' tussen Openbare ruimte/gebruiksveiligheid' en de andere beleidsvelden betekent enerzijds vermindering van integraliteit en anderzijds een achterblijvende handhavingafdeling met beperkte kritische massa (ontvlechtingskosten).
- De handhavingsvraagstukken en -problemen binnen de beleidsvelden 'Openbare ruimte/gebruiksveiligheid' zijn minder prominent aan de orde in de gemeenten De Wolden, Midden-Drenthe en Westerveld. Het karakter en de inrichting van de gemeente is hiervan de reden. Een keuze om in de samenwerking ook de handhaving 'Openbare ruimte/gebruiksveiligheid' te betrekken heeft voor de gemeenten De Wolden, Midden-Drenthe en Westerveld - relatief gezien - beperkte consequenties.
- De verwachting is dat de komende jaren de aandacht en het belang van de handhavingstaken 'Openbare ruimte/gebruiksveiligheid' toenemen. Een keuze voor de variant 'Integrale handhaving Fysieke leefomgeving en veiligheid' mét deze taken in samenwerking, biedt voor de gemeenten De Wolden, Midden-Drenthe en Westerveld een aantrekkelijk perspectief om op het terrein van 'Openbare ruimte/gebruiksveiligheid' mee te groeien.

*Kies voor de variant 'Integrale handhaving Fysieke leefomgeving en Veiligheid'; kies voor uitvoeringsamenwerking op alle beleidsvelden.*

De externe projectleider oordeelt dat in de feitelijke inrichting van de samenwerking onderscheid moet worden gemaakt tussen 'Openbare ruimte / Gebruiksveiligheid' en de andere beleidsvelden. Een voorbeeld is het verschil in werkgebied. Bij de handhaving 'Openbare ruimte / Gebruiksveiligheid' zullen de medewerkers veelal de 'eigen' gemeente als primair werkgebied hebben, terwijl voor de overige taken het regionale gebied (meerdere gemeenten) het werkterrein is. Een ander onderscheid is de randvoorwaarde van gelijkwaardigheid (zie hieronder). Dit zal minder van toepassing zijn op de handhaving van 'Openbare ruimte/gebruiksveiligheid' omdat hier minder landelijke wet- en regelgeving aan ten grondslag ligt.

### **Randvoorwaarden samenwerking**

1. 'Samen uit, samen thuis'. Maar niet onder alle omstandigheden. Uitgangspunt is een samenwerkingsorganisatie van en voor 5 gemeenten. Maar een samenwerking van en voor drie of vier gemeenten op een substantieel pakket van taken levert ook voldoende voordelen op voor de deelnemende gemeenten.
2. De samenwerkingsorganisatie functioneert als shared services. Het is een uitvoeringsorganisatie die taken uitvoert voor individuele gemeenten op basis van een opdrachtnemer - opdrachtgever relatie.
3. De samenwerkingsorganisatie is in feite de 'handhavingafdeling' van elke gemeente. De winst zit in de bundeling van expertise, kennis en capaciteit gecombineerd met in stand houden van de directe relatie met het lokale bestuur en de lokale situatie. Niet vaak genoeg moet worden benadrukt dat de gemeente (bestuur) de opdrachtgever is en de handhavingorganisatie de opdrachtnemer. Deze '1 op 1' relatie is randvoorwaardelijk voor lokaal maatwerk en sturing door de individuele gemeente.

4. De medewerkers in de samenwerkingsorganisatie werken in beginsel voor meerdere en zoveel mogelijk voor alle deelnemende gemeenten en niet alleen voor de 'moederorganisatie' (ofwel de gemeente waar een medewerker in dienst is). Deze randvoorwaarde zal niet voor alle handhavingstaken gelden. In de invoeringsfase wordt bekeken welke taken zich bij uitstek lenen voor regionaal werken en voor welke taken lokaal werken de voorkeur geniet.
5. Deelname in de samenwerkingsorganisatie op basis van gelijkwaardigheid. Voorkomen moet worden dat er grote verschillen (blijven) bestaan in de taakuitvoering door de individuele gemeenten. Uiteraard bepaalt de gemeente zelf het ambitieniveau (hoe hoog wordt de lat gelegd). Maar de gemeenten spreken (m.u.v. de handhaving van 'Openbare ruimte/gebruiksveiligheid') een minimaal uitvoeringsniveau voor de wettelijke taken af (basisniveau taakuitvoering dat voor alle 5 gemeenten gelijk is).

Als er op individueel niveau grote verschillen zijn – en deze worden niet vereffend – dan zal dit leiden tot een situatie waarbij de andere gemeenten in de toekomst het verschil moeten bijdragen of een situatie waarbij onenigheid ontstaat tussen de samenwerkingsorganisatie en de individuele gemeente. Verder staat de samenwerkingsorganisatie voor kwaliteit en professionaliteit. Hier hoort uiteraard een adequaat uitvoeringsniveau bij.

6. Deelname in de samenwerkingsorganisatie op basis van consistentie tussen opgave en capaciteit. De huidige uitvoering binnen een individuele gemeente is in (redelijke) overeenstemming met het capaciteitsniveau. Eenvoudig gesteld, dat wat beleid of het takenpakket is (opgave) kan dat ook door de beschikbare formatie/mensen gerealiseerd worden?

Om zowel de gelijkwaardigheid als de consistentie te waarborgen is een onderzoek naar het uitvoeringsniveau in relatie tot het capaciteitsniveau per gemeente en een analyse van het huidige uitvoeringsniveau noodzakelijk. Dit onderzoek wordt verricht onder de voorwaarde dat de gemeenten de uitkomsten en de financiële consequenties hiervan accepteren.

*Voer onderzoek uit naar het uitvoeringsniveau en de relatie met het capaciteitsniveau waarbij de gemeente de (financiële) consequenties van een eventuele disbalans en een te laag uitvoeringsniveau accepteert.*

### **Betekenis voor het takenpakket 'gemeente – samenwerkingsorganisatie'?**

Het advies is te kiezen voor een handhavingdienst 'Fysieke leefomgeving en veiligheid'. De vraag is welke taken de handhavingdienst gaat uitvoeren. In onderstaande tabel is ons advies opgenomen met een indeling van de taakuitvoering naar gemeente en handhavingdienst. Daarbij gebruiken we de indeling naar de beleidsvelden die het domein 'handhaving van de fysieke leefomgeving en veiligheid' concretiseren.

In bijlage 1 zijn de beleidsvelden van 'Fysieke leefomgeving en veiligheid' uitgewerkt in taakvelden en taken.

