

De Helmondse visie op naleving

Een passende interventie bij iedere bevinding



Inhoudsopgave

1. Aanleiding en opdracht	3
2. Leeswijzer	4
3. Het werkveld	5
4. Visie	6
5. Beweging	6
6. Wat vragen de beweging en de visie.....	7
6.1. <i>Nalevingsbewust normeren (NBN)</i>	7
6.2. <i>Dynamisch Beeld van de stad, informatiegestuurd werken</i>	8
6.3. <i>Interventiemix</i>	10
6.4. <i>Programma sturing</i>	12
6.5. <i>Innovatie en creativiteit</i>	15
6.6. <i>Cultuur en competenties</i>	16
7. Conclusies en vervolg	19

1. Aanleiding en opdracht

Onze maatschappij kan worden gedefinieerd als een netwerksamenleving. Steeds meer transformeert onze maatschappij van een verticale naar een horizontale wereld. De complexiteit van de samenleving is enorm toegenomen. Dit heeft te maken met grote processen als globalisering, individualisering en informatisering. Deze netwerksamenleving heeft verregaande consequenties voor burger en bestuur. Gemeente Helmond wil daarom meer werken op basis van vertrouwen in de samenleving. Voor het bevorderen van naleefgedrag zal toekomstig nog meer de samenwerking met en participatie van burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties worden gezocht. Het nemen van eigen verantwoordelijkheid, eigen initiatief, en zelf organiserend vermogen van burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties, zal ook bij het bevorderen van het naleefgedrag, een belangrijk uitgangspunt zijn. Nalevingsbevordering waarbij je mensen durft aan te spreken op gedrag en eigen verantwoordelijkheid en waarbij je duidelijke kaders stelt en met gerichte handhavinginsinzet en gezag corrigeert, indien nodig. Technologische ontwikkelingen, zoals informatiegestuurd, risico- en vraaggericht werken, bieden de overheid mogelijkheden om slimmer en effectiever te opereren, zeker ook bij de bevordering van het naleefgedrag. De bovengenoemde veranderende rol van de overheid heeft daarom ook gevolgen voor onze visie op naleving en handhaving.

De laatste jaren zijn we daar al intern op aan het voorsorteren. Het aanpassen van de bestaande beleidsnota's op het gebied van handhaving in het fysiek en sociaal domein. Betere prioritering van inzet van mensen en middelen en dat samen vertalen naar organisatorische optimalisaties bleven tot dusverre nog teveel uit. Daarbij zijn er ook enkele externe ontwikkelingen die ertoe leiden dat er concreet actie moet worden ondernomen:

1. De aankomende invoering van de Omgevingswet en de landelijke invoering van het private toezicht;
2. De landelijke kwaliteitscriteria 2.1 voor Wabo vergunningverlening en handhaving en de ontwikkeling van het Level Playingfield;
3. Het interbestuurlijk toezicht door de Provincie (IBT) op de invulling van onze handhavingstaken en de gestelde eis om snel te komen tot een nieuwe visie op handhaving;
4. De nieuwe landelijke handhavingstrategie;
5. De ontwikkelingen binnen de Veiligheidsregio Brabant Zuid Oost – VRBZO;
6. De ontwikkelingen bij de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant – ODZOB;
7. De ontwikkelingen binnen (het taakveld van) de Nationale Politie, basisteam Peelland;
8. De ontwikkeling van de rol/positie van de Stichting Stadswacht Helmond – SSH;
9. De ontwikkelingen rondom de Peel 6.1.

Relevante interne ontwikkelingen die daarbij ook nog spelen zijn:

10. Deregulering, interne (binnen onze ambtelijke organisatie) en externe (vanuit burgers, ondernemers, en organisaties bekeken);
11. Structurele bezuinigingen op personeel en organisatie;
12. Onduidelijkheid over wat we wel/niet aanpakken en het primaat van het bestuur.

Opdracht

Bovenstaande ontwikkelingen geven urgentie om een nalevingsstrategie voor de gemeente Helmond te ontwikkelen. Een strategie die gebruik maakt van beschikbare en binnenkort te voorziene technologische innovaties, die digitaal ondersteund wordt en die uitgaat van slimme informatievoorziening. De gemeente Helmond is nu aan zet om de mogelijkheden die er liggen om te gaan zetten in excellente dienstverlening aan burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties door middel van duidelijke strategieën voor naleving, toezicht- en handhaving.

Dit was aanleiding voor het college van B&W om de ambtelijke organisatie een opdracht te verstrekken voor het formuleren van een integrale handhavingsvisie voor de gemeente Helmond. De titel is inmiddels gewijzigd naar een meer bij de ontwikkelingen passende naam: ***'De Helmondse visie op Naleving. Een passende interventie bij iedere bevinding'***. In deze visie wordt o.a. rekening gehouden met diverse ontwikkelingen in de regionale samenwerking, de noodzaak om te bezuinigen en de verandering in wetgeving van de komende jaren.

Aanpak

Na het ambtelijk traject wordt de visie ter vaststelling voorgelegd aan het college van B&W en de raadscommissie Bestuur en Economie in december 2015.

2. Leeswijzer

In dit document is de nieuwe Helmondse visie op naleving omschreven. De daarbij gebruikte ondertitel: *'Een passende interventie bij iedere bevinding'* is hierbij een belangrijke leidraad. Verder omschrijven we de beweging die nodig is om de Helmondse visie op naleving en de inzet van bijpassende interventies, in de eigen organisatie en in eventuele samenwerkingsvormen, verder in te vullen. Om deze beweging vorm te geven is in dit document een aantal vervolgoopdrachten geformuleerd.

3. Het werkveld

De scope van deze visie betreft alle taakvelden binnen de gemeente Helmond waarbij handhaving wordt ingezet om, daar waar regels en afspraken niet worden nagekomen, op te kunnen treden en daarmee (beleids)doelstellingen te realiseren. We hebben het dan zowel over de inzet van bestuursrechtelijke als over de inzet van privaatrechtelijke handhavingsmiddelen.

