



VERGUNNING

Masterthesis: Integraal handhaven binnen de horecasector

Teams, leren en een kwaliteitsslag onder dezelfde vlag

Martin Kouwenhoven (252993)
Paul Penders (266720)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Eerste lezer: Dr. V.M.F Homburg
Tweede lezer: Dr. A. van Sluis
Datum: December 2007





Samenvatting

In dit onderzoek staat de samenwerking tussen verschillende (handhavende) actoren binnen het proces van integrale handhaving in de horecasector centraal. Met het oog op rampen als de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam ontstond de overtuiging dat handhavingsactiviteiten stevig dienden te worden doorgelicht en daar waar mogelijk verbeterd.

In een rapport met de titel “*Openbare inrichtingen à la carte*” (2001) constateert de werkgroep MDW (Marktwerking, deregulering en wetgeving) een duidelijk knelpunt met betrekking tot de organisatie en werkwijze van gemeenten en handhavers. Zo moeten ondernemers zich wenden tot verschillende diensten en afdelingen van gemeenten voor verschillende vergunningen. Deze diensten blijken vaak niet op de hoogte te zijn van de verschillende processen die de ondernemer allemaal apart moet doorlopen.

Als aanzet tot het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering en afstemming van handhavingsactiviteiten (tussen verschillende handhavers) zijn er diverse onderzoeken opgestart. Een van de belangrijkste conclusies die hieruit volgde was dat door handhavers en andere publieke organen met elkaar samen te laten werken deze van elkaar kunnen leren zodat zij daar waar nodig elkaars handhavingsactiviteiten (bij) kunnen sturen.

Het zogenoemde integreren van handhavingstaken (ofwel integraal handhaven) wordt in het rapport *Integrale handhaving: een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen* (Bekkers et al. 2002) gedefinieerd als, “*het bewust samenbrengen van handhavingsactiviteiten van verschillende handhavers zodat er een samenhangend geheel ontstaat waarbinnen de afzonderlijke handhavingsinspanningen voor de doelgroep [als zijnde de gehandhaafden] niet meer te herkennen zijn*” (Bekkers et al., 2002).

Het lijkt er op dat integraal handhaven als begrip voet aan de grond heeft gekregen maar dat er aan de kwaliteit van integrale handhaving in veel gevallen echter nog veel kan worden verbeterd. Het idee achter leren binnen het handhavingsproces is afkomstig uit het rapport van de Commissie Michiels (1998) en houdt in dat men door samen te werken van elkaar kan leren en dat men al samenwerkende (en dus lerende) eigen inzichten en handelwijzen kan verbeteren, hetgeen de kwaliteit van het handhavingsproces uiteindelijk ten goede zou kunnen komen

Veel literatuur en rapportages wijzen weliswaar op de mogelijkheid en het belang van leren binnen handhavingsteams, maar slechts zelden wordt er ingegaan op de vraag welke mogelijkheden er precies zijn voor handhavers om van elkaar te leren zodat de kwaliteit van handhaving verbetert. Het onderzoek heeft tot doel om deze lacune in te vullen.

Dit heeft het uitgangspunt gevormd voor het onderzoek. Om het onderzoeksonderwerp in te perken is ervoor gekozen om de focus te leggen op handhaving binnen de horecasector. De centrale doelstelling van



het onderzoek valt te omschrijven als het vinden van een antwoord op de vraag op welke wijze er in multidisciplinaire handhavingsteams van elkaar kan worden geleerd zodat dit leidt tot een verbeterde integratie van handhavingsactiviteiten en kwaliteit van integrale handhaving.

Hierbij wordt de kwaliteit van handhaving opgevat als het verbeteren van signalering en sanctionering van mogelijke overtredingen door handhavers. Daarnaast is de afstemming en doorlooptijd van de handhaving naar de ondernemer toe een determinant voor de kwaliteit van handhaving. Wanneer deze handhaving als een goed werkend geheel beschouwd wordt dat minder tijd in beslag neemt, is aan dit streven naar kwaliteit voldaan.

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag is een conceptueel model ontwikkeld dat bestaat uit 5 fases van handhaving (beleidsontwikkeling, preventie, signalering, oordeelsvorming en sanctionering van handhaving) en 5 aspecten van leren (communicatie, dialoog van leren, omgang met fouten, non-competitie en vertrouwen).

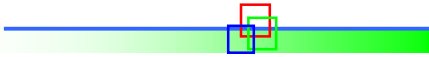
Dit conceptuele model is vervolgens als analytisch instrument gebruikt voor de analyse van bestaande bronnen en een drietal uitgevoerde case-studies. Case-studies in respectievelijk de gemeenten Gouda en Rotterdam en een pilotcase in de gemeente Zoetermeer. Deze case studies zijn uitgevoerd door gebruik te maken van bestaande bronnen en het uitvoeren van persoonlijke interviews met personen die betrokken zijn bij het handhavingsproces binnen de horecasector.

De analyse van de drie cases heeft aanleiding gegeven tot het trekken van de volgende conclusies:

Voor het optreden van leergedrag tussen actoren die bij het handhavingsproces zijn betrokken, is het van groot belang dat er met het oog op leren een drietal aspecten in het oog wordt gehouden. Ten eerste is dat een structurele en intensieve communicatie tussen de partijen die bij het integrale handhavingsproces zijn betrokken. Deelnemers aan het proces moeten bereid zijn om energie in het initiatief tot integratie te steken en moeten er tevens niet voor terugdeinzen om buiten bestaande kaders en routines te denken.

Handhavers blijken in meerdere gevallen deel te nemen aan een (onbewuste) dialoog van leren. Als gevolg van deze dialoog kunnen taken en activiteiten op elkaar worden afgestemd en kan de overlap die er op dit moment soms bestaat tussen de handhavingsactiviteiten van verschillende handhavers worden teruggedrongen.

Bij een goede opzet van het integrale handhavingsproces lijkt het erop dat de aspecten communicatie en de dialoog van leren worden versterkt door vertrouwen, transparantie en persoonlijk contact tussen actoren. Communicatie en de dialoog van leren kunnen op hun beurt het vertrouwen tussen betrokken actoren toe doen nemen waardoor het integrale handhavingsproces in een opwaartse spiraal kan geraken daar waar het gaat om het slaan van een kwaliteitsslag.



Uit de onderzochte cases blijkt dat de signaleringsfase binnen het handhavingsproces al met grote regelmaat profiteert van de integratie van handhaving. Signaaltoezicht en het voor elkaar waarnemen en daar waar mogelijk afhandelen van handhavingsissues maakt al regelmatig deel uit van de handhavingspraktijk. Het integreren van sanctionering van overtredingen lijkt wenselijk te zijn, maar is vanwege juridische beperkingen op het gebied van wet- en regelgeving nog niet haalbaar te achten. De last die de handhaving op ondernemers uitoefent lijkt met het integreren van handhavingstaken af te nemen, maar wordt, mede als gevolg van een ietwat dwarse opstelling van ondernemers, niet door iedereen erkend. Dat er echter op dit punt winst is behaald lijkt duidelijk

Integrale handhaving is in alle gevallen een haalbaar doel op organisatorisch niveau maar lijkt te vallen of staan bij de motivatie en de inzet die door handhavers aan het integrale handhavingsinitiatief wordt verbonden. Zodra deze bewustwording bij de handhavers tot stand komt neemt de integratie van handhaving een vlucht.

Aanvullend zou een vervolgstap in het verder integreren van het integrale handhavingsproces eruit kunnen bestaan om de mogelijkheid aan te grijpen om landelijk optredende handhavers zonder een sterke lokale binding zoals de Belastingdienst, Arbeidsinspectie of de Voedsel en Warenautoriteit vanuit de lokale handhavingspraktijk bij het handhavingsproces te betrekken. Wanneer dit positief verloopt zou dit een nieuwe stap kunnen zijn in het verbeteren van de kwaliteit van integrale handhaving.



Voorwoord

Dit onderzoek is tot stand gekomen in het kader van onze afstudeeropdracht voor de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Voor u ligt het eindresultaat van een onderzoek dat zowel in aantal pagina's als tijdsspanne een grote omvang heeft weten te bereiken. Met de afronding van deze scriptie is een periode afgerond waarin wij met (doorgaans) veel plezier de opleiding Bestuurskunde hebben doorlopen. Een opleiding die ons met vele mensen in contact heeft gebracht en ons op vele (exotische) plaatsen heeft doen aanbellen. Wij schromen niet om een woord van dank uit te spreken aan diegenen die direct danwel indirect hebben bijgedragen aan het volbrengen van deze mooie periode

Als eerste gaat onze speciale dank uit naar onze scriptiebegeleider en eerste lezer de heer Homburg. Onze samenwerking heeft aangetoond dat aan werkelijk alles een einde kan komen. Daarnaast danken wij onze tweede lezer de heer Van Sluis voor een korte maar krachtige samenwerking. Verder gaat onze dank uit naar alle respondenten en een ieder zonder wiens medewerking het onmogelijk was geweest om ons onderzoek uit te voeren

De masterthesis, als product van een tweekoppige samenwerking, is echter niet compleet zonder een individueel dankwoord namens ons, de auteurs van deze masterthesis.

Paul

Ik wil als eerste mijn ouders, Marion, Bobbie en de dames bedanken voor de steun, het enthousiasme en de motivatie die ik van hun heb mogen ontvangen gedurende mijn studie, grote klasse! Bedankt ook familie voor interesse, inspiratie en kerstdiners.

Daarnaast wil ik mijn huisgenoten Etienne en Martijn, mannen van de Kregelstraat, bedanken voor hun voorbeeldfunctie en het zorgdragen voor de nodige ontspanning. Een woord van dank aan De Club van 4 voor een hete, hilarische en baanbrekende scriptiezomer op de campus te Woudestein. Tot slot: bedankt vrienden en teamgenoten voor steun, inspiratie en een onvergetelijke studententijd in- en rondom Rotterdam.

Martin

Mijn ouders en broer wil ik bedanken voor hun ondersteuning op veel gebieden. Na weken vol tiepwerk was de thuissituatie altijd een perfecte plek om te ontspannen. Zij gaven mij de gelegenheid om te studeren, maar ook veel plezier te hebben van de zaken die ik naast mijn studie heb gedaan. Een betere studententijd kan ik mij niet bedenken, waarvoor dank!

Daarnaast wil ik mijn vrienden bedanken voor de fantastische studententijd die ik met hen heb beleefd. Van "studiereizen" tot de vele memorabele momenten die op werkelijk elk tijdstip van de dag en de week plaats hebben gevonden. Ook jullie bedankt voor de mooie ervaringen die later als heldenverhalen verteld zullen worden.

Een woord van dank gaat ook uit naar mijn vriendin Ilse die mij op meerdere vlakken met de studie geholpen heeft. Maar vooral ook naast de studie zorg(de) je voor de noodzakelijke afleiding. Bedankt.

Klaar!

Paul & Martin
December 2007



Inhoudsopgave

Lijst van figuren en tabellen	1
HOOFDSTUK 1 OPZET EN PROBLEEMSTELLING	2
1.1 Inleiding	2
1.2 Probleemanalyse	3
1.3 Afbakening onderzoek	5
1.4 Doel- en vraagstelling	6
1.5 Methode van onderzoek	9
1.6 Wetenschappelijke relevantie	11
1.7 Opzet van het onderzoek	11
HOOFDSTUK 2 INTEGRALE HANDHAVING	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Wet- en regelgeving als basis	13
2.3 Problemen met handhaven	14
2.4 De problematiek op hoofdpunten	14
2.5 Actoren binnen het handhavingsproces	15
2.6 Handhaven op drie niveaus	16
2.7 Verschillende lokale beleidsterreinen	16
2.8 Integraal handhaven als oplossing	17
2.9 Niveaus van handhaven en integratie	18
2.10 Synthese	21
HOOFDSTUK 3 LEREN, TEAMS EN DE KWALITEIT VAN INTEGRALE HANDHAVING	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Het functioneren van teams	23
3.2.1 Teams	23
3.2.2 Factoren voor een effectief team	24
3.3 Teams en tegenstrijdigheden	26
3.4 Multidisciplinaire teams	28
3.5 Nadelen van multidisciplinaire teams	30
3.6 Teams en hun multidisciplinaire meerwaarde	31
3.7 Leren	32
3.7.1 Leren: een begripsverkenning	33
3.7.2 Het afstemmen van gedachten en inzet	33
3.7.3 Non-competitie	35
3.7.4 Dialoog van leren	35
3.7.5 Omgaan met fouten	36
3.7.6 Vertrouwen	36
3.8 Kwaliteit van integrale handhaving	37
3.8.1 Proces en output	38
3.8.2 Kwalitatief handhaven binnen het onderzoek	38
3.9 Teams, leren en de kwaliteit van handhaven	39
3.9.1 Integrale handhaving en teams	40
3.9.2 Integrale handhaving en leren	41
3.9.3 Teams, leren en de kwaliteit van integrale handhaving samengevoegd	42
HOOFDSTUK 4 HET GEÏNTEGREERDE MODEL VAN HANDHAVEN	44
4.1 Inleiding	44
4.2 Leren binnen handhaven	44
4.3 Vijf fasen van handhaving	45

4.4	Twee niveaus	46
4.5	Een geïntegreerd model	47
4.6	Werkwijze van het model	48
4.7	Operationalisering	49
4.8	De rol van teams	52
4.9	De rol van kwaliteit van integrale handhaving	53
4.10	Het algemene doel van het handhavingsmodel	53
HOOFDSTUK 5 OPBOUW EN ANALYSE VAN DE CASES		55
5.1	Inleiding	55
5.2	De casebeschrijving	55
5.3	Methode en opbouw van analyse	56
HOOFDSTUK 6 DE GOUDSE CASE		58
6.1	Geschiedenis en ontwikkeling van handhaving in Gouda	58
6.2	De betrokken partijen	59
6.3	Handhavingsactiviteiten	61
6.4	Integraal handhaven in Gouda	62
6.4.1	Beleid en uitvoering van handhaving	62
6.4.2	De vijf fases van handhaving	63
6.5	De vijf aspecten van leren	64
6.5.1	Communicatie	64
6.5.2	Dialogoog van leren	67
6.5.3	Competitie	68
6.5.4	Omgang met fouten	69
6.5.5	Vertrouwen	70
6.6	Leren in de Goudse case	70
6.7	Aanvullende aspecten van leren	73
6.8	De kwaliteit van handhaven	74
6.9	De Goudse case: conclusie	75
HOOFDSTUK 7 DE ROTTERDAMSE CASE		78
7.1	Geschiedenis en ontwikkeling van handhaving in Rotterdam	78
7.2	De betrokken partijen	80
7.3	Handhavingsactiviteiten	82
7.4	Overlegvormen	84
7.5	Integraal handhaven in Rotterdam	86
7.5.1	Beleid en uitvoering van handhaving	86
7.5.2	De vijf fases van handhaving	87
7.6	De vijf aspecten van leren	89
7.6.1	Communicatie	89
7.6.2	Dialogoog van leren	93
7.6.3	Competitie	94
7.6.4	Omgang met fouten	95
7.6.5	Vertrouwen	95
7.7	Leren in de Rotterdamse case	96
7.8	Aanvullende aspecten van leren	100
7.9	De kwaliteit van handhaven	101
7.10	De Rotterdamse: conclusie	102
HOOFDSTUK 8 PILOTCASE: ZOETERMEER		105
8.1	Inleiding	105
8.2	Geschiedenis en ontwikkelen van handhaving in Zoetermeer	105
8.3	De betrokken partijen	106

8.4	Handhavingsactiviteiten	106
8.5	Integrale handhaven in Zoetermeer	107
8.5.1	Beleid en uitvoering van handhaving	107
8.5.2	De vijf fases van handhaving	108
8.6	De vijf aspecten van leren	109
8.6.1	Communicatie	109
8.6.2	Dialoog van leren	109
8.6.3	Competitie	109
8.6.4	Omgang met fouten	110
8.6.5	Vertrouwen	110
8.7	Leren in Zoetermeer	110
8.8	De kwaliteit van handhaving	111
8.9	De case Zoetermeer: conclusie	111
HOOFDSTUK 9 CROSS CASE ANALYSE		113
9.1	Inleiding	113
9.2	De vijf aspecten van leren	113
9.2.1	Communicatie	113
9.2.2	Dialoog van leren	115
9.2.3	Competitie	116
9.2.4	Omgang met fouten	117
9.2.5	Vertrouwen	117
9.3	De kwaliteit van handhaving	118
9.4	Aanvullende aspecten van leren	119
9.5	Beantwoorden van deelvragen	120
9.5.1	Hoe wordt samenwerking in multidisciplinaire handhavingsteams vormgegeven?	121
9.5.2	In welke mate wordt er in de handhavingspraktijk door actoren van elkaar geleerd?	122
9.5.3	Welke aanpassingen kunnen er worden gedaan om leren in de praktijk van het handhaven te versterken	124
HOOFDSTUK 10 CONCLUSIE		127
10.1	Inleiding	127
10.2	Overzicht van deelvragen	127
10.3	De centrale onderzoeksvraag	130
Literatuurlijst		135
Bijlage 1 Respondentenlijst per case		137

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1	Vormen van integrale handhaving	19
Figuur 2	Het geïntegreerde model van integraal handhaven	47
Figuur 3	Grafische weergave van beschrijving en analyse	56

Tabellen

Tabel 1	Overzicht van de bij handhaving betrokken partijen binnen de Gemeente Rotterdam	81
Tabel 2	Partijen betrokken bij integrale handhavingsacties binnen de Gemeente Rotterdam	83
Tabel 3	Speerpunten en verantwoordelijken binnen de Zoetermeerse handhaving	107



Hoofdstuk 1 Opzet en probleemstelling


1.1 Inleiding

De laatste jaren is er in toenemende mate aandacht geweest voor de problematiek omtrent handhaving van openbare gelegenheden. Deze brede aandacht, welke in feite begon na de tragische Nieuwjaarsbrand in café 't Hemeltje in Volendam in het jaar 2001, leidde op basis van verschillende onderzoeken tot de bevinding dat de samenwerking tussen de verschillende handhavende instanties en de gehandhaafde (de horecaondernemer) aan de basis had gelegen van deze tragedie. Daarnaast bleek het zo te zijn dat ook de samenwerking tussen de verschillende handhavers onderling veel beter had kunnen zijn. Het handelen van handhavende instanties zoals brandweer, politie of de milieudienst wordt beïnvloed door hun eigen opvattingen over handhaving alsmede de mogelijkheden en bevoegdheden die zij hebben om handelend op te treden binnen het handhavingsproces. Dit heeft in de loop der tijd geleid tot een breed scala aan handhavende instanties met elk hun eigen inzichten, taken en bevoegdheden. Om ernstige incidenten zoals de cafébrand in Volendam in de toekomst te voorkomen wordt er gewezen op een betere afstemming van handhavingsactiviteiten tussen deze handhavende actoren. In dit onderzoek staat dan ook de vraag centraal hoe de samenwerking tussen verschillende handhavers met verschillende disciplinaire achtergronden kan worden verbeterd en in welke mate het leren omgaan met elkaars inzichten en achtergronden hier een rol bij kan spelen.

Over het onderwerp van integrale handhaving is de afgelopen jaren, en dan met name na rampen zoals de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand Volendam, massaal gepubliceerd. Zowel op gemeentelijk, regionaal als op rijksniveau zijn tal van publicaties en nota's verschenen die allemaal tot doel hebben om (lokale) handhavingsactiviteiten beter op elkaar af te stemmen en zodoende de kwaliteit van de handhaving te verbeteren.

Een voorbeeld van een handhavingsinitiatief vanuit het Rijk is bijvoorbeeld het rapport dat in 1998 verscheen van de hand van de commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving onder de titel 'Handhaven op niveau'. Doel was om als het ware aanknopingspunten te bieden voor een verbetering van handhaving op lokaal niveau. De conclusie van dit rapport was dat er ten eerste vooral winst valt te behalen daar waar het gaat om de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken instanties en door, ten tweede, de handhaving zelf verder te professionaliseren. Door overheden en andere publieke organen met elkaar samen te laten werken, zo is het idee, zouden deze van elkaar kunnen leren en daar waar nodig elkaars activiteiten (bij) kunnen sturen.

Naar aanleiding van het rapport 'Handhaven op niveau' is er een stuurgroep ingesteld die zich met dit vraagstuk heeft beziggehouden en tot doel had om het geformuleerde handhavingsstreven dusdanig te concretiseren dat het toepasbaar zou worden op lokaal niveau. Volgens dit rapport wordt de noodzaak van samenwerking in de praktijk van het handhaven namelijk in lang niet alle gevallen gezien. Het rapport zegt



hierover: “*Van een goede, structurele informatie-uitwisseling is op veel gebieden geen sprake. Men kent voorts niet alleen elkaars informatie, maar ook elkaar onvoldoende*” (Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998).

1.2 Probleemanalyse

De laatste jaren is er op het gebied van integrale handhaving en het vormgeven daarvan zoals gezegd veel gepubliceerd. Dit heeft geleid tot een breed scala aan rapportages waarin niet alleen oplossingen worden gegenereerd maar in de eerste plaats ook wordt gekeken naar de problematiek die aan integraal handhaven kleeft.