Beleidsveld	Toelichting handhaving	Gemeente	Handhaving-dienst
Milieu	Bedrijven, bodem, geluid, lucht, water	Loketfunctie en strategisch (koersbepalend) beleid	■
Groen en Natuur	Bomen en groen		■
Ruimtelijke ordening	Bestemmingen, aanleg, illegaal gebruik, kamperen en recreatie		■
Bouwen en wonen	Bouwen, illegale bouw, sloop, huisvesting, monumenten en opgravingen		■
Openbare ruimte	Evenementen, activiteiten en objecten in de openbare ruimte, parkeren en verkeer, afval en dieren		■
Brandveiligheid	Gebruik van gebouwen, vuur en vuurwerk		■
Gebruiksveiligheid	Horeca-activiteiten, coffeeshops, ontspannings- en winkelactiviteiten zoals kansspelen, sluitingstijden etc		■

Onder loketfunctie verstaan we dat de gemeente aanspreekpunt is voor burgers, bedrijven en andere organisatie met betrekking tot: handhavingverzoeken, klachten en meldingen, incidenten. Voor het onderscheid in strategisch en uitvoerend beleid wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

### Naamgeving

De opdrachtformulering spreekt over de franchiseorganisatie die handhavingstaken uitvoert voor 5 gemeenten. Franchising is een vorm van intensieve samenwerking tussen zelfstandige organisaties door onderlinge uitwisseling van elkaars deskundigheid, kennis en capaciteit. De samenwerkingsorganisatie is de back-office voor de gemeenten en daarmee de franchise-organisatie.

De term franchiseorganisatie benadrukt de personeelsmatige, organisatorische en juridische vorm van samenwerking. Het is geen passende benaming voor de samenwerkingsorganisatie. We stellen voor de term 'Handhavingdienst Zuidwest Drenthe' te gebruiken. Dit heeft meer inhoudelijke betekenis en laat de organisatievorm open

*Laat het begrip (niet het principe!) franchising los en hanteer de benaming 'Handhavingdienst Zuidwest Drenthe'.*

### Omvang?

In de onderstaande tabel is per gemeente en per beleidsveld aangegeven welke formatie op 1 oktober 2008 beschikbaar is voor de uitvoering van de handhavingstaken (exclusief management). Daar waar relevant is met een voetnoot toelichting gegeven op de formatieverdeling.

	De Wolden <sup>4</sup>	Hoogeveen	Meppel	Midden-Drenthe	Westerveld	
Milieu	3,5 fte	Indicatief: Specialisten: 10 fte, Generalisten: 13 fte, Overig (juridisch, beleid, administratief): 5 fte	2,5 fte	Team Toezicht en HH: 1 fte senior, 1 fte Bouw/RO en 2,67 fte Milieu	2,5 fte	
Groen en Natuur	x		x		x	
Ruimtelijke ordening	3,5 fte		3,1 fte + 0,5 fte VROM	Team Preventie en Repressie: 1 fte preventie (ook vergunningverlening)	?	
Bouwen en wonen					2,0 fte	
Openbare ruimte	Pm			8,3 fte	Team Ondersteuning: 1,8 fte juridisch (niet fulltime HH)	0,4 fte
Brandveiligheid	Pm			0,8 fte	Team Overige vergunningen: pm	0,3 fte
Gebruiksveiligheid	Pm			zie 8,3 fte		Pm
<b>Totaal beschikbaar</b>	<b>7,0 fte + Pm</b>	<b>28 fte</b>		<b>14,4 fte</b>	<b>circa 6,17 fte + Pm</b>	<b>5,2 fte +Pm</b>

Het betreft een voorlopige indicatie van de formatieve capaciteit. In overleg met vertegenwoordigers van gemeenten zullen we de formatie verifiëren en waar nodig nader detailleren. Een handhavingdienst heeft een formatieve omvang van circa 60 fte. In dit stadium zijn de getallen nog indicatief:

- Niet elke gemeente heeft het onderscheid naar beleidsvelden voorhanden; nadere detaillering en analyse is nodig.
- Er is nog geen in- en overzicht beschikbaar is van de financiële middelen voor inhuur van derden (ter vervanging van vaste formatie).
- Er is geen volledig inzicht in de opbouw van de formatie: technisch uitvoerend, administratief, juridisch, beleid.
- Er is nog geen rekening gehouden met managementtaken en –formatie, evenmin met de strategische beleidstaken en de loketfunctie.
- De consequenties van een onderzoek naar het huidige uitvoeringsniveau (en de relatie met het capaciteitsniveau) zijn nog niet in beeld.

*De Handhavingdienst Zuidwest Drenthe heeft een indicatieve omvang van 60 fte.*

<sup>4</sup> Voor de functie 'juridisch medewerker milieu' is een verdeling gemaakt tussen vergunningverlening en handhaving (0,29 fte en 0,43 fte). Hetzelfde geldt voor de 'algemeen medewerker handhaving' als het gaat om de verdeling tussen milieu, bouwen en ro.

## 5 Vormgeving Handhavingdienst

### Inleiding

Een kernvraag is wat het juridisch en bestuurlijk construct moet zijn van de handhavingdienst. Er zijn diverse (juridische) vormen van gemeentelijke samenwerking denkbaar, uiteenlopend van publiekrechtelijke tot privaatrechtelijke samenwerking en allerlei tussenvormen. Het pallet van samenwerkingsmodellen lijkt onuitputtelijk. Problematisch aspect is dat deze modellen suggereren op één manier interpreteerbaar te zijn. Ter illustratie: samenwerking op grond van de Wgr kampt met een slecht imago. Ze worden geassocieerd met het overdragen van bevoegdheden en het verlies van invloed van gemeenten, terwijl dit in praktijk niet zo hoeft te zijn. Ook lijken gemeenschappelijke regelingen iets anders te zijn dan bijvoorbeeld een Shared Services, terwijl dit niet per definitie zo is. Er zijn voorbeelden van Shared Services op basis van de Wgr.

Waar het om gaat bij de vormgeving van de handhavingdienst is een juiste invulling van het gedachtegoed van franchise. Het juridisch en bestuurlijk construct volgt hieruit.

### Gedachtegoed van franchise

Facetten	Uitgangspunten
<b>Karakter samenwerking</b>	Er is sprake van ambtelijke uitvoerende samenwerking en niet van bestuurlijke samenwerking. De samenwerking is praktisch en uitvoeringsgericht: de gezamenlijke handhaving moet een oplossing zijn voor de zwakke punten in de huidige uitvoering waarbij de sterke punten worden behouden. De handhavingdienst functioneert als een verlengstuk van de 5 gemeenten. Zonder toestemming van alle gemeenten kan de handhavingdienst geen werkzaamheden verrichten voor andere partijen dan de 5 gemeenten.
<b>Taken</b>	De dienst heeft als opgave de gemeentelijke taken in samenwerking op een adequate wijze uit te voeren. Het betreft uitvoerende taken waarbij de gemeenten de loketfunctie blijven vervullen.
<b>Bevoegdheden</b>	De bestuurlijke bevoegdheden blijven bij de deelnemende gemeenten (beleid, besluiten tot sanctionering e.d.). De dienst wordt gemandateerd om de uitvoerende taken te kunnen voeren.
<b>Verantwoordelijkheid</b>	De dienst heeft resultaatverantwoordelijkheid en legt verantwoording af aan de besturen van de deelnemende gemeenten. Met andere woorden, de dienst is zichtbaar in de beleidscyclus en de bedrijfsvoeringscyclus van de deelnemende gemeenten (strategisch beleid, programmering, begroting, verslaglegging, monitoring).
<b>Afspraken</b>	De dienst levert diensten en producten op maat aan de gemeenten op basis van een opdrachtnemer – opdrachtgever relatie. Er wordt gewerkt volgens uniforme kwaliteits- en dienstverleningsnormen vastgelegd in service level agreements (SLA's). De algemene samenwerkingsafspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (bestuursovereenkomst).
<b>Bemensing</b>	De deelnemende gemeenten detacheren de medewerkers behorende bij de uit te voeren taken.
<b>Positie medewerkers</b>	De medewerkers van de handhavingdienst blijven in dienst van de gemeenten en behouden hun rechtspositie. Medewerkers worden vanuit de deelnemende gemeenten gedetacheerd.