Hieronder staat een beknopt overzicht van de taakvelden (niet limitatief) om een beeld te geven van de scope waar we met deze nieuwe visie in grote lijnen de focus op hebben gehad:

- Algemeen
 - Algemene wet bestuursrecht
 - Gemeentewet
 - Algemene Plaatselijke Verordening
 - Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Bibob)
- Fysiek domein waaronder:
 - Bouw-, sloop- en milieuwetgeving (o.a. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – Wabo en Wet milieubeheer inclusief veiligheidsaspecten)
 - Ruimtelijke ordening (o.a. Wet ruimtelijk ordening o.a. bestemmingsplannen en beeldkwaliteit, Monumentenwet, Wegenverkeerswet)
 - Privaatrechtelijke overeenkomsten (o.a. grondtransacties)
 - Openbare ruimte, veiligheid en leefbaarheid (o.a. APV regels zoals hondenoverlast en flora en fauna, parkeerexcessen, afvalstoffenverordeing en andere overlastsituaties), Winkeltijdenwet, Vuurwerkbesluit, etc.
- Sociaal domein en gezondheid:
 - Werk en inkomen
 - Wet maatschappelijke ondersteuning, Leerplichtwet, Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzalen, Participatiewet
 - Wet jeugdzorg en (Huiselijk) geweld en criminaliteit
- Veiligheidsdomein en registraties
 - Veiligheid zit integraal al binnen de andere domeinen. Verder:
 - Specifiek o.a. verblijfsvergunningen, HIT/PIT
 - Drank- en horecawet en evenementen
 - Wet op de kansspelen
 - Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

4. Visie

Op basis van de interne en externe ontwikkelingen is de visie op handhaving herijkt. Hierbij is niet zozeer de nadruk gelegd op handhaving, maar wordt met name accent gelegd op daadwerkelijke naleving. Dit heeft geleid tot de volgende visie:

Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente, burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties om te zorgen voor naleving van de landelijke wetten en regels en de regels die we samen maken en toepassen voor de ordening en het gebruik van de leefomgeving en de omgang met elkaar. De nalevingsstrategie beoogt de integrale belangen in het kader van veiligheid, leefbaarheid en gezondheid te beschermen en daarbij zorg te dragen voor daadwerkelijke naleving. Dit door een passende interventie bij iedere bevinding beschikbaar te hebben en in te zetten.

In veel gevallen wordt aan de vastgestelde regels voldaan. Op het moment dat dit niet gebeurt, is het in eerste instanties aan de burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties om elkaar daarop aan te spreken. Indien dit niet leidt tot de gewenste naleving, dan is het aan de gemeente als bevoegd gezag om burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties via een passende interventie toch tot naleving te bewegen. Bij het toepassen van de juiste interventie hoeft niet gelijk aan dwangmiddelen te worden gedacht. Het kan ook gaan om voorlichting, overreden, belonen of waarschuwen.

Pas als blijkt dat deze maatregelen niet helpen, of niet passend zijn gezien de ernst van de overtreding of het gedrag van de overtreder, zal de gemeente gebruik maken van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten.

5. Beweging

De visie vereist een beweging en verandering in cultuur en benaderingswijze van naleving. Kort samengevat kan de beweging als volgt worden weergegeven:

Van Naar
<i>Van handhaving</i> Naar zorgen voor naleving
<i>Van taakgericht</i> Naar doel-, thema- of gebiedsgericht (beeld van de stad)
<i>Van alles prioriteren</i> Naar informatiegestuurde prioritering met focus
<i>Van output</i> Naar outcome
<i>Van deels versnipperd</i> Naar nog meer en slimmer samenwerken
<i>Van vooral repressief</i> Naar een goede balans tussen preventie en repressie
<i>Van algemene normstelling</i> Naar nalevingsbewust normeren (NBN)

De term 'handhaving' heeft het imago van de 'knuppel uit het kastje', de lik op stuk-benadering die de burger of ondernemer weer in het gareel moet krijgen. Die term blijkt inmiddels onvoldoende passend, zoals ook in de landelijke handhavingstrategie wordt omschreven. Het doel van deze visie op naleving is:

- A. om helder in kaart te brengen wat er nodig is in Helmond (en haar regio) om te zorgen dat burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties de vastgestelde regels en normen kennen, begrijpen en naleven.
- B. om te bepalen welke nalevingsstrategie dit vraagt. Dit is een helder afgewogen interventiemix, een keten van beschikbare instrumenten, waar juridische handhaving een zo klein mogelijke plek (sluitpost) in heeft.

6. Wat vragen de beweging en de visie

Wat betekent deze visie op naleving zoals hierboven omschreven? En hoe revolutionair is die? Het sluit aan bij de landelijke ontwikkelingen en de beweging die al langer –zij het versnipperd– aan de gang is. De vernieuwing ligt vooral op technologisch vlak en het informatie gestuurde werken. De succesfactor is de manier waarop wij als gemeente in staat zijn om naleving in gezamenlijke verantwoordelijkheid met burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties goed vorm te geven.

6.1. Nalevingsbewust normeren (NBN)

Wanneer we willen dat burgers, ondernemers en instellingen de landelijke wetgeving en lokale regels naleven, betekent dit in ieder geval dat wij als overheid zorgen dat deze regels helder, uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar zijn. We benoemen hiervoor een aantal ambities, waarbij we verschil maken in de landelijke en de lokale wet- en regelgeving.

Waar het gaat om **landelijke wetgeving** vraagt dit helderheid en transparantie over deze, vaak ingewikkelde, wetten en regels. Burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties moeten, meer dan nu, in staat worden gesteld om zich hierover te (laten) informeren. Zodat transparanter en duidelijker wordt waaraan zij zich moeten houden.

Ook de prioritering is een aandachtspunt. Inhoudelijk kunnen landelijke regels niet van gemeentewege gewijzigd worden, de manier waarop je je interventies kiest, kan daarentegen wel variëren. Zo kun je differentiëren in bepaalde gebieden, doelgroepen of thema's. We kunnen meer in gesprek met burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties over hoe deze regels worden nageleefd, welke uitdagingen daarbij optreden en wat de gemeente daarin kan betekenen.