Het rapport “*Veilig geregeld; een praktijkonderzoek naar tekortkomingen in veiligheidsregelgeving*” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2002) is in dit kader het vermelden waard. In dit rapport komen wederom de voorbeelden van Volendam en Enschede naar voren. Hoewel veel mensen van mening zijn dat de oorzaak van deze gebeurtenissen zou liggen in het feit dat de door de overheid gestelde regels om veiligheid te waarborgen niet zouden zijn nageleefd, klonken er vanuit de praktijk steeds meer geluiden dat het in voorkomende gevallen moeilijk, soms zelfs onmogelijk, was aan de gestelde eisen te voldoen, aangezien er sprake was van tegenstrijdige regelgeving (waar bijvoorbeeld horecaondernemers vervolgens maar mee om moesten leren gaan). Op verzoek van de Taskforce ‘Slagen voor Veiligheid’ is als reactie hierop onder leiding van het Ministerie van Justitie de wet- en regelgeving met betrekking tot de veiligheid van publieke ruimtes zoals de horeca doorgelicht. Het eindrapport geeft een inzicht in de knelpunten die er op het gebied van wet- en regelgeving aangaande publieke veiligheid bestaan.

De meest algemene knelpunten die uit het rapport naar voren komen zijn in een aantal verschillende typen onder te verdelen (BZK, 2002):

- Knelpunten m.b.t. tekortkomingen in de regelgeving
- Knelpunten m.b.t. complexiteit/ontoegankelijkheid van regelgeving
- Knelpunten m.b.t. beleidsruimte/beoordelingsruimte
- Knelpunten m.b.t. moeilijke adresseerbaarheid van wet- en regelgeving
- Knelpunten m.b.t. ongecoördineerde uitvoering van regelgeving

Ook de werkgroep MDW (Marktwerking, deregulering en wetgeving) Openbare Inrichtingen gaat in haar rapport “*Openbare inrichtingen á la carte*” (2001) dieper in op de knelpunten die er binnen het handhavingproces op kunnen treden. De werkgroep hanteert echter een breder perspectief waarbij zij naast de juridische, ook de organisatorische kant van handhaving onder de loep neemt. De werkgroep onderscheidt een aantal knelpunten waarvan de volgende twee de belangrijkste zijn:



- Knelpunten op het terrein van wetgeving, te weten onduidelijke en versnipperde wetten en regels, het ontbreken van eenduidige terminologie, verschillende wetgeving voor verschillende soorten openbare inrichtingen, afstemmingsproblemen tussen gemeentelijke regelgeving en rijksregelgeving, beperkingen in de mogelijkheden gegevens tussen diensten uit te wisselen en een onduidelijke basis voor de politie als toezichthouder op openbare inrichtingen.
- Knelpunten met betrekking tot de organisatie en werkwijze van gemeenten en handhavers. Zo moeten ondernemers zich wenden tot verschillende diensten en afdelingen van de gemeenten voor verschillende vergunningen. Diensten zijn vaak niet op de hoogte van de verschillende processen die bij elkaar (moeten) worden doorlopen door ondernemers. Een optimale samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten onderling en tussen gemeenten en handhavers ontbreekt veelal. Ook in de organisatie van de handhaving zijn knelpunten gesignaleerd: het capaciteitsprobleem bij de politie, veelal een gebrekkige samenwerking tussen handhavende instanties onderling en verschillende processen verbaal van handhavende instanties (Werkgroep MDW Openbare Inrichtingen, 2001)

Binnen dit onderzoek zal de focus met name liggen op het uitvoerende aspect van handhaving en de hierboven als laatst genoemde organisatorische achtergrond van deze uitvoering. Harmonisering van wetgeving en het juridische karakter van het handhavingsconcept vallen buiten het perspectief van dit onderzoek en zullen daardoor verder buiten beschouwing worden gelaten.

Zoals gezegd wordt er in de verschillende rapportages niet alleen stilgestaan bij de juridische achtergrond van het handhaven maar ook bij de organisatorische kant die achter het begrip handhaving schuilgaat. Als antwoord op de aangetroffen knelpunten formuleert het rapport “Veilig geregeld” een algemene strategie die zou moeten leiden tot een betere afstemming tussen partijen die zich bezighouden met handhaving:

“Op de medeoverheden rust de verantwoordelijkheid om meer dan thans het geval is zich beter bewust te zijn van de noodzaak van transparantie, heldere communicatie en het afstemmen van werkprocessen in de richting van burgers en bedrijven. Het is zaak dat de overheid betrouwbaar en voorspelbaar opereert. Ook werkprocessen zullen in het kader van de vergunningverlening en de handhaving zoveel mogelijk op elkaar afgestemd moeten worden. Alleen op deze manier kunnen normadressanten ten volle worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid voor de toepassing en de naleving van normvoorschriften” (BZK, 2002).

Oplossingen liggen dus in belangrijke mate in het afstemmen en goed communiceren tussen partijen onderling. Wanneer men in teams gaat samenwerken zou men de grootste knelpunten op dit gebied op moeten kunnen lossen. Het werken in teams zal bijvoorbeeld bij kunnen dragen aan een verbeterde coördinatie van de samenwerking tussen handhavers. Daarnaast zou men, door met elkaar in teams samen te werken, als bijkomend voordeel de tekortkomingen in de wet- en regelgeving en de complexiteit/ontoegankelijkheid van die zelfde wet- en regelgeving mogelijk gezamenlijk aan kunnen pakken.

Binnen dit onderzoek zal het begrip ‘team’ een stap verder worden doorgetrokken. Gezien de veelheid aan handhavers die bij het handhavingsproces betrokken zijn is ervoor gekozen om aan de slag te gaan met de notie van zogenaamde ‘multidisciplinaire teams’. Dit soort teams kenmerkt zich door de verschillende discipline achtergronden die binnen het team verenigd (zullen moeten) worden. In het geval van handhaving valt hierbij te denken aan actoren als politie, brandweer, de milieudienst, de gemeente etcetera. Het is deze multidisciplinariteit die lang niet altijd een negatieve uitwerking op het functioneren van het team hoeft te hebben. Inzicht in elkaars vakgebied en elkaars ervaringen kan voor de afzonderlijke teamleden namelijk even zo goed een positieve uitwerking hebben op hun eigen werkzaamheden omdat vastgeroeste denkbeelden en handelwijzen hierdoor mogelijkwerwijs kunnen worden vernieuwd en daarmee verbeterd.

Samenwerken in multidisciplinaire teams vereist echter wel extra inspanning op onder andere het gebied van communicatie en oordeelsvorming omdat er door teamleden met verschillende discipline achtergronden tot een (enigszins) gedeelde opvatting en werkwijze met betrekking tot, in het geval van dit onderzoek, handhaving moet worden gekomen. Als keerzijde hiervan kan de multidisciplinariteit er eveneens voor zorgen dat kennis bij de afzonderlijke teamleden toeneemt. Wanneer kennis breder wordt gedeeld of leidt tot het aanscherpen van eigen inzichten bij teamleden kan dit de kwaliteit van het handhavingsproces doen verbeteren.

Dit leidt tot het tweede centrale begrip dat binnen dit onderzoek een prominente plaats inneemt. Naast multidisciplinaire teams zal namelijk ook de mogelijkheid tot leren binnen het proces van (integrale) handhaving worden onderzocht. Het idee achter leren binnen het handhavingsproces is afkomstig uit het rapport van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (1998) en houdt in dat men door samen te werken van elkaar kan leren en dat men al samenwerkende (en dus lerende) eigen inzichten en handelwijzen kan verbeteren, hetgeen de kwaliteit van het handhavingsproces uiteindelijk ten goede zou kunnen komen.

Dit onderzoek richt zich vooral op de samenwerking tussen de verschillende handhavende partijen op lokaal niveau. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan. Er zal worden begonnen met het afbakenen van het onderzoeksonderwerp, waarna de probleemstelling en de daarbij behorende deelvragen worden besproken. Vervolgens zal de doelstelling van het onderzoek verder uiteen worden gezet.

1.3 Afbakening onderzoek

Binnen dit onderzoek zal de focus zoals gezegd liggen op integrale handhaving op lokaal niveau. Het regionale en rijksniveau zal daar waar nodig bij het onderzoek worden betrokken maar het voornaamste punt van aandacht zijn de lokale handhavers en de gehandhaafden. Dit betekent dat er onderzoek zal worden gedaan naar de samenwerking tussen partijen die bij het lokale handhavingsproces betrokken zijn. Daarnaast zal er geprobeerd worden om een antwoord te vinden op de vraag in hoeverre partijen met verschillende achtergronden van elkaar kunnen leren zodat de kwaliteit van handhaving wordt verbeterd.

Handhaving is te verdelen in drie domeinen waarbinnen vervolgens weer tal van subdomeinen te vinden zijn. Deze drie domeinen zijn: openbare ruimte, bouw en milieu. De focus zal liggen op het eerste domein, openbare ruimte. Het begrip openbare ruimte is echter een breed begrip. Daarom is ervoor gekozen om dit verder in te kaderen tot de horecasector. Dit betekent concreet dat er binnen een drietal gemeenten gekeken zal worden naar de (integrale) handhaving met betrekking tot de horecagelegenheden in deze steden. De drie steden zijn: Rotterdam, Gouda en Zoetermeer. De selectie van deze drie steden heeft plaats gevonden op basis van de eigenschappen van de steden en de plaats die de horecasector daarbinnen inneemt. Er is gekozen voor een drietal steden die op een aantal gebieden van elkaar verschillen. Deze gebieden zijn: de grootte van het horecabestand (het aantal horecagelegenheden), de grootte van de stad als geheel, de problematiek rond de horecasector en de verschillende aanpak in de steden.

Er is dus onder andere gekeken naar de grootte van het aantal horecagelegenheden van de steden. Zo heeft Rotterdam verreweg het grootst aantal horecagelegenheden van de drie steden. Zoetermeer heeft in vergelijking een stuk minder horecagelegenheden en Gouda valt daar tussenin. Rotterdam is verder ook de grootste stad qua inwoners gevolgd door Zoetermeer en Gouda.

Zoetermeer kent relatief weinig problemen in de horecasector. Gouda kende vooral veel- en ernstige problemen in het verleden. De situatie in Rotterdam is niet eenduidig te beschrijven. In de ene deelgemeente gaat het goed, terwijl een andere deelgemeenten veel problemen kent. Juist deze diversiteit onderscheidt Rotterdam van de andere twee steden.

Ook is er gekeken naar de aanpak in de verschillende steden. Gouda is relatief ver met de integrale handhaving. Al jaren geleden is Gouda begonnen met integrale handhaving. In Rotterdam was men op het moment van dit onderzoek juist bezig om in veel deelgemeenten te starten met integrale handhavingsacties. In weer andere deelgemeenten had men al iets langer ervaring. Bij het begin van dit onderzoek was er in Zoetermeer nog helemaal geen sprake van integrale handhaving. Men handhaafde wel, maar de partijen deden dit afzonderlijk. Deze verschillende manieren om de handhavingsproblematiek aan te pakken waren ook een reden om voor deze steden te kiezen. Door te kiezen voor verschillende steden komen de verschillen van inzicht en invulling van integrale handhaving scherper aan het licht. Het is niet de bedoeling van dit onderzoek om perse te spreken over goede of slechte cases.

1.4 Doel- en vraagstelling

Gezien het grote aantal publicaties over (integrale) handhaving en signalen afkomstig uit de praktijk van het handhaven is er meer dan eens een probleem met de handhaving van wet- en regelgeving en dan met integrale handhaving in het bijzonder. Dit blijkt onder meer uit de eerder genoemde rapportage van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (1998) de geconstateerde knelpunten uit het rapport “Openbare inrichtingen á la carte” en het onderzoek dat door het Ministerie van Justitie op



verzoek van de Taskforce “Slagen voor veiligheid” is uitgevoerd naar afstemmingsproblemen op het gebied van wet- en regelgeving met betrekking tot onder andere handhaving in de horecasector.

Naast het analyseren van deze problematiek zijn er op verschillende bestuurlijke niveaus tal van initiatieven ondernomen om het handhavingsproces verder te stroomlijnen. Hierbij kan worden gedacht aan het initiatief van programmatisch handhaven waarbij vanaf rijksniveau wordt geprobeerd om een regiefunctie te creëren welke de handhaving als geheel in handen neemt om zodoende handhavers en bij handhaving betrokken instanties bij het vervullen van hun handhavingstaken te helpen. De centrale regiefunctie moet daarmee als het ware bijdragen aan de integratie van handhavingsactiviteiten.

De brede bestuurlijke aandacht voor (integrale) handhaving laat, naast de analyse van knelpunten en het aandragen van oplossingen daarvoor, zien dat dit een onderwerp is dat zeer veel aanknopingspunten biedt voor het uitvoeren van nader onderzoek. Onderzoek dat de praktijk van met name integraal handhaven inzichtelijker zal moeten maken. Het lijkt er namelijk op dat integraal handhaven als begrip voet aan de grond heeft gekregen maar dat er aan de kwaliteit van integrale handhaving in veel gevallen nog veel kan worden verbeterd.

Het is dan ook het doel om binnen dit onderzoek verschillende praktijken van integraal handhaven te analyseren, waarbij er vooral aandacht zal worden besteed aan de vraag of, en zo ja hoe handhavingsactiviteiten vanuit verschillende disciplines binnen een enkel handhavingsproces op elkaar (kunnen) worden afgestemd. Binnen het onderzoek zal het handhavingsteam een prominente plaats innemen. Veel handhavingsactiviteiten vinden plaats in onderlinge overlegsituaties waarbij er met een vaste samenstelling van partners wordt overlegd. Het samenwerken in dergelijke teams hoeft echter niet te betekenen dat men puur en alleen met elkaar handhaaft, maar het begrip team geeft wel op een goede wijze de onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid weer die bij succesvol integraal handhaven van grote betekenis kan zijn.

Samengevat is het de doelstelling, en daarmee die van het onderzoek, om de praktijk van integrale handhaving vanuit verschillende handhavingssituaties in beeld te brengen, waarbij er met name zal worden gekeken naar de manier waarop de verschillende handhavingpartners vanuit hun eigen discipline tot afstemming van hun doelstellingen en acties komen. De multidisciplinaire samenwerking zal vervolgens worden aangevuld met het concept van leren. Daarbij staat de vraag centraal hoe er binnen deze vormen van (multidisciplinaire) samenwerking door de betrokken partijen van elkaar kan worden geleerd zodat samenwerking een integrerende en daarmee kwaliteitsverhogende functie kan vervullen als het gaat om handhavingsactiviteiten.



In meer concrete vorm heeft deze doelstelling geleid tot het formuleren van de volgende centrale onderzoeksvraag waar binnen dit onderzoek geprobeerd zal worden een antwoord op te geven:

Op welke wijze kan er in multidisciplinaire handhavingsteams van elkaar worden geleerd zodat dit leidt tot een verbeterde integratie van handhavingsactiviteiten en kwaliteit van integrale handhaving?

De centrale vraagstelling is uiteen te splitsen in een aantal deelvragen welke bij moeten dragen aan een zo compleet mogelijk antwoord op deze centrale onderzoeksvraag. De deelvragen die binnen dit onderzoek aan de orde zullen komen zijn de volgende:

Welke problemen zijn te identificeren bij handhaving?

De reden voor het verschijnen van talloze boeken, publicaties en nota's is het feit dat handhaving het speelveld is van een groot aantal problemen. Alvorens de praktijk van de lokale handhaving te onderzoeken is het van belang op een rij te hebben welke problemen er spelen bij handhaving. Dit biedt de mogelijkheid om binnen dit onderzoek bevindingen uit de praktijk een plaats te geven binnen de bestaande kennis op het gebied van handhaving en op basis hiervan een verantwoorde analyse uit te voeren.

Wat is integrale handhaving?


Voor het verrichten van onderzoek naar integrale handhaving is het essentieel om duidelijk te omschrijven wat wordt verstaan onder integrale handhaving. Zo heeft integrale handhaving een vaste basis, gaat het uit van bepaalde uitgangspunten en zit er ook een bepaalde historie achter. Wat echter ook vaak blijkt is dat er niet gemakkelijk een eenduidige omschrijving is te geven van wat integraal handhaven nu precies inhoudt. Door het begrip integrale handhaving verder uit te werken wordt er een basis gecreëerd voor verdere uitwerking van de problematiek en oplossingen op dit gebied in het vervolg van het onderzoek.

Hoe kan kwaliteit van integrale handhaving worden gedefinieerd?

Als een onderzoeker wil weten op welke wijze de kwaliteit van integrale handhaving kan worden verbeterd is het natuurlijk zaak om duidelijk te stellen wat er wordt verstaan onder de kwaliteit van integrale handhaving. Bij de kwaliteit van integrale handhaving zijn talloze indicatoren te bedenken, maar belangrijker is het om helder te stellen wat nu precies datgene is dat integrale handhaving zijn kwaliteit meegeeft (in andere woorden: Wat ligt er aan de basis van succesvol integraal handhaven)? Een antwoord op deze vraag is van belang omdat dit onderzoek als doel heeft om te onderzoeken hoe multidisciplinaire samenwerking en leren de kwaliteit van integrale handhaving kunnen verbeteren.

Hoe wordt samenwerking in multidisciplinaire handhavingsteams vormgegeven?

Daar waar samenwerking binnen mono-disciplinaire teams op zichzelf al een complexe uitdaging kan zijn, is het komen tot samenwerking in multidisciplinaire teams soms een nog veel moeilijkere taak. De verschillen die er bestaan tussen teamleden vanwege hun verschillende achtergronden zullen moeten



worden samengesmeed tot een werkbare en vruchtbare vorm van samenwerking. Het doel van deze deelvraag is om inzicht te krijgen in de samenwerking binnen multidisciplinaire teams.

In welke mate wordt er in de handhavingspraktijk door actoren van elkaar geleerd?

De samenwerking tussen de verschillende handhavende actoren wordt bekeken vanuit het oogpunt van multidisciplinaire teams. In het bijzonder zal daarbij gelet worden op de mate waarin deze actoren ook daadwerkelijk van elkaar leren. Met andere woorden: de manier waarop zij inzichten, ervaringen etc. van andere actoren tot zich nemen en op basis hiervan hun eigen handelen aanpassen. En ook de factoren die hierbij een rol spelen. Om tot een antwoord te komen op deze deelvraag worden binnen een drietal handhavingscases het leergedrag tussen handhavende actoren onderzocht.

Welke aanpassingen kunnen er worden gedaan om leren in de praktijk van het handhaven te versterken?

Op basis van de twee bovenstaande deelvragen zal er worden gekeken naar de manier waarop er binnen de praktijk van het handhaven aanpassingen kunnen worden doorgevoerd om zowel het leergedrag tussen afzonderlijke handhavers als binnen het handhavingsproces als geheel te versterken. De antwoorden op de vierde en vijfde deelvraag zullen als basis dienen om tot een antwoord op deze zesde en laatste deelvraag te komen.

1.5 Methode van onderzoek

Het onderzoek kenmerkt zich door zijn exploratieve karakter. Er zal binnen het onderzoek worden toegewerkt naar een beschrijving van de empirie van het integraal handhaven waarbij naast een beschrijving ook een koppeling met theoretische concepten zal worden gemaakt om op die manier een antwoord te kunnen formuleren op de centrale onderzoeksvraag.

Het onderzoek is dan ook empirisch-analytisch van aard. Dit houdt in dat er op het gebied van integrale handhaving, (multidisciplinaire) teams en leren zal worden geprobeerd om een beschrijving van de praktijk van integrale handhaving te geven. Daarbij zal in het bijzonder worden gekeken naar de aanknopingspunten die hieruit naar voren komen en die als basis kunnen dienen voor het verbeteren van de kwaliteit van integrale handhaving.

De centrale vraagstelling zal op een tweetal manieren worden onderzocht. In de eerste plaats zal er informatie worden verzameld op basis van bestaande literatuur en andere geschreven bronnen. Hieronder valt als eerst het onderzoeken van bestaande literatuur. Uit deze bronnen worden concepten geselecteerd die passen binnen het onderzoek naar integrale handhaving. Daarnaast spelen bestaande rapportages over handhaving, en dan integrale handhaving in het bijzonder, een belangrijke rol bij het verzamelen van informatie.

De tweede belangrijke bron van informatie binnen het onderzoek is het interview. Tijdens de interviews is er betrokkenen gevraagd naar hun ervaringen met (integrale) handhaving en hun ideeën over leren binnen

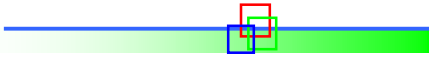


multidisciplinaire teams die werkzaam zijn op het gebied van integrale handhaving. Dit houdt in dat er geen specifieke set van vragen is die aan de respondenten gesteld wordt. Verschillende respondenten en verschillende situaties kunnen namelijk andere bewoordingen en een andere manier van vragen vereisen. Ook geeft een kwalitatief interview voldoende ruimte voor informatie zoals eigen ervaringen en verhalen. Verder heeft een open interview het voordeel dat het een grotere mate van variëteit aan data kan opleveren. De respondent is immers niet gehouden aan vooraf bepaalde antwoorden. De reikwijdte van de antwoorden is groter dan bij gestructureerde interviews. Daar staan de antwoorden al vast en kan de respondent niets aangeven wat buiten de antwoorden valt. Bij een open interview kan dat wel. Daarnaast is een groot deel van informatie en kennis rondom het begrip integrale handhaving niet vastgelegd op papier en dus alleen verkrijgbaar via de directe betrokkenen (Babbie, 1998; Neuman, 2000; en Van Engeldorp Gastelaars, 2004).

Het onderzoek is vormgegeven aan de hand van een drietal casestudies. Een casestudy kenmerkt zich o.a. door een klein aantal onderzoekseenheden, een arbeidsintensieve benadering, meer diepte dan breedte, kwalitatieve gegevens en onderzoeksmethoden en een open waarneming op locatie (Verschuren & Doorewaard, 1995) Het voordeel van een meervoudige casestudy is dat het goed te gebruiken is voor theoretische generalisaties. Dat betekent dat er geprobeerd wordt om bepaalde elementen die uit de empirie naar voren komen, te generaliseren naar een algemeen geldende theorie of dat empirische gegevens een bepaalde theorie ondersteunen. (Hutjes & Van Buuren, 1992).

