pro facto

Toezicht en handhaving in de gemeente Terschelling

Groningen, september 2022

www.pro-facto.nl

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	Marieke Diekema en Niko Struiksma
Opdrachtgever	Gemeenschappelijke rekenkamercommissie Waddeneilanden
Datum	September 2022
Status	Eindrapportage voor bestuurlijk wederhoor

Inhoud

1 Onderzoeksvragen en -aanpak 1

1.1 Inleiding 1
1.2 Onderzoeksvragen en afbakening 2
1.3 Aanpak 2
1.4 Leeswijzer 2

2 Beleid 4

2.1 Inleiding 4
2.2 Toezicht- en handhavingsbeleid 4
2.3 Beleidscyclus 7

3 Uitvoering 8

3.1 Inleiding 8
3.2 Organisatie en formatie 8
3.2.1 Toezicht en handhaving algemeen 8
3.2.2 Problematiek en piekdrukte 9

3.3 Toezicht en handhaving in de praktijk 9
3.3.1 Controles en handhavingsacties 9
3.3.2 Toezicht en handhaving 10
3.3.3 Drank- en horecacontroles 11
3.3.4 Juridische handhaving 12
3.3.5 Samenwerking 12

4 Conclusies en aanbevelingen 13

4.1 Samenvatting 13
4.2 Conclusies 14

5 Benchmark Waddeneilanden 15

5.1 Inleiding 15
5.1 De Waddeneilanden en openbare-ordeproblematiek 15
5.1.1 Kerngegevens en kenmerken 15
5.1.2 Piekdrukte en overlast door toeristen 16
5.1.3 Piekdrukte en overige openbare orde- en veiligheidsproblematiek 16

5.2 Beleid en uitvoering 16
5.2.1 Formatie toezicht en handhaving 16

5.2.2 Beleidscyclus 17
5.2.3 Programmatisch werken 18
5.2.4 Handhavingsstijl 18
5.2.5 Voorlichting 18
5.2.6 Samenwerking en afstemming 19
5.2.7 Toezicht en handhaving en de politie 19
5.2.8 Betrokkenheid van de gemeenteraad 19

5.3 Verschillen en overeenkomsten 19

6 Aanbevelingen 21

6.1 Aanbevelingen specifiek voor Terschelling 21
6.2 Aanbevelingen voor gezamenlijkheid 21

Bijlage 1: Deelvragen i
Bijlage 2: Big 8 ii

1 Onderzoeksvragen en -aanpak

1.1 Inleiding

Handhaving van wet- en regelgeving is een belangrijk onderdeel van de taken van het gemeentebestuur. Idealiter worden deze regels spontaan nageleefd, in de praktijk zal echter nooit sprake zijn van volledig regelconform gedrag. Daarom dient er toezicht (controle) te worden gehouden op naleving van deze regels en – indien nodig – te worden gehandhaafd (sanctionering) om regelnaleving af te dwingen. Voor toezicht en handhaving zijn drie domeinen te onderscheiden: fysieke leefomgeving, sociaal domein en openbare orde en veiligheid.

Het domein *fysieke leefomgeving* ziet met name op het Wabo-toezicht (bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu). Het *sociale domein* omvat het toezicht op en de handhaving van de Wmo 2015, de sociale zekerheidswetgeving (Participatiewet), de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Leerplichtwet. Binnen het *domein openbare orde* en veiligheid valt onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Wet Wapens en munitie, de Drank- en Horecawet[1], het horeca- en coffeeshopbeleid en de APV (parkeren en openbare ruimte).[2]

Op de Waddeneilanden geldt de bijzonderheid dat de toezicht- en handhavingsopgave aan piekdrukte onderhevig kan zijn. Dat zou zich dan met name voordoen op het gebied van openbare orde en veiligheid. De Waddeneilanden zijn geliefd bij recreanten en toeristen, die de eilanden in grote getalen opzoeken. Tijdens de toeristische pieken overtreft het aantal bezoekers de reguliere inwoneraantallen op Ameland, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog ruimschoots en dat kan zorgen voor openbare orde-problematiek (bijvoorbeeld in uitgaansgebieden, op campings en in recreatiegebieden).

Pro Facto heeft van de gemeenschappelijke rekenkamercommissie van de vijf Waddeneilanden opdracht gekregen een onderzoek te doen naar toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid in relatie tot piekdrukte door toeristen. Dit rapport is daarvan de weerslag.

[1] Per 1 juli 2021 is de Drank- en Horecawet vervangen door de Alcoholwet. Omdat dit onderzoek grotendeels betrekking heeft op de periode vóór 1 juli 2021, houden we in dit rapport de Drank- en Horecawet aan.
[2] Pro Facto, *Toezicht en handhaving door gemeenten*, 2016 (in opdracht van het ministerie van BZK). P. 12.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

> Wat is het beleid in de gemeente Terschelling als het gaat om toezicht en handhaving (bij piekdrukte) in het veiligheidsdomein, hoe vindt toezicht en handhaving in de praktijk plaats en wat zijn eventuele knelpunten en aanbevelingen?

Het onderzoek bestaat daarmee uit twee onderzoeksthema's:
I Beleid
II Uitvoering

De deelvragen zijn weergegeven in bijlage 1. We gaan deze deelvragen niet individueel beantwoorden, maar alle thema's komen wel terug in het rapport.

De afbakening is in principe die van het veiligheidsdomein, maar we nemen ook aspecten mee die daar strikt genomen niet toe behoren maar waarvan de problematiek wel expliciet voortvloeien uit het toeristische en insulaire karakter van de eilanden. In het geval Terschelling betreft dat het toezicht op illegale verhuur en bewoning van woon- en recreatiewoningen.

2020 en 2021 waren door corona geen representatieve jaren voor toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein. De praktijk van de uitvoering beschouwen we zoveel mogelijk in algemene zin, waarbij we de complicaties van corona aanstippen en als belangrijk contextgegeven meenemen, maar wel de rode draad aanhouden van de algemene toezichts- en handhavingspraktijk.

1.3 Aanpak

Voor de onderzoek zijn de relevante documenten bestudeerd. In hoofdstuk 2 worden deze beschreven en/of genoemd. Daarnaast zijn (groeps)interviews gehouden met de volgende functionarissen:

- Burgemeester
- Beleidsmedewerker VTH
- Beleidsmedewerkers OOV
- Directiesecretaris
- Gemeentesecretaris
- Handhavingsjurist
- Toezichthouder/boa
- Wijkagent

In verband met de AVG worden de namen niet in dit rapport opgenomen. Ze zijn bekend bij de rekenkamercommissie.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het relevante beleid op hoofdlijnen beschreven en aan het slot van het hoofdstuk beoordeeld op basis van de beleidscyclus. Hoofdstuk 3 gaat over de praktijk van toezicht en handhaving op Terschelling. Daarbij gaan in op de organisatie en formatie, de werkzaamheden van de toezichthouders en juristen en de interne en externe samenwerking. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid dat relevant is voor dit onderzoek. Dat doen we op hoofdlijnen door de belangrijkste en opvallende zaken eruit te lichten. Dit hoofdstuk bevat geen uitputtende beschrijving van het beleid, voor de uitgebreide inhoud verwijzen we naar de beleidsdocumenten.

2.2 Toezicht- en handhavingsbeleid

De meest relevante beleidsdocumenten zijn:

- *Helder handhaven. Toezicht- en handhavingsbeleid.* Vastgesteld door het college, raad geïnformeerd;
- Jaarprogramma *Helder handhaven 2022.* Vastgesteld door het college, raad geïnformeerd;
- Jaarverslag *Helder handhaven 2020.* Vastgesteld door het college, raad geïnformeerd;
- Preventie en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021, vastgesteld door de raad;
- *Integraal veiligheidsplan Terschelling 2019-2022.* Vastgesteld door het college, raad geïnformeerd.

We lichten bovenstaande documenten hieronder kort toe.

Helder handhaven. Toezicht- en handhavingsbeleid
De beleidsnota beschrijft de manier waarop de gemeente haar taken op het gebied van toezicht en handhaving uitvoert. Het geldt voor de jaren 2020 tot en met 2023. ‘Het uiteindelijke doel is een veilig, sociaal en leefbaar Terschelling.’

Het VTH-beleid is gebaseerd op de vigerende wet- en regelgeving en de Landelijke Handhavingsstrategie. Er wordt geen expliciete koppeling gelegd met gemeentelijk beleid (zoals bijvoorbeeld de APV) en de Kwaliteitscriteria VTH 2.1.

Gesteld wordt dat naast handhaving een goede voorlichting belangrijk is. De voorlichting wordt gegeven via:

— de toezichthouder tijdens controlebezoeken;
— folders e.d. die periodiek op www.terschelling.nl worden geplaatst;
— periodieke publicaties in weekblad ‘de Terschellinger’.

In de nota word uitgebreid ingegaan op de prioriteiten. ‘Niet alle regels waarvoor de gemeente verantwoordelijk is kunnen wij handhaven met de middelen die wij hebben. (…) Dat betekent dat wij keuzes moeten maken. Welke regels handhaven wij als eerste en welke pas later? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een risicoanalyse.’ Bij de risicoanalyse gaat het om de kans dat een regel wordt overtreden en de gevolgen als niet wordt gehandhaafd. Voor alle ongeveer honderd verbodsregels en activiteiten die vallen onder de gemeentelijke regelgeving is op een schaal van 1 tot 5 aangegeven wat de negatieve gevolgen zijn voor de gemeente op het gebied van fysieke veiligheid, openbare orde, sociale veiligheid, geluid en aanzien leefomgeving, leefbaarheid en bestuurlijk imago en hoe groot (op een schaal van 1 tot 5) de kans is dat het zich voordoet. Bij het bepalen van de individuele scores waren het college en de vakafdelingen betrokken. Dit heeft geleid tot een categorisering in prioriteiten van prioriteit 1 (hoog) tot prioriteit 4 (laag). In totaal hebben dertig onderwerpen een hoge prioriteit (1 of 2) gekregen. De relevante prioriteiten voor dit onderzoek zijn daarbij:
— Aanpak recreatief gebruik van woningen, bestemd voor permanente bewoning.
— Verbod om recreatiewoning permanent te (laten) bewonen.
— Verbod om zonder vergunning woonruimte aan de bestemming tot wonen te onttrekken.
— Voorkomen/beperken van kleine ergernissen in de openbare ruimte, zoals verkeerd geparkeerde fietsen en fietsen op de stoep.