Waar het gaat om **lokale regelgeving** zien we drie belangrijke verbetermogelijkheden om toe te passen in Helmond:

- De vraag “Is deze regel (nog) wel nodig?” (wens-nut-noodzaak?) mag vaker gesteld worden. Nu blijkt er vaak een regel gehandhaafd te worden, omdat dit “al jaren zo gebeurt”, waarbij niet altijd de vraag wordt gesteld waarom de regel bestaat, of deze nog in een behoefte voorziet (actueel is) en daarmee de handhavingsactiviteit van belang is. Er is wellicht ook meer differentiatie mogelijk in bepaalde gebieden (bijv. alleen handhaven bij meldingen inzake geluidsoverlast in het centrum), rondom bepaalde doelgroepen (bijv. hangjongeren of vrijplaatsen) of thema's (bijv. toezicht op parkeren bij evenementen). ('als je doet wat je deed, krijg je wat je kreeg'). Uitgangspunt bij deze visie is dat bestuurders, managers, beleidsadviseurs, planvormers, projectmanagers, en handhavers standaard deze vraag gaan stellen binnen alle reguliere werkprocessen.
- Het lokale (en ook het landelijke) beleid mag meer in interactie met burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties besproken, bepaald en/of aangepast worden. Niet alleen

de regels zijn dan onderwerp van gesprek maar zeker ook of naleving redelijkerwijs mogelijk is, wat de rol van de genoemde actoren zelf hierin is en de wijze waarop de naleving wordt gestimuleerd of afgedwongen. Dit laatste wordt nu nog niet altijd expliciet gemaakt, wat maakt dat 'de knuppel in het kastje' onvoldoende zichtbaar is. Of het impact heeft op de naleving wanneer je hierover wel helder communiceert is een onderzoeksvraag.

- Naleving Bewust Normeren (NBN): Regels dienen naleefbaar en handhaafbaar te zijn. Burgers, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties worden door ons voldoende gefaciliteerd om dit ook te kunnen doen. Een aantal voorbeelden om dit te illustreren;
 - We versterken de operationele expertise bij lokaal beleid. Het komt voor dat vastgestelde regels niet te controleren zijn zoals het opnemen bijvoorbeeld van een maximaal percentage reclame op een parasol. Dit is te versimpelen door te zeggen maximaal 1 of geen reclame op parasols. Ook zou je de vraag kunnen stellen of deze regel wel nodig is.
 - We vergroten de naleefbaarheid door burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties beter te informeren met leesbare, begrijpbare en overzichtelijke regels. Deze dienstverlening mogen ze van ons verwachten. Bijvoorbeeld de toolkit voor ondernemers.
 - We faciliteren om de regels ook na te kunnen leven. Er zijn bijvoorbeeld afvalbakken en er is een milieustraat aanwezig, waardoor burgers en ondernemers in staat zijn om hun afval weg te brengen. Er is veel geïnvesteerd in communicatie en in hondentoiletten en uitlaatstroken, waardoor het hondeigenaren gemakkelijk is gemaakt de regels rondom hun huisdier na te leven. Wanneer het naleven dan toch onvoldoende blijft, wordt de vervolgvraag interessant wat er nodig is om het naleefgedrag wel echt te bevorderen.
 - We toetsen handhaafbaarheid van regels, daarbij is het belangrijk om te kijken naar de bewijsbaarheid van de overtreding, het voorhanden hebben van een effectief en slagvaardig sanctiemiddel en de politieke en ambtelijke wil om door te pakken.

Vervolgopdracht 1:

Aan de slag met de vraag hoe we naleefbaarheid en handhaafbaarheid verankerd kunnen krijgen in de processen van totstandkoming van regelgeving en het maken en realiseren van plannen en projecten. Hierbij komen in ieder geval aan de orde:

- Hoe maken we regels naleefbaar en handhaafbaar?
- Hoe zorgen we voor ambtelijke en bestuurlijke bewustwording ten aanzien van de winst van optimalisatie van de mogelijkheden tot naleving?
- Hoe zorgen we voor de bewustwording van naleving bij burgers, ondernemers, en instellingen?
- Wat vraagt dit van onze manier van werken, werkprocessen en beschikbare kennis en kunde inzake optimalisatie gedragsbeïnvloeding?

6.2. Dynamisch Beeld van de stad, informatiegestuurd werken

De handhaving in Helmond is, naast de programmatisch en projectmatig ingezette en geprioriteerde taken, nu nog te vaak versnipperd en incident gestuurd. Bevindingen worden ofwel gebaseerd op de oren- en ogen-functie van de professionals op straat, ofwel op informatievoorziening door klachten en meldingen van burgers/ondernemers/organisaties/instellingen. Deze verschillende informatiestromen versterken elkaar nog onvoldoende. Ook is er in Helmond nog te weinig informatie beschikbaar over de impact van de verschillende interventies ter bevordering van de naleving.

Wanneer we meer doelgericht willen interveniëren, zal de beschikbaarheid, kwaliteit, leesbaarheid (analyse en interpretatie) en bruikbaarheid van deze informatie noodzakelijk zijn!

Een belangrijke ambitie is om de informatiepositie, ten behoeve de naleving van regels en de meetbaarheid van de gekozen interventies de komende jaren flink te optimaliseren en te professionaliseren. Hiermee versterken we onze gerichte aanpak en zorgen we ervoor dat we beter kunnen informeren en communiceren over wat de regels zijn en kunnen we de impact van interventies zichtbaar maken. Ook dit helpt om gerichter en effectiever te kunnen interveniëren. We weten dan waar het geen zin heeft om interventie A in te zetten, en waar het juist wel de interventies B en X moeten zijn. Soms zullen we op onderdelen juist niet meer handhaven omdat bijvoorbeeld blijkt dat er een ander vraagstuk leeft wat relevanter is om aan te pakken. Een zorgvuldig gekozen programmatische inzet met ruimte voor flexibiliteit en maatwerk betekent ook dat niet alle buurten/groepen op dezelfde manier zullen worden benaderd.

We blijven verantwoordelijk voor de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid van de stad. Een goed beeld van de stad is nodig om goede prioriteiten te kunnen stellen en een effectieve interventiemix te kunnen bepalen. Daarvoor gebruiken we statistieken, de veiligheidsmonitor, ervaringen uit voorgaande jaren, interviews en enquêtes uit de wijken en de kennis en ervaring van onze ambtenaren die direct in contact zijn met burgers en ondernemers uit de stad.

De informatie op straat, die via de oren en ogen van onze medewerkers (en derden) beschikbaar komt, gaan we consequent opslaan, analyseren en vastleggen. De technologische mogelijkheden die hiertoe bestaan willen we graag verder onderzoeken en optimaal gaan inzetten. Daarnaast is er de wens om de verschillende oren en ogen op straat meer met elkaar te verbinden en effectiever in te zetten. De toezicht- en handhavingsactiviteiten die momenteel vanuit diverse taakvelden worden opgepakt kunnen beter/meer gebundeld worden en expertise kan breder worden ingezet.

Het professionaliseren van onze informatiepositie gaat ons helpen om “Het dynamische beeld op naleving van de stad” goed in kaart te brengen. De volgende figuur maakt duidelijk, uit welke aspecten dit Beeld van de stad bestaat.