Facetten	Uitgangspunten
<b>Positie handhavingdienst</b>	De dienst is een backoffice en wordt gehuisvest binnen één van de deelnemende gemeenten (Meppel). Behoudens de huisvesting (en bijborende voorzieningen) opereert de dienst autonoom en staat 'los' (financieel, organisatorisch, beleidsmatig, juridisch) van de gemeente Meppel.
<b>Werkwijze</b>	De handhavers zijn in dienst van de huidige werkgever, maar de standplaats is de handhavingdienst. Er wordt 'zo veel als mogelijk buiten' en met flexibele werkplekken gewerkt.
<b>Bestuur</b>	De dienst kent geen algemeen of dagelijks bestuur maar een bestuurlijk overlegplatform. Dit platform heeft een voorbereidende en adviserende taak. De feitelijke bestuurlijke aansturing (beleid) vindt plaats door de besturen van de deelnemende gemeenten.
<b>Management</b>	De dienst heeft eigen management. De bemensing hiervan kan door detachering van een van de deelnemende gemeente of door het aanstellen ervan (formeel in dienst van de gastheerorganisatie). Het diensthoofd is aanspreekpunt voor het bestuurlijk overlegplatform en het management en de besturen van de deelnemende gemeente
<b>Ondersteunende processen/taken</b>	De ondersteunende taken – voor zover niet direct gelieerd aan de taakuitvoering – worden door de gastheerorganisatie verricht (geen personeelstaken omdat de medewerkers worden gedetacheerd)
<b>ICT</b>	De handhavingdienst sluit aan bij bestaande registratie- en informatiesystemen van de deelnemende gemeenten.

### Advies vormgeving handhavingdienst

Het gedachtegoed van de franchiseorganisatie komt overeen met de principes van een 'Shared Service Model'.

*"Een shared service is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband dat tot taak heeft het leveren van diensten op specifieke specialisaties aan de afzonderlijke moederorganisaties op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs".*

Samenwerking door middel van het model 'Shared Services' kan in diverse juridische vormen; door een bestuursovereenkomst maar ook via zwaardere constructies zoals een Wgr. Vanuit het advies om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de ontwerpplijnen van het Kabinetstandpunt over de omgevingsdiensten zou een shared service op grond van de Wgr (publiekrechtelijke samenwerking) gevolgd moeten worden.

*Het vormgeven van de handhavingdienst conform het model Shared Services waarbij een lichte juridisch vorm (bestuursovereenkomst) wordt gehanteerd.*

De overwegingen hierbij zijn:

- Het model van Shared Services komt overeen met het gedachtegoed van de franchise organisatie.
- Voor de bepaling van de juridische vorm zijn slagvaardigheid, status van het personeel, financiële risico's, bevoegdheden en verantwoordelijkheid bepalend. Op grond van het beschreven gedachtegoed heeft een bestuursovereenkomst (en contracten voor levering van diensten) de voorkeur. De belangrijkste bezwaren van een Wgr-variant zijn de vormvoorschriften en vereisten (Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, verordeningen, e.d.). Een lichte (juridische) vorm heeft flexibiliteit, implementatiesnelheid en invoeringskosten als voordeel.

- c. Het kabinetsstandpunt over de vorming van omgevingsdiensten gaat ook uit van een samenwerkingsmodel in de vorm van een Shared Services. Maar wel met het voorstel om te kiezen voor een Wgr-construct (openbaar lichaam). Afhankelijk van de feitelijke besluitvorming over de omgevingsdiensten kan de Handhavingdienst Zuidwest Drenthe overwegen om op termijn de vorm aan te passen naar Wgr.

## 6 Inrichting van handhavingdienst

Dit hoofdstuk gaat in op de concrete en praktische inrichting van de handhavingdienst. De inhoud is gebaseerd op informatie uit de workshops, bilaterale gesprekken met enkele vertegenwoordigers van de 5 gemeenten en ervaringen van de projectleider met de inrichting van samenwerkingsorganisaties. Het hoofdstuk is opgebouwd uit een aantal facetten die bepalend zijn voor de inrichting van de handhavingdienst en geeft een groot aantal uitgangspunten en principes voor de inrichting en het feitelijk functioneren.

### Taken

#### 1. *Uitvoeren van alle werkzaamheden die bij een taak horen*

De taakuitvoering vraagt om technische, administratieve en juridische kennis en werkprocessen. Het principe is dat alle werkzaamheden die nodig zijn om een taak uit te voeren door de handhavingdienst worden verricht. Uiteraard met uitzondering van de taken die bij de gemeenten blijven, de loketfunctie en het strategische (koersbepalend) beleid. De handhavingdienst verzorgt alle werkzaamheden die nodig zijn om de preventieve en repressieve handhaving uit te kunnen oefenen.

#### 2. *De taakuitvoering is voor de duur van de overeenkomst*

De samenwerking op basis van een samenwerkingsovereenkomst biedt de mogelijkheid om afspraken te maken over de duur van de samenwerking, verlenging van de samenwerking en uittreding van gemeenten. Bij een keuze voor bijvoorbeeld een Wgr gelden stringenter regels en is het minder eenvoudig voor gemeenten om uit te treden.

#### 3. *Gemeente blijft eerste aanspreekpunt voor burgers en bedrijven*

De gemeente behoudt de loketfunctie en blijft aanspreekpunt voor burgers en bedrijven als het gaat om handhavingverzoeken, klachten, incidenten.

#### 4. *Strategisch beleid blijft bij de gemeente*

De gemeente blijft het strategisch, koersbepalend beleid uitvoeren (wat ga je doen?) en stuurt daarmee de handhavingdienst aan. Bijvoorbeeld: veiligheidsbeleid of Kadernota Integrale Handhaving. Het uitvoeringsbeleid (hoe ga je het doen?) is een taak van de handhavingdienst. Bijvoorbeeld: integraal toezichtprotocol. Uiteraard kan een gemeente een beroep doen op de handhavingdienst als het gaat om voorbereidende werkzaamheden voor het strategisch beleid.

In bijlage 2 is per gemeente het huidige handavingsbeleid opgenomen.

#### 5. *Continuering bestaande afspraken*

Bestaande en doorlopende afspraken met uitvoeringspartners van de vijf gemeenten op het vlak van handhaving worden gecontinueerd voor de komende twee jaren (2009 en 2010). Het gaat hier bijvoorbeeld om het toezicht op BRZO bedrijven door de DCMR.

#### 6. *Mandaatregeling bepaalt afbakening handhavingdienst*

Er wordt een mandaatregeling opgesteld die exact afbakt wat de verhouding is van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen handhavingdienst en gemeenten. Het gaat

om mandatering van de uitvoerende taken waarbij is aangegeven wat de handhavingdienst wel en niet doet. Bijvoorbeeld: repressief optreden, verbaliseren, etc.