De beleidsnota bevat concrete doelstellingen per beleidsterrein, gericht op het eind van de looptijd (2023).

Een voorbeeld ter illustratie.

Handhavingsdoelen bestemmingsplan en beheersverordening:
— bij 50% van de gecontroleerde woningen, bestemd voor permanente bewoning, is het recreatief gebruik beëindigd (incl. illegale recreatieve verhuur).
— bij 50% van de gecontroleerde recreatiewoningen is de permanente bewoning beëindigd.

De beleidsnota heeft ook uitgebreide bijlagen met werkwijzen, beleidsregels en een toezichts- en sanctiestrategie. Evaluatie is ook een onderdeel van het plan: ‘Wij evalueren ons beleid dus en rapporteren hierover aan de raad via het jaarverslag handhaving.’

Jaarprogramma Helder handhaven 2022.
In het jaarprogramma ‘hebben wij de prioriteiten en de handhavingsdoelen in acties uitgewerkt’. Het jaarprogramma wordt elk jaar opgesteld. Er is een lijst opgenomen van de onderwerpen met prioriteit 1 en 2. Deze is grotendeels dezelfde als die in de beleidsnota, maar er zijn enkele afwijkingen (die niet betrekking hebben op het onderwerp van dit onderzoek). Schematisch is per beleidsterrein een overzicht gegeven van het handhavingsdoel, de ambities, de inspanningen, het beoogde resultaat en de middelen. De doelen komen niet één op één overeen met die in de beleidsnota, zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld in relatie tot het hiervoor genoemde voorbeeld.

Handhavingsdoel:	Meer woningen uit het illegaal recreatief gebruik halen voor permanente bewoning.
Ambities:	30 gevallen aanpakken
Inspanningen:	Uitvoeren van controles en indien nodig, starten van handhavingstrajecten.
Resultaat:	Handhaving leidt ertoe dat de woningen weer permanent bewoond worden.
Middelen:	Nodig: € 50.000, beschikbaar € 50.000 (…).

Jaarverslag Helder handhaven 2020
In het jaarverslag staat per onderwerp kort toegelicht wat er in dat jaar, 2020, is gebeurd. Het heeft een hoofdstuk 'Evaluatie handhavingsdoelstellingen'. Aan de hand van infographics wordt daarin aangegeven in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Voor recreatief gebruik van woningen staat het volgende vermeld: 'Doelstelling gehaald voor de gevallen die in 2019 zijn aangepakt en weer worden bewoond.' Wat die doelstelling ook alweer was (beleidsnota: 'bij 50% van de gecontroleerde woningen, bestemd voor permanente bewoning, is het recreatief gebruik beëindigd') en wat de onderbouwing van de doelbereiking is (in hoeveel procent van de gevallen is het recreatief gebruik beëindigd?), ontbreekt in het jaarverslag. Aangegeven wordt dat de conclusies geen aanleiding geven om de prioriteiten of doelen bij te stellen. Wel worden aanbevelingen geformuleerd: een meer gelijkmatige dosering van de aanpak van recreatief gebruik van woningen over het jaar en om verspreid binnen een tijdvak van het jaar dossiers samen te stellen op het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen in plaats van in een week.

Een jaarverslag over 2021 is medio 2022 nog niet beschikbaar. Van 2019 is wel een jaarverslag opgesteld.

Preventie en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021
Het *Handhavingsplan Alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021* is in gezamenlijk verband van Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog en Terschelling opgesteld. In het plan zijn doelstellingen geformuleerd omtrent verantwoord alcoholgebruik (onder jongeren) en de wijze waarop de gemeente hierop toeziet en erop handhaaft. Overtredingen op grond van de Drank- en Horecawet zijn opgedeeld in vijf categorieën, met ieder een eigen aanpak. Categorie 1 bevat bijvoorbeeld urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd (direct toepassen bestuursdwang). Als het gaat om de controles op alcoholgebruik onder jongeren, dan is er sprake van een categorie 5-overtreding en wordt een bestuurlijke boete toegepast.

Integraal veiligheidsplan Terschelling 2019-2022
In het *Integraal veiligheidsplan* wordt gesteld dat gemeenten met veel veiligheidsvraagstukken te maken hebben, van woonoverlast en jeugdcriminaliteit tot verkeersveiligheid, huiselijk geweld en ondermijnende criminaliteit. Effectieve inzet op het veiligheidsdomein vereist keuzes - keuzes over prioriteiten, instrumenten en samenwerking met veiligheidspartners. Deze keuzes zijn verankerd in het Integraal veiligheidsplan (IVP). Het plan legt geen koppeling met het toezicht- en handhavingsbeleid. Onder het kopje 'veilig uitgaan' wordt als gemeentelijke rol benoemd 'aanpak van en/of regievoering rond overlast, vernieling en andere vormen van onveiligheid/criminaliteit in het uitgaansgebied'. 'Hoewel in verschillende mate hebben alle eilanden wel te maken met overlast door de (jeugdige) toerist in de zomermaanden. Daar richt zich dan ook de focus op. Daarbij dient de eilander jeugd niet vergeten te worden.' De rol van de gemeente bij het thema 'veilig toerisme' is 'faciliterend en verant-

woordelijk', onder meer in de vorm van een gezamenlijk plan van aanpak met de politie voor de drukke maanden. Tegen overlast door drank- en drugsgebruik, geweld, vernielingen en geluidsoverlast in de uitgaansgebieden wordt in principe alleen repressief wordt opgetreden door politie, bewaking en horeca.

2.3 Beleidscyclus

Voor het omgevingsrecht geldt een verplichte planning- en controlcyclus met een strategische cyclus (beleid, rapportage, evaluatie) en een operationele cyclus (voorbereiden, uitvoeren, monitoren).

In § 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht zijn procescriteria opgesteld waar bestuursorganen aan moeten voldoen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht. Deze criteria houden onder meer in dat een uitvoerings- en handhavingsbeleid wordt opgesteld met daarin prioriteiten en dat sprake is van monitoring en rapportage. De zogenaamde Big 8 is de visuele weergave van deze beleidscyclus die door veel gemeenten gehanteerd wordt. Het maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging te samen met een sluitende planning en control cyclus.

In de beleidsnota *Helder handhaven* wordt niet expliciet gerefereerd aan de Big 8, maar deze wordt wel volledig toegepast. Het bevat SMART[3] geformuleerde doelen (zoals dat in 2023 bij 50% van de gecontroleerde recreatiewoningen de permanente bewoning moet zijn beëindigd), uitvoerige risicoanalyses, prioriteiten en het beleid wordt jaarlijks geëvalueerd (hoewel het Jaarverslag over 2021 medio 2022 nog niet beschikbaar was). In het Jaarverslag 2020 had wel een sterkere koppeling gelegd kunnen worden met de doelstellingen per beleidsterrein uit de beleidsnota. Weliswaar zijn die doelen gesteld voor 2023, maar een 'tussenstand' zou wenselijk zijn geweest.

[3] SMART staat voor staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

3 Uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van toezicht en handhaving binnen het veiligheidsdomein centraal. We beschrijven de formatie voor toezicht en handhaving van de gemeente Terschelling. Vervolgens kijken we onder meer of toezicht en handhaving plaatsvindt volgens de in het vorige hoofdstuk beschreven prioriteiten.

3.2 Organisatie en formatie

3.2.1 Toezicht en handhaving algemeen

De formatie voor toezicht en handhaving voor openbare orde veiligheid en onderwerpen die te maken hebben met piekdrukte is weergegeven in tabel 3.1. Het is niet goed mogelijk de formatie te onderscheiden van andere toezichtstaken, zoals milieutaken en parkeertoezicht. Toezicht en handhaving door de FUMO en Staatsbosbeheer zijn bijvoorbeeld niet in de tabel opgenomen.

TABEL 3.1: FORMATIE IN FTE

	2021
Juridische control	0,1
Toezichthouder/boa	1
Totaal	**1,1**

De gemeente huurt een handhavingsjurist in bij een extern bureau (1 fte) die zich bezighoudt het omgevingsrecht, bouw- en milieutoezicht. Hij probeert een dag per week op het eiland te zijn. Openbare orde en veiligheid of de aanpak van illegale bewoning vallen buiten zijn takenpakket. Er is € 65.000 per jaar beschikbaar voor flexibele inhuur voor toezicht en handhaving en juridische expertise. Dit budget wordt incidenteel ingezet voor juridische handhaving door een extern bureau op het gebied van openbare orde en veiligheid en de komende zomer voor toezicht op leeftijdsgrenzen in de horeca door MB-All Toezicht (24 uur per week) en twee jeugdboa's in de avonduren. Voor de (juridische) aanpak van illegale bewoning vindt ook externe inhuur plaats. Bouw- en woning en milieutoezicht toezicht vinden plaats door de FUMO. Door de horeca wordt een beveiligingsbedrijf (Base Security) ingeschakeld voor de

aanpak van overlast en de veiligheid in de horecagebieden, waarvoor de gemeente jaarlijks € 25.000 subsidie beschikbaar stelt.