Figuur 1: complexe omgeving / beeld van de stad

Een complex geheel, want leefbaarheid, gezondheid en veiligheid lopen vaak vloeiend in elkaar over. Door meer te sturen vanuit informatie, en gericht te interveniëren verwachten we samen met de stad effectiever te kunnen zorgen voor naleving.

Vervolgopdracht 2:

Een nadere uitwerking maken van “Het beeld van de stad” en “informatie gestuurd werken” waarbij in ieder geval aanbod komen de vragen:

- Op welke informatie willen we sturen, welke informatie is relevant?
- Waar komt de informatie vandaan?
- Hoe wordt hij naar een centraal punt doorgeleid?
- Hoe wordt vormgegeven aan het centrale informatiepunt?
- Op welke wijze kunnen/willen we uit de beschikbare informatie kunnen putten?
- Hoe krijgen medewerkers de mogelijkheid informatie tot zich te nemen en/of toe te voegen?
- Hoe gaan we informatie analyseren en veredelen t.b.v. relevante conclusies en concrete acties?
- Hoe kan de informatie tijd- en plaats onafhankelijk beschikbaar komen en worden vastgelegd?
- Hoe kunnen we de rol van burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties borgen in ons beeld van de stad en de vertaling naar beleid, plannen, wet- en regelgeving inrichten?
- Hoe bepalen we of onze gesprekspartner voldoende vertegenwoordiger is van zijn ‘achterban’?

6.3. Interventiemix

Het bepalen van de bevindingen waarop je nalevingsinterventies doet, wordt meer en meer informatie gestuurd en wordt bepaald op basis van een heldere risicoanalyse (risico= kans x effect). Een effectieve nalevingsstrategie gaat uit van een zorgvuldige voorbereiding en bestaat in ieder geval uit een communicatiestrategie een toezichtstrategie en een handhavingsstrategie. Daarnaast kunnen (technologische) innovaties volop mogelijkheden bieden voor effectieve(re) en efficiënte(re) interventies binnen alle genoemde strategieën.

Zorgvuldige voorbereiding

- *Geeft ruimte aan een lerende organisatie:*
Juridische maatregelen worden toegepast als het nodig is. Wanneer we ze toepassen gebeurt dit zorgvuldig en consequent. Beleid, regels en plannen worden op basis van ervaringen opgesteld en vanuit het principe van de lerende organisatie (van fouten kunnen we leren!) samen ontwikkeld. Het beleid wordt daarbij geformuleerd met outcome doelstellingen als basis, waarbij er altijd getoetst wordt aan de naleefbaarheid en handhaafbaarheid. Consequente monitoring en evaluatie vormen de input voor het lerend vermogen van de organisatie.
- *Werkt naar aanleiding van duidelijke regelgeving:*
Regelgeving is niet meer alleen van de overheid maar komt meer samen met de burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties tot stand.
- *Werkt op basis van een heldere en standvastige prioritering:*
We gaan echte prioriteiten stellen (keuzes maken) en hierover goed communiceren met de burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties (verwachtingenmanagement). Belangrijk element hierbij is een consequente risicobenadering. Wat is de uitkomst van de formule: $R = K \times E$ (Risico = Kans x Effect)? Daarbij gaan wij ons consequent houden aan de vastgestelde prioritering en gaan minder ad hoc handelen. Hiervoor is ambtelijk en bestuurlijk het lef nodig om waar nodig door te pakken maar zeker ook “nee” te zeggen op handhavingsverzoeken. Dat kan dus soms ook leiden tot de situatie waarin de gemeente niets doet. De boodschap is dan: “U moet dit zelf oplossen”.

Communicatiestrategie

- *Voorziet in duidelijke communicatie over de regels:*
We spreken met burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties over regelgeving en bepalen samen hoe de naleving het beste kan worden bevorderd. Communicatie moet afgestemd zijn met en op de doelgroep.
- *Voorziet in duidelijke communicatie over naleving:*
De interactie met burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties en instellingen heeft tot doel om maximale zelfnaleving te stimuleren.
- *Voorziet in duidelijke communicatie over handhaving:*
Ook achteraf, nadat gebleken is dat de regels niet zijn nageleefd, zijn de consequenties duidelijk. Het gaat dan om informeren, waarschuwen, oplossingsstijd geven en afhankelijk van ernst van de overtreding en gedrag van de overtreder zoals omschreven in de landelijke handhavingsstrategie, ook om de inzet van juridische handhaving.

Toezietsstrategie

- *Kent een nalevingsdoelstelling:*
Per doelgroep, per thema en/of per gebied is bekend welk nalevingsniveau we willen bereiken. Dit kan bijvoorbeeld met het benoemen van een nalevingspercentage voortkomend uit controles, enquêtes en andere (digitale) meetinstrumenten.
- *Is informatiegestuurd:*

Per doelgroep, per thema en/of per gebied is bekend wat de problematiek is en wat de impact van het niet naleven van de regel(s) is. Een interventie kan daarmee doelgericht worden ingezet. Tevens gaat deze strategie dwars door/over alle taakvelden heen. Dit resulteert in een integrale en doelgerichte aanpak. Hieraan wordt tevens een praktische budgettering gekoppeld.

Handhavingsstrategie

- *Werkt met een interventieladder- voorlichten, belonen en straffen:*

De landelijke handhavingsstrategie maakt voor de interventies onderscheid naar effect en gedrag van de overtreder. Daar waar de risico's hoog zijn of de overtreder een calculerend gedrag vertoont wordt zwaar ingezet (met slagvaardige juridische dwangmiddelen) maar daar waar het goed gaat laten we ook los. (bijv. koplopers, middenmoters en achterblijvers bij milieucontroles).

- *Wordt consequent toegepast:*

Strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk handhaven blijft nodig. Duidelijk zijn over wanneer en hoe deze interventies worden toegepast helpt bij het stimuleren van de naleving van wetten en regels. Slagvaardig en daadkrachtig kunnen handelen is daarbij een must. De "gereedschapskist" moet daarvoor dan ook op orde zijn. Zo bestaat er de wens om de mogelijkheden rondom het toepassen van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking te optimaliseren in Helmond. Waar het bijvoorbeeld gaat om de naleving van de Wet op de kinderopvang, is het heel effectief om te kunnen zwaaien met een bestuurlijke boete. Wanneer je aan bestuurlijke maatregelen toekomt handhaaf je altijd consequent. Aan de overgang van voorlichten naar formele juridische handhaving moet dan ook altijd een grondige overweging ten grondslag liggen waarbij alle belangen worden meegewogen, individuele en algemene.