Er is gekozen voor drie onderzoekseenheden, de zogenaamde cases. Dit beperkte aantal biedt het voordeel dat het mogelijk is om de uitwerking van de betreffende cases uit te diepen. Een “face to face” interview is een goed instrument om deze diepte te bereiken. Hoewel dit een arbeidsintensieve methode is, kan dit wel waardevolle informatie naar voren brengen. Verder is het kenmerkend voor een case-onderzoek dat de case in zijn natuurlijke omgeving wordt bestudeerd. Dat betekent dat er onderzoek op locatie gedaan dient te worden (Verschuren & Doorewaard, 1995). Dit heeft tot gevolg dat er vele malen naar de drie gemeenten afgereisd moest worden om daar met de respondenten te spreken, documenten te bekijken en waarnemingen te verrichten. De interviews en de documentanalyse maken het onderzoek kwalitatief van inslag.

De gemeenten Gouda, Rotterdam en Zoetermeer zijn alle drie verschillend van karakter en kennen alle drie een eigen benadering als het gaat om (integraal) handhaven. Dit heeft als voordeel dat iedere case een beeld van integrale handhaving schetst en daardoor dus zaken binnen het handhavingproces aan de orde kan brengen die de andere cases niet laten zien. Voor de uiteindelijke selectie van cases is er onderzoek gedaan naar de aard en de verschillen van en in de steden. Drie van elkaar verschillende steden zouden de representativiteit van het onderzoek ten goede komen. Door internetsites van de gemeenten te raadplegen, alsmede enkele (beleids)documenten over de aanpak van de horecasector in de betreffende gemeenten ontstaat er een goede eerste indruk van de gemeenten. Daarnaast is er nog een verkennend gesprek geweest



met de afdelingen en/of diensten van de gekozen gemeenten, om zodoende het beeld van de te onderzoeken gemeente scherper te krijgen.

Naast bestaande en gepubliceerde documenten bleken ook de respondenten zelf vaak een goede bron van informatie om met andere contactpersonen te komen die van belang zouden kunnen zijn voor het onderzoek. Er is geprobeerd om van zoveel mogelijk partijen respondenten te vinden om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de feitelijke situatie. Brandweer, politie, bouw- en woningtoezicht, de milieudiensten zijn allemaal bezocht. Juist ook omdat deze partijen allemaal te maken hebben met de handhaving van de horecasector. Ook zijn er gehandhaafden, horecaondernemers, geïnterviewd om zo ook de andere kant van de handhavingspraktijk in beeld te brengen. Als bijlage bij dit onderzoek is een volledige lijst met geïnterviewden opgenomen.

1.6 Wetenschappelijke relevantie van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is zoals eerder al gezegd om te onderzoeken hoe er binnen multidisciplinaire teams door de betrokken handhavende partijen van elkaar kan worden geleerd zodat samenwerking niet alleen een integrerende maar ook een kwaliteitsverhogende functie kan vervullen op het terrein van handhaving.

Er zal worden geprobeerd om het leeraspect binnen het proces van integrale handhaving een impuls te geven. Veel literatuur en rapportages wijzen weliswaar op de mogelijkheid en het belang van leren binnen handhavingsteams, maar slechts zelden wordt er ingegaan op de vraag welke mogelijkheden er precies zijn voor handhavers om van elkaar te leren zodat de kwaliteit van handhaving verbetert. Het onderzoek heeft tot doel om deze lacune in te vullen.

1.7 Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek is opgezet om de lezer een beeld te geven van de praktijk van integrale handhaving en de lessen die daaruit zijn te trekken als het aankomt op leren als manier om de kwaliteit van integrale handhaving te verbeteren.

Hoofdstuk 2 zal beginnen met het uitwerken van het begrip integrale handhaving. Al eerste zal er een antwoord worden gegeven op de vraag welke problemen er binnen het begrip handhaven zijn te identificeren. Hierna zal er aandacht worden besteed aan de actoren binnen het (integrale) handhavingproces en de (wettelijke) taken waaraan zij gebonden zijn.

Nadat de handhavingproblematiek is beschreven en de actoren zijn verkend zal er stil worden gestaan bij de betekenis van integrale handhaving. Als oplossing voor de handhavingproblematiek is integrale handhaving weliswaar een vaak gehoord begrip, maar over wat het begrip inhoudt en wat ermee wordt bedoeld bestaat een groot aantal verschillende opvattingen. De derde deelvraag over de betekenis van het begrip kwaliteit binnen integrale handhaving zal in hoofdstuk vier worden beantwoord. Met het oog op de



centrale vraagstelling van dit onderzoek is het belangrijk om een duidelijk beeld te schetsen van wat er kan worden verstaan onder de kwaliteit van integrale handhaving.

Hoofdstuk 3 bevat het theoretisch kader waarin de centrale begrippen binnen dit onderzoek nader getheoretiseerd worden om deze beter toepasbaar te maken op de praktijk van het handhaven. De theoretische verdieping van het begrip teams (en dan het multidisciplinaire team in het bijzonder) en het begrip “leren” zal dienen als eerste aanzet om in een later stadium tot een antwoord te komen op de vierde en vijfde deelvraag van dit onderzoek. Naast een theoretische uitwerking van de centrale begrippen zal er in hoofdstuk 3 ook worden stilgestaan bij de relatie tussen teams, leren en integrale handhaving.

In hoofdstuk 4 zal er een conceptualisering en operationalisering worden gegeven van de concepten die in hoofdstuk 3 naar voren zijn gekomen. Dit houdt in dat er zal worden beschreven wat er binnen het onderzoek wordt verstaan onder (multidisciplinaire) teams, leren en de kwaliteit van integrale handhaving (de drie kernbegrippen binnen de centrale onderzoeksvraag), en hoe deze begrippen meetbaar kunnen worden gemaakt met het oog op integrale handhaving. Hoofdstuk 5 zal dienen als opmaat naar het bespreken van de drie onderzochte cases. In dit hoofdstuk zal de opbouw van de cases worden toegelicht en wordt er tevens een uitleg gegeven over de manier waarop de analyse met betrekking tot de cases zal worden uitgevoerd.

Vervolgens gaat het er in de hoofdstukken 6, 7 en 8 om om een goed beeld te schetsen van respectievelijk de cases Gouda, Rotterdam en de pilotcase Zoetermeer. Na een meer algemene beschrijving van de handhavingssituatie binnen de betreffende gemeente zal er in elk van deze hoofdstukken worden overgestapt naar een analytisch deel waarin, aan de hand van een conceptueel model van integrale handhaving (hoofdstuk 4), de cases worden geanalyseerd. Als laatste wordt iedere case afgesloten met een conclusie.

Omdat dit onderzoek naar integrale handhaving erop gericht is om een antwoord te vinden op de vraag op welke wijze er in multidisciplinaire handhavingsteams van elkaar kan worden geleerd zodat dit leidt tot een verbeterde integratie van handhavingactiviteiten en kwaliteit van integrale handhaving zal in het negende hoofdstuk de cross case analyse centraal staan. Er zal begonnen worden met een vergelijkende analyse welke tot doel heeft om de bevindingen uit de drie cases samen te voegen. Aansluitend zullen op basis van deze informatie de vierde, vijfde en zesde deelvraag worden beantwoord.

In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 10, worden alle deelvragen, welke in de voorafgaande hoofdstukken allen zijn beantwoord, nogmaals kort doorlopen. Dit als aanloop naar het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. Op basis van de antwoorden op de deelvragen en de informatie die binnen alle drie de cases is verzameld zal worden geprobeerd om een zo compleet en helder mogelijk antwoord op deze centrale onderzoeksvraag te formuleren. Het hoofdstuk, en daarmee het onderzoek, zal worden afgesloten met een conclusie waarmee tot een definitief slot van het onderzoek wordt gekomen.



Hoofdstuk 2 Integrale handhaving

2.1 Inleiding

Hoewel de term integrale handhaving vaak wordt gebruikt, rijzen er bij een precieze omschrijving van dit begrip steeds de nodige vraagtekens. Daarom zal in dit hoofdstuk worden bekeken wat integrale handhaving nu precies is. Daarbij komt onder andere aan de orde welke problemen er zijn te identificeren bij handhaving, wat integrale handhaving als oplossing voor deze handhavingsproblematiek inhoudt en wat er precies kan worden verstaan onder de kwaliteit van integrale handhaving. Na een korte nadere verkenning van de handhavingsproblematiek zal dit hoofdstuk er in de eerste plaats op gericht zijn om relevante concepten te verkennen en daar waar nodig te operationaliseren.


In het verlengde van deze verkenning zal er, ter afsluiting van dit hoofdstuk stil worden gestaan bij de beantwoording van de eerste twee deelvragen van dit onderzoek: *Welke problemen zijn te identificeren bij handhaving? en Wat is integrale handhaving?*

2.2 Wet- en regelgeving als basis

Al in het jaar 1998 constateerde de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (beter bekend als de Commissie Michiels) dat de kwaliteit van de handhaving in Nederland tekort schoot. Deze constatering vond plaats ruim voordat Nederland werd opgeschrikt door een tweetal rampen waaruit bleek dat het Nederlandse handhavingsklimaat niet goed functioneerde. De vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000 en de cafébrand in Volendam op nieuwjaarsdag 2001 lieten zien dat er in het Nederlandse handhavingsklimaat flinke hiaten bestonden.

Aan de basis van deze verschillende problemen binnen het handhavingsklimaat ligt een versnippering in wet- en regelgeving welke ervoor zorgt dat handhavingsactiviteiten vaak lastig op elkaar zijn af te stemmen. De (wettelijke) verantwoordelijkheid voor handhaving is op zowel landelijk, regionaal als lokaal niveau terug te vinden. Binnen deze verantwoordelijkheid is een belangrijk onderscheid te maken tussen het bevoegd gezag en de daadwerkelijke handhaver. *“Voor de uitoefening van een bevoegdheid is altijd een wettelijke basis aanwezig. Daarentegen geldt dat handhaving niet altijd een wettelijke grond kent”* (Bekkers, Fenger, Homburg & Ringeling, 2002). Dit betekent dat er in de handhavingspraktijk lang niet altijd sprake is van een combinatie van bevoegdheid en handhaving. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden bij de drank- en horecawet, waarbij de bevoegdheid ligt bij het college van B&W van de gemeente terwijl de werkelijke handhaving van deze wet wordt uitgevoerd door de Voedsel en Waren Autoriteit

De fragmentatie in bevoegdheden en wet- en regelgeving zorgt daarmee niet alleen voor een breed geheel aan handhavinggebieden maar lijkt ook de oorzaak te zijn van de vaak genoemde knelpunten in de organisatie van de handhaving waarop dit onderzoek zich geconcentreerd. Voordat er dieper wordt ingegaan op deze organisatie van handhaving (paragraaf 2.4) zal er eerst nog wat uitvoeriger aandacht



worden besteed aan de knelpunten (wettelijk en organisatorisch) die in verschillende onderzoeken naar- en rapportages over naar (integrale) handhaving, naar voren zijn gebracht.

2.3 *Problemen met handhaven*

Nog geen drie weken na de Volendamse cafébrand verscheen het rapport *Openbare inrichtingen à la carte* van de MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) werkgroep Openbare Inrichtingen. Dit rapport, geschreven met als doelstelling “het verbeteren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van (bestaande) wet- en regelgeving ten aanzien van verschillende categorieën openbare inrichtingen” (MDW werkgroep Openbare Inrichtingen, 2001), categoriseerde daar waar het gaat om handhaving een aantal knelpunten (zie hiervoor hoofdstuk 1 van dit onderzoek).


De identificatie van deze knelpunten leidde in hetzelfde rapport tot een aantal oplossingen voor de handhavingproblematiek. In grote lijnen zijn de oplossingen te verdelen in twee groepen: oplossingen met als doel het verhelderen en harmoniseren van wet- en regelgeving en oplossingen met als doel het verbeteren van de uitvoering en organisatie van handhaving.

De overeenkomst tussen de twee richtingen is dat bij beide de nadruk ligt op het harmoniseren en integreren van verschillende wet- en regelgeving danwel handhavingactiviteiten. In de situatie zoals die zich op dat moment voordeed werden ondernemers geconfronteerd met een voor hen onduidelijke handhavingssituatie. Deze onduidelijkheid ging niet alleen schuil in de ambiguïteit van wet- en regelgeving maar lag ook voor een belangrijk deel op het gebied van organisatie en communicatie. Voor bijvoorbeeld ondernemers bleek het vaak lastig om een helder beeld te krijgen van alle verschillende vormen van handhaving waar zij mee te maken hadden. Om maar te zwijgen over de instanties die voor de verschillende activiteiten verantwoordelijk waren.

Dat niet alleen de gehandhaafden problemen ondervonden met handhaving bleek uit de knelpunten die naar voren kwamen op het organisatorische vlak. Het MDW rapport haalt in dit kader het voorbeeld aan van een controleactie van verschillende handhavers. Bij een overtreding werd door iedere afzonderlijke handhaver een afzonderlijk proces-verbaal opgesteld. Deze proces-verbalen werden door de betrokken handhavers niet gelijktijdig verzonden waardoor verschillende rechters (in plaats van een) de proces-verbalen in behandeling namen. Door deze versnippering was het in de situatie van dit voorbeeld niet mogelijk om een geïntegreerde beoordeling te geven van de bij de overtreder geconstateerde overtredingen.

2.4 *De problematiek op hoofdpunten*

Terugkomende op de eerste deelvraag van dit onderzoek (Welke problemen zijn te identificeren bij handhaving?), blijkt dus dat er op een tweetal terreinen sprake is van problematisch handhaven. In de eerste plaats op het gebied van wet- en regelgeving en in de tweede plaats op organisatorisch en beleidsniveau. Zoals reeds naar voren is gekomen ligt de focus van dit onderzoek op dit laatste niveau van (integrale)



handhaving. Maar wat zijn nu in concreto de problemen die op dit niveau van handhaven zijn te identificeren? Bekkers et al. (2002) noemen in hun rapport een aantal belangrijke probleemfactoren:

Met betrekking tot de organisatie van handhaving:

- Een versnipperde organisatie van handhaving binnen gemeenten
- Het ontbreken van 1-loket
- Een gebrek aan samenwerking/afstemming/communicatie op organisatorisch niveau
- Onvoldoende afstemming van aanbod van- en vraag naar handhavende capaciteit
- Het ontbreken van een aanspreekpunt vanuit de horeca op lokaal niveau

Als het gaat om de beleidsmatige kant van handhaving worden de volgende problemen genoemd:

- Het ontbreken van een gemeentelijke visie op horeca
- Het ontbreken van een eenduidig horecabeleid
- Een gebrek aan draagvlak voor het gemeentelijke horecabeleid


Om een einde te maken aan deze problematiek rondom het begrip handhaving en daarmee meer duidelijkheid te scheppen voor zowel de gehandhaafde als de handhaver kwam de MDW werkgroep dan ook met de aanbeveling voor Nederlandse gemeenten “om in overleg met de betrokken openbare inrichtingen een duidelijk geïntegreerd beleid uit te werken” (MDW werkgroep Openbare Inrichtingen, 2001).

Deze constatering vormde op zijn beurt de aanleiding voor het onderzoek naar integrale handhaving dat is uitgevoerd door Bekkers et al. (2002). In dit onderzoek met de titel *Integrale handhaving; een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*, wordt onderzoek gedaan naar de betekenis van het begrip integrale handhaving en de verschillende manieren waarop integraliteit van handhaving kan worden bewerkstelligd. In paragraaf 2.8 zal, onder meer aan de hand van het onderzoek van Bekkers et al. (2002), stil worden gestaan bij de betekenis van integrale handhaving.

2.5 Actoren binnen het handhavingproces

Iedere handhavingssituatie kent zonder enige twijfel zijn eigen specifieke actoren. Het kan gaan om lokale instanties, lokale samenwerkingsverbanden en andere organen die binnen de lokale sfeer werkzaam zijn, maar ook om actoren op regionaal- of rijksniveau.

Het handhavingproces kent in grote lijnen een tweetal niveaus. Ten eerste is er het beleidsniveau waar handhavingbeleid en aanverwante plannen worden gemaakt. Als tweede is er het uitvoerende niveau. Heel simpel gezegd voert dit niveau uit wat er beleidsmatig is besloten en vastgesteld. Te denken valt hierbij aan handhavers die controles uitvoeren bij horecaondernemers, politieagenten die hun toezichhoudende functie



op straat uitoefenen en stadstoezichthouders welke als het ware kunnen dienen als de ogen en oren van het handhavingsbeleid. In hoofdstuk 4 zal er nadrukkelijk bij de relatie tussen deze twee afzonderlijke delen van lokale handhaving worden stilgestaan.

2.6 *Handhaven op drie niveaus*

Landelijke handhavende instanties vormen de eerste groep handhavers. Op rijksniveau zijn er tal van initiatieven genomen op handhavingsgebied. Denk hierbij onder andere aan het initiatief “Handhaven op niveau” van het Ministerie van Justitie om (met name de juridische kant van) de praktijk van het handhaven te stroomlijnen. In dit onderzoek zullen (als het gaat om het landelijke niveau) echter voornamelijk de meer op uitvoering gerichte organisaties met een lokaal belang worden meegenomen. Een voorbeeld van zo’n instantie is de Voedsel en Waren Autoriteit welke bij wet belast is met de handhaving van de tabaks-, waren- en drank- en horecawet. Een andere landelijke organisatie die lokaal optreedt op het terrein van handhaving in de horecasector is de Arbeidsinspectie. Deze organisatie houdt zich in opdracht van de wetgever bezig met het controleren op basis van de arbeidsomstandigheden- en arbeidstijdenwet. Waar daarnaast ook nog aan kan worden gedacht is Koninklijke Horeca Nederland, een organisatie die vanaf landelijk en regionaal niveau de belangen van (lokale) horecaondernemers behartigt.

Op regionaal niveau is er vooral sprake van gecentraliseerde delen van instanties die ook op het gemeentelijke niveau binnen het handhavingsproces terug zijn te vinden. De regionale milieudienst of het korps politiediensten waar de gemeentelijke politie onder valt zijn hier voorbeelden van. Deze partijen kunnen zowel op beleids- als op uitvoeringsniveau een rol spelen. Bij dat laatste kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan het inzetten van extra eenheden politie of regionale milieucontroles.

Het merendeel van actoren en partijen belast met handhaving binnen de horecasector is echter terug te vinden op het lokale (gemeentelijk) niveau. Dit begint in feite bij de drie leden van de gemeentelijke driehoek (burgemeester, districtschef politie en het openbaar ministerie). Zij stellen het kader vast waarbinnen wordt gehandhaafd en waar vervolgens door de gemeentelijke organisatie invulling aan wordt gegeven.

2.7 *Verschillende lokale beleidsterreinen*

In hun onderzoek naar vormen van integrale handhaving concluderen Bekkers et al. (2002) dat er op lokaal niveau “maximaal drie afdelingen belast moeten zijn met handhaving op openbare inrichtingen: een afdeling Toezicht Openbare Ruimte, een afdeling Bouwtoezicht en een afdeling Milieutoezicht. Waar de verschillende aandachtsgebieden elkaar raken, dient afstemming plaats te vinden” (Bekkers et al., 2002). De hedendaagse situatie laat wel initiatieven op dit gebied zien maar zit helaas toch vaak nog steeds gecompliceerder in elkaar.

Daar waar milieu en bouw- en woningtoezicht in de regel redelijk eenduidig zijn samengesteld geldt met name voor toezicht openbare ruimte dat er een veelvoud aan actoren is die een rol (willen) spelen in het



proces. Als eerste betreft het hier instanties met een wettelijke taak zoals de politie (onder andere handhaven van de wet op de kansspelen, de wet op particuliere beveiligingsorganisaties, en de opiumwet), gemeentelijke milieudiensten en bouw- en woningtoezicht (woningwet, wet milieubeheer etc.) en de brandweer (met name de woningwet). Daarnaast zijn er vaak nog tal van (gemeentelijke) instanties en groeperingen betrokken bij het onderwerp handhaving. Beleidsontwikkelaars, belangengroepen en wijkagenten zijn bijvoorbeeld wel degelijk bij de handhaving betrokken maar hebben vaak niet direct de wettelijke taak om ook daadwerkelijk actief te handhaven. Binnen het integrale handhavingsproces zal ook op dit punt afstemming moeten worden gevonden.

In de drie binnen dit onderzoek onderzochte cases komt een breed scala aan actoren naar voren. Zij zullen in de cases zelf nader worden geëxpliciteerd. Met de bovenstaande verkenning van de term “actoren” is geprobeerd om een beeld te geven van de verscheidenheid aan actoren binnen het handhavingsproces. Integrale handhaving zal hier een oplossing moeten zijn voor het hanteerbaar maken van de verscheidenheid aan actoren en het vergroten van de effectiviteit van handhaving. In hoofdstuk 3 zal er dieper worden ingegaan op de manier waarop actoren binnen samenwerkingsverbanden zo effectief mogelijk met elkaar samen kunnen werken.

2.8 *Integraal handhaven als oplossing*

Het begrip integrale handhaving wordt de laatste jaren veelvuldig gebruikt als het gaat om het vinden van oplossingen voor problematische handhavingspraktijken. Toch is het vaak niet helemaal duidelijk wat er nu precies wordt bedoeld als er gesproken wordt over integrale handhaving. Vandaar ook dat er nu zal worden stilgestaan bij de tweede deelvraag van dit onderzoek welke luidt: Wat is integrale handhaving?