Verder zijn er in de gemeente Terschelling andere (overheids)organisaties actief met toezichthoudende taken en bevoegdheden, namelijk de politie, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en Wetterskip Fryslân. De Drank- en horecacontroles worden gedaan door een extern bureau (MB-ALL) door middel van 'mystery guests'. De 'mystery guests' zijn enkele dagen per jaar op het eiland aanwezig. Wegens de sluiting van de horeca is dat sinds augustus 2019 nog niet weer gebeurd. De politie heeft op Terschelling een vaste ploeg van vijf mensen die aangevuld wordt uit het basisteam Noardwest-Fryslân en (in de zomer) andere teams van het politie-eenheid Noord-Nederland.

3.2.2 Problematiek en piekdrukte

Terschelling is in de zomermaanden een populaire bestemming voor met name jongeren. Terschelling heeft 5.000 inwoners en tijdens het hoogseizoen 20.000 toeristen. Er zijn twee jongerencampings, uit de gesprekken blijkt dat dit tot veel overlast leidt. Tijdens de pieken zijn er 2.000 jongeren op de campings, met drie 'wisseldagen' waarop er extra veel jongeren op het eiland zijn. Er is veel drank- en drugsgebruik en overlast. Volgens een gesprekspartner gedraagt tien procent van de jongeren zich als hooligan. De route tussen de campings en de uitgaansgebieden Formerum en Midsland wordt in de volksmond 'de slooproute' genoemd, omdat er veel vandalisme, baldadigheid en overlast is (vernielingen, omgeschopte kliko's, kapot geschopte hekken, etc.). Volgens een gesprekspartner wordt de overlast van oudsher geaccepteerd door de eilanders, maar wordt deze zo langzamerhand te veel. De wal dreigt het schip te keren. De vraag werd daarbij opgeworpen hoeveel overlast geaccepteerd kan worden. Buiten het seizoen, ook tijdens pieken als Oerol, zorgen de eilandbezoekers voor veel minder overlast.

De zomer van 2021 was 'nog extremer' dan in andere jaren, omdat de horeca door de coronamaatregelen om middernacht sloot en het uitgaanspubliek daarna uitzwermde over het eiland (naar woonwijken en het strand) en minder beheersbaar was. 'In coronatijd was het soms gissen waar ze zouden zitten', aldus een gesprekspartner. Het publiek was ook anders tijdens corona, met meer geld en veeleisender. Dit alles leidde tot een problematiek die soms niet meer helemaal te behappen viel.

De vaste ploeg van de politie krijgt in de zomer gedurende acht weken ondersteuning vanuit de eenheid Noord-Nederland. In de zomer zijn er daardoor elf politiemensen per dag actief (vijf overdag en zes 's nachts).

3.3 Toezicht en handhaving in de praktijk

3.3.1 Controles en handhavingsacties

In het jaarverslag staat per onderwerp kort toegelicht wat er in dat jaar, 2020, is gebeurd. De cijfers op het gebied van het recreatieve gebruik van woningen zijn als volgt.

	Trajecten gestart	Trajecten afgerond
2019	65	
2020	40	37

In 2020 is jaarlijks € 30.000 extra budget beschikbaar gesteld door de raad voor de aanpak van het recreatieve gebruik van woningen.

In 2020 is in de horeca niet gecontroleerd op leeftijdsgrenzen omdat de horeca een groot deel van het jaar gesloten was.

Uit de interviews is gebleken dat ook in 2021 en 2022 nadrukkelijk wordt ingezet op de aanpak van recreatief gebruik van woningen. Sinds 2019 zijn 140 gevallen aangepakt. Een beleidsmedewerker verzamelt informatie over in- en uitschrijvingen, forensenbelasting, bestemmingsplannen, kadaster, etc. Een extern ingehuurde toezichthouder gaat hier vervolgens mee aan de slag door in gesprek te gaan met eigenaren en door dwangsomaanschrijvingen. Volgens een gesprekspartner heeft de 'tam tam' hierover ook preventieve werking: andere eigenaren van recreatief bewoonde panden merken dat de gemeente acties onderneemt en verminderen of beëindigen de illegale situaties.

Naast de reguliere handhavingstaken is de gemeente in 2022 gestart met twee projecten, 'Klein leed' en 'Veilig uitgaan', om de handhavingsvraagstukken het hoofd te kunnen bieden.

3.3.2 Toezicht en handhaving

De gemeente heeft één eigen toezichthouder/boa, die is aangewezen voor alle gemeentelijke regelgeving maar zich in principe alleen bezighoudt met onderwerpen op het gebied van openbare orde en openbare ruimte, zoals overlast, 'klein leed' en parkeren. Toezicht op recreatief gebruik van woningen hoort ook tot zijn takenpakket, bijvoorbeeld in de vorm van adressenonderzoek. Toezicht op het gebied van het omgevingsrecht doet hij alleen in noodgevallen. De betreffende medewerker was eerst alleen toezichthouder en niet boa. In tegenstelling tot een toezichthouder heeft een boa de bevoegdheid om strafrechtelijk te handhaven, bijvoorbeeld door het uitschrijven van een proces-verbaal. Doordat bleek dat strafrechtelijke handhaving gewenst was is in 2021 geld vrijgemaakt om de aanstelling van de toezichthouder met acht uur per week uit te breiden voor boa-activiteiten. Een externe toezichthouder van de FUMO houdt zich bezig met bouw- en woningtoezicht. Tussen beide toezichthouders is op wekelijkse basis ad hoc onderling contact, om onderling te sparren en van elkaar te weten wat er speelt.

De gemeentelijke toezichthouder/boa heeft ook avond- en nachtdiensten. De toezichthouder/boa is een 'eenpitter', hij heeft geen collega's die hetzelfde doet. Dit zorgt voor een hoge werklast en er is geen toezicht of handhaving als de toezichthouder/boa ziek is of vrij/vakantie heeft. In de zomer wordt dit met externe inhuur opgevangen, zoals dat in de afgelopen zomer ook het geval was.

Wekelijks krijgt de toezichthouder/boa ongeveer vijf à tien klachten of meldingen waar hij mee aan de slag moet. Handhavingsverzoeken zijn er weinig op Terschelling. Er waren in 2020, zo blijkt uit het Jaarverslag, drie handhavingsverzoeken (die betrekking hadden op een bestemmingsplan of een beheersverordening). Een handhavingsverzoek is formeel (per brief) en richt zich op een overtreding door een kenbare persoon.

Bij overtredingen wordt in principe altijd eerst in gesprek gegaan met de overtreder, tenzij er sprake is van het moedwillig overtreden van regels of van ongepaste reacties. In diverse gesprekken wordt aangegeven dat de handhavingscultuur op Terschelling is dat eerst in gesprek wordt gegaan met de overtreder. Dat heeft volgens gesprekspartners ook het grootste

effect. Gesignaleerde overtredingen die vallen onder prioriteit 4 worden niet geregistreerd. Formeel zou dat wel moeten, maar de tijd daarvoor ontbreekt.

De prioriteiten uit de beleidsnota *Helder handhaven* en het jaarprogramma spelen in de praktijk nauwelijks en rol bij toezicht op het gebied van openbare orde en openbare ruimte. Deze worden als te weinig selectief aangemerkt, er zijn te veel onderwerpen met een hoge prioriteit om door één toezichthouder/boa uit te voeren. De toezichthouder/boa bepaalt per saldo zijn eigen werkzaamheden en prioriteiten. Deze worden vaak bepaald door de waan van de dag. Door op straat te zijn in bijvoorbeeld uitgaansgebieden biedt het werk zich ook als vanzelf aan. De tijd van het jaar en het weer zijn ook van invloed op de werkzaamheden van de dag. Ook de lastige handhaafbaarheid van bepaalde regels met een hoge prioriteit zorgt ervoor dat deze in de praktijk niet daadwerkelijk een hoge prioriteit hebben. Een voorbeeld hiervan betreft 'kleine ergernissen op straat', zoals verkeerd geparkeerde fietsen (prioriteit 1 of 2). Het weghalen van deze fietsen brengt zoveel administratieve rompslomp met zich mee dat het ten koste zou gaan van andere taken en prioriteiten.

In de beleidsnota *Helder handhaven* wordt gesteld wordt dat naast handhaving een goede voorlichting belangrijk is. 'Dat doen wij via actieve voorlichting', door de toezichthouder tijdens controlebezoeken, via folders e.d. die periodiek op www.terschelling.nl worden geplaatst en door periodieke publicaties in weekblad 'de Terschellinger'. In de praktijk gebeurt alleen het eerste, zo blijkt uit interviews.

Overlast jongeren
De toezichthouder/boa houdt zich veel bezig met de eerder geschetste overlast- en jongerenproblematiek op het eiland. Dit in nauwe samenwerking met andere partijen die een rol hebben in de aanpak van de overlast: de politie, de beveiligers van Base Security en de boa's van Staatsbosbeheer. De politie trekt zich op dit vlak terug, zeker sinds de gemeente een eigen boa heeft.

Base Security is een particulier beveiligingsbedrijf dat meehelpt met het aanpakken van de overlast van jongeren in Midsland, bijvoorbeeld door overlastplegers aan te spreken. Het bedrijf is actief met een aantal koppels bikers in de openbare ruimte en op de looproute van en naar de jeugdcampings. De beveiligers hebben geen bijzondere bevoegdheden, de toezichthouder/boa of de politie moet worden ingeschakeld om bijvoorbeeld een bekeuring uit te schrijven, een proces-verbaal op te stellen of iemand aan te houden. Ze zijn ook te beschouwen als de ogen en oren van de gemeente en de politie. Door meerdere gesprekspartners wordt de wijze van handhaving op het gebied van jongerenoverlast als 'vaderlijk' omschreven ('doe nou even niet', 'denk nou even na').