### **Prioriteiten en Programmering**

#### *1. Uniforme afspraken over de systematiek van risicoanalyse, prioriteitstelling en programma*

De gemeenten maken allen een slag naar integrale handhaving (beleidsmatig en organisatorisch). Feit is wel dat er verschillen zijn in snelheid en soort systematiek voor risicoanalyse en prioriteitstelling. Verder hebben alle gemeenten een nota integrale handhaving maar voor deel zijn deze gedateerd en niet meer actueel. Deze situatieschets leidt ertoe dat een gezamenlijke analyse en prioriteitstelling praktisch op dit moment niet uitvoerbaar is. Hierbij komt nog het principiële argument dat een risicoanalyse, prioriteitstelling en programmering strategische beleidsvorming betreft. Het advies is afspraken te maken over de systematiek van strategische beleidsvorming in plaats van maken van inhoudelijke afspraken over prioriteiten en wat uit te voeren (programma).

#### *2. De afspraken*

- a. De gemeenten betrekken in de risicoanalyse, prioriteitstelling en handhaving-programma alle taken die onderdeel uitmaken van Integrale Handhaving (= afspraak over reikwijdte).
- b. Elke gemeente verricht eenmaal in de 4 jaar een gemeentelijke integrale omgevingsanalyse (risicoanalyse voor integrale handhaving).
- c. Elke gemeente draagt zorg voor een adequaat beleid integrale handhaving.
- d. Elke gemeente voert elke 2 jaar een gemeentelijke integrale prioriteitstelling uit.
- e. Het stellen van prioriteiten en de gevolgen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid
- f. Elke gemeente beschikt over een gemeentelijk integraal handhavingprogramma.
- g. Voor de risicoanalyse, prioriteitstelling, integraal beleid en programma worden standaarden afgesproken waarbij gebruik wordt gemaakt van de kennis en expertise van de gemeenten Hoogeveen en Meppel.

In bijlage 3 is de systematiek van risicoanalyse en prioriteitstelling van de gemeente Hoogeveen als voorbeeld opgenomen.

Zoals onder het onderdeel 'Taken' (punt 4) is aangegeven, is strategisch, koersbepalend beleid een verantwoordelijkheid van de gemeente. De bovenstaande afspraken hebben betrekking op koersbepalend beleid. De voorbereiding van deze beleidsstukken kan eventueel ook door de handhavingdienst worden verricht. Het is aan elke individuele gemeente hierin een keuze te maken.

#### *3. Gemeentelijke handhavingprogramma's en werkprogramma Handhavingdienst*

Het beleid voor integrale handhaving is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Ook de uitwerking hiervan in een programma is dat. De handhavingdienst kan hierin faciliteren. De handhavingdienst stelt een werkprogramma op voor de eigen organisatie waarin is welke de individuele taken voor de deelnemende gemeenten zijn opgenomen.

## **Uitvoering**

### *1. Huidig uitvoeringsniveau is leidend*

Het uitgangspunt bij de start van de handhavingdienst en in het eerste uitvoeringsjaar is het bestaande ambitieniveau, uitvoeringsniveau en capaciteitsinzet van elke gemeente. Onze aanbeveling is om een onderzoek uit te voeren naar het uitvoeringsniveau bij elke gemeente en na het eerste uitvoeringsjaar geldt de randvoorwaarden 'gelijkwaardigheid' en 'consistentie opgave en inzet'. Het basisuitvoeringsniveau voor de wettelijke taken is gelijk voor alle gemeenten. Uiteraard blijft het altijd mogelijk dat de 5 gemeenten verschillen hebben in ambitieniveau.

### *2. De dienst voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen*

Op dit moment dient de milieuhandhaving te voldoen aan de AmvB kwaliteitseisen milieuhandhaving. De handhavingdienst zal conform de wettelijke eisen de milieutaken uitvoeren. De eisen worden verbreed naar andere kleursporen. Dat betekent dat de handhavingdienst gaat voldoen aan de wettelijke eisen die worden gesteld aan de taken die de dienst uitvoert. Eventuele consequenties in uitvoeringsniveau zijn voor rekening van gemeenten die een kwaliteitsslag moeten maken.

### *3. Integrale handhaving*

De handhavingdienst werkt volgens het principe van integrale handhaving. Bij het onderdeel programmering is aangegeven dat elke gemeente de handhavingdienst aanstuurt met een integrale systematiek van risicoanalyse, prioriteitstelling en programmering. Integrale handhaving werkt ook door op uitvoerend niveau: bij een controle wordt getoetst aan meerdere disciplines. Het voorstel is om het bestaande integraal toezicht bij elke gemeente te continueren in de handhavingdienst en dit als algemeen toezichtprincipe te zien. Dat betekent een kruisbestuiving voor de deelnemende gemeente ('good practices' van een gemeente worden door de handhavingdienst ook toegepast bij andere gemeenten)

### *4. Relatie met gemeente*

De formele relatie tussen handhavingdienst en gemeenten wordt geregeld door middel van een bestuursovereenkomst. De relatie ligt verder in aansturing en verantwoording op basis van het werkprogramma van de handhavingdienst dat een uitwerking is van de SLA's met de gemeenten. Een belangrijk punt is hoe de dagelijkse werkrelatie tussen handhavingdienst en gemeenten wordt ingevuld. We stellen voor om nader te onderzoeken of en hoe de contactfunctie tussen handhavingdienst en gemeenten praktisch kan worden ingevuld.

Een praktisch punt is bijvoorbeeld dat de toezichthouders bij de handhavingdienst door alle 5 gemeenten worden aangewezen. Een toezichthouder kan dan in alle gemeenten werken.

### *5. Bepalen kwaliteitsnormen en dienstverleningsnormen*

De kwaliteitsnormen en dienstverleningsvormen worden vastgelegd in een Service Level Agreement. We stellen voor dat wettelijke kwaliteitseisen als basis dienen en worden uitgebreid met kwaliteitsnormen van elke gemeenten. Bij de dienstverleningsnormen kan worden aangesloten bij de bestaande dienstverleningsconcepten van de gemeenten.

## Personeel

### 1. *Detachering*

De deelnemende gemeenten detacheren de medewerkers behorende bij de uit te voeren taken door de handhavingdienst.

### 2. *'Medewerker volgt taak' is uitgangspunt*

Als sprake is van een functie (ook parttime functies) waarbij alle taken door de handhavingdienst worden uitgevoerd dan is sprake van 'medewerker volgt taak'. Voor medewerkers/functies waarbij een deel van de taken door de handhavingdienst wordt uitgevoerd, wordt maatwerk geleverd. Dit maatwerk wordt nog nader uitgewerkt waarbij de volgende uitgangspunten van toepassing zijn:

- De individuele gemeente bepaalt hoe capaciteit te leveren aan de handhavingdienst
- De gemeente kan individueel of samen met andere gemeente een oplossing zoeken
- Een combinatiewerkplek (bij gemeente en handhavingdienst) wordt zoveel als mogelijk voorkomen.

### 3. *Detacheren van werknemers gaat via een detacheringsovereenkomst*

Het kenmerk van detacheren is dat personeel door de eigen werkgever tijdelijk uitgeleend wordt aan een andere werkgever. De detacheringsovereenkomst is een driepartijenovereenkomst tussen werkgever, ambtenaar en inlenende werkgever.