Het begrip integrale handhaving wordt de laatste jaren veelvuldig gebruikt met als gevolg dat er een groot aantal betekenissen van integraal handhaven in omloop zijn geraakt. Het is dan ook vaak niet duidelijk wat er bedoeld wordt als er over integrale handhaving wordt gesproken. Met het integreren van handhaving kan worden bedoeld op het integreren van regels rondom handhaving. Daarnaast kan er ook mee worden bedoeld dat verantwoordelijkheden worden samengevoegd tot een centrale verantwoordelijkheid (als het ware collegiaal handhaven). Of dat er juist een centrale handhavingsorganisatie wordt opgezet die zich met handhaving bezig zal gaan houden. Bekkers et al. (2002) hanteren de opvatting dat de integratie van handhaving het beter afstemmen van handhavingsactiviteiten betekent.

Een belangrijk begrip bij integraal handhaven is coördinatie. Coördinatie kan worden omschreven als het op elkaar afstemmen van individuele handelingsplannen door twee of meerdere actoren (activiteiten, middelen, doelen en tijdskeuzes). De actoren blijven dus autonoom in het opstellen van hun handelingsplannen (Bekkers et al., 2002). Integraal handhaven hoeft daarmee lang niet altijd te betekenen dat er wordt overgegaan tot het daadwerkelijk samenvoegen van taken en verantwoordelijkheden. Actoren kunnen ook hun taken onderling coördineren maar tegelijkertijd zelfstandig deze taken uit blijven voeren.



Als verlengde van coördinatie speelt samenwerken een belangrijke rol bij het komen tot integrale handhaving. Samenwerken gaat verder dan coördinatie alleen. Actoren die samenwerken beogen, meer dan bij puur coördineren, het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Bekkers et al. (2002) omschrijven het verschil tussen coördinatie en samenwerking als volgt: *“Bij coördinatie kan de afstemming tussen actoren beperkt blijven tot hun individuele handelingsplannen, terwijl bij samenwerking ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt”* (Bekkers et al., 2002).

Het integreren van handhavingstaken heeft het karakter van samenwerken. Actoren stemmen hun werkwijzen op elkaar af met als gevolg dat er binnen de nieuwe vorm van samenwerken doelen ontstaan die niet zonder meer zijn te herleiden naar de oorspronkelijke doelen van de afzonderlijke actoren. Hiervoor is het uitwisselen van informatie een van de belangrijkste factoren. Het rapport “Handhaven op niveau” uit 1998 zegt hierover: *“In het algemeen is het uitwisselen van informatie een voorwaarde voor zinvolle samenwerking, doch de informatie-uitwisseling blijkt op vele terreinen gebrekkig te zijn.”* (Handhaven op niveau, 1998). Dit onderzoek sluit zich als het gaat om de betekenis van integrale handhaving dan ook aan bij de door Bekkers et al. (2002). gehanteerde definitie: *“Integrale handhaving is het bewust samenbrengen van handhavingsactiviteiten van verschillende handhavers zodat er een samenhangend geheel ontstaat waarbinnen de afzonderlijke handhavingsinspanningen voor de doelgroep niet meer te herkennen zijn”* (Bekkers et al., 2002).

Bekkers et al. (2002) zijn echter de eersten om de kanttekening te maken dat er van integrale handhaving zoals omschreven in de bovenstaande definitie lang niet altijd sprake is. Vaak is het namelijk zo dat er in de praktijk wel een vorm van integratie van handhavingsacties is waar te nemen. Lang niet altijd echter behelst dit een volledige integratie maar slechts een gedeeltelijke afstemming van taken en werkzaamheden. Omdat deze gedeeltelijke integratie van handhavingstaken binnen het empirische gedeelte van dit onderzoek relevant kan zijn zal er nu dan ook een overzicht worden gegeven van de verschillende niveaus van integratie binnen de verschillende fases van het handhavingsproces.

2.9 Niveaus van handhaven en integratie

In het onderzoek van Bekkers et al. (2002) wordt het taakgebied van handhaving opgedeeld in een vijftal fases. Deze fases lopen uiteen van het ontwikkelen van een handhavingsbeleid tot de fase van het sanctioneren waarbij de daadwerkelijke sanctionerende activiteiten ten uitvoer worden gebracht. Figuur 1 laat een overzicht zien van de vormen van integrale handhaving die binnen deze fases door Bekkers et al. (2002) worden onderscheiden.



Fase	Alternatieven			
Ontwikkeling handhavingsbeleid	Operationeel handhavingsoverleg	Beleidsmatig handhavingsoverleg	Handhavingsregisseur	Handhavingsprogramma
Preventie	Horecaoverleg		Convenant	Bedrijvenloket / horecaloket
Signalering	Projectmatige handhavingsteams	Structurele handhavingsteams	Voor elkaar waarnemen op basis van profielen	Integrale front-office handhaving
Oordeelsvorming	Handhavingsoverleg	Handhavingsregisseur	Integrale back-office handhaving	
Sanctionering	Handhavingsoverleg	Gezamenlijke handhavingsprotocollen	Handhavingsregisseur	Integrale back-office handhaving
	laag mate van integratie		→	hoog

Figuur 1 Vormen van integrale handhaving

Het ontwikkelen van een handhavingsbeleid

De ontwikkeling van handhavingsbeleid laat een viertal vormen van samenwerking zien. De lichtste vorm van integratie betreft het operationele handhavingsoverleg waarbij er tussen handhavers overleg wordt gevoerd over de manier waarop er moet worden omgegaan met aangetroffen overtredingen of met de voorbereiding van handhavingsacties die gericht zijn op de signalering van overtredingen. Hoger op de ladder van integratie zijn achtereenvolgens het beleidsmatig handhavingsoverleg, het aanstellen van een handhavingsregisseur en ten slotte het opstellen van een handhavingsprogramma terug te vinden. Zonder al te diep in te gaan op deze vormen van integratie is er een lijn zichtbaar van toenemende integratie met als meest vergaande vorm van integratie het opstellen van een handhavingsprogramma.

“[In een] *handhavingsprogramma stellen gemeenten vast waar prioriteiten in de handhaving liggen, welke doelgroepen hierbij betrokken zijn en welke maatregelen en acties worden ondernomen*” (Bekkers et al., 2002). Het kader dat door het programma wordt neergezet bindt handhavende instanties aan de gemaakte afspraken en zorgt ervoor dat de integraliteit van het handhaven makkelijker gewaarborgd blijft.

Preventie

In de preventieve fase van het handhavingsproces gaat het erom afspraken tussen handhavers en gehandhaafden te maken om op die manier overtredingen van wet- en regelgeving te voorkomen. In het schema van Bekkers et al. (2002) zijn drie vormen van integratie te onderscheiden: het horecaoverleg, het convenant en het bedrijven- danwel horecaloket. De overeenkomst tussen de drie is dat er in alle vormen wordt geprobeerd om de relatie tussen handhaver en gehandhaafde te verbeteren.

Binnen het horecaoverleg wordt er een aantal keer per jaar door de gemeente overleg gevoerd met horecaondernemers. Bij het sluiten van een convenant gaat men van hetzelfde principe met als verschil dat er “concrete afspraken worden gemaakt over de handhavingsinspanningen, zodat handhavingsacties beter gecoördineerd kunnen plaatsvinden” (Bekkers et al., 2002). Als meest vergaande vorm van integratie



binnen de preventieve fase is het bedrijven- danwel horecaloket aan te wijzen. Concreet is een dergelijk loket niets anders dan een gecreëerde plek waar een (horeca)ondernemer in een keer alle voor zijn onderneming benodigde vergunningen aan kan vragen.

Signalering

“Handhaving in teams ontstaat (...) als uitvloeisel van een operationeel of beleidsmatig handhavingsoverleg en start vaak in het kader van een concreet onderwerp” (Bekkers et al., 2002). Om potentiële overtredingen te signaleren wordt er door gemeenten nogal eens overgegaan tot het opzetten van handhavingsteams waarbij centraal staat dat handhavers binnen een bepaald gebied van handhaving (bijvoorbeeld horeca) gezamenlijk hun handhavingsacties uitvoeren en niet afzonderlijk van elkaar de gehandhaafden bezoeken.

Het handhaven in teams kan binnen de signaleringsfase op een tweetal manieren worden ingevuld. In de eerste plaats zijn er de zogenaamde projectmatige handhavingsteams waarbinnen op projectmatige wijze wordt samengewerkt en in de tweede plaats bestaan er structurele handhavingsteams welke op een programmatische wijze samenwerken.


Een verdergaande vorm van integrale handhaving is het voor elkaar waarnemen op basis van profielen. De profielen in kwestie bevatten clusters van handhavingsaspecten waar door iedere handhaver aandacht aan kan worden besteed bij het uitvoeren van een handhavingsactie (hierbij kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan checklists die voor handhavers als basis dienen voor hun handhavingsactiviteiten). De laatste stap van integratie binnen de signaleringsfase is het overgaan tot integrale front-office handhaving waarbij alle handhavingstaken op het gebied van signalering in een afdeling worden ondergebracht.

Oordeelsvorming

Binnen de fase van oordeelsvorming komen er een aantal vormen van handhaving terug die eerder in deze paragraaf ook al de revue zijn gepasseerd. Zo zijn, net zoals in de fase van het ontwikkelen van een handhavingsbeleid, het handhavingsoverleg en de handhavingsregisseur te onderscheiden. De manier waarop er te werk wordt gegaan verschilt niet fundamenteel van de werkwijze in de eerste fase van het handhavingsproces alleen is het hier niet het ontwikkelen van een handhavingsbeleid maar de manier waarop een overtreding wordt aangepakt die centraal staat.

Sanctionering

In deze fase gaat het “om het daadwerkelijk gecoördineerd uitvoeren van sanctionerende activiteiten door bijvoorbeeld gecombineerde aanschrijving” (Bekkers et al., 2002). Naast de al behandelde vormen van integraal handhaven is het gezamenlijke handhavingsprotocol een nieuwe (licht integrerende) vorm van handhaven waarbij verschillende handhavingsafdelingen onderling overeenstemming bereiken over de manier van optreden wanneer er een overtreding wordt geconstateerd.



Met dit overzicht wordt niet alleen geprobeerd om het verschijnsel van integrale handhaving levendiger en inzichtelijker te maken, het dient tevens om aan te tonen dat het niet zo is dat er gesproken kan worden over iets als “de” vorm van integrale handhaving. Er blijkt in de praktijk namelijk vaak slechts deels sprake van integrale handhaving. Binnen de drie onderzochte cases zal er worden gekeken naar de manier waarop er vorm wordt gegeven aan integrale handhaving. Het overzicht van integrerende handhavingsinitiatieven kan hierbij dienst doen als referentiekader.

2.10 *Synthese*

In dit hoofdstuk is geprobeerd een antwoord te geven op de eerste twee deelvragen binnen dit onderzoek. In deze afsluitende paragraaf zal er nogmaals kort bij de drie antwoorden die dit heeft opgeleverd stil worden gestaan.

Op de eerste deelvraag, welke problemen zijn te identificeren bij handhaving, kan het volgende antwoord worden geformuleerd. De problematiek binnen handhaving laat zich opsplitsen in een deel wet- en regelgeving en een deel organisatorische en beleidsproblematiek. Zoals gezegd richt dit onderzoek zich op het laatste deel. Voor een antwoord op de deelvraag wordt er binnen dit onderzoek aangesloten bij de acht punten (op organisatorisch respectievelijk beleidsniveau) uit het onderzoek van Bekkers et al. (2002). De problemen die volgens dit onderzoek binnen handhaving spelen zijn:

Met betrekking tot de organisatie van handhaving:

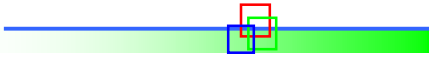
- Een versnipperde organisatie van handhaving binnen gemeenten
- Het ontbreken van 1-loket
- Een gebrek aan samenwerking/afstemming/communicatie op organisatorisch niveau
- Onvoldoende afstemming van aanbod van- en vraag naar handhavende capaciteit
- Het ontbreken van een aanspreekpunt vanuit de horeca op lokaal niveau

En als het gaat om de beleidsmatige kant van handhaving worden de volgende problemen genoemd:

- Het ontbreken van een gemeentelijke visie op horeca
- Het ontbreken van een eenduidig horecabeleid
- Een gebrek aan draagvlak voor het gemeentelijke horecabeleid

Deze beknopte opsomming geeft een kort maar tegelijkertijd zo breed mogelijk overzicht van de inhoud van handhavingsproblematiek.

Ten tweede is in dit hoofdstuk de deelvraag behandeld wat integrale handhaving nu precies is. Omdat er een groot aantal afwijkende definities van dit begrip in omloop zijn, biedt voor een antwoord op deze tweede deelvraag wederom het onderzoek van Bekkers et al. (2002) uitkomst. *“Integrale handhaving is het bewust samenbrengen van handhavingsactiviteiten van verschillende handhavers zodat er een*



samenhangend geheel ontstaat waarbinnen de afzonderlijke handhavingsinspanningen voor de doelgroep niet meer te herkennen zijn” (Bekkers et al., 2002).

Deze definitie zal worden gebruikt om te stellen wat integrale handhaving *is*. Integratie van handhavingsactiviteiten kan binnen het gehele handhavingsproces plaatsvinden. Een proces dat zich op laat splitsen in vijf fases: ontwikkeling van handhavingsbeleid, preventie, signalering, oordeelsvorming en sanctionering. Dit betekent dat er zowel binnen fases als tussen fases onderling sprake kan zijn van afstemming.

In de praktijk wordt er een groot aantal alternatieve betekenissen gegeven aan wat integrale handhaving is. Voor het antwoord op de tweede deelvraag zal dit echter niet aan de orde zijn. De opvatting over integrale handhaving volgens Bekkers et al. (2002) is de definitie van integrale handhaving zoals zal worden gebruikt in dit onderzoek. Andere definities over wat integrale handhaving nog meer *kan zijn* komen dan ook niet verder aan de orde. In het nu volgende hoofdstuk zal er stil worden gestaan bij de theoretische achtergrond welke door middel van de begrippen teams, leren en de kwaliteit van integrale handhaving verder vorm zal worden gegeven.



Hoofdstuk 3 Leren, Teams en de Kwaliteit van integrale handhaving

3.1 *Inleiding*

In dit onderzoek naar de wijze waarop er binnen multidisciplinaire teams kan worden geleerd om zodoende de kwaliteit van integrale handhaving te verbeteren staan er twee begrippen centraal. In de eerste plaats zijn dat *multidisciplinaire teams*. In dit hoofdstuk zal stil worden gestaan bij het werken in teams in het algemeen. Naast teams, en dan multidisciplinaire teams in het bijzonder, wordt in dit hoofdstuk ten tweede het begrip leren toegelicht. Voordat er namelijk kan worden gekeken naar de wijze waarop teamleden in multidisciplinaire teams van elkaar kunnen leren zal er eerst duidelijk moeten worden gemaakt wat leren nu precies is en wat basisvoorwaarden zijn om tot leren te kunnen komen. Als laatste zal de kwaliteit van integrale handhaving centraal staan. Hierbij is het belangrijk om een goed inzicht te krijgen in datgene dat de kwaliteit van integrale handhaving kan bepalen. Zonder vast te stellen wat nu precies wordt verstaan onder de kwaliteit van integrale handhaving is het een lastige opgave om tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te komen. Een antwoord op de derde deelvraag binnen dit onderzoek, hoe kan kwaliteit van integrale handhaving worden gedefinieerd?, zal hier uitkomst bieden.

Met de probleemsituatie verkend en een uitwerking van de eerste twee deelvragen (hoofdstuk 2) is het nu van belang om als eerste stil te staan bij leren en (multidisciplinaire) teams waarbij met het laatste zal worden begonnen.

3.2 *Het functioneren van teams*

3.2.1 *Teams*

Voordat er wordt gekeken naar het functioneren van teams lijkt het verstandig om in de eerste plaats te kijken wat er precies onder een team kan worden verstaan. Over wat een team is bestaan verschillende opvattingen. Zo zegt Hills over het team: “*A team is a group of people who come together to get something done*” (Hills, 2001: 22). Deze definitie van Hills geeft goed de essentie van het begrip team weer, maar binnen dit onderzoek is er behoefte aan een definitie van het begrip “team” die iets meer aanknopingspunten biedt voor het onderzoeken van de praktijk van het handhaven. Katzenbach en Smith gebruiken een bredere definitie van het teambegrip die aan deze behoefte tegemoet komt:

“Een team is een klein aantal mensen met aanvullende vaardigheden en kennis, die zich verbonden hebben aan een gemeenschappelijk doel, een aantal uitkomsten en een aanpak waarvoor zij elkaar wederzijds verantwoordelijk stellen” (Katzenbach & Smith, 1993).

Deze definitie legt de nadruk op een aantal facetten die van belang zijn voor het goed functioneren van een team. Een team kenmerkt zich door verbondenheid rondom een gemeenschappelijk doel waarmee zij streven naar een aantal uitkomsten en waarvoor zij een gemeenschappelijke aanpak hanteren. Als laatste zullen teamleden elkaar voor dit alles wederzijds verantwoordelijk moeten houden. Dat dit in de praktijk



echter niet altijd vlekkeloos verloopt mag echter ook duidelijk zijn. Want hoewel het werken in teams een meerwaarde voor het uitvoeren van een doelstelling kan zijn, is het tegelijkertijd ook zo dat er nadelen en problemen kleven aan het werken in teams.

3.2.2 Factoren voor een effectief team

Voor het onderzoek zal het van belang zijn om nu precies aan te geven wat belangrijke factoren zijn voor het effectief functioneren van team. Dat wil zeggen factoren die maken dat het werken in een team inderdaad leidt tot het bereiken van een gezamenlijk doel of anders een prestatie die zonder de aanwezigheid van het team niet had kunnen worden geleverd. De factoren die nu zullen worden behandeld zijn geenszins een uitputtelijke opsomming van factoren die het succes van een team bepalen. De factoren die aan de orde komen vormen een goede representatie van factoren die in de praktijk van (integrale) handhaving voor samenwerking tussen handhavers van belang kunnen zijn.

De factoren voor effectieve teams die in deze paragraaf zullen worden behandeld zijn achtereenvolgens communicatie, gemeenschappelijke doelen en resultaten, inzicht in taken en verantwoordelijkheden, diversiteit, conflicthantering en de manier van leidinggeven.

Het basisingrediënt van goed teamwork is zonder enige twijfel *communicatie*. Communicatie betekent zowel het geven als ontvangen van informatie. Maar communicatie is meer dan geven en ontvangen. Er zal tevens naar moeten worden gestreefd dat er actief feedback wordt gegeven en wordt ontvangen op de informatie. Op deze manier zal communicatie binnen het team kunnen dienen als basis voor het ontstaan van gemeenschappelijke inzichten en kan het risico van misverstanden en verkeerde interpretaties in belangrijke mate worden beperkt. Goede communicatie is daarmee een van de sleutels tot het succes van het werken in teams (Chang, 1996; Lemmens, Van Dijk, Walburg, 2004). *“Communicatie tussen leden van een team of medewerkers van verschillende teams wordt ook wel horizontale communicatie genoemd. Er is sprake van rechtstreeks schriftelijk of mondeling overleg met collega's op een gelijkwaardig niveau. Deze vorm van communicatie is nodig om het werk op elkaar af te stemmen”* (Alblas & Wijsman, 1993).

“Middels de verschillende vormen van communicatie worden informatie en ideeën uitgewisseld over te bereiken prestaties en kan men tot gemeenschappelijke doelstellingen en resultaten komen. Het doel en resultaat is het bestaansrecht van het team. In een visie wordt vastgelegd wat het gemeenschappelijke en betekenisvolle doel van het team is en waar het op de lange termijn uit wil komen” (Walburg, 2003). Dit maakt duidelijk dat communicatie een belangrijke factor van betekenisgeving binnen het team is. Zonder communicatie zal het zeer lastig zijn om te komen tot een *gemeenschappelijke doelstellingen* en daarbij horende resultaten. De nadruk op gemeenschappelijke doelen en het delen van inzichten komt onder andere uit de omschrijving van teamwork door Chang. *“Acceptatie van doelen en resultaten door alle teamleden is van belang om ieder gemotiveerd te krijgen en te houden. Door het team zelf de doelen en resultaten op te laten stellen zal de acceptatie zowel versneld als bevorderd worden”* (Chang, 1996). De gedachte achter deze bevinding van Chang is dat bij het zelf opstellen van doelen en resultaten waar men naar streeft er



automatisch een vorm van commitment wordt gecreëerd onder de teamleden om naar deze doelen en resultaten toe te werken.

In een team (en met name in een team bestaande uit leden met verschillende achtergronden) is het belangrijk dat er *inzicht bestaat in elkaars taken en vaardigheden*. “*Om als team effectief te kunnen werken is het van belang om van andere teamleden te weten wat zij wel en niet kunnen, willen of mogen doen. Door dit inzicht [weet men] wat een ander kan en mag en de kwaliteiten van de verschillende individuen kunnen optimaal benut worden*” (West, 1996). In het geval van integrale handhaving zal er nog een stapje verder moeten worden gegaan, waarbij het niet alleen is het zo dat men van andere partijen op de hoogte moet zijn van taken en vaardigheden, ook zullen, daar waar mogelijk, taken en vaardigheden moeten worden samengevoegd om zodoende een integraal geheel te vormen.