3.3.3 Drank- en horecacontroles

De gemeente voert de controles voor de Drank- en Horecawet niet zelf uit. Voor controle van leeftijdsgrenzen in het kader van Drank- en Horecawetgeving huurt de gemeente een extern bureau in (MB-ALL Toezicht). Deze controles vinden plaats bij de horeca, slijterijen, supermarkten, paracommerciële gelegenheden en evenementen. Het externe bureau maakt voor de controles gebruik van zogenoemde 'mysterie guests', controleurs van buitenaf die zich niet kenbaar maken. Voor corona werden ongeveer één à twee keer per jaar horecacontroles uitgevoerd door MB-ALL, daarna (onder meer omdat de horeca grotendeels dicht was) nog niet weer.

3.3.4 Juridische handhaving

De gemeente heeft geen jurist in dienst voor de juridische component (opstellen waarschuwingsbrieven, aanschrijvingen, aankondiging van dwangsommen, etc.) van handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid. Voor de vacature bleek geen jurist te vinden, de functie wordt vervuld door een niet-jurist. Voor het omgevingsrecht wordt een jurist fulltime ingehuurd bij een extern bureau. Die houdt zich niet bezig met recreatief gebruik van woningen en permanent gebruik van recreatiewoningen, daarvoor wordt iemand anders extern ingehuurd. Uit interviews blijkt dat de problematiek op het gebied van illegaal woninggebruik, evenementen en openbare orde niet altijd juridisch te behappen is en dat daardoor ook wel zaken blijven liggen of niet opgepakt worden omdat van tevoren duidelijk is dat niet doorgepakt kan worden. De boa handhaaft bij voorkeur strafrechtelijk, onder meer omdat bestuursrechtelijke procedures lang gerekt kunnen worden door in bezwaar of beroep te gaan. Hij stelt soms zelf de eenvoudige bestuursrechtelijke brieven op, zonder tussenkomst van juristen.

3.3.5 Samenwerking

Door de kleinschaligheid van het eiland zijn op het eiland de lijnen kort, iedereen kent elkaar. De samenwerking en het contact tussen boa/toezichthouder(s), de adviseur openbare orde en veiligheid en de politie verloopt volgens eigen zeggen uitstekend. De toezichthouder bouwen en wonen en de handhavingsjurist omgevingsrecht hebben eens per twee weken een vast overleg over lopende zaken en casuïstiek. Als er daarbij openbare orde-aangelegenheden spelen, schuift de toezichthouder/boa openbare orde ook aan. Dat is niet vaak het geval.

De samenwerking tussen de toezichthouder/boa en Staatsbosbeheer, dat grondeigenaar is van 80% van Terschelling, verloopt ook goed. Staatsbosbeheer handhaaft niet op openbare orde, maar vervult hiervoor wel een oog- en oorfunctie. Dienstroosters worden afgestemd tussen Staatsbosbeheer en de toezichthouder/boa. In algemene zin blijkt uit de gesprekken dat er een goede samenwerking is van de gemeente met alle veiligheidspartners (politie, Staatsbosbeheer, Base Security, MB All). Ook met de horeca wordt volgens de gemeentelijke gesprekspartners goed samengewerkt, hetgeen onder meer blijkt uit de gezamenlijke financiering van Base Security voor toezicht in het uitgaansgebied. Ook is tijdens corona door Staatsbosbeheer, de gemeente en strandondernemers gezamenlijk beveiliging gefinancierd.

De gemeente werkt in de aanpak van jongerenoverlast actief samen met genoemde partijen. In het plan van aanpak van de politie wordt nauwe samenwerking met de politie onderschreven en wordt de gemeente in een kwadrant met de variabelen ‘opponent, ‘vriend’, ‘vijand’ en ‘coalitiegenoot’ als ‘vriend’ aangeduid. Sinds de zomer van 2021 is er een periodiek handhavingsoverleg (briefing) van de politie, de gemeente, Staatsbosbeheer en Base Security. Hierin wordt geen casuïstiek besproken omdat persoonsgegevens niet gedeeld mogen worden, maar wordt in algemene zin ingegaan op knelpunten, hangplekken, overlastmeldingen, etc.

De politie beperkt zich de afgelopen jaren steeds meer tot haar kerntaken. Dat is een landelijke trend en is ook binnen het basisteam Noordoost Fryslân (waar Terschelling onder valt) van de politie nadrukkelijk aan de orde. Dat heeft ertoe geleid dat de politie zich op Terschelling minder bezighoudt met niet-politietaken, zoals parkeer- en horecatoezicht. Dit is sterker het geval sinds de gemeente zelf een boa heeft op het gebied van openbare orde en veiligheid. De politie en de gemeente werken wel nadrukkelijk samen. Er is dagelijks contact tussen de toezichthouder/boa en de politie.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Samenvatting

Dit onderzoek gaat over twee thema's, beleid en uitvoering. Als het gaat om het beleid, is de beleidscyclus op basis van § 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht (zie bijlage 2) compleet. De beleidsnota *Helder handhaven* bevat SMART geformuleerde doelen, uitvoerige risicoanalyses, prioriteiten en het beleid wordt jaarlijks geëvalueerd. Het meest recente jaarverslag (over 2021) was ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar. In het Jaarverslag 2020 had wel een sterkere koppeling gelegd kunnen worden met de SMART geformuleerde doelstellingen per beleidsterrein uit de beleidsnota. Weliswaar zijn die doelen gesteld voor 2023, maar een 'tussenstand' (wat is de stand van zaken wat betreft de doelbereiking in de tussenliggende jaren?) zou gezien de eerder SMART geformuleerde doelen logisch zijn.

De openbare orde-problematiek op Terschelling is in juli en augustus groot. Terschelling is in de zomermaanden een populaire bestemming voor jongeren die verblijven op de twee jongerencampings. Uit de gesprekken blijkt dat dit tot veel overlast leidt. De route tussen de campings en de uitgaansgebieden wordt in de volksmond 'de slooproute' genoemd. Volgens een gesprekspartner wordt de overlast van oudsher geaccepteerd door de eilanden, maar dreigt 'de wal het schip te keren'. Dit alles leidde tot een problematiek die soms niet meer helemaal te behappen viel, waarbij de vraag werd opgeworpen hoeveel overlast geaccepteerd kan worden.

De vaste capaciteit voor toezicht en handhaving van de openbare is 1 fte. Dat blijkt in relatie tot de overlastproblematiek te weinig om toezicht te houden op alle onderwerpen met de hoogste prioriteit en deze te handhaven. De beleidsnota *Helder handhaven* speelt in de praktijk nauwelijks een rol; het zijn vooral de waan van de dag en de door de toezichthouder/boa gestelde prioriteiten die de dagelijkse werkzaamheden bepalen. De uit de uitvoerige risicoanalyses voortvloeiende prioriteiten in het beleid blijken te weinig selectief: er zijn te veel onderwerpen met een hoge prioriteit om voor de ene toezichthouder/boa behapbaar te zijn. Er is wel € 65.000 beschikbaar voor externe inhuur en dat vindt ook plaats. Externe inhuur heeft als nadeel dat de organisatie zelf geen expertise opbouwt, afhankelijk is van externen en de kosten relatief hoog zijn.

Juridische expertise voor bestuursrechtelijke handhaving in het veiligheidsdomein ontbreekt. Het bleek niet mogelijk een vacature in te vullen. Ook voor de aanpak van het recreatieve gebruik van woningen wordt extern ingehuurd.

De toezichthouder/boa is een 'eenpitter', wat ook betekent dat er geen gemeentelijk toezicht of handhaving plaatsvindt in het veiligheidsdomein bij vakantie, ziekte of vrije dagen van de toezichthouder/boa.

Als er een overtreding wordt geconstateerd, wordt doorgaans eerst het gesprek aangegaan met de overtreder. Het gesprek leidt vrijwel altijd tot het beëindigen van de overtreding. Er wordt terughoudend omgegaan met het in gang zetten van formele (bestuursrechtelijke) handhaving omdat de juridische capaciteit beperkt is en een boa ook strafrechtelijk kan handhaven, wat als effectiever wordt gezien. Door verschillende gesprekspartners wordt het toezicht als 'vaderlijk' aangeduid.

De uitvoering van het toezicht is enerzijds ad hoc (de beleidsnota speelt een geringe rol omdat de prioriteiten te selectief zijn in relatie tot de problematiek) en wordt vooral bepaald door de waan van de dag. Anderzijds is er geen cultuur voor juridisch doorpakken, mede omdat de juridische capaciteit hiervoor ontbreekt binnen de organisatie.

In de beleidsnota *Helder handhaven* wordt gesteld wordt dat naast handhaving een goede voorlichting belangrijk is. In de praktijk vindt voorlichting alleen plaats tijdens controlebezoeken, niet via www.terschelling.nl en het weekblad 'de Terschellinger', zoals in het beleidsplan wel gesuggereerd wordt.