### 4. *Vertrekpunt bij detachering is vrijwilligheid*

Gemeenteambtenaren kunnen alleen op vrijwillige basis bij een andere werkgever gedetacheerd worden. Hier zijn echter twee kanttekeningen bij te plaatsen:

- Werknemers zijn verplicht hun werkzaamheden uit te voeren op een andere locatie (gewijzigde standplaats) indien dit opgenomen is in het sociaal plan
- Als de taken niet meer door de gemeente worden uitgevoerd maar door de Handhavingdienst ontstaat er situatie van organisatieverandering.

### 5. *Wat betekent detachering in praktijk?*

Medewerkers worden gedetacheerd bij de handhavingdienst. Dit betekent het volgende:

- De medewerkers blijft in dienst van de huidige werkgever. De huidige gemeente blijft de formele werkgever. Rechtspositioneel doen zich in principe geen veranderingen voor.
- In principe betekent onder meer dat er aanvullende of gewijzigde afspraken gemaakt kunnen worden over werktijden, consequenties van lokaal beleid, reiskosten e.d.
- De gedetacheerde medewerkers vallen operationeel binnen de handhavingdienst. De dienst verricht de feitelijke aansturing van de medewerkers.
- De medewerkers van de handhavingdienst werken voor het gehele grondgebied van de deelnemende gemeenten.

### 6. *Compensatie?*

De medewerkers worden gecompenseerd voor de nadelige effecten van woon- en werkverkeer. De vergoeding van de compensatieregeling is een verantwoordelijkheid van elke individuele gemeente.

### 7. *De functies veranderen niet*

Er is sprake van detachering. De huidige functie en daarmee ook functieniveaus blijven volledig in tact. Het takenpakket kan alleen veranderen voor zover de huidige functie dit toelaat.

### 8. *Hoe om te gaan met nieuw personeel?*

Iedere gemeente is verantwoordelijk voor nieuw personeel in geval er sprake is van vacature. In praktijk kan de betreffende gemeente in samenspraak met andere gemeenten of de handhavingdienst voor een andere oplossing kiezen.

### 9. *Hoe om te gaan met verzuim?*

Het kortdurend verzuim is een verantwoordelijkheid voor de handhavingdienst (net zoals dat nu door elke gemeente gebeurt). Bij langdurig verzuim wordt in overleg met de gemeente een oplossing gezocht. De oplossing kan gezocht worden in aanpassen werkprogramma (tijdelijk of gedeeltelijk) óf inhuur óf levering capaciteit door andere gemeenten.

### 10. *Personeelsbeleid*

Inzake de persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers is de handhavingdienst (uiteraard in samenwerking met de gemeenten) adviserend in het personeelsbeleid en dan vooral in opleiding en scholing. De handhavingdienst geeft richting de gemeenten het wenspakket voor opleiding en scholing door. De functionerings- en beoordelingsgesprekken worden gevoerd door het diensthoofd en de formele werkgever. Elke medewerker van de handhavingdienst beschikt over een Persoonlijk OntwikkelingsPlan.

## **Financiën**

### 1. *BTW-verplichting?*

De vraag of de handhavingdienst BTW-plichtig is hangt van een aantal factoren af.

1. Gemeentelijke samenwerkingsverbanden die overheidsactiviteiten verrichten die ook door de gemeenten zelf verricht hadden kunnen worden zijn niet BTW-plichtig.
2. Voorwaarde is wel dat in de dienst geen vermogen wordt gevormd. Is dit wel het geval dan is sprake van BTW-plichtigheid.
3. Als de dienst werkzaamheden verricht voor andere partijen buiten de samenwerkingsovereenkomst dan is eveneens sprake van een BTW-plicht.
4. Als er een vergoeding wordt gekoppeld aan detachering van medewerkers dan geldt de BTW-plicht.

De handhavingdienst kan op basis van de bovenstaande criteria gebruik maken van de vrijstellingsbepaling voor BTW-plicht. Toch kan de dienst wel te maken krijgen met BTW omdat er uitgaven worden gedaan voor bijvoorbeeld de inhuur van ondersteunende diensten bij de gastheerorganisatie. Een deel van deze uitgaven is namelijk belast. De dienst kan de relevante inkoop-BTW 'doorschuiven' naar de deelnemende gemeenten. Die deelnemende gemeenten kunnen dan de BTW declareren bij het BCF. Deze variant, de doorschuifvariant, wordt ook wel de variant van de 'transparantie' genoemd. In samenspraak met de financiële deskundigen van de gastheerorganisatie moet worden bepaald in hoeverre van de doorschuifvariant gebruik moet worden gemaakt.

## 2. *Algemene uitgangspunten*

- De oprichting van de dienst wordt niet gebruikt voor het realiseren van een bezuinigingstaakstelling.
- Elke gemeente brengt in de handhavingdienst formatie (geen uren, maar fte's) en middelen in.
- Elke gemeente brengt een evenredig deel van de managementformatie in.
- Er vindt geen overdracht van financiële middelen voor onderzoeken, uitbesteding, investeringen etc plaats. Wel worden de huidige financiële middelen ter vervanging van formatie ingebracht.

## 3. *Kosten van taakuitvoering*

- De oprichting van de dienst leidt niet tot meer structurele uitvoeringskosten tenzij het uit te voeren onderzoek uitwijst dat het huidige uitvoeringsniveau niet adequaat is of niet in verhouding staat tot het ambitieniveau (budgettair neutraal).
- Er vindt geen onderlinge verrekening tussen de deelnemende gemeenten plaats indien de uitvoering door de handhavingdienst in afwijking is van de afspraken (werkprogramma / SLA's).
- De kosten voor voorzieningen, instrumenten en faciliteiten worden via een verdeelsleutel ten laste gebracht van de deelnemende gemeenten

## 4. *Overige kosten*

- Ontvlechtingskosten komen voor rekening van de gemeenten. Met de huidige samenwerkingsvorm (detachering en geringe 'knippen' in het takenpakket) zijn de eventuele ontvlechtingskosten geminimaliseerd.
- De implementatie- en oprichtingskosten worden in kaart gebracht.

## 5. *Efficiency*

Met de oprichting van de handhavingdienst wordt een belangrijke impuls gegeven aan de kwaliteitsverbetering. Efficiency wordt ingezet ten behoeve van kwaliteitsverbetering.

## **Organisatie**

### 1. *Bestuurlijke sturing*

Het bestuurlijke overleg wordt uitgeoefend door een in te stellen overlegorgaan bestaande uit bestuurlijke vertegenwoordiging (portefeuillehouders) en gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. Het bestuur is bevoegd en verantwoordelijk voor het beheer van de handhavingdienst.

### 2. *Ambtelijke (management) sturing*

De ambtelijke regie van de dienst wordt uitgeoefend door het hoofd (of managementteam) van de handhavingdienst. Het hoofd is aanspreekpunt voor het bestuurlijk overlegplatform en het management en de besturen van de deelnemende gemeente.

De beoordeling van het persoonlijk functioneren van het management van de handhavingdienst ligt bij één persoon (voorkeur: gemeentesecretaris gastheer). Bij

eventueel disfunctioneren neemt het bestuursoverleg beslissingen op aangeven van de gemeentesecretaris.