Vervolgopdracht 3:

Onderzoeken t.a.v. welke taken, thema's, gebieden we als gemeente in ieder geval een regisserende en uitvoerende rol willen of moeten houden en welke taken we als gemeente willen loslaten.

Hiervoor moeten in ieder geval de volgende vragen worden beantwoord:

- Welke interventiemix(en) kennen en hanteren wij?
- Wat is onze communicatie, toezicht en handhavingsstrategie (inclusief sancties)?
- Welke taken zijn vanuit veiligheid, volksgezondheid en leefbaarheid gezien nu echt belangrijk?
- Welke taken kunnen en willen we loslaten?

6.4. Programma sturing

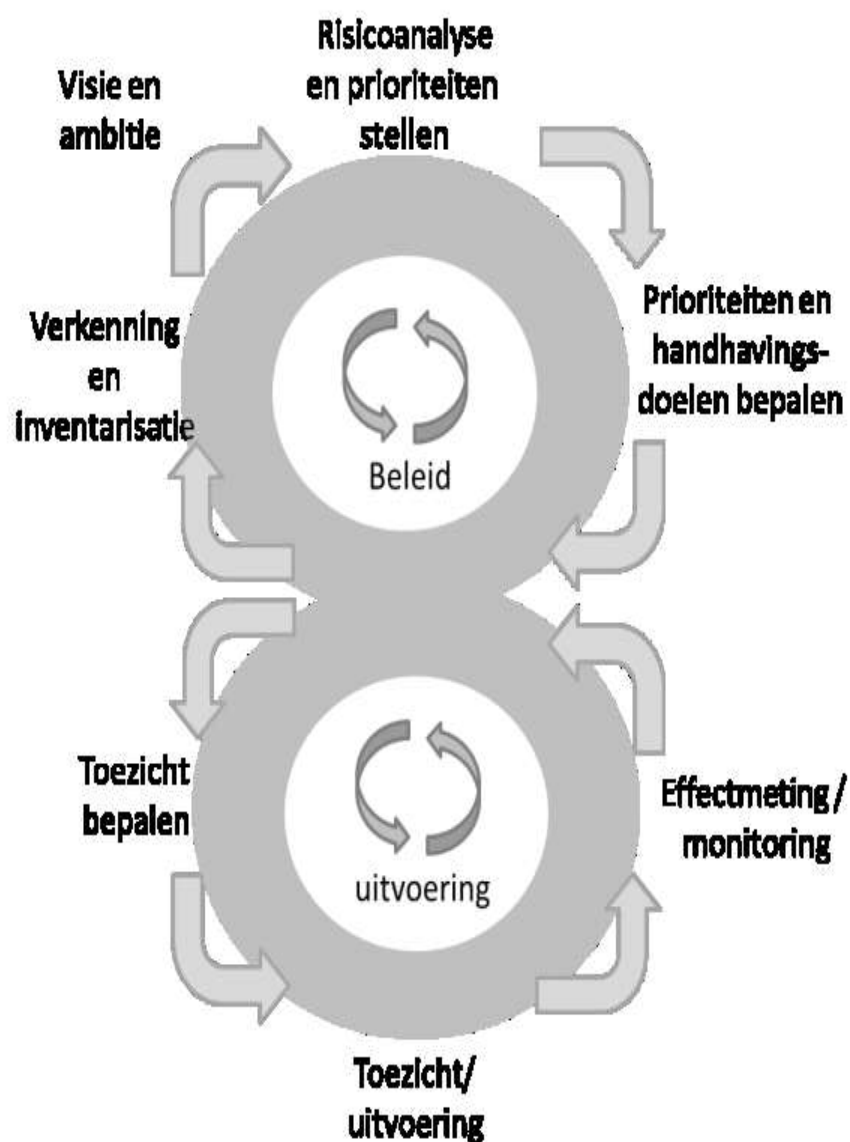
Met een goed dynamisch beeld van de stad blijven we beschikken over juiste en recente informatie om te kunnen sturen. Om op de dynamiek in de samenleving te kunnen anticiperen en reageren, wordt de samenhang tussen strategische doelen en operationele uitvoering meer van belang. We kunnen het ons niet meer veroorloven om bestaand beleid uit te voeren dat vandaag de dag achterhaald is. Het tempo van bijstellen om het goede te doen ligt hoog en vraagt van ons een nalevingsprogramma dat primair gericht is op optimale impact in onze stad.

Stevige programmasturing is van belang om actief regie en samenhang te kunnen organiseren. We zorgen zo:

- Dat de bestuurlijke prioritering zorgvuldig wordt bepaald en vastgehouden;
- Dat de juiste afweging en mogelijke bundeling van interventies wordt gemaakt, zodat ze elkaar versterken;
- Dat de informatiepositie dusdanig wordt versterkt en ingezet om per gebied, thema en/of taakveld het juiste te kunnen doen.

Daarbij wordt de verantwoordelijkheid van burgers, ondernemers en instellingen aangesproken en vergroot. Het is logisch programmasturing in te richten aan de hand van de Big8. De Big8 is het basisconcept van informatiegestuurd werken en kent een dubbele cyclische regelkring.

In onderstaande afbeelding wordt de werking van de Big8 schematisch duidelijk:



Figuur 2: Big8 handhaving

De werking van de Big8 is als volgt:

- (linksboven) De bestuurlijk/strategische kant begint met informatie analyses in de fase verkenning en inventarisatie. Wat zijn onze maatschappelijke opgaven, de problemen die hierbij voordoen en wat willen we daarin bereiken. Aan de hand daarvan kunnen prioriteiten en doelen worden bepaald, wat willen we met toezicht en handhaving bereiken.
- (rechtsboven) Vervolgens moeten we toezicht en handhaving daar in zetten waar de risico's op niet naleven van de regels en/of de nadelige effecten daarvan het grootst zijn. Op basis van het risico (=negatief effect x kans dat de overtreding zich voordoet) kunnen prioriteiten beter worden gesteld. Prioriteitstelling is nodig om handhaving vooral te richten op die burgers, bedrijven of (maatschappelijke)organisaties die daadwerkelijk de grootste risico's vormen.
- (midden) Prioriteiten en capaciteit moeten worden vastgelegd in een uitvoeringsprogramma.
- (linksonder) De uitvoering laat zich eveneens voeden door informatieanalyses, maar dan gericht op de actualiteit en op de werkvoorbereiding. Vervolgens moeten mensen en middelen optimaal worden ingezet. Het is daarbij van belang om alle relevante informatie te gebruiken om sturing te geven en de schaarse handhavingscapaciteit zo doelmatig mogelijk in te zetten.
- (onder) De toezichthouder moet vervolgens ondersteund worden om de informatie bij de uitvoering van het toezicht zo efficiënt mogelijk te gebruiken.
- (rechtsonder) De resultaten van toezicht moeten op een gestructureerde manier worden geregistreerd om monitoring en effectmeting te kunnen waarborgen.
- (linksboven) Met de gegevens uit de monitoring kan worden geëvalueerd of de juiste doelen en prioriteiten zijn gesteld. Dit is zeer van belang om het handhavings- of nalevingsbeleid af te stemmen op de ontwikkelingen in de samenleving.
- (boven) Tot slot, en als begin van een nieuwe regelkring kan het nalevingsbeleid opnieuw worden vastgesteld.