4.2 Conclusies

Concluderend zijn dit belangrijkste bevindingen van het onderzoek:

1. De beleidscyclus is bijna volledig, met uitvoerige beleids- en uitvoeringsplannen, risicoanalyses en prioriteiten. De monitoring (inzicht in de doeltreffendheid van de SMART-geformuleerde doelstellingen en cijfermatige overzichten van de uitgevoerde handhavingsacties) is niet optimaal, terwijl dit is voorschreven in het Besluit Omgevingsrecht.
2. Het *Preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021* is niet meer actueel.
3. De overlast en het vandalisme door jongeren op Terschelling zijn groot. Volgens gesprekspartners zijn de grenzen van de toelaatbaarheid bereikt of al overschreden.
4. Er wordt gezamenlijk opgetrokken door de veiligheidspartners om overlast en vandalisme te bestrijden. Deze samenwerking verloopt goed.
5. De capaciteit binnen de gemeente voor toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein is in verhouding tot de problematiek (te) beperkt. Het capaciteitsprobleem wordt met externe inhuur opgelost.
6. De gestelde prioriteiten zijn te weinig selectief; er zijn te veel onderwerpen met een hoge prioriteit om met de beschikbare capaciteit te worden uitgevoerd.
7. De actieve voorlichting is beperkt en gebeurt alleen bij controlebezoeken.
8. Op het gebied van de aanpak van recreatief gebruik van woningen zijn veel dossiers opgepakt. Ook hiervoor worden externen ingehuurd.

5 Benchmark Waddeneilanden

5.1 Inleiding

Deze rapportage gaat over toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid in relatie tot piekdrukte in de gemeente Terschelling. Op alle vijf de Waddeneilanden is eenzelfde onderzoek uitgevoerd, met gelijke vraagstelling en onderzoeksmethode. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen met elkaar vergeleken. Overeenkomsten en verschillen tussen de eilanden worden daarbij in beeld gebracht. Inzicht hierin maakt het mogelijk om van elkaars aanpak te leren.

5.1 De Waddeneilanden en openbare-ordeproblematiek

5.1.1 Kerngegevens en kenmerken

Om toezicht en handhaving op de eilanden te vergelijken is het van belang rekening te houden met basiskenmerken van de gemeenten. In onderstaande tabel zijn enkele kerngegevens van de vijf eilanden weergegeven.

TABEL 5.1: KERNGEGEVENS

	Oppervlakte (hect.)	Inwoners[4]	Bezoekers[5]	Autoluw
Texel	16.238	13.687	922.000	Nee
Vlieland	4.056	1.195	140.000	Ja
Terschelling	8.935	4.960	500.000	Nee
Ameland	5.730	3.757	554.000	Nee
Schiermonnikoog	3.994	944	300.000	Ja

Uit het overzicht blijkt dat Vlieland en Schiermonnikoog kleinschaliger zijn dan de andere eilanden; ze hebben een relatief klein oppervlakte en er wonen ongeveer duizend inwoners. Beide zijn daarnaast autoluw, wat betekent dat er alleen auto's op het eiland te vinden zijn met ontheffing van de gemeente en over het algemeen niet voor vakantiegangers. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de het parkeertoezicht.

[4] 2022 CBS.
[5] https://www.ecomare.nl/verdiep/leesvoer/waddengebied/nederlandse-wadden/

5.1.2 Piekdrukte en overlast door toeristen

Piekdrukte staat centraal in dit onderzoek. Voor alle vijf de Waddeneilanden geldt dat zij geliefd zijn bij recreanten en toeristen en dat jaarlijks veel bezoekers de eilanden weten te vinden (zie tabel 5.1). Met name in de zomermaanden zijn er veel toeristen te vinden op de eilanden, al blijkt het seizoen niet meer beperkt tot de zomermaanden: het toeristenseizoen 'rekt uit' en ook in de lente en herfst zijn de toeristen aanwezig op de eilanden. Dat geldt voor elk eiland.

Het type toerist en de openbare orde en veiligheid problematiek die zij met zich meebrengen verschilt per eiland. Terschelling kenmerkt zich door de vele jongeren die het eiland in de zomer bezoeken om te feesten. Er zijn twee jongerencampings op het eiland en de route tussen de campings en de uitgaansgebieden wordt 'de slooproute' genoemd – waarbij wordt gerefereerd aan de vernielzucht van de jongeren en de overlast die zij veroorzaken. Op Ameland en Texel wordt ook overlast ervaren van jongeren, maar omdat er geen jongerencampings op de eilanden zijn, is er minder overlast dan op Terschelling. Op Vlieland en Schiermonnikoog wordt weinig openbare orde-problematiek door piekdrukte ervaren.

Tijdens de coronacrisis vond een ander type publiek zijn weg naar de Waddeneilanden, ook naar het relatief rustige Vlieland en Schiermonnikoog. Het 'Ibiza-publiek' of 'Mallorca-publiek' deed zijn intrede als alternatief voor de reguliere vakantieoorden van jongeren. Dit gaf meer overlast en onrust op alle eilanden. De vroegere sluitingstijden van de kroegen (door de coronamaatregelen) zorgden er bovendien voor dat jongeren zich op andere plekken op de eilanden verzamelden, zoals de strandopgangen, bunkers of duinen, waar het feest werd voortgezet.

5.1.3 Piekdrukte en overige openbare orde- en veiligheidsproblematiek

Naast (directe) overlast door bezoekers speelt er andere openbare orde problematiek op de eilanden in relatie tot de piekdrukte. Wat in elke gemeente speelt, is dat woonhuizen recreatief gebruikt worden (voor verhuur) en dat recreatiewoningen permanent bewoond worden. Met name het eerste (recreatief gebruik van woonhuizen) wordt als een probleem ervaren, omdat het een negatieve invloed heeft op de sociale cohesie en het toch al erg krappe woningenbestand verder beperkt. Parkeeroverlast heeft ook in bijna elke Waddengemeente prioriteit, zelfs op het autoluwe Vlieland waar onlangs een boa voor (vooral) parkeren is aangesteld. Alleen op Schiermonnikoog is parkeren geen (expliciete) prioriteit.

5.2 Beleid en uitvoering

5.2.1 Formatie toezicht en handhaving

Verschillende organisaties spelen een rol bij toezicht en handhaving op de Waddeneilanden. De gemeentelijke toezichthouders, juristen en boa's, maar ook de politie, particuliere beveiligers of boa's van bijvoorbeeld Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten. Per eiland – en per periode in het jaar - verschilt deze inzet.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de reguliere formatie op de eilanden:

TABEL 5.2: FORMATIE

	Toezichthouders	Gemeentelijke boa's	Particuliere beveiligers	Handhavings-juristen	boa's andere organisaties
Texel	1	3 boa's	Dorpswacht	2	
Vlieland	2 Deeltijdtoezichthouders	0 (inhuur externe boa's) (vanaf mei 2022 1 eigen gemeentelijke boa)		1	Staatsbosbeheer
Terschelling	1 (gecombineerd met boafunctie)	1 (gecombineerd met TZH) (wordt uitgebreid met 2 jeugdboa's)	Base security	X (externe inhuur)	Staatsbosbeheer
Ameland	2	0 (1 externe ingehuurd)		2	Staatsbosbeheer
Schiermonnikoog	2	0		1	Natuur-monumenten

Op alle eilanden wordt in de zomermaanden voor toezicht en handhaving door de politie extra capaciteit ingezet met politiemensen 'van de wal'. Om overlast tegen te gaan maken Texel en Terschelling in de zomer daarnaast gebruik van particuliere beveiligingsbedrijven. Terwijl beveiligers van het particuliere beveiligingsbedrijf Dorpswacht toezicht houden in het uitgaansgebied op Texel, houden op Terschelling de 'bikers' van beveiligingsbedrijf Base Security toezicht op de jongeren.

Wat betreft de gemeentelijke formatie geldt voor vrijwel alle gemeenten dat onderbezetting wordt ervaren als het gaat om toezichthouders, boa's en/of juridische handhavers. Het is voor bijna elke Nederlandse gemeente lastig om deze functies goed bezet te krijgen, de arbeidsmarkt is krap en er is veel vraag naar gekwalificeerd personeel op het gebied van openbare orde en veiligheid. Voor de Waddengemeenten is het extra lastig, de gemeenten zijn klein en woonruimte vinden op de eilanden is een groot probleem. Ondanks dat de aanpak van recreatieve bewoning van woningen op elk eiland prioriteit heeft, is er in de gemeenten Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland geen capaciteit beschikbaar om dit onderwerp aan te pakken.

Voor toezicht van de Alcoholwet (voorheen Drank- en Horecawet) huren alle gemeenten externe boa's in voor een aantal dagen per week, de zogenoemde 'mystery guests'. Ook boa's van onder andere Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zijn op sommige eilanden aanwezig voor toezicht en handhaving in de natuurgebieden.

5.2.2 Beleidscyclus

In § 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht zijn procescriteria opgesteld waar bestuursorganen aan moeten voldoen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht. Deze criteria houden onder meer in dat een uitvoerings- en handhavingsbeleid wordt opgesteld met daarin prioriteiten en dat sprake is van monitoring en rapportage. Als aan alle onderdelen wordt voldaan, is er sprake van een volledige 'beleidscyclus'. In geen van de gemeenten is de beleidscyclus volledig; in de gemeente Terschelling is alleen de monitoring niet optimaal maar zijn de beleids- en uitvoeringsplannen wel goed op orde.