### 3. *Inrichting van handhavingdienst*

De opbouw en inrichting van de handhavingdienst dient nader uitgewerkt te worden. Uitgangspunt hierbij is het versterken van integrale handhaving.

### 4. *Noodzaak van overeenkomsten*

Voor de in- en oprichting zijn de volgende overeenkomsten nodig:

- Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst
- Service Level Agreements per gemeente
- Huur- en serviceovereenkomst met gastheerorganisatie
- Detacheringsovereenkomsten met medewerkers
- Mandaatregeling

### 5. *Contractduur*

- De samenwerkingsovereenkomst en de overeenkomst met de gastheerorganisatie wordt voor een onbepaalde tijd aangegaan.
- Om de drie jaar vindt een evaluatie plaats. De evaluatie geeft antwoord op de vraag of aan de afspraken wordt voldaan en de doelen worden bereikt.

### 6. *Meppel als gastheerorganisatie*

De handhavingdienst ontwikkelt de ondersteunde functies niet zelf maar koopt deze in bij de gastheerorganisatie i.c. de gemeente Meppel.

De gastheerorganisatie is verantwoordelijk voor een goed functionerend ondersteunende processen (I&A, secretariaat, financiën, bedrijfsvoering) faciliteiten (huisvesting en service).

### 7. *Grenzen van handhavingdienst*

De handhavingdienst verricht geen andere werkzaamheden dan is overeengekomen met de deelnemende gemeenten. De dienst verricht geen werkzaamheden / taken voor andere gemeenten of partners dan de deelnemende gemeenten

## **Bedrijfsvoering**

### 1. *Adequate planning en control*

De handhavingdienst stelt jaarlijks een begroting, een rekening en een werkprogramma op. De financiële begroting wordt door het bestuursoverleg voorgelegd aan de gemeenten. Hiernaast wordt tweemaal per jaar tussentijds een voortgangsrapportage opgesteld.

### 2. *Productenlijst*

De dienst zal binnen 3 jaar werken met een productenlijst met bijbehorende prijslijsten.

### 3. *Instrumenten en middelen voor een adequate taakuitoefening*

De instrumenten en middelen die de handhavers in de afzonderlijke gemeenten gebruiken worden ter beschikking gesteld aan de handhavingdienst. Een inventarisatie van ondersteunende middelen zoals meetapparatuur, bedrijfskleding, eventueel auto's e.d. is nodig. Tevens wordt de noodzaak van nieuwe instrumenten en middelen verkend.

#### 4. *ICT*

Een inventarisatie van ICT infrastructuur en systemen bij de gemeenten én voorzieningen van de gastheer Meppel moet nog plaatsvinden. Uitgangspunt is dat de handhavingdienst gebruik maakt van de systemen van de deelnemende gemeenten.

#### 5. *Flexibiliteit in de huisvesting*

Uitgangspunt is flexibele werkplekken. De verhouding aantal medewerkers en aantal werkplekken wordt nader onderzocht.

## 7 Financiële paragraaf

### Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële consequenties voor de deelnemende gemeenten van de oprichting en het feitelijk functioneren van de handhavingdienst. Voor het in kaart brengen van de financiële consequenties gelden de volgende uitgangspunten:

- We gaan uit van een situatie dat alle gemeenten kiezen voor het gestelde samenwerkingsmodel: de handhavingdienst voert de handhavingstaken fysieke leefomgeving en veiligheid uit voor de deelnemende gemeenten.
- De oprichting van de dienst wordt niet gebruikt voor het realiseren van een bezuinigingstaakstelling.
- Elke gemeente brengt in de handhavingdienst formatie (inclusief een evenredig deel van de managementformatie) en middelen (alleen financiële middelen ter vervanging van formatie) in.
- Ontvlechtingskosten komen voor rekening van de gemeenten.

De financiële consequenties betreffen kosten voor de oprichting en inrichting van de handhavingdienst (incidentele investering) en extra kosten voor de exploitatie (structurele kosten).

### Incidentele kosten (investering)

#### *Organisatieonderzoek*

Het onderzoek naar de handavingsamenwerking is uitgevoerd met als resultaat dit eindadvies. De aanbeveling is om twee onderzoeken uit te voeren:

- I. Een onderzoek naar het uitvoeringsniveau van de handhavingstaken bij de deelnemende gemeenten in relatie tot het capaciteitsniveau.
- II. Een onderzoek naar de nadere inrichting van de handhavingdienst. Dit is een advies over het praktische functioneren van de handhavingdienst met een uitwerking van zaken zoals: bedrijfsvoering (planning & control), organisatie-inrichting, ondersteunende voorzieningen (ICT, apparatuur).

#### *Visie op de handhavingorganisatie*

De geschetste hoofdlijnen van de organisatiefilosofie Handhaving worden in een visie op handhavingorganisatie uitgewerkt.

#### *Kwartiermaker*

De handavingsamenwerking blijkt een gevoelig onderwerp te zijn. Dit is in dit advies al verwoord. Om die reden is het verstandig zijn om in het invoeringstraject (2009) gebruik te maken van een externe kwartiermaker. Deze kan meer onbevooroordeeld werken dan een manager vanuit één van de gemeenten. In de kostenindicatie gaan we vooralsnog uit van deze optie. De kwartiermaker heeft tot taak de onderzoeken en de visieontwikkeling te begeleiden, de benodigde overeenkomsten te ontwikkelen en het transformatieproces te coördineren. De kwartiermaker heeft verder een werkbudget ter beschikking om de noodzakelijke specialistische advisering en uitwerking te laten verzorgen.

De kwartiermaker wordt ondersteund door een invoeringsteam bestaande uit vertegenwoordigers van de participerende gemeenten.

## Structurele kosten

### *Personeelskosten*

De handhavingdienst zal de bestaande handhavingstaken uitvoeren voor de gemeenten met de bestaande capaciteitsinzet (tenzij de uitkomsten van het onderzoek naar taakuitvoering – capaciteit tot andere conclusies leiden). Er is geen extra inhuur van personeel voor de taakuitvoering ten opzichte van de situatie bij de individuele gemeenten. Huidige budgetten bij de gemeenten voor personeelsvervangning bij langdurige ziekte komen ter beschikking te staan van de handhavingdienst.

De leiding van de handhavingdienst komt in handen van een manager. De manager kan afkomstig zijn van de deelnemende gemeenten (een/enkele leidinggevend(en) bij de gemeenten worden tevens manager van de handhavingdienst) óf er wordt een interim-manager of een externe manager aangetrokken. Er zijn diverse varianten met diverse financiële consequenties denkbaar. De invulling van de managementpositie vanuit de gemeenten vindt budgettair neutraal en zonder financiële consequenties plaats. Er wordt geadviseerd de managementpositie vanuit de gemeenten te laten plaatsvinden.

### *Intensivering taakuitvoering*

De handhavingdienst heeft niet als doel om de handhavingstaken te intensiveren. Het huidige ambitieniveau en uitvoeringsniveau zijn leidend voor de taakuitvoering. In het eerste uitvoeringsjaar zal er geen sprake zijn van intensivering van de taakuitvoering (tenzij een gemeente daar zelf een besluit toe neemt). Het al vermelde onderzoek naar de relatie tussen taakuitvoering en capaciteitsinzet kan aanleiding vormen tot bijstelling voor een individuele gemeente. Daarvoor worden op dit moment geen kosten voorzien. Het zijn ook geen kosten voor de handhavingdienst c.q. handavingsamenwerking, maar voor de realisatie van een hoger ambitieniveau.