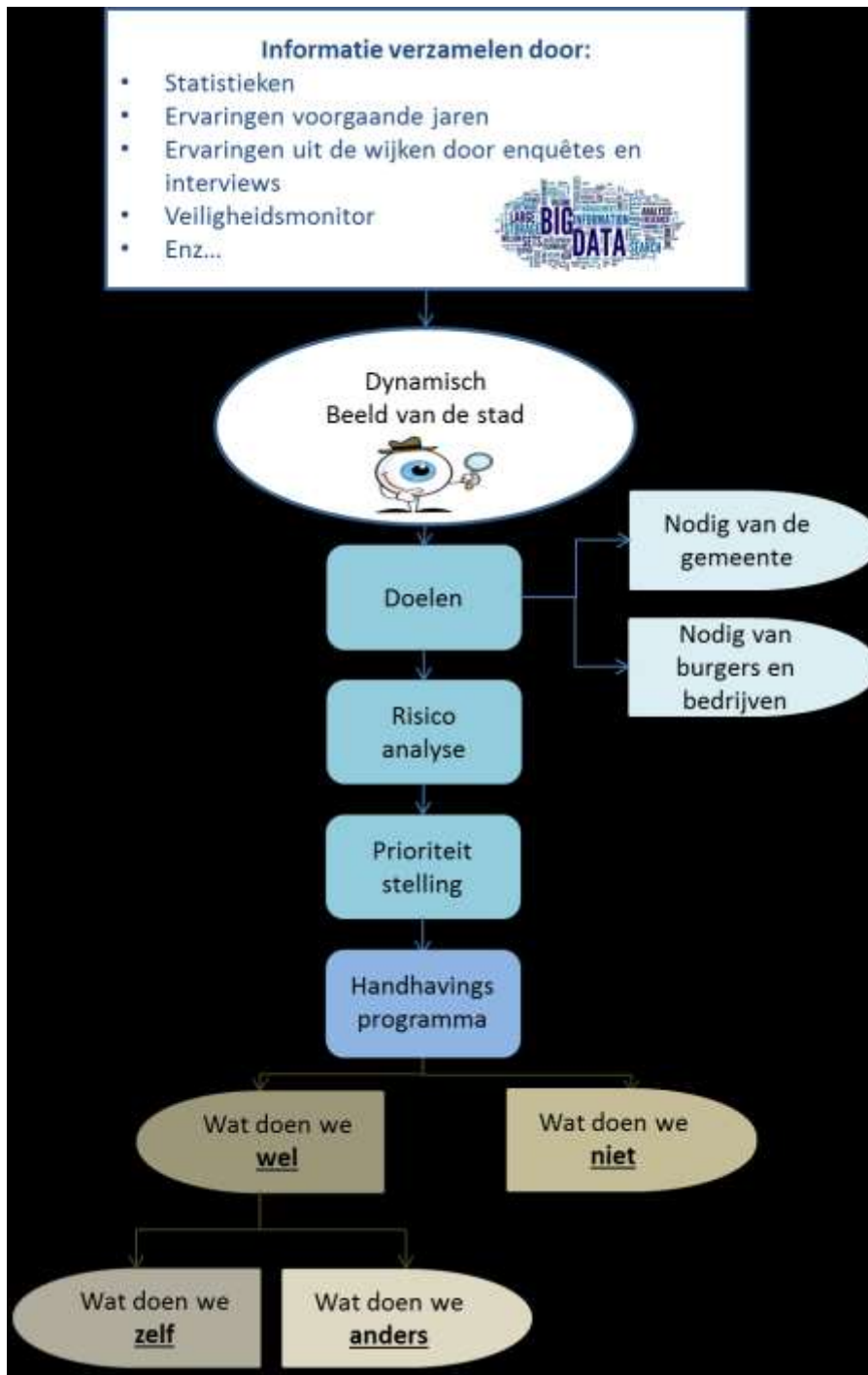
Het strategische, tactische en operationele niveau heeft belang bij het goed vastleggen, koppelen en hergebruiken van de data/informatie die verzameld wordt. Door vanuit verschillende systemen informatie aan elkaar te koppelen krijg je voor de verschillende fases de benodigde kennis om efficiënter en effectiever te zijn. Het gaat dus om het systematisch verzamelen, veredelen, analyseren en delen van informatie.

Vervolgopdracht 4:

Vastleggen van een effectieve Big8. Hierbij moet geborgd worden:

- Hoe de doelen worden bepaald en vastgelegd?
- Hoe de risico's worden bepaald en vastgelegd?
- Hoe de prioriteiten worden gesteld en vastgelegd?
- Hoe de doelen, risico's en prioriteiten worden omgezet in concrete acties en hoe deze worden vastgelegd (Uitvoeringsprogramma naleving)?
- Hoe en door wie de interventies worden uitgevoerd. Hoe wordt dit vastgelegd?
- Hoe en wat er wordt gemonitord en hoe dit wordt vastgelegd?
- Hoe en door wie wordt er geëvalueerd en bijgesteld en hoe wordt dit vastgelegd?

Op de volgende pagina is een figuur opgenomen die in procesvorm laat zien hoe we, op basis van de genoemde uitgangspunten in de voorgaande paragrafen, invulling kunnen gaan geven aan de noodzakelijke prioritering.



Figuur 3: Voorbeeldproces t.a.v. prioritering

6.5. Innovatie en creativiteit

Bij het ontwikkelen van een nalevingsvisie is het, zeker hier in de Brainportregio, bijna vanzelfsprekend, om ook innovatief te denken, te handelen en nieuwe oplossingen toe te passen. Dit kan samen met bijvoorbeeld de creatieve industrie, onderwijsorganisaties, bedrijfsleven, zorginstellingen, onderzoeksorganisaties.