TABEL 5.3: VOLLEDIGHEID BELEIDSCYCLUS

	Beleids-plan	Uitvoeringsprogram-ma	Risico-analy-se	Prioriteiten	Doelen	Evaluatie / doeltreffend-heid	Jaarver-slag
Texel	Ja	Niet actueel	Ja	ja	Niet con-creet	Nee	Niet actu-eel
Vlieland	Niet actu-eel	Ja	Ja	Bewust niet	Niet con-creet	Nee	Niet actu-eel
Terschelling	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, con-creet	Niet concreet	Niet actu-eel
Ameland	Ja	Ja	Ja	Ja	Niet con-creet	Nee	Laat ge-reed
Schiermonnik-oog	Ja	Nee	Nee	Ja	Niet con-creet	Nee	Niet actu-eel

5.2.3 Programmatisch werken

Idealiter vindt toezicht en handhaving in de dagelijkse praktijk plaats op basis van de prioriteiten en het uitvoeringsprogramma. In de praktijk is in alle gemeenten de waan van de dag leidend: meldingen, handhavingsverzoeken en acuut optredende onderwerpen worden afgehandeld. De toezichthouders bepalen hun eigen werkzaamheden, het beleid en de prioriteiten zijn niet bepalend. Op Texel komen veel handhavingsverzoeken voor, veel meer dan in de andere Waddengemeenten. Door de beginselplicht tot handhaving moeten deze handhavingsverzoeken worden afgehandeld. Zij hebben daarom hoge prioriteit. Daarnaast ontvangen toezichthouders meldingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om fietsen of auto's die verkeerd staan of vernield straatmeubilair in de openbare ruimte. Het gaat hierbij vaak eerder om beheer van de openbare ruimte dan om toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein. Waar een handhavingsverzoek formeel is (per brief) en zich richt op een overtreding door een kenbare persoon richt, is een melding algemener.

5.2.4 Handhavingsstijl

Voor alle Waddeneilanden geldt dat eerst in gesprek wordt gegaan met de overtreder voordat formeel wordt gehandhaafd. Door het gesprek aan te gaan worden veel overtredingen op het gebied van openbare ruimte, openbare orde en veiligheid verholpen. Hierbij speelt de kleinschaligheid van de eilanden ook een rol; de toezichthouders en boa's op de eilanden ervaren dat zij worden herkend en zien het gesprek als aangewezen methode om een overtreding te verhelpen. De aanpak van het recreatieve gebruik (verhuur) van woonhuizen verschilt per eiland. Hoewel het overal prioriteit heeft, is er alleen op Terschelling (deels extern ingehuurde) capaciteit aanwezig voor zowel toezicht (controleren) als het bij overtredingen daadwerkelijk handhaven met formele aanschrijvingen.

5.2.5 Voorlichting

Voorlichting verbetert naleving: als bewoners en toeristen weten wat de regels zijn, worden deze eerder nageleefd. Als het gaat om overlast en vandalisme is voor iedereen duidelijk dat dat tegen de regels is, voor met name het recreatieve gebruik (verhuur) van woningen geldt dat minder. Geen van de gemeenten zet hier actief op in. Alhoewel voorlichting geen expliciet onderdeel van het onderzoek was, is de indruk dat expliciete aandacht daarvoor wel zinvol kan zijn. Op Terschelling is er wat dit betreft een beleidsactie: in de beleidsnota van

Terschelling wordt expliciet het belang van goede voorlichting benadrukt en wordt aangegeven hoe de voorlichting zou moeten plaatsvinden.

5.2.6 Samenwerking en afstemming

Over het algemeen geldt dat er 'korte lijnen' zijn op de Waddeneilanden: men kent elkaar en weet elkaar te vinden. De concrete samenwerkingen tussen toezichthouders, boa's en de politie met elkaar en onderling verschilt echter per eiland. Dit komt mede doordat boa's in sommige gemeenten extern worden ingehuurd (Vlieland tot mei 2022, Ameland, Schiermonnikoog) voor een beperkt aantal uren; zij werken geïsoleerd en maken geen deel uit van handhavingsoverleggen. Op Vlieland komt sinds 2019 de werkgroep handhaving een keer per maand samen, bestaande uit de burgemeester, de gemeentesecretaris, een beleidsmedewerker fysieke leefomgeving, de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid, de medewerker technisch- en veiligheidszaken, de opzichter/teamleider buitendienst en de jurist. Sinds kort maakt ook de politie deel uit van het overleg. De werkgroep wordt als zeer waardevol gezien voor de samenwerking. Op Ameland zijn toezicht en de handhaving het meest gefragmenteerd, door de afgebakende taken en domeinen van de toezichthouders, ingehuurde boa's en de politie.

5.2.7 Toezicht en handhaving en de politie

De politie kan een rol spelen bij gemeentelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving, zoals bij parkeertoezicht. In het verleden was dit vrij gebruikelijk op de eilanden, maar de gemeenten hebben de afgelopen jaren met het feit te maken dat de politie zich steeds meer beperkt tot de kerntaken. Dit is een landelijk fenomeen en ook de Waddengemeenten ondervinden de gevolgen ervan. Waar in het verleden gemeentelijke taken als parkeertoezicht ook wel door de politie werden opgepakt, is dat nu steeds minder het geval. Het verschilt per eiland hoe de gemeenten en politie hiermee omgaan. In het algemeen geldt dat de politie wel bijspringt bij calamiteiten, maar de gemeenten in principe geacht worden zelf hun eigen taken uit te voeren. Daarbij speelt ook mee dat voor het uitschrijven van bekeuringen of het opstellen van een proces-verbaal een bijzondere opsporingsambtenaar (boa) nodig is en alleen Texel en Terschelling hebben een eigen boa in dienst (Vlieland vanaf mei 2022). De inzet van de politie is daarom extra gewenst; parkeertoezicht vindt anders soms geheel niet plaats. De samenwerking tussen gemeente en politie verloopt in algemene zin goed, de lijnen zijn kort en op Vlieland bijvoorbeeld neemt de politie sinds 2021 ook deel aan het gemeentelijke handhavingsoverleg.

5.2.8 Betrokkenheid van de gemeenteraad

De gemeenteraden zijn niet actief betrokken bij de inhoud van het beleid. De raden worden wel geïnformeerd over het beleidsplan en dat wordt in sommige raden ook wel besproken, maar de raden spelen geen rol bij bijvoorbeeld de prioriteitenstelling: wat vinden we zo belangrijk dat het de hoogste prioriteit zou moeten hebben als het gaat om toezicht en handhaving? Het is een rol die de raad in het kader van zijn kaderstellende rol wel zou passen. Indien er jaarverslagen zijn, worden die ter kennis gebracht aan de raad.

5.3 Verschillen en overeenkomsten

Samengevat zijn dit de belangrijkste overeenkomsten tussen de vijf gemeenten:

- Het toeristenseizoen met bijbehorende overlast wordt steeds langer.
- De coronamaatregelen hebben gezorgd voor een ander publiek.
- De aanpak van recreatieve bewoning (verhuur) van woonhuizen heeft prioriteit.

- De waan van de dag is leidend voor de toezichthouders en handhavers.
- De politie beperkt zich tot de kerntaken en voert niet of nauwelijks meer gemeentelijke taken uit (zoals met betrekking tot parkeren en APV).
- In alle gemeenten wordt onderbezetting ervaren op toezicht en/of (juridische) handhaving. Dat maakt doorpakken lastig.
- Er is geen sprake van actieve generieke voorlichting over regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot recreatieve bewoning (verhuur) van woonhuizen.

De belangrijkste verschillen zijn:

- De openbare-ordeproblematiek verschilt.
- Sommige gemeenten hebben eigen boa's, andere niet.
- De kwaliteit van de beleidscyclus varieert. Helemaal volledig is hij in geen van de gemeenten, maar er zijn gradaties in de onvolledigheid.
- Alleen op Terschelling is de aanpak van recreatief gebruik (verhuur) van woningen als effectief aan te merken: er vindt niet alleen toezicht plaats maar ook juridische handhaving als sluitstuk.
- De onderlinge afstemming tussen toezichthouders onderling en met de politie.

6 Aanbevelingen

6.1 Aanbevelingen specifiek voor Terschelling

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor inzicht in de doeltreffendheid van de SMART-geformuleerde doelstellingen en cijfermatige overzichten van de uitgevoerde handhavingsacties. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
2. Beperk daarbij – vooral vanwege de beschikbare capaciteit – het aantal toezichts- en handhavingsonderwerpen met een hoge prioriteit (bijvoorbeeld maximaal 3-4), zodat deze onderwerpen in de praktijk ook daadwerkelijk allemaal een hoge prioriteit kunnen krijgen.
3. Voer als gemeenteraad en college een principiële discussie over het veiligheidsbeleid en hoeveel overlast getolereerd kan worden.
4. Stel een preventie- en handhavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en evalueer het plan 2018-2021 (en benut de evaluatie voor het nieuwe plan).
5. Evalueer in de jaarverslagen de doeltreffendheid op basis van de SMART-geformuleerde doelstellingen.
6. Overweeg de eigen capaciteit voor toezicht en handhaving structureel uit te breiden in plaats van capaciteitsproblemen op te lossen door extern in te huren. Dit versterkt de eigen organisatie (met name in verband met kennisopbouw).
7. In de beleidsnota *Helder handhaven* wordt gesteld wordt dat naast handhaving een goede voorlichting belangrijk is. Zet in op goede voorlichting zoals in de nota is opgenomen of motiveer waarom daarvan wordt afgeweken.

6.2 Aanbevelingen voor gezamenlijkheid

Ondanks de verschillen wat betreft toezicht en handhaving kunnen de vijf Waddengemeenten op bepaalde onderdelen gezamenlijk optrekken en elkaar versterken. Daarbij kan gedacht worden aan:

1. Het gezamenlijk ontwikkelen van een format voor de verschillende onderdelen van de beleidscyclus (zoals het beleidsplan, het uitvoeringsplan en het jaarverslag), dat per gemeente wordt ingevuld. Nu hanteert elke gemeente een eigen vorm, waarbij in feite steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden.