### *Huisvesting en faciliteiten*

De handhavingdienst bestaat naar verwachting uit 60 tot 70 medewerkers. Het principe is dat de huidige omvang van werkplekken en faciliteiten bij de gemeenten in stand blijft. Een verandering is wel dat de centrale huisvesting en faciliteiten in het gemeentehuis van Meppel is. Eventueel met flexibele werkplekken bij de deelnemende gemeenten. Dat betekent dat een verschuiving plaatsvindt van de kostenstructuur. De kosten voor huisvesting en faciliteiten liggen niet meer bij de deelnemende gemeenten (medewerkers hebben daar immers geen - of in zeer beperkte mate- werkplekken en faciliteiten meer), maar komen te liggen in Meppel. De gemeente Meppel zal deze kosten doorberekenen aan de deelnemende gemeenten. Voor de deelnemende gemeenten verandert er in principe niet zo veel aan het kostenplaatje, wel aan de doorbelasting van de kosten: de gemeente Meppel brengt de kosten voor huisvesting en faciliteiten in rekening in plaats van dat deze kosten worden doorbelast binnen de eigen gemeente. We realiseren ons dat sprake kan zijn van 'dubbele kosten'. De vrijkomende werkplekken in elke gemeente kunnen wellicht niet direct worden ingevuld door andere medewerkers. In dat geval is er sprake van ontvlechtingkosten die voor rekening komen van de gemeente.

We voorzien wel incidentele kosten voor de fysieke verhuizing naar Meppel, de inrichting van werkplekken en eventuele aanschaf van faciliteiten (bijvoorbeeld gelijkwaardigheid in ICT). We ramen deze incidentele kosten op ongeveer € 50.000.

### *Compensatieregeling*

De medewerkers worden gecompenseerd voor de nadelige effecten van woon- en werkverkeer. De vergoeding van de compensatieregeling is conform de regeling van elke gemeente en is een verantwoordelijkheid van elke individuele gemeente.

*Instrumenten en middelen voor een adequate taakuitoefening*

De instrumenten en middelen die de handhavers in de afzonderlijke gemeenten gebruiken worden ter beschikking gesteld aan de handhavingdienst. Een inventarisatie van ondersteunende middelen zoals meetapparatuur, bedrijfskleding, eventueel auto's e.d. is nodig. Tevens wordt in het nadere onderzoek naar de inrichting van de handhavingdienst de noodzaak van nieuwe instrumenten en middelen verkend.

**Kostenindicatie**

<b>Kostenpost</b>	<b>Incidenteel/ Structureel</b>	<b>Indicatie kosten</b>
Organisatieonderzoek: - Taakniveau en capaciteitsniveau - Praktische inrichting	Incidenteel	€ 80.000,-
Visie op handhavingorganisatie	Incidenteel	€ 25.000,-
Kwartiermaker: - invulling rol van kwartiermaker - werkbudget	Incidenteel	€ 150.000 € 50.000
Personeelskosten	Structureel	Budgettair neutraal, mist detachering en management uit gemeenten
Intensivering taakuitvoering	Geen kosten als gevolg van samenwerking	-
Huisvesting en faciliteiten	Incidenteel	€ 50.000,-
Instrumenten taakuitvoering	Structureel	Overheveling vanuit gemeenten, vooralsnog geen nieuwe investering
Compensatieregeling	Incidenteel	Voor rekening van individuele gemeente
Ontvlechtingkosten	Incidenteel	Voor rekening van individuele gemeente
Onvoorzien	Incidenteel	€ 15.000
<b>Totaal</b>	<b>Incidenteel</b>	<b>€ 370.000</b>

**Dekkingsmogelijkheden**

De oprichting, inrichting en het feitelijke functioneren van de handhavingdienst resulteert in een aantal incidentele investeringen (éénmalig). Er zijn drie dekkingsmogelijkheden voor deze kosten:

1. Eigen bijdrage gemeenten
2. Cofinanciering provincie
3. Aanwending rijksbijdrage implementatiekosten Wabo

*ad 1 Eigen bijdrage gemeenten*

De deelnemende gemeenten bekostigen de oprichting van de handhavingdienst en eventuele meerkosten bij het functioneren van de handhavingdienst. Dit betekent het

overeenkomen van een verdeelsleutel om de kosten om te slaan over de deelnemende gemeenten.

*ad 2 Cofinanciering provincie*

De provincie Drenthe financiert (delen van) de kosten van de handhavingdienst vanuit hun rol als handhavingregisseur en/of interbestuurlijk toezichthouder. Dit betekent dat er een onderbouwde berekening van de kosten moet komen en dat een verzoek moet worden gedaan aan de provincie.

*ad 3. Aanwending rijksbijdrage invoeringskosten Wabo*

Het ministerie van VROM stelt een rijksbijdrage ter beschikking van € 40 miljoen voor dekking van invoeringskosten van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). De Wabo heeft betrekking op de omgevingsvergunning en een gecoördineerde handhaving. De gemeenten kunnen een deel van de rijksbijdrage inzetten voor de oprichting van de handhavingdienst. Een voorbeeldberekening als gemeenten 50% van de rijksbijdrage inzetten resulteert in de volgende indicatie van beschikbare middelen:

- De Wolden:	€ 30.000
- Hoogeveen:	€ 66.000
- Meppel:	€ 39.000
- Midden-Drenthe:	€ 41.000
- Westerveld:	€ 24.000
<i>Totaal:</i>	<i>€ 200.000</i>

## 8 Invoeringstraject

### Tempo in de tijd

Het voorliggende eindadvies is eind december 2008 door de stuurgroep vastgesteld. Dan volgt de vraag 'wat zijn de volgende stappen die gezet moeten worden?' Dit afsluitende hoofdstuk schetst de hoofdlijnen van het invoeringstraject. De volgende uitgangspunten zijn hierbij leidend geweest:

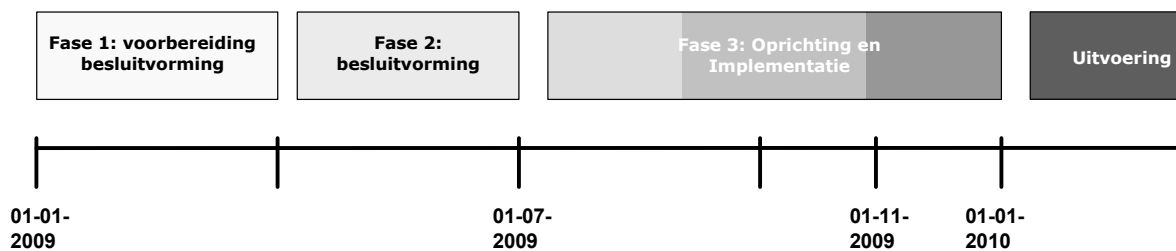
- De keuze voor een expertoordeel stelt extra eisen aan een goede en zorgvuldige communicatie en informatieverstrekking over de keuzes en de onderbouwing.
- Voor een operationele handhavingdienst hoeven niet alle 'punten en komma's' uitgewerkt te zijn. Sterker nog, ook het voorgestelde onderzoek naar het uitvoeringsniveau kan prima worden uitgevoerd door de handhavingdienst zelf. Voorkomen moet worden dat een definitieve besluitvorming wordt 'opgehangen' aan allerlei nieuwe onderzoeken, analyses en uitwerkingen.
- De invoeringsdatum zal daarom niet 'te ver weg' moeten liggen. Tegelijkertijd moeten zorgvuldigheid en de noodzakelijke voorbereiding wel voldoende ruimte krijgen. Als uiterste invoeringdatum wordt 1 januari 2010 gehanteerd, met de ambitie om op 1 november 2009 te starten.