Een vierde factor die niet alleen van belang is voor het functioneren van het team, maar ook voor het bereiken van integraliteit binnen handhaving is de *diversiteit* binnen het team. Diversiteit binnen een team is afhankelijk van een groot aantal variabelen. Te denken valt hierbij aan achtergronden, persoonlijkheden, geslacht, leeftijden, ervaring etcetera. Dat dit zowel negatief als positief uit kan pakken op het functioneren van team blijkt uit wat onder meer door Firth-Cozens en Chang wordt gezegd: “*Gedeelde ideeën en interesses kunnen het begin zijn van solidariteit en vertrouwen. Aan de andere kant is het juist de diversiteit die ervoor zorgt dat gemaakte fouten van individuen eerder gesignaleerd en opgespoord worden door een kritische blik van derden*” (Chang 1996; Firth-Cozens, 1992). De diversiteit, of juist de afwezigheid ervan is tevens van invloed op de communicatie binnen het team. Teamleden zullen zich eerder op hun gemak voelen in een team dat bestaat uit mensen met gelijke kenmerken. Dit kan niet alleen de communicatie maar daarmee ook de samenwerking tussen teamleden bevorderen.

Hoewel misschien goed maakbaar, blijft het werken in teams ook echt mensenwerk. Dit houdt in dat er in een team ook *conflicten* plaats zullen vinden. “*Het ontstaan van conflicten in teams is onvermijdelijk*” (Firth-Cozens, 1992). Het zal altijd zo zijn dat er binnen de samenstelling van individuen met verschillende karaktereigenschappen, houdingen en achtergronden conflicten ontstaan. De mate van conflict kan verschillen, maar het is dan ook niet de mate van conflict maar juist de manier waarop er binnen het team met conflicten wordt omgegaan die de effectiviteit van het team bepaalt. Conflict hoeft dan ook niet per definitie een negatieve uitwerking op het team te hebben. “*Het inzicht dat conflicten en meningsverschillen per definitie niet slecht zijn, maar dat het mogelijke (nieuwe) oplossingen zijn om te kunnen werken in een moeilijke onzekere omgeving (...) maakt een team effectief*” (Chang 1996; Firth-Cozens, 1992).

Op enkele uitzonderingen na is er binnen ieder team een leider of een groep van leiders te onderkennen. De *manier van leidinggeven* is dan ook van grote invloed op het effectief functioneren van een team. Volgens Firth-Cozens (1992) is het de rol van de leidinggevende om de teamleden te motiveren en ervoor te zorgen dat er voldoende wordt gecommuniceerd binnen het team. De leidinggevende heeft daarbij nogal eens de macht om interventies door te voeren die daarmee het team beïnvloeden in zijn functioneren.



Samengevat is een goed functionerend team een zekere meerwaarde vanwege het simpele feit dat twee personen qua kennis en vaardigheid altijd meer dan één weten. Betere prestaties en efficiencywinst zijn twee belangrijke doelen die het invoeren van een integrale handhavingsaanpak voor ogen heeft. *“Door aantrekkingskracht van de leden op elkaar wordt er harder en beter gewerkt. Dit vertaalt zich in meer kwantiteit en kwaliteit van producten, een hogere betrokkenheid bij het wel en wee van het team en een actievere deelname aan de activiteiten van de groep”* (Spierings, 2001). De synergie binnen een team wordt door Spierings dus gezien als een instrument om zowel de kwantiteit en kwaliteit van producten naar een hoger niveau te tillen. Of synergie een directe invloed uitoefent op de kwantiteit en kwaliteit van producten valt te betwijfelen, maar indirect lijkt de invloed van synergie binnen het team wel degelijk een positieve uitwerking te kunnen hebben op de kwantiteit en kwaliteit van producten. Teamleden kunnen hierdoor een groter groepsgevoel ervaren maar ook een sterkere wederzijdse afhankelijkheid. Dit gevoel van afhankelijkheid zorgt er vervolgens voor dat teamleden eerder bereid zijn elkaar aan te vullen of te corrigeren waardoor niet alleen de synergie binnen het samenwerkingsverband wordt versterkt maar ook het leereffect dat teamleden op elkaar kunnen hebben.

Een goed functionerend team bestaat dus niet uit teamleden die elkaar proberen te overtreffen of buitenspel te zetten. In een goed team ondersteunen teamleden elkaar zodat er gemakkelijker over padstellingen binnen het werkproces kan worden heengestapt. Meer concreet: iedere persoon kent wel het gevoel dat hij of zij op een dood spoor is beland of juist voor complexe keuzes staat. In zulke gevallen kunnen andere teamleden ervoor zorgen dat dit punt wordt overwonnen door hun eigen ideeën en ervaringen te delen met het andere teamlid. In principe behelst dit het beginsel van leren maar hier zal in paragraaf 3.7 dieper op worden ingegaan.

3.3 *Teams en tegenstrijdigheden*

Wat het bovenstaande laat zien is dat het werken in teams grote voordelen kan hebben. Waar echter ook door de verschillende auteurs op wordt gewezen is dat een team ook gemakkelijk disfunctioneel kan worden. In een samenwerkingsverband waarin keuzes moeten worden gemaakt in een spanningsveld dat bestaat uit partijen met verschillende achtergronden, belangen en bevoegdheden is het belangrijk om de juiste balans in de keuzes te vinden.

Het creëren van een functioneel team lijkt misschien nog het meest op een weegschaal waarbij samenhang tussen leden van het team en de eigenheid van teamleden zo veel mogelijk met elkaar in balans moeten worden gebracht. Dit maakt het daarom ook lastig om uitspraken te doen over een denkbeeldig “ideaal” team. Het ideale team bestaat dan ook niet. Het functioneren van een team moet altijd worden gezien binnen de context waar het in functioneert. Voor teams en teamleden zal het daarom altijd van groot belang zijn om zich bewust te zijn van de omgeving van het team, de noodzaak tot samenhang (waardoor het team zijn bestaansrecht krijgt) en van de eigen competenties en inzichten. Wanneer ieder teamlid dit rationeel af zou wegen zou er op zichzelf weinig aan de hand zijn. De realiteit is echter vaak anders. Een individueel



teamlid hoeft namelijk lang niet altijd de meerwaarde van het werken in teamverband in te zien en kan daardoor eerder geneigd zijn dingen buiten het team om te doen. De reden hiervoor kan het geloof in de superioriteit van eigen kennis en competentie zijn maar kan bijvoorbeeld ook voortkomen uit onzekerheid over de eigen competenties waardoor een teamlid zich steeds verder terugtrekt uit het team.

Het samenwerken in teamverband kan dan wel een sleutel tot succes zijn, het kent daarnaast ook een onmiskenbaar paradoxaal karakter. De grootste paradox binnen het werken in teams is die van het streven naar samenhangende actie enerzijds en de noodzaak van de eigenheid van teamleden en het behoud van individuele competenties anderzijds. Zoals in paragraaf 3.2.2 aan de orde is gekomen is het voor het team van belang dat er sprake is van cohesie. Op deze manier zal er makkelijker gecommuniceerd worden door teamleden en wordt het op die manier makkelijker een gemeenschappelijk doel en resultaat na te streven. Samenhangende actie vereist inzicht in elkaars taken en vaardigheden en betekent dat de diversiteit binnen het team zodanig zal moeten worden gekanaliseerd dat het uiteindelijk leidt tot een samenhang in het handelen van het team.

Aan de andere kant kent een team ook de noodzaak tot het behoud van eigenheid en individualiteit van teamleden. Ieder teamlid is in feite in het bezit van eigen competenties en kennis die iets aan het functioneren van het team bij kunnen dragen. Wordt een teamlid te sterk opgenomen in de samenhang van het team dan kan dat wel eens ten koste gaan van (waardevolle) individuele competenties en kennis. Stel dat er binnen een team bijvoorbeeld sprake is van een sfeer van consensus zonder dat daarbij door de teamleden kritisch wordt gekeken naar elkaars inbreng. In dergelijke teams is het risico van het ontstaan van “groupthink” een mogelijk risico. In zo’n geval kan er *“een zelfcensuur [ontstaan] door de leden van het team, omdat het team het gevoel heeft onkwetsbaar te zijn en alles denkt te weten”* (Spierings, 2001). Wat dus nodig is is een gezonde dosis diversiteit waarbij de samenstelling van het team, de persoonlijkheden van de teamleden, hun achtergronden, individuele belangen en de context waarbinnen het team functioneert een goedwerkend geheel zullen moeten vormen.

In feite bestaan alle in paragraaf 3.2.2 beschreven factoren uit een paradoxale afweging die door de teamleden zal moeten worden gemaakt. Zonder nu alle factoren stuk voor stuk op hun intern tegenstrijdige inhoud te beschouwen zal er ter illustratie een paradox worden uitgelicht.

Bij het werken in teams is het zoals eerder al ter sprake is gekomen haast onvermijdelijk dat conflicten de kop op zullen steken. De meest natuurlijke reactie op een conflict is om het conflict zo snel mogelijk uit de wereld te helpen om op die manier de situatie te bereiken zoals die was voor het ontstaan van het conflict. Dat het ontstaan van conflicten ook positieve effecten op de effectiviteit van een team kan hebben wordt echter vaak over het hoofd gezien. Dit bleek al uit de bevindingen van Firth-Cozens (1992) en Chang (1996) welke wezen op het gewenste besef binnen teams dat conflicten ook kunnen leiden tot (nieuwe) oplossingen. Er zal daarmee binnen een team, wil het volgens beide auteurs effectief functioneren, het



gevoel moeten bestaan dat conflict niet alleen een negatieve maar ook een positieve uitwerking op het team en diens doelstelling kan hebben.

Deze conflictparadox vereist een grote mate van flexibiliteit en creativiteit van teamleden om de positieve effecten die conflicten kunnen hebben ook daadwerkelijk bereikbaar te maken. Zonder direct elk conflict de ruimte te geven (waardoor er juist onwerkbaar situaties kunnen ontstaan binnen het team) zal er toch een vorm van bewustwording moeten zijn en een feeling voor de manier waarop en wanneer conflict de ruimte zal moeten worden gegeven. Zodoende kunnen nieuwe oplossingen ontstaan en nieuwe ideeën het daglicht zien welke het team mogelijk ten goede komen. In de praktijk van het handhaven zal het echter lastig blijven voor teams om in dergelijke gevallen de juiste keuzes te maken. Daarnaast hoeft het lang niet altijd het geval te zijn dat alle teamleden de positieve kant van conflicten inzien en daardoor niet openstaan voor deze constructieve benaderingswijze.

Het is en blijft daarmee een lastige taak om op een adequate manier vorm te geven aan het samenwerken in teams. Het maken van de juiste keuzes vereist een hoop kennis, ervaring en gevoel. Kiezen kan voor een individu vaak al een lastige opgave zijn, laat staan voor een team dat bestaat uit een groot aantal partijen met ieder hun eigen kennis, ervaring en doelstellingen. Het is dus samengevat de kunst om een team te creëren dat voldoet aan de in paragraaf 3.2.2 genoemde factoren voor een goed functionerend team waarbij tegelijkertijd een manier zal moeten worden gevonden om met de in deze paragraaf genoemde tegenstrijdigheden om te gaan.

3.4 *Multidisciplinaire teams*

Voordat er stilgestaan wordt bij de rol van teams binnen het vraagstuk van integrale handhaving zal er aandacht worden besteed aan multidisciplinaire teams. Deze teams, en vooral de literatuur hierover kennen hun origine in de zorgsector. De meeste literaire verwijzingen op dit gebied zijn dan ook afkomstig uit de richting van management en samenwerking binnen de gezondheidszorg. Gelet op de handhavingpraktijk binnen de horecasector, is deze kennis zeer goed toepasbaar is de empirie. De praktijk van het handhaven kenmerkt zich namelijk ook door een brede verscheidenheid aan actoren die weliswaar voor het grootste deel in de publieke sfeer werkzaam zijn, maar in dit kader een variëteit aan achtergronden, inzichten en bevoegdheden representeren.

Wat houdt een multidisciplinair team nu precies in? Volgens de (op de zorgsector toegespitste) definitie van Gladney et al. (2003) is een multidisciplinair team:

“Een team waarbij meerdere disciplines zijn betrokken bij de zorg en de behandeling van de patiënten en waarbij de disciplines zijn betrokken bij de zorg en behandeling van de patiënten en waarbij de disciplines en hun leden zich verbonden hebben aan een gemeenschappelijk doel en uitkomsten” (Gladney et al., 2003).



Deze definitie laat een sterke focus zien op de zorgsector. Voor het onderzoek zal er dan ook een definitie worden gehanteerd die wat meer afgevlakt is en meer toegespitst op de praktijk van het handhaven. Er zal niet worden overgegaan tot een herdefinitie, maar wat duidelijk gemaakt dient te worden is dat er binnen een multidisciplinair team sprake is van actoren uit verschillende disciplines die zich hebben gericht op het bereiken van een gemeenschappelijk doel en gemeenschappelijke uitkomsten. Het is nu van belang om te kijken naar de theoretische kennis die er bestaat over multidisciplinaire teams.

Een eerste factor van belang binnen een multidisciplinair team is dat het team *met een zekere regelmaat bijeen moet komen* om te spreken over de geboekte vorderingen en de stand van zaken. Door regelmatig bijeen te komen wordt de mogelijkheid gecreëerd voor teamleden om elkaar op hun gedrag aan te spreken in het geval van bijvoorbeeld conflicten of op het gebied van onduidelijke verantwoordelijkheden. Ook kunnen inzichten en vaardigheden over de discipline grenzen worden uitgewisseld en wordt er meer tijd vrijgemaakt voor communicatie binnen het team.

Als tweede is *bestaande samenwerking tussen teamleden* een belangrijke determinant voor het functioneren van een multidisciplinair team. Bestaande samenwerking tussen teamleden zorgt er niet alleen voor dat deze met een positievere houding deelnemen aan het team en daardoor bereid zijn zich (intensief) in te zetten voor het team, ook zorgt het ervoor dat een afgevaardigd teamlid kan rekenen op meer steun van zijn of haar achterban. Deze achterban kan door bestaande samenwerkingsverbanden eerder overtuigd raken van het nut van het team en zich daardoor sterker scharen achter hun afgevaardigde in het team. Steun van de eigen achterban is binnen multidisciplinaire teams een belangrijke factor om een gemotiveerd team te creëren. Het bevordert niet alleen het vertrouwen van teamleden, ook wordt het individuele commitment en de motivatie vergroot.

Als derde bestaat er binnen teams met een multidisciplinaire achtergrond een *verschil tussen de begrippen “knowing” en “doing”*. Deze twee vrij abstracte begrippen hebben te maken met de verschillende levels waar vanuit de leden binnen een multidisciplinair team afkomstig zijn. Dit multilevelkarakter betekent niet alleen het ontstaan van eerder genoemde diversiteit, statusverschillen etcetera, maar in het geval van handhaving ook een verschil tussen “knowing” en “doing”. Binnen een organisatie of samenwerkingsverband is er in de regel sprake van een deel kennis en een deel uitvoering. Veel kennis, maar niet het vermogen om dit in actie om te zetten kan tot ineffectiviteit leiden evenals een tekort aan kennis om daarmee de uitvoering effectief te kunnen laten verlopen. In de hedendaagse situatie is een tendens zichtbaar van een aanzienlijk hoog niveau van kennis en kennismanagement, maar dikwijls ook het onvermogen om deze kennis in actie om te zetten. Pfeffer en Sutton zeggen in hun werk over het vertalen van kennis in actie hierover het volgende *“Er zijn dus minder en kleinere verschillen tussen wat ondernemingen weten dan tussen hun vermogen om op basis van die kennis te handelen”* (Pfeffer & Sutton, 2000).



Deze kloof tussen kennis en actie is ook zichtbaar binnen de praktijk van het handhaven. Het verschil is echter dat kennis en actie (knowing en doing) regelmatig allebei een eigen deel vormen van het handhavingsproces. Beleidsdirecties, verschillende diensten, brancheorganisaties behoren allemaal tot het eerstgenoemde begrip. In onderling overleg zetten zij de lijnen uit op basis van hun eigen kennis, ervaringen en doelstellingen. Om dit handhavingsbeleid vervolgens ten uitvoer te brengen verplaatst het proces van handhaven zich van knowing naar doing. In de uitvoering van het beleid zijn de daadwerkelijke handhavers en handhavende instanties werkzaam. Deze mensen zijn misschien het beste te typeren met Lipsky's term "Street level bureaucrat" (Lipsky, 1980). Deze door Lipsky gelanceerde term is de benaming voor mensen die in de praktijk voor de uitvoering moeten gaan zorgen. Lipsky verwoordt de rol van de street-level bureaucrat als volgt: "*when taken together the individual decisions of these workers become, or add up to, agency policy*" (Lipsky, 1980:3). Voor succesvol (integraal) handhaven waarbij doelstellingen worden bereikt en er effectief wordt samengewerkt is het daarmee van het grootste belang dat er een goede communicatie en afstemming is tussen de mensen met de kennis (beleidsniveau) en de mensen die actie ondernemen (street-level bureaucrats). In hoofdstuk vier zal dit onderscheid tussen knowing en doing verder worden uitgewerkt tot een conceptueel model om op die manier de twee verschillende kanten van het (integrale) handhavingsproces en de interactie daartussen te kunnen analyseren.

Het behoeft waarschijnlijk weinig uitleg dat ook de samenwerking binnen multidisciplinaire teams een paradoxaal karakter heeft. Wanneer er bijvoorbeeld wordt gekeken naar de factor bestaande samenwerking dan is er vanuit de optiek van multidisciplinaire teams inderdaad een belang van het bestaan hiervan. Echter, bestaande vormen van samenwerking zouden er ook voor kunnen zorgen dat de samenwerking binnen het team zelf problematisch wordt. Bestaande samenwerking geeft teamleden meer steun van hun achterban en is goed voor het commitment aan het team, maar daarnaast kunnen er ook nog andere samenwerkingsverbanden (al dan niet op het gebied van handhaving) tussen partijen uit hetzelfde verband bestaan wat tot blokvorming zou kunnen leiden.

3.5 *Nadelen van multidisciplinaire teams*

Waar voordelen zijn zijn ook nadelen. In het geval van multidisciplinaire teams zijn dit met name de nadelen die ook gelden voor conventionele (voor zover je daarover kunt spreken) teams. Communicatie, gemeenschappelijke doelen en resultaten, inzicht in taken en verantwoordelijkheden, diversiteit, conflicthantering en de manier van leidinggeven. Binnen multidisciplinaire teams is de kans groot dat er op deze terreinen grotere verschillen zullen bestaan dan binnen teams met leden van vergelijkbare achtergronden.

Voor wat betreft communicatie is het als gevolg van een verschillende achtergrond, met daarbij eigen kennis, verplichtingen en bevoegdheden, aannemelijk dat communicatie een grotere inspanning zal vergen binnen een multidisciplinair team. Verschillende disciplines betekenen automatisch ook verschillen tussen teamleden. Dit maakt het komen tot gemeenschappelijke doelen en resultaten tegelijkertijd een stuk lastiger. Ieder teamlid handelt vanuit een eigen achtergrond en zal een doel willen stellen of een resultaat



willen boeken dat zo dicht mogelijk in de buurt komt van zijn of haar eigen disciplinaire achtergrond. Wat van belang is, is dat het teamlid de steun krijgt van zijn of haar achterban (zoals naar voren is gekomen in paragraaf 3.4). Inzicht krijgen in elkaars taken en verantwoordelijkheden is binnen een multidisciplinair team bijna vanzelfsprekend lastiger dan binnen een standaard team. De verscheidenheid aan disciplines maakt het moeilijker om in te zien wie wat doet of moet doen.

Dit is eveneens het gevolg van de grotere diversiteit binnen een multidisciplinair team. Dat diversiteit kan leiden tot nieuwe inzichten en verbeteringen binnen het proces is duidelijk, maar een grote diversiteit kan tevens de samenhang binnen het team in gevaar brengen. Voorbeelden uit de zorgsector laten zien dat bijvoorbeeld bepaalde groepen artsen zich verheven voelen boven andere teamleden doordat zij hun disciplinaire achtergrond als superieur over de andere disciplines beschouwden. Als laatste is ook binnen een multidisciplinair team de manier van leidinggeven van belang voor het functioneren van het team. Terugkomende op de bevinding van Firth-Cozens (1992) dat het de rol van de leidinggevende is om de teamleden te motiveren en ervoor te zorgen dat er voldoende wordt gecommuniceerd binnen het team, is dit binnen multidisciplinaire teams een taak die in de regel meer energie vraagt dan dat dat normaal het geval is. Communicatie moet over disciplinaire grenzen worden getild en ieder teamlid zal ondanks zijn of haar eigen disciplinaire achtergrond gemotiveerd moeten worden om zo veel mogelijk medewerking aan het team te verlenen.

3.6 *Teams en hun multidisciplinaire meerwaarde*

Na deze verkenning van de verschillende facetten die een rol van betekenis spelen binnen zowel normale als multidisciplinaire teams lijkt het verstandig om voordat er over wordt gegaan naar het tweede centrale begrip binnen dit onderzoek, leren, een korte samenvatting te geven van wat teams zijn en wat de meerwaarde van een multidisciplinaire invulling van dit begrip voor het team kan zijn.

“Een team is een klein aantal mensen met aanvullende vaardigheden en kennis, die zich verbonden hebben aan een gemeenschappelijk doel, een aantal uitkomsten en een aanpak waarvoor zij elkaar wederzijds verantwoordelijk stellen” (Katzenbach & Smith, 1993). Dit is reeds in paragraaf 3.2.1 aan de orde gekomen. Die manier van samenwerken vindt vaak zijn basis in het streven naar betere prestaties en efficiënter werken van de betrokken actoren. De paradoxale mix tussen samenhangende actie enerzijds en de noodzaak van de eigenheid van teamleden anderzijds maakt dat het vinden van de juiste balans binnen het team lastig kan zijn.