2. Betrek de gemeenteraad in het bepalen van de prioriteiten, en informeer de raad jaarlijks over de uitvoering en de realisatie van de doelen.
3. Het gezamenlijk ontwikkelen van een preventie- en handhavingsplan alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en het benutten van de evaluaties voor een nieuw plan.
4. Het gezamenlijk projectmatig plannen en inrichten van toezicht op het oneigenlijk gebruik van woningen, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
5. Het verkennen van het ontwikkelen van gerichte voorlichting, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
6. Investeer in samenwerking. Op Vlieland heeft de werkgroep handhaving (1x per maand bijeen) de samenwerking met de politie geïntensiveerd.
7. Voor juridische handhaving is in meerdere Waddengemeenten onvoldoende capaciteit beschikbaar. Anders dan bij de toezichts- en handhavingswerkzaamheden in de dagelijkse praktijk hoeft de juridische handhaving niet op elk van de eilanden zelf plaats te vinden. Overwogen kan worden gezamenlijk (door alle of een deel van de eilanden) juridische handhavers aan te stellen die voor meerdere gemeenten werkzaamheden verrichten.

Bijlage 1: Deelvragen

Beleid

1. Wat zijn de gemeentelijke beleidskaders voor toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein voor de periode 2018-2022 en welke prioriteiten worden gesteld?
2. Hoe is het beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?
3. Welke meetbare doelen zijn geformuleerd?
4. Welke afspraken zijn gemaakt met welke organisaties over (extra) mensen en middelen voor toezicht en handhaving tijdens piekdrukte? Op welke wijze wordt verder rekening gehouden met piekdrukte?

Uitvoering

5. Welke toezichts- en handhavingsactiviteiten zijn uitgevoerd door de gemeenten?
6. Hoe worden deze gemonitord en geëvalueerd?
7. Hoe verhouden de activiteiten zich tot het uitvoeringsprogramma?
8. Worden de bij deelvraag 3 geïnventariseerde doelen gerealiseerd? Zo niet, waarom niet?
9. Welke middelen hadden de gemeenten in 2020 beschikbaar en hoe verhielden die zich tot de afspraken/verwachtingen?
10. Hoe wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving geborgd door de gemeenten en in hoeverre hebben de gemeenten inzicht in de risico's?
11. Welke knelpunten doen zich voor de in de uitvoering en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd?

Bijlage 2: Big 8




pro facto

gemeente Terschelling

Aan Rekenkamercommisie de Waddeneilanden
t.a.v. de heer E.Boneschansker
Postbus 200
1790 AE DEN BURG

Zaaknummer: RvSM/269233
Uw kenmerk:
Datum: 28 september 2022
Onderwerp: Bestuurlijke reactie rapport toezicht en handhaving

Geachte heer Boneschansker,

Uw rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving op de vijf Waddengemeenten. Het rapport is gereed en uw rekenkamercommissie verzoekt ons (gemeente Terschelling) in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.
Op 27 september 2022 hebben wij besloten om de volgende bestuurlijke reactie uit te brengen op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

Met deze brief geven wij onze reactie op 4 van de 7 conclusies uit uw onderzoek.

2. Het Preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021 is niet meer actueel.
3. De overlast en het vandalisme door jongeren op Terschelling zijn groot. Volgens gesprekspartners zijn de grenzen van de toelaatbaarheid bereikt of al overschreden.
6. De gestelde prioriteiten zijn te weinig selectief; er zijn te veel onderwerpen met een hoge prioriteit om met de beschikbare capaciteit te worden uitgevoerd.
7. De actieve voorlichting is beperkt en gebeurt alleen bij controlebezoeken.

Op deze conclusies geven wij per punt de volgende bestuurlijke reactie:

2. Het Preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021 is niet meer actueel.
Ten tijde van het onderzoek was het Preventie- en handhavingsplan Alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021 wel actueel. Onze gemeenteraad heeft op 25 juni 2018 het 'Preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021' vastgesteld. Dit plan liep in juli 2022 af.
In november 2021 is het uitvoeringsplan "Helder Terschelling" 2022-2026 vastgesteld. Hiermee hebben we hier invulling aan gegeven.

3. De overlast en het vandalisme door jongeren op Terschelling zijn groot. Volgens gesprekspartners zijn de grenzen van de toelaatbaarheid bereikt of al overschreden.
Na een aantal jaren een toename te zien in het aantal overlast meldingen is het ons in 2022 gelukt om de overlast meldingen terug te dringen. Onder andere dankzij een goede samenwerking en inzetten op heldere doelstellingen/ prioriteiten. Deze daling blijkt uit cijfers van politie en gemeente.

6. De gestelde prioriteiten zijn te weinig selectief; er zijn te veel onderwerpen met een hoge prioriteit om met de beschikbare capaciteit te worden uitgevoerd.
Zomer overlast neemt een piek aan prioriteiten met zich mee. Daarom werkt de gemeente sinds 2022 met 2 projecten. Veilig uitgaan en klein leed. Binnen deze projecten werkt handhaving met eigen prioriteiten, zodat er geen prioriteiten verloren gaan, maar de handhavers zich per project met niet meer dan 3 prioriteiten bezig houden.

7. De actieve voorlichting is beperkt en gebeurt alleen bij controlebezoeken.
Actieve voorlichting gebeurt niet alleen bij controlebezoeken. Actieve voorlichting gebeurt altijd als een toezichthouder rondloopt in de dorpen of op het strand en zaken worden geconstateerd, die niet helemaal in orde zijn. Mensen worden eveneens meteen aangesproken op hun gedrag. Dan gaat het zowel om ondernemers als om burgers.

Uw rekenkamercommissie komt tot de volgende zeven specifieke aanbevelingen voor Terschelling:

1. Zorg voor inzicht in de doeltreffendheid van de SMART-geformuleerde doelstellingen en cijfermatige overzichten van de uitgevoerde handhavingsacties. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
2. Beperk daarbij – vooral vanwege de beschikbare capaciteit – het aantal toezichts- en handhavingsonderwerpen met een hoge prioriteit (bijvoorbeeld maximaal 3-4), zodat deze onderwerpen in de praktijk ook daadwerkelijk allemaal een hoge prioriteit kunnen krijgen.
3. Voer als gemeenteraad en college een principiële discussie over het veiligheidsbeleid en hoeveel overlast getolereerd kan worden.
4. Stel een preventie- en handhavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en evalueer het plan 2018-2021 (en benut de evaluatie voor het nieuwe plan).
5. Evalueer in de jaarverslagen de doeltreffendheid op basis van de SMART-geformuleerde doelstellingen.
6. Overweeg de eigen capaciteit voor toezicht en handhaving structureel uit te breiden in plaats van capaciteitsproblemen op te lossen door extern in te huren. Dit versterkt de eigen organisatie (met name in verband met kennisopbouw).
7. In de beleidsnota Helder handhaven wordt gesteld wordt dat naast handhaving een goede voorlichting belangrijk is. Zet in op goede voorlichting zoals in de nota is opgenomen of motiveer waarom daarvan wordt afgeweken.

Op deze specifieke aanbevelingen geven wij per punt de volgende bestuurlijke reactie:

1. Zorg voor inzicht in de doeltreffendheid van de SMART-geformuleerde doelstellingen en cijfermatige overzichten van de uitgevoerde handhavingsacties. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
Sinds 2017 heeft de gemeente Terschelling een overleg structuur ingericht om gericht te kunnen acteren op overlast tijdens het hoogseizoen. Wekelijks worden er overleggen met handhavingspartners en inwoners gehouden om de informatiepositie op de overlast te verbeteren. Na verschillende aanpassingen en het opstellen van SMART doelstellingen in 2019 kwam er door twee jaar lang corona geen gelegenheid om een degelijke evaluatie met daarop opvolging aan te geven in het jaarlijks uitvoeringsplan. In 2022 hebben we draad weer op kunnen pakken. We kunnen spreken van een mooi 0 punt meting voor de komende jaren en bouwen hierop door. Het is een mooie aanbeveling en nemen deze aanbeveling over.

2. Beperk daarbij – vooral vanwege de beschikbare capaciteit – het aantal toezichts- en handhavingsonderwerpen met een hoge prioriteit (bijvoorbeeld maximaal 3-4), zodat deze onderwerpen in de praktijk ook daadwerkelijk allemaal een hoge prioriteit kunnen krijgen.

Terschelling is als voorzitter van driehoek bezig geweest met het inrichten van een jaarwerkplansessie. Hieruit volgt beter inzicht /prioritering die we verder door kunnen voeren/ mee kunnen nemen in onze gemeentelijke uitvoeringsplannen (OOV). Vanuit het Toezicht en Handhavingstraject pakken we ook de prioriteiten van VTH op.

3. Voer als gemeenteraad en college een principiële discussie over het veiligheidsbeleid en hoeveel overlast getolereerd kan worden.
IVP loopt 2022 af door het opstellen van een startnotie wil de gemeente Terschelling starten met het opstellen van een integraal veiligheidsplan dat van college, raad en inwoners van Terschelling is, zo vergoten we het draagvlak en de uitwerking van ons IVP

4. Stel een preventie- en handhavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en evalueer het plan 2018-2021 (en benut de evaluatie voor het nieuwe plan).
Deze hebben we opgesteld genaamd Helder Terschelling.

5. Evalueer in de jaarverslagen de doeltreffendheid op basis van de SMART-geformuleerde doelstellingen.
Daar zijn we in 2022 mee gestart, de resultaten worden begin 2023 verwacht. Deze aanbeveling pakken we op.

6. Overweeg de eigen capaciteit voor toezicht en handhaving structureel uit te breiden in plaats van capaciteitsproblemen op te lossen door extern in te huren. Dit versterkt de eigen organisatie (met name in verband met kennisopbouw).
Dit punt zal worden meegenomen in de jaarlijkse evaluatie, vooralsnog zien we een enorme piek in hoogseizoen, deze vangen we op met externe capaciteit, wanneer we met bezoekers te maken hebben is preventief inzetten bijzonder lastig gebleken. Wat communiceer je naar wie en welke bereik hebben we door het grensoverschrijdende karakter met Toerisme. Met toerisme is het vaak repressief optreden. De piekbelasting van OOV en VTH wordt in de zomer door inhuur opgevangen.