Het streven naar 1 november 2009 heeft twee belangrijke voordelen. Ten eerste valt de startdatum niet gelijk de invoeringsdatum van de Wabo (twee wijzigingen op 1 dag). Ten tweede, biedt de datum van 1 november de mogelijkheid om in de laatste 2 maanden de kinderziekten te elimineren. De exacte haalbaarheid en invoeringsdatum zijn tot slot afhankelijk van de uitkomsten van de besluitvorming binnen de gemeenten.

### Invoering in drie fasen

Er wordt voorgesteld het invoeringstraject uit drie fasen te laten bestaan.

1. Voorbereiding tot besluitvorming
2. Besluitvorming
3. Oprichting en Implementatie



### Fase 1: voorbereiding tot besluitvorming (1<sup>e</sup> kwartaal 2009)

De stuurgroep brengt in feite met dit rapport het advies uit aan de opdrachtgevers (college van B&W van de deelnemende gemeenten). We adviseren de volgende stappen als voorbereiding tot de besluitvorming in de 5 gemeenten:

- a. Aanbieden van het eindadvies en bespreking van vervolgproces in een gezamenlijke bijeenkomst met de portefeuillehouders en gemeentesecretarissen. In zekere zin betreft dit een overhandiging en toelichting op het advies van de stuurgroep richting de opdrachtgevers. Deze bijeenkomst vindt in januari plaats.

- b. Consultatie van vertegenwoordigers van GS en/of het ambtelijk management van de provincie. Doel is commitment en ondersteuning te verkrijgen voor de ingezette koers.
- c. Informatiebijeenkomst per gemeente voor betrokken medewerkers en het management.
- d. Informatiebijeenkomst voor betrokken ondernemingsraden. Alternatief is dat de OR-leden via de algemene informatiebijeenkomst per gemeente worden geïnformeerd.
- e. Maatwerk binnen elke gemeente, zoals een informatiebijeenkomst voor raadsleden om de opdracht, het rapport, het advies en de consequenties toe te lichten.
- f. Aanbieding van het eindadvies met een college- annex raadsvoorstel/

Voor punten a heeft de stuurgroep het initiatief genomen om de bijeenkomst te organiseren. In de betreffende bijeenkomst zal de stuurgroep aan de opdrachtgevers mandaat vragen de overige punten te organiseren en te houden.

### **Fase 2: besluitvorming (2<sup>e</sup> kwartaal 2009)**

De formele besluitvorming wordt door de stuurgroep voorbereid met een college- annex raadsvoorstel richting de deelnemende gemeenten. Vervolgens is het uiteraard aan de gemeenten het besluitvormingstraject vorm te geven en de Ondernemingsraad de juiste rol in dit proces toe te kennen. Helder is dat er sprake zal moeten zijn van een raadsbesluit omdat het voorliggende eindadvies financiële consequenties met zich meebrengt.

### **Fase 3: oprichting en implementatie (2<sup>e</sup> helft 2009)**

Het voorstel is om in ieder geval direct na de besluitvorming een 'vliegende start' te maken met de oprichting en implementatie van de handhavingorganisatie. Mogelijkerwijs is een eerdere start kansrijk door al tijdens de besluitvormingsfase enkele voorbereidende werkzaamheden te verrichten.

De oprichtings- en implementatiefase bestaat uit drie stadia:

1. Invoeringsrijp maken
2. Uitrollen
3. Verbeteren

De voorliggende eindadvies is in feite een visie op de handhavingssamenwerking. De hoofdlijnen, uitgangpunten en kaders zijn hiermee helder en voldoende om hierover een besluit te nemen. De eerstvolgende – inhoudelijke – stap is het eindadvies 'Invoeringsrijp maken'. Dit betekent het uitwerken van alle activiteiten die nodig zijn om een handhavingdienst op- en in te richten. De activiteiten die hiervoor zijn, zijn in dit eindadvies – op hoofdlijnen – benoemd. Ter illustratie, het gaat om:

- vakinhoudelijke in- en oprichting (programma, werkpakketten e.d.)
- juridische op- en inrichting (bestuursovereenkomst, mandaatregeling e.d.)
- organisatorische op- en inrichting (taken, verantwoordelijkheden, indeling e.d.)
- personeelsmatige op- en inrichting (formatieplan, detacheringssafspraken e.d.)
- bedrijfsmatige op- en inrichting (informatievoorziening, P&C-cyclus e.d.)
- fysieke op- en inrichting (werkplekken, hulpmiddelen e.d.)

Voor het invoeringsrijp maken is analyse en uitwerking binnen zowel de deelnemende gemeenten als voor de op te richten handhavingdienst nodig. Bij voorkeur wordt hiermee zo spoedig mogelijk gestart. De activiteiten zullen ook een verschillende 'snelheid' hebben als het gaat om 'invoeringsrijp maken'. Dit geldt dan ook voor het 2<sup>e</sup> stadium, het feitelijke uitrollen van deze activiteiten. Met 'uitrollen' wordt – afhankelijk van het onderwerp – bedoeld op 'opstellen', 'vaststellen', 'uitvoeren' e.d.

Het streven is de 'uitrol' gereed te hebben op 1 november 2009, met mogelijk een uitloopt tot 1 januari 2010. In ieder geval zal na de 'uitrol' ruimte moeten zijn voor fijnslipen, verbeteren, fijntunen, e.d.

**Fase Uitvoering: 'Doen en Professionaliseren'**

Op 1 november 2009 of uiterlijk 1 januari 2010 staat de operationele handhavingdienst. De dienst is in staat om de handhavingtaken voor de participerende gemeenten uit te voeren. Conform het advies zal het eerste jaar de uitvoering van de participerende gemeenten '1 op 1' worden overgenomen. Dit jaar (2010) wordt gebruikt om enerzijds de voorgestelde onderzoeken en afspraken uit te voeren (onderzoek capaciteitsniveau, visie handhavingorganisatie e.d.) en anderzijds de organisatie verder te professionaliseren (procesbeschrijvingen, protocollen e.d.)

**Organisatie**

Het voorstel is een 'kwartiermaker' aan te wijzen die de voorbereidingen treft voor de oprichting en nadere inrichting van de handhavingdienst. Een invoeringsteam met medewerkers van de participerende gemeenten ondersteunt de kwartiermaker. De bestaande stuurgroep fungeert als opdrachtgever voor de kwartiermaker en zal de resultaten en voortgang beoordelen.