Aandacht hebben voor (technologische) innovaties en ontwikkelingen op het terrein van naleving is van belang. Alhoewel de hiervoor omschreven nieuwe benadering al veel aspecten bezit van een vernieuwende benadering is het ook goed om te kijken naar innovatieve voorwaarden dan wel mogelijkheden welke nu of in de toekomst beschikbaar of gezamenlijk te ontwikkelen zijn.

Een eerste voorwaarde is goed geoutilleerd personeel dat zowel op locatie als ook achter het bureau dezelfde werkzaamheden kan uitvoeren. Een voorwaarde daarvoor is tijd- en plaats onafhankelijk kunnen werken. Verder is de inzet van middelen zoals een goede interne en externe registratie van gegevens (data- en procesgestuurde naleving), survey, veldonderzoek, causaal-statistisch modelleren en eventuele expertsessies. Gegevens uit data-gestuurde naleving en monitoring kunnen hierbij nu en in de toekomst mogelijk worden ingezet voor App's (buurtpreventie en publieksmonitor), scanvoertuigen, slimme camera's, meet en regelsystemen met (vrij) raadpleegbare geautomatiseerde rapportages (o.a. ondernemingsdossiers) en andere nieuwe (technologische) innovaties.

Innovatie betekent niet per definitie grote investeringen of ontwikkelkosten. Vaak kunnen bepaalde technieken en of methodieken worden toegepast om het naleefgedrag positief te beïnvloeden. En vaak leveren technologische innovaties ook geld op (meer resultaat in kortere tijd, of minder menselijke capaciteit nodig).

Om burgers meer verantwoordelijkheid te geven in de naleving van regels in hun buurt is het belangrijk dat de gemeente burgers ook meer betreft bij de totstandkoming van de regels.

“De Buurt Stuurt” is daarbij het credo. Resultaten moeten meetbaar en zichtbaar zijn zodat een ieder zijn betrokkenheid en verantwoordelijkheid kan nemen en hierop kan worden aangesproken.

Binnen de landelijke Veiligheidsmonitor wordt jaarlijks aan bewoners de vraag gesteld welke buurtproblemen (leefbaarheidsissues) met voorrang aangepakt moeten worden. De buurtproblemen waaruit bewoners kunnen kiezen variëren hierbij van overlast van drugsgebruik tot aan handel in drugs tot rommel op straat en het bekladden van muren of gebouwen. Voor de gemeente Helmond komt hierbij al jaren dezelfde gekozen wisselende prioriteitstelling door burgers naar voren, namelijk:

1. Hondenpoep;
2. Parkeerproblemen;
3. Te hard rijden.

Bron: Gemeente Helmond, Veiligheidsmonitor 2014.

De inwoners van Helmond geven dus een duidelijk signaal af wat in hun ogen met voorrang aangepakt moet worden.

6.6. Cultuur en competenties

Een vraag die we in de toekomst vaker zullen stellen is ‘waarom doen we dit en waar draagt dit toe bij?’. Dit vraagt een cultuurverandering; regelgeving blijft des overheids, maar moet meer samen met burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties tot stand komen. Daarbij stemmen we af

wie welke verantwoordelijkheid heeft in het naleven. Voor ambtenaren betekent dit dat ze meer vragen naar de bedoeling en minder werken vanuit de huidige taakomschrijvingen die ze hebben.

Ook het maatwerk van interventies vraagt dat je goed van tevoren weet wat je wilt bereiken in contact met burgers/ondernemers. Het spanningsveld tussen 'heldere regels' en 'de naleving lijkt bespreekbaar' vereist een gedragsverandering van de handhaver. Deze spanning op tafel laten en er mee werken, is een kwaliteit die in Helmond ontwikkeld moet worden.

De belangrijkste drive van de groep 'nalevers' is dat iedereen recht heeft op rechtvaardigheid. Dit maakt dat burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties elkaar durven aanspreken op hun gedrag. Daar ligt het fundament van de cultuur voor de groep mensen die zich met naleving bezighouden. Positief naleefgedrag zorgt voor positieve beeldvorming en een beloning. Goed voorbeeld doet goed volgen! Deze drive is wat hen bindt, wat maakt dat ze het werk effectief en met de gepaste houding kunnen doen.

Informatiesturing is een must om het goed kunnen vaststellen van de juiste interventiemix ten behoeve van naleving, te kunnen professionaliseren. Dit vraagt een vitale 'Big8' waarbij de infrastructuur en digitalisering de vertaling van beleid naar uitvoering en vervolgens van evaluatie en vertaling naar nieuw beleid mogelijk maakt. Het vraagt ook wat van de ambtenaren. De juiste informatie vragen / opeisen, gebruiken en terugkoppelen, zijn vaardigheden die nu nog niet vanzelfsprekend zijn.

De integrale afweging om tot een goede interventiemix te komen, vraagt een cultuur waarbij casuïstiek en gezamenlijk geformuleerde doelen centraal staan, en niet zozeer de procedures. De diverse taakvelden waar naleving een onderwerp is, zullen regelmatig met elkaar in gesprek zijn en afstemmen over vraagstukken om zo de juiste interventiemix te kunnen bepalen.

Competenties

De medewerkers op het gebied van naleving/handhaving en toezicht hebben de volgende competenties:

- Een goede verhouding tussen: 'In principe hebben we vertrouwen in mensen' en 'Gezonde argwaan';
- Communicatie experts;
- Kennis van gedragsbeïnvloeding;
- Coachende vaardigheden;
- Analytisch vermogen (informatiegestuurd werken);
- Vermogen om op tijd op te schalen (politiek-/bestuurlijke sensitiviteit);
- Creatief in zoeken naar alternatieve oplossingen;
- Service gericht

Vervolgopdracht 5:

Uitwerken van de gevolgen van deze visie op de invulling van de organisatie-eenheden binnen het organisatieperspectief 'Mensen maken de stad, samen maken we het verschil'.

Hierbij in ieder geval betrekken:

- Onderzoek naar centrale en integrale coördinatie van het totale werkveld mede i.r.t. veiligheid
- Onderzoek naar de mogelijkheid tot het bundelen van alle handhavingstaken;
- Onderzoek naar (on)mogelijkheden van financiële ontschotting tussen de beleidsvelden;
- Onderzoek naar optimalisatie van de samenwerking tussen alle buiten-medewerkers (belastingen, verzekeringen, beheerders, etc.).