Daarnaast onderscheidt een team zich door een aantal vaardigheden en overeenkomsten tussen de leden van het team die maken dat het team ook echt een team is. De in paragraaf 3.2.2 behandelde factoren (communicatie, gemeenschappelijke doelen en resultaten, inzicht in taken en verantwoordelijkheden, diversiteit, conflicthantering en de manier van leidinggeven) vormen de basis voor succesvol teamwork. Het streven naar samenhang tussen teamleden op al deze vlakken is misschien ietwat hoog gegrepen, maar



een zekere samenhang tussen de leden onderling is in dit kader noodzakelijk, wil het team ook een echt team kunnen zijn zoals in de definitie van Katzenbach & Smith (1993).

Naast deze “traditionele” opvatting over teams is er voor gekozen om binnen dit onderzoek de nadruk te leggen op multidisciplinaire teams. De term multidisciplinaire teams, afkomstig uit de zorgsector, staat voor een samenwerkingsverband dat voldoet aan de uitgangspunten van het hierboven beschreven teambegrip, met daarbij nog een extra kenmerk: de multidisciplinaire achtergrond van teamleden. Deze verschillende achtergronden kunnen de samenwerking complexer maken doordat teamleden redeneren en handelen vanuit hun eigen achtergrond. De multidisciplinariteit legt als het ware een vergrootglas over de factoren die belangrijk zijn voor het ontstaan van een goed team. Zo zullen diversiteit en statusverschillen relatief gezien vaker voorkomen en groter zijn binnen multidisciplinaire teams dan binnen teams die bestaan uit een meer homogene samenstelling van partijen. Communiceren, het verenigen van doelen en het inzicht krijgen in taken en verantwoordelijkheden kunnen eveneens bemoeilijkt worden door de multidisciplinaire samenstelling vanwege de verschillende referentiekaders, gewoonten, doelstellingen en bevoegdheden.

In het geval van integrale handhaving moet de kanttekening worden gemaakt dat multidisciplinariteit vaak geen keuze is. Het integreren van handhavingsactiviteiten brengt nu eenmaal verschillende actoren met verschillende achtergronden bij elkaar en deze zullen er door samen te werken voor moeten zorgen dat de versnipperde praktijk van het handhaven (beter) op elkaar wordt afgestemd.

Dit neemt niet weg dat multidisciplinariteit een meerwaarde kan vormen voor het werken in teams en het leren binnen samenwerkingsverbanden (hier zal vanaf paragraaf 3.7 bij stil worden stilgestaan). De verschillende achtergronden vergroten het perspectief van het team. Dit wil zeggen dat er inzichten naar voren komen waar andere teamleden wellicht niet zo snel aan zouden denken, maar die wel goed bruikbaar zijn bij het bereiken van de doelstelling van het team. De meerwaarde van multidisciplinaire teams zit hem er samengevat dus in dat wanneer verschillende disciplineaire achtergronden worden samengevoegd en tegelijkertijd ook zo goed mogelijk afzonderlijk worden benut, dit de kwantiteit en de kwaliteit van het eindproduct (in dit geval de handhaving) kan verbeteren. Als er in een multidisciplinair team sprake is van commitment onder de teamleden en acceptatie van elkaars disciplineaire achtergrond dan zal het team volgens West & Wallace (1991) eerder innovaties weten te boeken door bijvoorbeeld nieuwe werkwijzen te creëren die zonder een multidisciplinaire inslag mogelijk niet aan het licht waren gekomen.

3.7 *Leren*

Na de verkenning van het begrip teams zal er nu gekeken worden naar datgene wat het begrip leren precies inhoudt en wat er binnen dit onderzoek onder kan worden verstaan. Om te beginnen zal er kort worden stilgestaan bij wat leren nu precies is. De betekenis van leren lijkt vrij basaal maar kent een dermate groot aantal definities dat het toch handig is om het begrip “leren” helder te omschrijven.



Bij het proces van integraal handhaven hebben verschillende actoren met elkaar te maken om zo uiteindelijk afstemming te bereiken tussen afzonderlijke handhavingsactiviteiten. Door te onderzoeken op welke wijze deze verschillende actoren van elkaar (kunnen) leren wordt er geprobeerd aanbevelingen te formuleren voor het verbeteren van de kwaliteit van integrale handhaving. Daarom is het naast het omschrijven van het begrip leren belangrijk om te kijken naar de verschillende succesfactoren als het gaat over leren tussen actoren binnen het proces van integrale handhaving. Voordat het echter zo ver is zal eerst het begrip leren worden behandeld.

3.7.1 *Leren: een begripsverkenning*

Ieder mens is bekend met leren, het meest simpele voorbeeld is misschien wel terug te vinden in ieders jeugd waarbij naast lopen, praten en fietsen ook vaardigheden als lezen en rekenen onder de knie moeten worden gekregen. Leren op een meer organisationeel niveau is in de regel echter veel minder vanzelfsprekend dan deze elementaire vormen van leren. Hoewel de essentie van leren nauwelijks afwijkt van het leren lopen, fietsen etc. blijkt het met name in een omgeving bestaande uit verschillende individuen, afdelingen of organisaties moeilijk om te “leren”.

De universele essentie van leren is in feite het volgende:

“Learning is the processing of information we encounter, which leads to changes or an increase in our knowledge and abilities” (Di Paolo, 2004).

Afgaande op deze definitie is leren daarmee niets anders dan het veranderen of toe laten nemen van kennis en vaardigheden op basis van verworven informatie. Deze definitie volgend lijkt het erop dat leren een continu proces is dat eigenlijk nooit geheel tot stilstand komt. Over dit continue karakter zegt Cope het volgende: *“Learning is something that individuals and organizations do every minute of the day”* (Cope, 1998). Tot zover geen probleem. Maar wat nu als er door verschillende actoren naar een gefixeerd doel toe wordt “geleerd” dat in conflict kan komen met eigen belangen en doelstellingen. Dit is namelijk in het kort de situatie van integrale handhaving. De actoren zullen op een dusdanige manier afstemming moeten vinden tussen hun handhavingsactiviteiten dat het voornemen van geïntegreerde handhaving ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Gezamenlijk leren kan daarmee niet alleen erg moeilijk maar ook veel complexer zijn in vergelijking met de elementaire betekenis van leren. Binnen het multi-actorale karakter van dit leerproces is er geprobeerd een aantal factoren te benoemen die van belang zijn bij het creëren van leergedrag binnen, in dit geval, multidisciplinaire teams van handhaving.

3.7.2 *Het afstemmen van gedachten en inzet*

Om te leren in een situatie die bestaat uit meerdere personen of organisaties is het al eerste van belang om een connectie te ontwikkelen tussen elkaars gedachten. Elke actor zal verschillend denken over een vraagstuk of doelstelling maar zolang deze verschillen niet te veel uit elkaar lopen is er weinig aan de hand. Pas als er te grote verschillen bestaan tussen elkaars denkbeelden ontstaat er het risico dat actoren niet



langer bereid zullen zijn dingen van elkaar aan te nemen of zich aan te passen aan de kennis en ervaringen van anderen, hetgeen het uitgangspunt van leren is.


Voor leren in het geval van teams van handhaving is het eveneens belangrijk dat alle actoren binnen het samenwerkingsverband bereid zijn om energie te steken in het op elkaar afstemmen van handhavingsactiviteiten. Binnen een team kan er dan weliswaar nog zo goed worden samengewerkt (en van elkaar worden geleerd), er blijft altijd het gevaar bestaan dat er teamleden zijn die als het ware het team dragen terwijl anderen zich min of meer laten meevoeren en slechts beperkt energie in de samenwerking steken.

Overeenstemming en een gevoel van verbondenheid over de doelstelling en werkwijze van het team zijn een belangrijke factor als het gaat om het succes van leren. Een vorm van samenwerken om te komen tot een dergelijk collectief gedachtegoed is collaborative inquiry. Collaborative Inquiry (CI) is een vorm van de zogenaamde action research theorieën. Men leert gedurende een proces. Zonder al te diep in te gaan op deze manier van samenwerking ligt de essentie van deze benadering erin dat er gewezen wordt op het creëren van een geheel uit afzonderlijke delen. Samen tot nieuwe ideeën en inzichten komen genereert een gevoel van verbondenheid, zolang deelnemers bereid zijn zich hiervoor open te stellen en hier energie in te steken. *“Het resultaat hangt immers af van de eigen inspanningen. Ideeën, ervaringen, manieren van werken moeten dus gedeeld worden door alle betrokkenen. Het is onderzoek zowel door mensen als voor mensen. Op deze manier kan er bruikbare kennis geproduceerd worden voor andere mensen in hun context”* (Kakabadse en Kakabadse, 2003: 371).

Het streven naar een gevoel van collectiviteit wordt door Hills als volgt omschreven: *“In team-based learning everyone acquires new skills and every task can be carried out by more than one person”* (Hills, 2001: 13). Door dit gezamenlijke leergedrag wordt niet alleen het surplus aan kennis positief beïnvloed ook kunnen taken worden opgevangen wanneer teamleden onverhoopt wegvallen. Dit geeft de samenwerking een meer solide karakter. Het is Robert Louis Flood die in 1999 deze eerdere bevindingen in een aantal zinnen samen weet te vatten en daarmee het belang van *“alignment of thoughts and energies”* benadrukt. Door niet te leren wordt er gesteund op de bekende expertise van de teamleden, waardoor de samenwerking moeilijk enige vorm van meerwaarde zal genereren.

“The aim of team learning is to achieve alignment in people’s thoughts and energies. Growing a common direction creates resonance so that the whole team achieves more than the sum of team members, if each one were to work on her or his own. If however people are not aligned, the qualities valued in the learning organisation, such as empowerment, may actually increase conflict, yielding a whole team that achieves less than the sum that its members can, if they were to work in isolation” (Flood, 1999: 24)

Hoewel het niet altijd eenvoudig is, is het toch noodzaak, wil men tot leren komen binnen een vorm van samenwerking, om populair gezegd ervoor te zorgen dat de neuzen dezelfde kant op komen te staan. Dat



het afstemmen van gedachten en inzet een belangrijke factor is voor effectief samenwerkings- en leergedrag moge duidelijk zijn. Er zijn echter meer factoren die hier een bijdrage aan kunnen leveren. Deze factoren zullen in de komende paragrafen aan de orde komen.

3.7.3 *Non-competitie*

Om samen te werken en elkaar te kunnen en willen helpen zal er sprake moeten zijn van een sfeer van non-competitie. In zijn boek over team-based learning (een vorm van leren specifiek gericht op teams) zegt Hills het volgende over het effect dat competitie tussen teamleden op leren kan hebben: *“Competition is destructive to team-based learning because individuals stop helping each other because they set out to beat other people. There can only be one winner”* (Hills, 2001).

Het bestaan van competitie binnen een team lijkt misschien vooral relevant binnen de private sector waar teamleden op het oog sneller op eigen gewin en het elimineren van de tegenstander uit zullen zijn. In het geval van integrale handhaving is het risico van competitie ook aanwezig alleen met dat verschil dat het wel zo is dat de betrokken partijen vastzitten aan de publieke (handhavings)taak die zij uitvoeren. Daarnaast maken specifieke bevoegdheden en gebonden regelgeving dat partijen regelmatig van elkaar afhankelijk zijn bij het uitvoeren van hun handhavende taak.

3.7.4 *Dialoog van leren*

In paragraaf 3.2 is al gewezen op het belang van communicatie binnen teams. Voor leren geldt in principe hetzelfde. Hills (2001) probeert inzicht te geven in de manier waarop mensen met elkaar tot interactie overgaan. Een team met goede intenties maar slechte communicatie kan volgens hem moeilijk een goed, laat staan een lerend team worden. Door de communicatie tussen mensen te verbeteren wordt de basis voor team-based learning versterkt. Ook bij de eerder al besproken methode van collaborative inquiry maakt een goede dialoog deel uit van een succesvol verloop van het proces. De dialoog kan ervoor zorgen dat kennis nauwkeuriger wordt, toeneemt of wordt (kan worden) bijgesteld.

Om actoren van elkaar te laten leren is het niet alleen belang dat er een dialoog ontstaat tussen actoren maar ook dat deze zo open mogelijk is en iedereen de mogelijkheid biedt zijn eigen inbreng in deze dialoog te hebben. Flood gebruikt denkbeelden van Peter Senge om te verwoorden hoe de dialoog eruit zou moeten zien om leergedrag tussen actoren te stimuleren en wijst daarbij met name ook op het belang van een dialoog die iedereen de mogelijkheid biedt te participeren: *“Invite people and give them a chance to participate. Enter into generative learning where close attention is paid by all to what is said. Create time and silence where people have the chance to reflect on their own and other people's thoughts. And suspend assumption to avoid the possible imposition of ideas on other people”* (Flood, 1999: 25).

Een te gesloten of slechts tussen een aantal actoren bestaande dialoog houdt het risico in van het achterblijven van informatie en inzichten welke juist van waarde zouden kunnen zijn voor het leren tussen partijen.

3.7.5 Omgaan met fouten

Door fouten te maken leert men. Fouten worden in de praktijk alleen lang niet altijd getolereerd. Hierdoor zullen mensen vaak eerder besluiten vast te houden aan oude routines om zodoende fouten tot een minimum te beperken. Als men van elkaar zal willen leren is het echter belangrijk dat het maken van fouten niet langer als negatief maar als positief en constructief wordt ervaren als er niet alleen nu, maar ook in de toekomst wil worden geprofiteerd van de ervaringen die nu worden opgedaan. Dit maakt het bijna noodzakelijk om een tolerante houding ten opzichte van fouten aan te nemen. Hills zegt hierover zelf het volgende:

“The manner in which a team handles mistakes is a very important part of collaborative learning. The team that celebrates mistakes, albeit quietly, generates a huge reservoir of important information that they can use in the future. If mistakes are hidden, because they are used as means of apportioning blame, then a team is denied this collective information. Individuals within the team will recognize and know when they have made a mistake. If they keep that mistake to themselves, then other people in the team can not benefit” (Hills, 2001)

Organisaties uit de publieke sfeer kunnen nogal eens argwanend tegenover deze zienswijze staan. Voor het van origine strak georganiseerde en gestructureerde geheel van organisaties kan het tolereren van fouten iets onnatuurlijks zijn, iets waar men zich overheen moet leren zetten. Dat dit de laatste decennia steeds meer het geval is blijkt onder meer uit Denton's bijdrage over leergedrag (de stroming van organisational learning in het bijzonder) binnen de publieke sector: *“Our conclusion, however, is that public-sector organisations can function effectively as learning organisations, and that the concept of organisational learning already goes a long way to explaining organisational behaviour in some public-sector organisations”* (Denton, 1998).

Foutentolerantie draait met name om het bewust worden van de constructieve waarde (het leereffect) die fouten voor een organisatie of in het geval van integrale handhaving voor de verschillende organisaties kunnen hebben. Nieuwe ideeën en opvattingen kunnen andere inzichten vervangen en het daarmee eenvoudiger maken om de gezamenlijke doelstelling (en het integreren van handhavingsactiviteiten) te bereiken.

3.7.6 Vertrouwen

Vertrouwen is in de ogen van Hills om de volgende reden van belang: *“For team-based learning, trust is needed for the sharing of personal information about preferences for learning, personality type, mistakes made and lack of knowledge”* (Hills, 2001: 79)

Naast deze betekenis van vertrouwen heeft Hills (2001) eveneens een op interactie gebaseerd model samengesteld dat hij het Trust-model noemt. De vijf elementen in dit model zijn volgens Hills de



ingrediënten om binnen vormen van samenwerking aan vertrouwen te bouwen. Deze vijf elementen zijn vertrouwen, respect, elkaar begrijpen, spirit en het team. Deze zullen nu nader worden toegelicht.

Als eerste bestaat er vertrouwen. Om aan andere teamleden kenbaar te maken wat je wilt, om fouten te durven maken of om toe te geven dat de kennis die je bezit op sommige terreinen onvolledig is, is vertrouwen nodig. Vertrouwen dat ervoor moet zorgen dat teamleden elkaar openheid van zaken durven te geven over persoonlijke competenties en vertrouwen dat moet zorgen voor een werksfeer waarin een gevoel heerst dat teamleden elkaar niet onnodig aanvallen, laten vallen of belachelijk maken.


Het tweede element dat aan de basis van vertrouwen ligt is respect. Respect sluit aan op vertrouwen omdat het tonen van respect voor iemand de andere persoon een gevoel van vertrouwen in zijn of haar richting geeft. Wanneer teamleden elkaar met andere woorden dus niet respecteren kan er nooit een volwaardige vorm van vertrouwen ontstaan. Het elkaar begrijpen kan betrekking hebben op elkaars (organisatie)culturele achtergrond maar bijvoorbeeld ook op persoonlijke eigenschappen. Teamleden zullen elkaars rollen moeten begrijpen om elkaar te kunnen helpen en gezamenlijk toe te werken naar een gezamenlijk doel.

Het laatste begrip, teams, gaat in op de samenstelling van teams. Was het in vroeger tijden zo (Hills, 2001) dat teams zich vormden voor het leven en daardoor op elkaar ingespeeld konden raken, tegenwoordig hebben teams veel vaker een tijdelijk karakter. Dit maakt dat het soms lastig voor teamleden is om elkaar te vertrouwen, respecteren, motiveren etc. Hills zegt hierover het volgende: *“People must operate across geographical and cultural boundaries. These two requirements are to some extent incompatible. They have to be reconciled. Team members must be loyal to each other and yet willing to move on, either permanently or temporarily”* (Hills, 2001: 80). Kortom een nieuwe paradox in het toch al door paradoxen gekenmerkte werken in teams.

3.8 *Kwaliteit van integrale handhaving*

Binnen een onderzoek naar de manier waarop er in multidisciplinaire handhavingsteams kan worden geleerd om zodoende de kwaliteit van integrale handhaving te verbeteren is het belangrijk om een helder beeld te hebben van hetgeen nu precies als de kwaliteit van integrale handhaving kan worden gezien. Om uitspraken te kunnen doen over de manier waarop er in multidisciplinaire teams van elkaar kan worden geleerd, om zodoende de kwaliteit van integrale handhaving te verbeteren is het belangrijk om duidelijk te maken wat er kan worden verstaan onder de kwaliteit van integrale handhaving.

Dit blijkt echter niet zo eenvoudig te zijn als dat het op het eerste gezicht lijkt. Kwaliteit van integrale handhaving kan in feite in verschillende richtingen worden uitgelegd. Kwaliteit kan in de eerste plaats vanuit het perspectief van output worden beschouwd maar kan tegelijkertijd ook als een waardering voor de procesmatige kant van integrale handhaving worden gezien. Beide opvattingen over de kwaliteit van



integrale handhaving laten echter op zichzelf een te beperkt beeld zien van de kwaliteit van integrale handhaving.

3.8.1 *Proces en output*

Een procesmatige blik op integrale handhaving draait vooral om de vraag op welke manier de samenwerking en afstemming tussen de verschillende handhavers en gehandhaafden plaatsvindt. Voor het ideaaltypen van integraal handhaven verwijzen kan er nogmaals naar de door Bekkers et al. (2002) geformuleerde doelstelling van integrale handhaving worden verwezen: *“een samenhangend geheel.. waarbinnen de afzonderlijke handhavingsinspanningen voor de doelgroep niet meer te herkennen zijn”* (Bekkers et al., 2002). Zoals gezegd is er in de praktijk van het handhaven echter vaak sprake van minder vergaande vormen van integratie. Voor volledige integratie zijn simpelweg te veel actoren bij het handhavingsproces betrokken en bestaat er ook een te brede verzameling van (moeilijk te integreren) wet- en regelgeving.

Voor de output-kant van integrale handhaving houdt de definitie van Bekkers et al. (2002) in dat deze output (de handhavingsactiviteiten) als naadloos door de doelgroep (de horecaondernemer) ervaren zou moeten worden. Deze definitie van integrale handhaving geeft weliswaar een duidelijke omschrijving van het begrip maar zou voor de kwaliteit van integrale handhaving in feite slechts betekenen dat een in de ogen van de doelgroep naadloos geheel van handhavingsactiviteiten kwalitatief integraal handhaven betekent.

3.8.2 *Kwalitatief handhaven binnen het onderzoek*

Binnen dit onderzoek zal de kwaliteit van integrale handhaving in een iets bredere context worden beschouwd. Kwaliteit van integraal handhaven is om te beginnen vanuit een procesmatig oogpunt het creëren van een surplus aan kennis. Doordat verschillende handhavende actoren met elkaar samenwerken en hierdoor van elkaars taken, verantwoordelijkheden, kennis en ervaringen op de hoogte raken kunnen zij hiervan leren om zodoende hun eigen handhavingsactiviteiten (output) te verbeteren.

Omdat de creatie van een surplus aan kennis op zichzelf een vrij abstract gegeven is, verdient dit uitgangspunt verdere uitwerking. Een toename in de kennis van handhavers zal bestaande facetten uit het handhavingsproces moeten versterken voordat het een functionele (en daarmee kwalitatieve) verbetering genoemd kan worden. In zijn boek over organisationeel leren wijst Denton (1998) op het belang van het omzetten van nieuwe (geleerde) kennis naar actie: *“If organisational learning can be shown to have taken place, then the next step in demonstrating its usefulness is to show that learning has led to a change in organisational behaviour”*. Als binnen dit onderzoek gesproken wordt over kennis zal daarmee de nadruk liggen op kennis die gerelateerd is aan handhavingsactiviteiten (en het proces van handhaven), en die daarop ook werkelijk toepasbaar is.