7. In de beleidsnota Helder handhaven wordt gesteld dat naast handhaving een goede voorlichting belangrijk is. Zet in op goede voorlichting zoals in de nota is opgenomen of motiveer waarom daarvan wordt afgeweken.
Deze vaststelling is in 2022 uitgevoerd door communicatie Terschelling. De communicatiestrategie is in samenwerking met onze handhavingspartners opgepakt hierbij hebben we gewerkt met drie prioriteiten uit de beleidsnota helder handhaven. Deze aanbeveling pakken we op.

Uw rekenkamercommissie komt tot de volgende zeven gezamenlijke aanbevelingen:

1. Het gezamenlijk ontwikkelen van een format voor de verschillende onderdelen van de beleidscyclus (zoals het beleidsplan, het uitvoeringsplan en het jaarverslag), dat per gemeente wordt ingevuld. Nu hanteert elke gemeente een eigen vorm, waarbij in feite steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden.
2. Betrek de gemeenteraad in het bepalen van de prioriteiten, en informeer de raad jaarlijks over de uitvoering en de realisatie van de doelen.
3. Het gezamenlijk ontwikkelen van een preventie- en handhavingsplan alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en het benutten van de evaluaties voor een nieuw plan.
4. Het gezamenlijk projectmatig plannen en inrichten van toezicht op het oneigenlijk gebruik van woningen, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
5. Het verkennen van het ontwikkelen van gerichte voorlichting, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
6. Investeer in samenwerking. Op Vlieland heeft de werkgroep handhaving (1x per maand bijeen) de samenwerking met de politie geïntensiveerd.

7. Voor juridische handhaving is in meerdere Waddengemeenten onvoldoende capaciteit beschikbaar. Anders dan bij de toezichts- en handhavingswerkzaamheden in de dagelijkse praktijk hoeft de juridische handhaving niet op elk van de eilanden zelf plaats te vinden. Overwogen kan worden gezamenlijk (door alle of een deel van de eilanden) juridische handhavers aan te stellen die voor meerdere gemeenten werkzaamheden verrichten.

Op deze gezamenlijke aanbevelingen geven wij per punt de volgende bestuurlijke reactie:

1. Het gezamenlijk ontwikkelen van een format voor de verschillende onderdelen van de beleidscyclus (zoals het beleidsplan, het uitvoeringsplan en het jaarverslag), dat per gemeente wordt ingevuld. Nu hanteert elke gemeente een eigen vorm, waarbij in feite steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden.
Standaardisatie is hierbij niet het doel. We stemmen goed af met de eilander collega's maar het lokale moeten we niet uit het oog verliezen waarbij maatwerk essentieel is.

2. Betrek de gemeenteraad in het bepalen van de prioriteiten, en informeer de raad jaarlijks over de uitvoering en de realisatie van de doelen.
Op diverse momenten heeft de raad blijk gegeven van de prioritering en wordt de raad actief geïnformeerd.

3. Het gezamenlijk ontwikkelen van een preventie- en handhavingsplan alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en het benutten van de evaluaties voor een nieuw plan.
Bij de totstandkoming van deze plannen wordt er afstemming gezocht met de (Friese) Waddeneilanden.

4. Het gezamenlijk projectmatig plannen en inrichten van toezicht op het oneigenlijk gebruik van woningen, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
Er is altijd ruimte om goede ervaringen met elkaar te delen maar de lokale situatie vraagt vaak om maatwerk. Daarom wel kennis delen maar altijd met een lokale blik.

5. Het verkennen van het ontwikkelen van gerichte voorlichting, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
De beantwoording luidt hier hetzelfde als punt 4.

6. Investeer in samenwerking. Op Vlieland heeft de werkgroep handhaving (1x per maand bijeen) de samenwerking met de politie geïntensiveerd.
We investeren altijd op samenwerking. Integraliteit staat hoog in het vaandel. We hebben structureel handhavingsoverleg met de verschillende partners. Dit doen we vanuit OOV en VTH.

7. Voor juridische handhaving is in meerdere Waddengemeenten onvoldoende capaciteit beschikbaar. Anders dan bij de toezichts- en handhavingswerkzaamheden in de dagelijkse praktijk hoeft de juridische handhaving niet op elk van de eilanden zelf plaats te vinden. Overwogen kan worden gezamenlijk (door alle of een deel van de eilanden) juridische handhavers aan te stellen die voor meerdere gemeenten werkzaamheden verrichten.
Dit kunnen we nader onderzoeken met zowel de Waddencollega's of binnen het BT.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

H.M. de Jong,
secretaris/directeur

C.M. van de Pol,
burgemeester

Nawoord Terschelling

Het concept-onderzoeksrapport over handhaving en toezicht is kort na de zomervakantie – conform de procedure die daarover is afgesproken – aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Eerder (voor de vakantie) was al ambtelijk wederhoor (feitencheck) gevraagd en gekregen. De rekenkamercommissie heeft op 18 oktober de bestuurlijke reactie ontvangen, zoals die op 17 oktober is vastgesteld in het college (de brief heeft als datum 28 september). De rapporten van alle 5 gemeenten worden tegelijkertijd aan de raden aangeboden omdat in het rapport ook bevindingen en aanbevelingen zijn opgenomen die alle vijf gemeenten aangaan.

De rekenkamercommissie geeft in dit nawoord nog een toelichting of verduidelijking naar aanleiding van de reactie van het college.

Het college geeft een reactie op een deel van de conclusies.

- T.a.v. het Preventie- en handhavingsplan Alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021 moet op basis van aanvullende informatie (verkregen nadat de onderzoekswerkzaamheden waren afgerond) inderdaad de conclusie zijn dat het oude plan actueel was en er inmiddels ook een nieuw plan was (‘Helder Terschelling’)
- Het college geeft aan dat het aantal overlastmeldingen in 2022 terug te dringen (cijfers van politie en gemeente). Het college geeft aan dat dat onder meer komt door een goede samenwerking en inzetten op heldere doelstellingen/prioriteiten. De rekenkamercommissie onderschrijft nog eens het belang van samenwerking en heldere prioritering.
- Op de conclusie dat er te veel onderwerpen met een hoge prioriteit zijn, gegeven de beschikbare capaciteit, geeft het college de reactie dat in de praktijk handhavers zich binnen 2 projecten, per project met niet meer dan 3 prioriteiten bezig houden, en dat daarmee geborgd is dat prioriteiten niet verloren gaan. De rekenkamercommissie acht het op basis van haar bevindingen desondanks toch raadzaam om te kijken naar het aantal prioriteiten in relatie tot de benodigde capaciteit.
- Op de conclusie dat de actieve voorlichting beperkt is, geeft het college de reactie dat actieve voorlichting plaatsvindt bij controlebezoeken en ook als een toezichthouder rondloopt en zaken worden geconstateerd die niet helemaal in orde zijn. De rekenkamercommissie ziet dat meer als reactief. In het onderzoek is een beperkte actieve voorlichting geconstateerd.

Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college op basis van de Terschelling-specifieke aanbevelingen een aantal acties benoemd die worden ingezet of al zijn ingezet, zoals:

- een overleg structuur om gericht te kunnen acteren op overlast tijdens het hoogseizoen;
- evaluatie en uitvoeringsplan;
- met de inrichting van een jaarwerkplansessie beter inzicht in prioritering t.b.v. gemeentelijke uitvoeringsplannen;
- het evalueren op basis van de doeltreffendheid en de SMARTgeformuleerde doelen (resultaten worden begin 2023 verwacht)
- communicatie en voorlichting op basis van ene communicatiestrategie

T.a.v. de aanbeveling om als gemeenteraad en college een discussie te voeren over het veiligheidsbeleid en hoeveel overlast getolereerd kan worden, is door het college aangegeven dat in dat verband een startnotie ten aanzien van een integraal veiligheidsplan zal worden opgesteld. De rekenkamercommissie beveelt aan om in dat proces duidelijk ruimte te bieden voor draagvlak en gesprek met raad en inwoners.

De aanbeveling de eigen capaciteit voor toezicht en handhaving structureel uit te breiden (i.p.v. externe inhuur) wordt door het college niet overgenomen. Het punt dat de rekenkamercommissie daarbij wil maken betreft met name het ontberen van kennisopbouw bij externe inhuur. Om als het college kiest voor externe inhuur zou dat punt meer aandacht verdienen.

Het college geeft ook een reactie op aanbevelingen voor gezamenlijkheid (samen met de andere eilandgemeenten). Het college ziet bij een aantal van die aanbevelingen geen meerwaarde In het gezamenlijk optrekken. De rekenkamercommissie beveelt zeker geen extra ingewikkelde gezamenlijke processen aan die veel tijd zouden kosten, maar vindt dat ‘leren van elkaar’ wel vaker en meer structureel plaats zou moeten krijgen in de beleidscyclus. Onder meer het gedeelde eilandkarakter met relatief veel toeristen geeft aanleiding om te leren van de overeenkomsten die er zijn.

T.a.v. de aanbeveling de raad meer te betrekken bij prioritering, geeft het college aan dat de raad al wordt geïnformeerd over prioritering. De rekenkamercommissie vindt heldere informatievoorziening over prioritering zowel ex ante (bij de beleidsvorming) als in de controlerende (ex post) rol van de raad van belang. De rekenkamercommissie pleit niet voor tijdrovende processen, maar acht het logisch en zinvol de raad meer te betrekken en actief te informeren.

De rekenkamercommissie