Vervolgopdracht 6:

De visie op naleving is tevens een belangrijke basis voor de opdracht ten aanzien van de toekomstvisie van de SSH. Bij de verdere uitwerking hiervan in ieder geval te komen tot::

- een voorstel voor het takenpakket van de SSH
- een voorstel voor een passende regionale schaalgrootte voor de taken van de SSH
- een voorstel over de positie van de SSH als leerwerkbedrijf
- een passende organisatievorm en governance structuur voor het takenpakket van de SSH.

7. Conclusies en vervolg

Deze visie omschrijft de beweging die we willen maken:

Van een focus op handhaving vanuit de diverse taakvelden, naar het gezamenlijk zorgen voor optimale naleving.

We zullen in de toekomst waar mogelijk de regels verminderen, de regels beter bekendmaken en helder en begrijpelijk communiceren. We gaan op basis van een zorgvuldig beeld van de stad (informatiegestuurd) de juiste interventiemix per wijk/buurt/gebied samenstellen. We doen dit in gezamenlijkheid met burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties en zijn gericht op het verbeteren van de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid van de stad.

Dit vraagt van beleidsadviseurs, planvormers, uitvoerders, bestuurders en managers, dat ze een focus hebben op of en hoe we kunnen zorgen dat regels worden nageleefd, en hoe we dit steeds kunnen bijstellen en met elkaar kunnen bepalen wat er nodig is.

We organiseren dit in samenspel op basis van vertrouwen, ontschotten de financiën en professionaliseren onze informatiesturing en informatieanalyses. De medewerkers, die binnen het werkveld werkzaam zijn, ontwikkelen en professionaliseren in deze richting mee.

Vervolg

Om dit voor elkaar te krijgen is een aantal vervolgstappen te nemen:

1. De visie op naleving doorvertalen in de verschillende betrokken eenheden van de nieuwe organisatie.
2. Uitwerken van de eenheid Handhaving en daarin meenemen de financiële ontschotting, de bundeling van taken, het afstoten van bepaalde taken en de versnelling naar technologische innovaties binnen het werkveld.
3. Deze nalevingsvisie doorontwikkelen aan de hand van de hieronder nog eens genoemde vervolgoopdrachten:

Vervolgoopdracht 1:

Aan de slag met de vraag hoe we de vraag van naleefbaarheid en handhaafbaarheid verankerd kunnen krijgen in de processen van totstandkoming van regelgeving en het maken en realiseren van plannen en projecten. Hierbij komen in ieder geval aan de orde:

- Hoe maken we regels naleefbaar en handhaafbaar?
- Hoe zorgen we voor ambtelijke en bestuurlijke bewustwording ten aanzien van de winst van optimalisatie van de mogelijkheden tot naleving?
- Hoe zorgen we voor de bewustwording van naleving bij burgers, ondernemers, en instellingen?
- Wat vraagt dit van onze manier van werken, werkprocessen en beschikbare kennis en kunde inzake optimalisatie gedragsbeïnvloeding?

Vervolgopdracht 2:

Een nadere uitwerking maken van “Het beeld van de stad en informatie gestuurd werken” waarbij in ieder geval aanbod komen de vragen:

- Op welke informatie willen we sturen, welke informatie is relevant?
- Waar komt de informatie vandaan?
- Hoe wordt hij naar een centraal punt doorgeleid?
- Hoe wordt vormgegeven aan het centrale informatiepunt?
- Op welke wijze kunnen/willen we uit de beschikbare informatie kunnen putten?
- Hoe krijgen medewerkers de mogelijkheid informatie tot zich te nemen en/of toe te voegen?
- Hoe gaan we informatie analyseren en veredelen t.b.v. relevante conclusies en concrete acties?
- Hoe kan de informatie tijd- en plaats onafhankelijk beschikbaar komen en worden vastgelegd?
- Hoe kunnen we de rol van burgers, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties borgen in ons beeld van de stad en de vertaling naar beleid, plannen, wet- en regelgeving inrichten?
- Hoe bepalen we of onze gesprekspartner voldoende vertegenwoordiger is van zijn ‘achterban’?

Vervolgopdracht 3:

Onderzoeken t.a.v. welke taken, thema’s, gebieden we als gemeente in ieder geval een regisserende en uitvoerende rol willen of moeten houden en welke taken we als gemeente willen loslaten.

Hiervoor moeten in ieder geval de volgende vragen worden beantwoord:

- Welke interventiemix(en) kennen en hanteren wij?
- Wat is onze communicatie, toezicht en handhavingsstrategie (inclusief sancties)?
- Welke taken zijn vanuit veiligheid, volksgezondheid en leefbaarheid gezien nu echt belangrijk?
- Welke taken kunnen en willen we loslaten?

Vervolgopdracht 4:

Vastleggen van een effectieve Big8. Hierbij moet geborgd worden:

- Hoe de doelen worden bepaald en vastgelegd?
- Hoe de risico’s worden bepaald en vastgelegd?
- Hoe de prioriteiten worden gesteld en vastgelegd?
- Hoe de doelen, risico’s en prioriteiten worden omgezet in concrete acties en hoe deze worden vastgelegd (Uitvoeringsprogramma naleving)?
- Hoe en door wie de interventies worden uitgevoerd. Hoe wordt dit vastgelegd?
- Hoe en wat er wordt gemonitord en hoe dit wordt vastgelegd?
- Hoe en door wie wordt er geëvalueerd en bijgesteld en hoe wordt dit vastgelegd?

Vervolgopdracht 5:

Uitwerken van de gevolgen van deze visie op de invulling van de organisatie-eenheden binnen het organisatieperspectief ‘Mensen maken de stad, samen maken we het verschil’.

Hierbij in ieder geval betrekken:

- Onderzoek naar centrale en integrale coördinatie van het totale werkveld mede i.r.t. veiligheid
- Onderzoek naar de mogelijkheid tot het bundelen van alle handhavingstaken;
- Onderzoek naar (on)mogelijkheden van financiële ontschotting tussen de beleidsvelden;
- Onderzoek naar optimalisatie van de samenwerking tussen alle buiten-medewerkers (belastingen, verzekeringen, beheerders, etc.).

Vervolgopdracht 6:

De visie op naleving is tevens een belangrijke basis voor de opdracht ten aanzien van de toekomstvisie van de SSH. Bij de verdere uitwerking hiervan in ieder geval te komen met:

- een voorstel voor het takenpakket van de SSH
- een voorstel voor een passende regionale schaalgrootte voor de taken van de SSH
- een voorstel over de positie van de SSH als leerwerkbedrijf
- een passende organisatievorm en governance structuur voor het takenpakket van de SSH.