Onder kwalitatief handhaven zal in dit onderzoek dan ook een vorm van handhaving worden verstaan waarbij minder overtredingen over het hoofd worden gezien en waarbij bij een combinatie van overtredingen door de ondernemer op een overzichtelijke en eenduidige manier gesanctioneerd (op elkaar afgestemd en wellicht geïntegreerde sancties) wordt. In de terminologie van het onderzoek naar integrale handhaving betekent dit een versterking van zowel de signalering als sanctionering van overtredingen.

Naast het verbeteren van de signalering en sanctionering vanuit de handhavers zal, zoals gezegd, ook de kwaliteit van handhaving voor de ondernemer verbeterd moeten worden om te kunnen spreken van een algehele verbetering van de kwaliteit van handhaving. Dit betekent dat het surplus aan kennis voor de doelgroep (de horecaondernemers) het idee van versnipperde handhavingsactiviteiten en de tijdrovende doorloop van het handhavingsproces zal moeten vervangen door handhavingsactiviteiten met zo min mogelijk overlap (redundancy) tussen controles en een reductie van de doorlooptijd van controles voor de ondernemer. Deze kwalitatieve impuls van handhaving voor de ondernemer sluit overigens aan bij de definitie van Bekkers et al. (2002) waarbij *“een samenhangend geheel [wordt gecreëerd] waarbinnen de afzonderlijke handhavingsinspanningen voor de doelgroep niet meer te herkennen zijn”* (Bekkers et al. 2002).

Dit leidt tot het beantwoorden van de derde deelvraag van dit onderzoek, hoe kan kwaliteit van integrale handhaving worden gedefinieerd? Dit is de meest veelomvattende deelvraag om te beantwoorden. Kwaliteit van integrale handhaving is een begrip dat op verschillende manier is uit te leggen. Het antwoord dat binnen dit onderzoek op de deelvraag wordt gegeven is tweeledig en als volgt weer te geven. De kwaliteit van integrale handhaving bestaat in de eerste plaats uit de verbetering van signalering en sanctionering van mogelijke overtredingen door handhavers. Daarnaast is de afstemming en doorlooptijd van de handhaving naar de ondernemer toe een determinant voor de kwaliteit van handhaving. Wanneer deze handhaving als een goed werkend geheel beschouwd kan worden dat minder tijd in beslag neemt, is aan dit streven naar kwaliteit voldaan.

3.9 Teams, leren en de kwaliteit van handhaven

Na het presenteren van de theoretische achtergrond van (multidisciplinaire) teams, leren en de kwaliteit van integrale handhaving is het nu tijd om de relatie tussen deze drie concepten uit te werken en ervoor te zorgen dat deze toepasbaar worden gemaakt voor de drie onderzochte cases van integrale handhaving.

Hierbij is het belangrijk om als eerste duidelijk te maken dat er van een theoretisch fundament voor de relatie tussen teams, leren en de kwaliteit van handhaving slechts zeer beperkt sprake was bij het opzetten van dit onderzoek. Dit is op zichzelf niet vreemd gezien de korte tijdsspanne waarin integraal handhaven in opkomst is gekomen. Pas na rampen als in Enschede en Volendam is er een intensief debat over de betekenis en invulling van integrale handhaving op gang gekomen.



Uit onder meer de nota Veilig Geregeld (2002) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het onderzoek naar integrale handhaving van Bekkers et al. (2002) is naar voren gekomen dat samenwerking tussen handhavers kan leiden tot een situatie waarin deze van elkaar kunnen leren. Dit uit zich in het afstemmen van handhavingstaken en het daar waar mogelijk integreren daarvan. De precieze werking en invulling hiervan blijft tot op heden onderhevig aan een minimale theoretische achtergrond. Daardoor onstond de noodzaak om voor dit onderzoek een conceptueel model te creëren dat de verschillende actoren binnen het handhavingproces op hun plek zet, de relatie tussen deze actoren laat zien en daarnaast ruimte biedt voor het invoegen van de elementen die in de afgelopen hoofdstukken de revue zijn gepasseerd.

In de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek ligt de veronderstelling dat het werken in teams tot leren kan leiden en dat dit in het verlengde hiervan de kwaliteit van integrale handhaving ten goede komt. Op theoretisch vlak staat dit, vanwege het prille karakter van het vraagstuk rondom integrale handhaving, nog in de kinderschoenen. Ideaaltypisch, en als uitgangspunt van dit onderzoek, is dan ook verondersteld dat teams tot leergedrag leiden hetgeen op zijn beurt weer leidt tot een verbetering van de kwaliteit van integrale handhaving. Vanuit theoretisch oogpunt is hier echter te weinig over gepubliceerd om op basis daarvan duidelijk causale verbanden te kunnen leggen.

Hierdoor heeft dit onderzoek tevens tot doel heeft gehad om het verband tussen deze, meermalen gesuggereerde, concepten aantoonbaar te maken en vast te stellen op welke manier teams en leren bij kunnen dragen aan een verbetering van de kwaliteit van integrale handhaving. Hier zal in de hoofdstukken 9 en 10 uitgebreid op worden teruggekomen.

Er zal nu stil worden gestaan bij de relevantie die teams, leren en (de kwaliteit van) integrale handhaving voor elkaar hebben. Deze begrippen zijn inmiddels alle drie afzonderlijk toegelicht zonder dat daarbij al te veel aandacht werd besteed aan de verbondenheid tussen de drie concepten die maakt dat teams, leren en de kwaliteit van integrale handhaving bij elkaar een zeer relevante en werkbare combinatie (kunnen) vormen.

3.9.1 Integrale handhaving en teams

Integraal handhaven is zoals bekend een relatief nieuwe manier om naar handhaving en handhavingsproblematiek te kijken. Daarnaast is ook het bestaan van handhavingsteams op zowel uitvoerend als beleidsniveau binnen deze handhavingsaanpak een vrij nieuwe maar regelmatig voorkomende werkvorm. Wat opvalt is dat handhavingbeleid in steeds meer gevallen in samenwerking tussen handhavende actoren wordt ontwikkeld. Deze vorm van coproductie vereist vaak veel inspanning als het gaat om communiceren, gemeenschappelijk tot een doel komen, inzicht krijgen in elkaars taken en verantwoordelijkheden, kortom de factoren die aan de basis liggen voor een effectief team (zie paragraaf 3.2.2).

Hoewel het voor zowel het beleids- als uitvoerend niveau geldt dat er niet altijd in structurele teamverbanden wordt samengewerkt, is er toch wel zeker een tendens zichtbaar in de richting van

permanente samenwerkingsvormen. Het multidisciplinaire karakter daarvan wordt nogal eens onderbelicht terwijl de samenwerkende handhavingsactoren toch vaak een afwijkende disciplinaire achtergrond ten opzichte van elkaar hebben.

Handhaven in teams op uitvoerend niveau (de mensen die werkelijk handhaven) kent een iets langere oorsprong dan op beleidsniveau, maar dit betekent niet dat dit in de praktijk ook altijd de regel is. Gecoördineerde acties vinden plaats, maar lang niet in alle gemeenten. Dit neemt niet weg dat teams voor integrale handhaving een zeer relevante werkvorm (kunnen) zijn. Het team biedt goede aanknopingspunten voor het afstemmen van handhavingsactiviteiten en is daarnaast ook nog eens een goede manier van werken om het andere centrale begrip binnen dit onderzoek, leren, tussen actoren te stimuleren en te faciliteren.

3.9.2 *Integrale handhaving en leren*

Zoals hierboven al even werd aangehaald is het binnen teams goed mogelijk voor actoren om van elkaar te leren, mits natuurlijk tegemoet wordt gekomen aan de in paragraaf 3.7 besproken factoren welke van invloed zijn op de mate van leren. Om afstemming tussen handhavingsactiviteiten te bewerkstelligen zullen actoren op de hoogte moeten zijn van elkaars denkbeelden, werkwijzen en bevoegdheden. Leren lijkt hiervoor een goede oplossing te zijn. Waar voor moet worden opgepast is dat er een te eenvoudig beeld wordt gecreëerd van leren omdat gevallen uit de praktijk nogal eens laten zien dat actoren helemaal niet openstaan om van anderen te leren of hier door hun eigen organisaties en diens doelen en werkwijzen niet toe in staat worden gesteld.

Denton (1998) verwees naar het steeds verder opkomen van leergedrag in de publieke sfeer en ook de praktijk van integrale handhaving lijkt hierin mee te gaan. Dit werd overigens al in een aantal onderzoeken naar handhavingsproblematiek (en integrale handhaving als oplossing daarvoor), geconcludeerd. Zo stelde de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving in 1998 dat overheden en andere publieke organen met elkaar samen zouden kunnen werken om op die manier van elkaar te kunnen leren om wanneer dat nodig mocht zijn elkaars activiteiten bij te sturen.

Ook Bekkers et al. (2002) wijzen in hun onderzoek op de mogelijke meerwaarde van leren voor de kwaliteit van integrale handhaving, maar zij maken daarbij wel de kanttekening dat het op gang brengen van dit leerproces niet eenvoudig zal zijn: *“Dit leerproces zal echter niet vanzelf op gang komen maar zal bewust moeten worden gestimuleerd. Instrumenten hierbij kunnen zijn om de handhavers eerst eens een tijd in teams te laten werken..”* (Bekkers et al., 2002).

Op dit punt kan er een brug worden geslagen naar het vierde hoofdstuk van dit onderzoek waarin een conceptueel model zal worden gepresenteerd dat de begrippen teams en leren toepast op de handhavingspraktijk. Er wordt ingegaan op hoe deze begrippen binnen het vraagstuk kunnen worden ingepast, hoe deze binnen het onderzoek hun plaats zullen krijgen en als laatste meetbaar worden gemaakt.

Aan de hand van de begrippen integrale handhaving, teams en leren wordt er naar een gecombineerd conceptueel model toegewerkt. Het conceptuele model zal in het vervolg van het onderzoek dienst gaan doen als analytisch referentiekader voor de drie onderzochte cases, respectievelijk Gouda, Rotterdam en Zoetermeer. Uiteindelijk zal er op basis van deze analyse een antwoord op de vierde, vijfde en zesde deelvraag en de centrale onderzoeksvraag worden gegeven.

3.9.3 Teams, leren en de kwaliteit van integrale handhaving samengevoegd

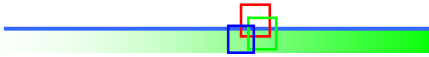
Samengevat kan het werken in teams, met als gevolg de mogelijkheid om van elkaar te leren, als oplossing worden gezien om de kwaliteit van integrale handhaving te verbeteren. De kwaliteit van handhaving is reeds gedefinieerd in paragraaf 3.8.2.

In dit stadium van de onderzoeksrapportage is het helaas niet mogelijk om op basis van gefundeerde theoretische inzichten te stellen dat er een direct causaal verband bestaat tussen teams, leren en de kwaliteit van integrale handhaving. Hiervoor ontbreekt het simpelweg aan literatuur en specifieke rapportages. Het op deze manier verbeteren van de handhavingskwaliteit is een dermate nieuwe ontwikkeling dat er weinig tot geen specifieke literatuur rondom dit thema beschikbaar is. Dit neemt echter niet weg dat er geen samenhang zou kunnen bestaan tussen de drie begrippen.

Zonder al te veel vooruit te lopen op het empirische deel van het onderzoek, worden handhavingsactiviteiten in toenemende mate opgezet op basis van teams om zodoende een betere onderlinge afstemming van handhavingsactiviteiten te bereiken. Dit om vervolgens de kwaliteit van integrale handhaving van een impuls te voorzien. Op dit vlak zijn er bijvoorbeeld in het onderzoek naar integrale handhaving door Bekkers et al. (2002) case studies uitgevoerd in een aantal gemeenten verspreid over Nederland. Deze case-studies laten zien dat er wel degelijk een aanzet wordt gegeven tot samenwerking tussen bijvoorbeeld handhavers binnen deze gemeenten en dat aansturing van handhaving in toenemende mate centraal wordt georganiseerd. Dit zorgt ervoor dat het causale verband tussen teams, leren en de kwaliteit van integrale handhaving niet alleen kan worden gezien als meer dan alleen een algemene veronderstelling, maar ook als een vruchtbare oplossing voor problematiek rondom handhaving zoals is beschreven in hoofdstuk 2.

Hoe wenselijk het mag zijn, van een theoretische onderbouwing betreffende de relatie tussen de drie concepten kan helaas nog niet worden gesproken. Dit doet echter niet af aan de relevantie en representativiteit van dit onderzoek. Het werken met teams en het daarmee stimuleren van leergedrag ten gunste van de kwaliteit van integrale handhaving is een toekomstvisie die gaandeweg steeds verder geconcretiseerd en daardoor ook getheoretiseerd kan gaan worden.

Door het onderzoek zo ruim mogelijk op te zetten en met zo veel mogelijk partijen in gesprek te gaan is er dit onderzoek een vooruitstrevende stap gezet om de theoretische deficiëntie rondom de onderzoeksvraag



op te vangen en zowel een exploratief als descriptief onderzoek naar de praktijk van integraal handhaven op te zetten.



Hoofdstuk 4 Het geïntegreerde model van handhaven

4.1 *Inleiding*

Na het uitwerken van het begrip integrale handhaving in hoofdstuk 2 en het daaraan koppelen van (multidisciplinaire) teams en het concept ‘leren’ in hoofdstuk 3 wordt er in dit hoofdstuk gekeken hoe deze concepten met elkaar kunnen worden verbonden om op die manier tot een raamwerk te komen dat kan dienen als onderzoeksmodel. Het model van integrale handhaving dat in dit hoofdstuk wordt besproken vormt de brug tussen de empirische en theoretische overdenkingen uit hoofdstuk 2 en 3 en de drie cases waarbinnen het onderzoek naar de praktijk van integrale handhaving een plaats krijgt.

Wat naar voren is gekomen is dat bij het onderzoek naar integrale handhaving binnen de horecasector verschillende dimensies en verschillende fases zijn te onderscheiden. Het groot aantal begrippen dat de revue is gepasseerd in de voorgaande hoofdstukken geeft een beeld van leren binnen samenwerkingsverbanden. Tel daar de verschillende dimensies van handhaving (beleidsontwikkeling, preventie, signalering etc.) bij op en er ontstaat een vrij onoverzichtelijk geheel van op zichzelf bruikbare concepten. Omdat er nu eenmaal geen allesomvattend model bestaat van leren binnen integrale handhaving zal er in dit hoofdstuk naar een dergelijk model worden toegewerkt. Een model dat niet alleen richting geeft aan het onderzoek maar tegelijkertijd ook dienst doet als analytisch kader voor de drie onderzochte cases.

4.2 *Leren binnen handhaven*

Met de uitgebreide bespreking van het begrip leren in hoofdstuk 3 als basis is er een selectie gemaakt van de meest essentiële begrippen wanneer je het hebt over leren binnen het proces van integraal handhaven. Uiteindelijk is er gekomen tot een vijftal factoren welke als bepalend kunnen worden gezien voor het vermogen tot leren binnen het handhavingsproces.

De eerste factor betreft *communicatie*. Leren verwijst naar een continu proces dat op gang wordt gehouden door het wederzijds uitwisselen van informatie. Dit uitwisselen kent vele verschillende vormen, van nota's tot e-mails en van formele besprekingen tot informele borrelbijeenkomsten. Waar het om gaat is dat er door de betrokken actoren met elkaar wordt gecommuniceerd. Door binnen de verschillende niveaus en fases van het handhavingsproces de communicatie tussen actoren onder de loep te nemen wordt de basis van het komen tot wederzijds leren blootgelegd en ontstaan er aanknopingspunten voor beeldvorming als het gaat om het al dan niet aanwezig zijn van lerend vermogen binnen het integrale handhavingsproces.

Een tweede factor is, min of meer in het verlengde van communicatie, de *dialogo van leren* welke vanzelfsprekend belangrijk is voor het ontstaan van leren. Door deze dialoog op gang te helpen kan er doelgericht op leren worden aangestuurd om zodoende het lerend vermogen binnen het proces van integrale handhaving een stimulans te geven.



Zoals Hills (2001) het al verwoord had worden fouten gemaakt. In ieder proces worden fouten gemaakt, zowel op individueel als op groepsniveau. Het is de *omgang met fouten* welke eveneens van belang is voor het leergedrag. Het tolereren van fouten zorgt in de eerste plaats voor een gevoel van verbondenheid en de durf om risico's te nemen. Ten tweede kunnen de fouten die gemaakt worden bij een tolerante omgang met fouten juist zeer informatief en constructief zijn voor zowel een individu als een groep. Het ruimhartig omgaan met fouten is een belangrijke factor voor leren.

Ten vierde zal er zo min mogelijk sprake dienen te zijn van competitie. Een situatie van *non-competitie* levert vanuit de optiek van leren veel meer meerwaarde op dan een situatie waarin actoren elkaar voor de voeten lopen omdat zij voor ogen hebben om zichzelf of hun eigen organisatie zo veel mogelijk op de voorgrond te zetten. Non-competitie hangt op zijn beurt weer samen met het creëren van gezamenlijke inzichten en doelstellingen. Gedeelde inzichten en doelstellingen stellen actoren in staat elkaars visie op dingen tot zich te nemen en daar al dan niet voor zichzelf lessen uit te trekken. Het bestaan van non-competitie is hiervoor van groot belang.

Als laatste speelt *vertrouwen* een belangrijke rol daar waar het gaat om leren. Vertrouwen ligt aan de basis van succesvolle samenwerkingsverbanden omdat het communicatie, coördinatie en actie stimuleert en ervoor zorgt dat actoren zich verbonden voelen met het handavingsproces an sich. De beschrijving van het nut dat vertrouwen heeft voor leergedrag wordt door Hills op een goede manier onder woorden gebracht: *“For team-based learning, trust is needed for the sharing of personal information about preferences for learning, personality type, mistakes made and lack of knowledge”* (Hills, 2001: 79).

De factoren communicatie, dialoog van leren, omgang met fouten, non-competitie en vertrouwen worden binnen dit onderzoek gehanteerd als de belangrijkste determinanten voor het creëren van leergedrag. Binnen de verschillende facetten en niveaus van het handavingsproces zullen deze factoren dan ook worden gebruikt om te onderzoeken in welke mate er sprake is van leren.

Naast leren zijn ook de verschillende fases van het proces van handhaven van belang. Ten tweede zal er nu dan ook nogmaals kort worden stilgestaan bij de verschillende fases van handhaving en de rol die deze fases binnen het geïntegreerde onderzoeksmodel spelen. Dit is met name van belang om samenwerking en leergedrag dat hierbinnen optreedt een plaats te geven binnen het uitgebreide proces van integraal handhaven.

4.3 Vijf fases van handhaving

Zoals in hoofdstuk 2 al is beschreven onderscheiden Bekkers et al. (2002) vijftal fases binnen het handavingsproces, te weten: het ontwikkelen van handavingsbeleid, preventie, signalering, oordeelsvorming en sanctionering. Deze fases vertegenwoordigen stuk voor stuk een belangrijk deel van het handavingsproces. Binnen al deze fases wordt er door verschillende actoren samengewerkt, maar wat



misschien nog belangrijker is dat er (vanuit wellicht een normatief oogpunt) ook tussen de fases onderling sprake is van samenwerking.

Zonder in herhaling te treden door alle fases van het handhavingsproces nogmaals te doorlopen (zie hiervoor figuur 1, hoofdstuk 2), zal binnen het model met name de communicatie, dialoog van leren, omgang met fouten, competitie en vertrouwen tussen de actoren worden besproken.

Door het handhavingsproces op fases te beschouwen kunnen knelpunten in het functioneren van het proces een duidelijker plaats krijgen en is het bovendien mogelijk om de rol van een actor scherper in kaart te brengen. Als laatste is het uitgaan van een fasering van het handhavingsproces bruikbaar wanneer het gaat om het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen. Wanneer het handhavingsproces als een geheel zou worden beschouwd kunnen conclusies en aanbevelingen namelijk een (te) algemeen karakter krijgen.

4.4 Twee niveaus

De derde dimensie van het model van integraal handhaving, naast leren en de vijf verschillende fases, bestaat uit het niveau van handhaven. Binnen handhaving is er sprake van een tweetal niveaus, te weten het beleidsniveau en het uitvoerend niveau. Een voorbeeld uit de praktijk van het handhaven zal deze tweedeling illustreren.

Het beleid dat de basis vormt voor de handhaving binnen de horecasector, vormt het eerste niveau binnen het handhavingsproces. Op dit niveau wordt door de gemeente, al dan niet in samenwerking met partijen als brandweer, politie en milieudienst het handhavingsbeleid geproduceerd. Het geformuleerde beleid zal vervolgens door moeten werken naar het uitvoerend niveau van de handhaving. Dit is het niveau waarop daadwerkelijk in contact wordt getreden met de horeca-aangelegenheden en waar erop wordt toegezien dat deze zich aan de vastgestelde wet- en regelgeving houden.

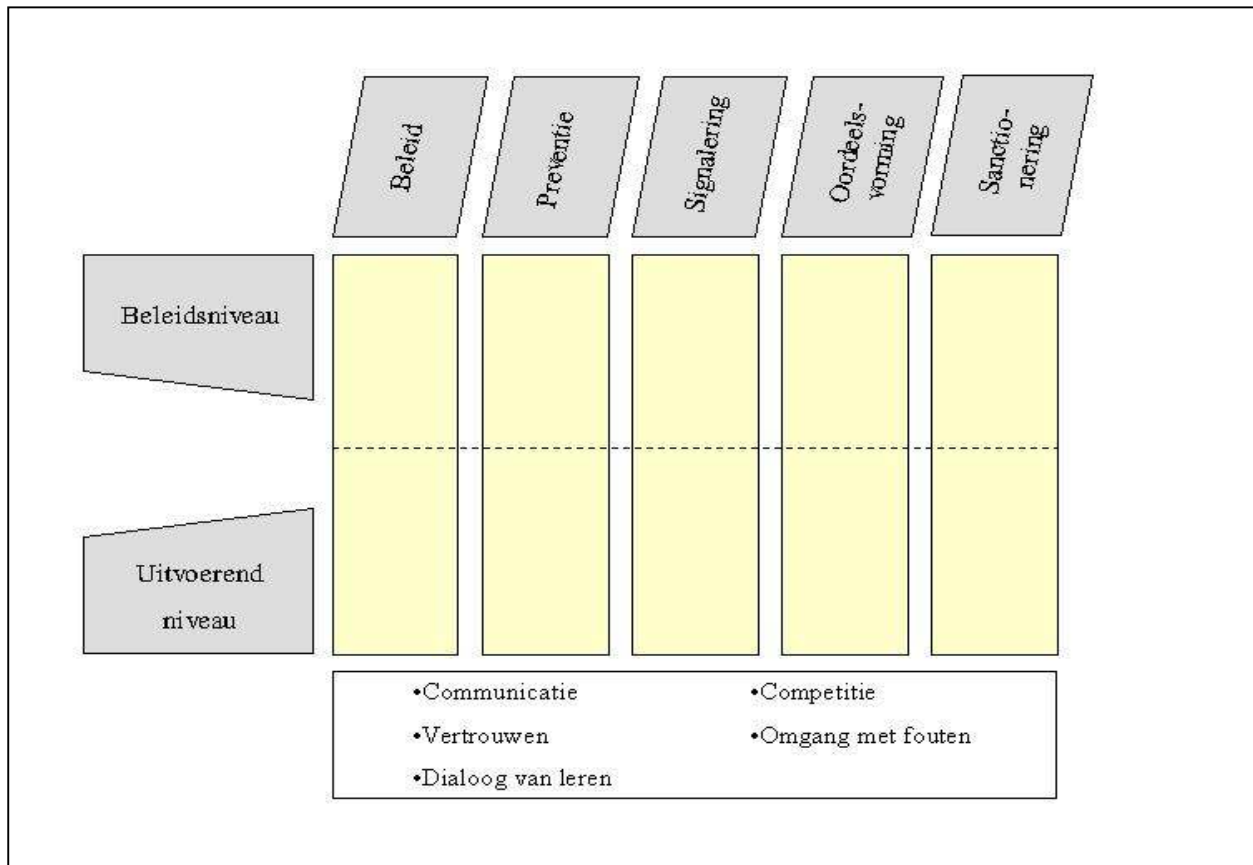
In hoofdstuk 3, paragraaf 4 is reeds gewezen op het verschil dat er kan bestaan tussen het zogenaamde “knowing” (beleid) en “doing” (uitvoering). In de praktijk van het handhaven kan dit betekenen dat men bijvoorbeeld op beleidsniveau niet op de hoogte is van wat er op het uitvoerend handhavingsniveau speelt of andersom, dat men op het uitvoerend niveau geen idee heeft wat er vanaf het beleidsniveau met bepaald beleid wordt bedoeld of wordt nagestreefd. De twee niveaus en het al dan niet communiceren en samenwerken ertussen zijn een belangrijke factor voor het goed functioneren van integrale handhaving.

Tevens zal er ook worden onderzocht of, en zo ja op welke manier, er tussen de verschillende niveaus wordt geleerd. Dit wordt gedaan op basis van de vijf aspecten van leren. Leren dat zowel binnen als tussen de niveaus plaatsvindt zal moeten zorgen voor een goede afstemming van ideeën, keuzes en activiteiten op het terrein van handhaving in de horecasector.

4.5 Een geïntegreerd model

Met het bespreken van de drie componenten van het model van integraal handhaven is er toegewerkt naar een geïntegreerd model. Een model dat ervoor zorgt dat verschillende actoren binnen het handhavingproces op een overzichtelijke manier zijn te ordenen, dat leervermogen binnen het handhavingproces aan het licht kan brengen en dat ervoor zorgt dat uit de drie onderzochte cases bruikbare conclusies en aanbevelingen kunnen worden opgesteld.

Bij het creëren van het model is erop gelet dat de complexiteit van het handhavingproces zoveel mogelijk werd beperkt en dat er een model ontstond dat geen direct vereenvoudigde maar wel een helder overzicht geeft van de praktijk van het handhaven. Hoewel het hier een normatief model betreft en daarom wellicht enigszins kan verschillen met betrekking tot de praktijk van de drie onderzochte cases, bevat het wel alle facetten van leren en het integrale handhavingproces die nodig zijn om uitspraken te kunnen doen over de manier waarop leren bij kan dragen aan de kwaliteit van integrale handhaving.



Figuur 2 Het geïntegreerde model van integraal handhaven

Figuur 2 laat zien dat er een scheiding is aangebracht tussen het beleids- en het uitvoerend niveau door middel van een stippellijn. Dit is gedaan omdat de scheiding tussen beleid en uitvoering in de praktijk niet altijd even scherp blijkt te zijn. Dit is tevens het geval bij de scheiding tussen de verschillende fases van het handhavingproces.



In figuur 2 zijn tevens de vijf aspecten van leren die in dit onderzoek worden gehanteerd weergegeven. Deze worden binnen het gehele model gebruikt om waar te nemen op welke manier er sprake is van leergedrag bij de betrokken partijen.

De keuze voor het ontwikkelen van dit model biedt de mogelijkheid om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de verschillende onderzochte cases. Iets dat echter minder expliciet naar voren komt uit het model maar zeker wel een belangrijke rol speelt binnen dit onderzoek is het begrip teams. Op de toepassing van dit begrip binnen het model zal nu dieper worden ingegaan.

4.6 *Werkwijze van het model*

Na het beschrijven van de inhoud van het model zal er nu worden stilgestaan bij de manier waarop het model werkt. Zoals in paragraaf 4.4 naar voren is gekomen is er een scheiding gemaakt tussen het beleids- en uitvoerend niveau. Door het maken van deze tweedeling worden de vijf aspecten van leren in feite op een drietal verschillende terreinen toepasbaar.

In de eerste plaats dient het model om de leermogelijkheden op beleidsniveau waar te kunnen nemen en te kunnen ordenen. Het komt er in andere woorden op neer dat er een beeld kan worden gecreëerd van de manier waarop er op beleidsniveau door bij het beleid betrokken partijen (bijvoorbeeld gemeente, politie, brandweer etc.) van elkaar wordt geleerd. Waar het om gaat is dat het hier gaat om horizontaal leren. Concreet kan dit bijvoorbeeld het op elkaar afstemmen van beleid of het met elkaar delen van ervaringen betekenen. De vijf aspecten van leren dienen in dit kader als indicatoren op basis waarvan een verklaring zou kunnen worden gegeven voor dit leergedrag tussen actoren.

Als tweede veronderstelt het model de aanwezigheid van leergedrag op het uitvoerende niveau van handhaving. Net als op beleidsniveau gaat het hier om leren op horizontaal niveau waarbij gedacht kan worden aan het op elkaar afstemmen van handhavingsacties, het voor elkaar waarnemen, of zelfs, het voor elkaar handhaven door actoren die een rol spelen binnen handhaving in de horecasector.

De derde dimensie van leren binnen het model is misschien de meest problematische, maar tegelijkertijd daarmee ook wel de meest interessante dimensie. Het gaat hier om leren tussen de niveaus van beleid en uitvoering. Is er bijvoorbeeld sprake van het uitwisselen van ervaringen tussen de actoren die handhavingsacties uitvoeren en actoren die op beleidsniveau bij het handhavingsproces betrokken zijn?

De handhavingspraktijk laat meer dan eens een kloof zien tussen deze twee niveaus en het is dan ook een van de doelen van dit onderzoek om te bekijken hoe deze kloof mogelijk kan worden gedicht en in plaats van als disfunctie juist als meerwaarde kan gaan dienen voor het handhavingsproces. Door vanuit de vijf aspecten van leren naar de samenwerking tussen deze niveaus te kijken ontstaat er een beeld van het leergedrag tussen deze niveaus en kan er, uiteindelijk een antwoord worden geformuleerd op de vraag op



welke wijze er binnen multidisciplinaire handhavingsteams van elkaar worden geleerd zodat dit leidt tot een verbetering van de kwaliteit van integrale handhaving.

4.7 Operationalisering

Dat het begrip leren een vooraanstaande plaats heeft binnen dit onderzoek mag duidelijk zijn, maar daarmee is het nog steeds wel belangrijk om ervoor te zorgen dat leren en leergedrag wel op een passende manier meetbaar wordt gemaakt op basis van de vijf aspecten van leren.

Nu is de volgende vraag hoe er dan voor gezorgd kan worden dat deze vijf begrippen binnen de drie cases aan het licht kunnen worden gebracht om op basis hiervan uitspraken te doen over de mogelijkheden om binnen integrale handhaving tot leergedrag te komen en zodoende de kwaliteit van handhaving te verbeteren. Daarom zal er nu dan ook bij stil worden gestaan bij wat er binnen de kaders van dit onderzoek onder de vijf verschillende aspecten wordt verstaan en hoe deze meetbaar kunnen worden gemaakt.

Het eerste aspect, communicatie, is misschien wel het meest algemeen van karakter. Communicatie kan in veel verschillende vormen plaatsvinden en hoeft dan ook geenszins een indicatie te zijn van leren. De inhoud die aan communicatie wordt gegeven speelt hier een belangrijker rol. Als het gaat om leren kan er voor wat betreft communicatie met name gelet worden op zaken als onderlinge overlegsituaties, briefingen, het elkaar op de hoogte houden van handhavingsacties, het afstemmen daarvan en het terugkoppelen of delen van resultaten van handhavingsacties. Dit zijn ook manieren om de mate van communicatie te meten. Door het aantal vergaderingen, bijeenkomsten en overleggen in kaart te brengen is het mogelijk om te zien wat de frequentie van communicatie is. Communicatie in de praktijk vaak deels naar voren uit rapportages en nota's maar ook uit persoonlijke gesprekken met betrokken actoren. Door te vragen hoe vaak de mensen contact met elkaar hebben op informele wijze (per e-mail of per telefoon) is communicatie ook te meten. De brede context waarin communicatie plaatsvindt maakt dat het een van de meest algemene maar direct ook een minimaal noodzakelijke voorwaarde voor leren is.

Vertrouwen is een andere belangrijke randvoorwaarde voor leren en leergedrag maar is in de regel een stuk moeilijker te definiëren en waar te nemen. Officiële bronnen als nota's en rapportages laten vaak weinig los over het vertrouwen (of het gebrek daaraan) tussen actoren en ook in gesproken woord zijn betrokken actoren vaak erg voorzichtig met uitlatingen op dit gebied. Vertrouwen kan worden herleid tot bijvoorbeeld het uitwisselen van vertrouwelijke informatie, het inzicht bieden in de eigen organisatie of het delen van verantwoordelijkheden tussen actoren. Doordat deze informatie niet expliciet is waar te nemen is extra oplettendheid hier vereist. Openheid van zaken ten opzichte van elkaar is zoals gezegd een van de indicatoren van vertrouwen maar ook het aan elkaar toevertrouwen van taken en het (daar waar mogelijk) uit handen geven daarvan is een indicatie van vertrouwen tussen actoren. Dit verandert weinig aan het impliciete karakter van vertrouwen, maar maakt wel dat dit belangrijke aspect voor leren binnen het handhavingproces beter in kaart kan worden gebracht.



Het derde aspect, de dialoog van leren, is in feite makkelijk te omschrijven. Het gaat erom in hoeverre partijen inzien dat er van elkaar kan worden geleerd en in welke mate zij hiervoor bereid zijn zich hiervoor ten opzichte van elkaar open te stellen. Zoals in hoofdstuk 3 al naar voren kwam is het in dit kader belangrijk dat er aan iedere partij de mogelijkheid wordt geboden om in het leerproces te participeren. In veel gevallen is er een omslag nodig in het denken van actoren wanneer men het leerproces op gang wil brengen. Deze gevestigde denkbeelden kunnen met behulp van de dialoog van leren worden omgebogen naar een meer op leren gerichte manier van handhaven.

Competitie is een vierde aspect dat ten grondslag ligt aan het al dan niet optreden van leergedrag. Ook hiervoor geldt dat het gaat om een vrij impliciet aspect van het handavingsproces dat niet altijd even makkelijk waarneembaar is. Toch zijn er indicatoren vast te stellen die aangeven of er al dan niet sprake is van competitie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bestaan van tegenstrijdige doelstellingen, het niet willen delen van informatie, of het negeren dan wel buiten sluiten van andere actoren om zodoende het eigen belang de boventoon te kunnen laten voeren. Wanneer er over gezamenlijke doelstellingen gesproken wordt kan dat betekenen dat er minder of geen sprake is van competitie, omdat men met elkaar moet proberen de gezamenlijke doelstellingen te behalen. Aparte doelstellingen voor elke partij kunnen wel zorgen voor competitie tussen partijen. Het aspect competitie kan vooral een negatieve uitwerking hebben op het leerproces omdat het de voor leren benodigde synergie in de weg staat en daarmee een belemmering vormt voor vruchtbare samenwerking.

Als vijfde en laatste is de manier waarop er met fouten wordt omgegaan een aspect dat van groot belang is voor het optreden van leergedrag. Op basis van gemaakte fouten kunnen er inzichten ontstaan die de kwaliteit van handhaving naar een hoger niveau tillen. Wat bijvoorbeeld in een aantal gevallen duidelijk werd was dat handavingsactoren aanpassingen hadden gedaan in hun manier van werken omdat deze niet goed aansloot op de praktijk van het handhaven. Waar het binnen dit onderzoek echter vooral om gaat is de manier waarop er tussen actoren en binnen het handavingsproces met fouten wordt omgegaan. De omgang met fouten heeft, in tegenstelling tot aspecten als vertrouwen en competitie, een vrij concreet karakter. De manier waarop er met fouten wordt omgegaan is door middel van gesprekken met actoren en het onderzoeken van de geschiedenis van het handavingsproces goed in kaart te brengen. Hierbij spelen zowel het heden (hoe staat men nu tegenover het maken van fouten) als het verleden (hoe is er met fouten omgegaan) een rol. Daarnaast kan men kijken of er sancties staan op het maken van fouten, of dat men gemaakte fouten expliciet benoemd of zodoende ervoor te zorgen dat ze in de toekomst niet meer voorkomen. Wanneer er helemaal niet over fouten gesproken wordt, dan kan dat ook een indicatie zijn dat men niet veel aandacht besteedt aan fouten.

In dit onderzoek wordt een tweetal niveaus onderscheiden. Het gaat om het beleidsmakend niveau en het uitvoerende niveau. Het beleidsmakende niveau kenmerkt zich door het feit dat hier “op papier” het beleid bedacht wordt. Partijen en personen overleggen met elkaar met als doel om beleid te bedenken dat in de praktijk uitgevoerd kan worden. Op beleidsvormend niveau wordt het beleid bedacht dat kan dienen als



oplossingen voor bepaalde problemen of om bepaalde problemen te voorkomen. Wanneer acties betrekking hebben op de voorbereiding van (de uitvoering van) beleid, dan is er sprake van het beleidsvormende niveau. Overleggen, bijeenkomsten en onderzoek naar nieuw te maken, of te wijzigen beleid zijn voorbeelden van activiteiten die op beleidsvormend niveau voorkomen. Het beleid wordt door de gemeente – al dan niet in samenwerking met andere partijen – gemaakt.

Het andere niveau betreft het niveau van beleidsuitvoering. Wanneer het beleid dat gemaakt en bedacht is op het beleidsmakende niveau in de praktijk wordt uitgevoerd, dan spreken gaat het om dit niveau. Op dit niveau treden de handhavende partijen in contact met degene voor wie het beleid gemaakt is. De handhavende partijen kunnen diensten van de gemeente zijn, maar ook de politie, de brandweer, de Voedsel en Warenautoriteit enz. In het onderzoek zijn de gehandhaafden de horecaondernemers. Het aantal controles en afgestemde handhavingsacties zijn voorbeelden van activiteiten op uitvoerend niveau. Daarnaast is (preventief) toezicht ook een activiteit die op het uitvoerend niveau plaatsvindt. Op deze manier is er te meten, te zien, op welk niveau de activiteiten plaatsvinden.

In dit onderzoek worden vijf fasen van handhaving erkend. Dit zijn de fase van de ontwikkeling van het handhavingsbeleid (kortweg: beleid), de preventiefase, de signaleringsfase, de oordeelsvormingfase en als laatste de sanctioneringfase. In het model zijn dit gescheiden fasen, maar in de praktijk hoeft dit niet altijd het geval te zijn.

De eerste fase (beleid) wordt meetbaar gemaakt door het aantal overleggen en bijeenkomsten in kaart te brengen die betrekking hebben op de ontwikkeling van het te maken of te wijzigen beleid. Maar beleid kan ook ontwikkeld worden op uitvoerend niveau. Wanneer in de praktijk blijkt dat het bedachte beleid niet werkt, kan men teruggaan naar het beleidsvormende niveau om daar aan te geven dat het anders moet. Het aantal meldingen van handhavers die aangeven dat het beleid in de praktijk niet werkt is dus een indicator voor deze fase. Net zoals men kan kijken of er een handhavingsprogramma of een handhavingsregisseur is. Ook dit zijn indicatoren voor de eerste fase.

De tweede fase, preventie, kan gemeten worden door te kijken naar het aantal horecaoverleggen of te kijken in hoeverre het handhavingsprogramma wordt gewijzigd. Als het goed is leert men van de fouten in (delen van) het programma en wordt dit aangepast in een nieuwe versie. Wanneer een handhavingsprogramma niet voorziet in bepaalde behoeften, kan dit betekenen dat dit problemen oplevert die om bepaalde sancties vragen. Maar wanneer het programma aangepast wordt n.a.v. deze problemen betekent dit dat bepaalde problemen dan preventief opgepakt worden. Voorkomen is immers beter dan genezen. Ook kan men kijken naar in hoeverre het beleid duidelijk wordt gecommuniceerd naar de gehandhaafden. Wanneer de horecaondernemers weten wat wel en niet mag, of wanneer zij weten wat de straf is op een bepaalde overtreding, dan kan dit een preventieve werking hebben.



Wanneer er sprake is van een front-office waar partijen zich kunnen melden met problemen betreffende handhaving in de horecasector dan zal dit de signalering ten goede komen. Men kan immers alle typen overtredingen en andere problemen bij dit loket melden. Dit loket ontvangt dan signalen die te maken hebben met de handhavingsproblematiek. Daarnaast is het aantal handhavingsacties/controles ook een indicator voor de signaleringsfase. Net zoals het aantal keren dat checklisten gebruikt worden om zodoende te kijken hoe de zaken ervoor staan bij de horecaondernemers

Oordeelsvorming is lastiger te meten. Door respondenten te vragen hoe zij reageren op een bepaalde situatie en hoe zij besluiten om over te gaan tot sanctionering kan er in kaart worden gebracht hoe de oordeelsvorming plaatsvindt. Het gaat hierbij om vragen aan zowel handhavende partijen als aan de gehandhaafden. Laatstgenoemde partij kan bijvoorbeeld aangeven of ze verschil ervaart in de oordeelsvorming van verschillende handhavende partijen. Oordeelsvorming hangt verder nauw samen met sanctionering. Wanneer men besloten heeft om actie te ondernemen n.a.v. een gesignaleerd probleem, dan kan men tot sanctionering overgaan. Maar ook een waarschuwing is een vorm van oordeelsvorming en misschien minder van sanctionering.

Het is niet erg lastig om te kijken of men in de sanctionerende fase zit van handhaving. Wanneer er een overtreding is geconstateerd en men heeft besloten om er echt wat aan te doen, ofwel een sanctie toe te passen, dan zit men in de sanctionerende fase. Indicatoren van sancties zijn dus het o.a. aantal boetes, het aantal sluitingen van horecaondernemers enz. Vooraf is vaak al bepaald wat de sancties zijn op bepaalde overtredingen. Ook deze documenten zijn belangrijke indicatoren voor de signaleringsfase.

4.8 *De rol van teams*

Hoewel het begrip teams niet als zodanig naar voren komt binnen het in figuur 2 gepresenteerde model speelt het wel degelijk een grote rol binnen het onderzoek naar integrale handhaving in het geval van de drie cases.

Om te kunnen leren zal er sprake moeten zijn van samenwerking. Samenwerking die in het geval van handhaving vaak vorm wordt gegeven in de vorm van teams. Een team kent binnen deze context tal van verschijningsvormen. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een team dat op papier bestaat maar in werkelijkheid slechts enkele malen per jaar bijeenkomt, of juist het tegenovergestelde: een team dat dagelijks samen opereert en haar functioneren hier volledig op baseert.

Bij het uitvoeren van het onderzoek is er met grote regelmaat contact geweest met partijen die allen deel uitmaakten van hetzelfde team, maar er dikwijls ook eigen inzichten en benaderingen met betrekking tot het handhaven van horecagelegenheden op nahielden. Daarmee vormden teams vaak de aanzet tot het uitvoeren van het onderzoek, maar was het tegelijkertijd ook zo dat er aandacht was voor partijen buiten het team, maar die wel op een andere wijze bij het handhavingsproces betrokken waren.



Het team is een belangrijke factor voor de manier waarop partijen met elkaar omgaan. Het kan een rol spelen in de manier waarop er onderling wordt gecommuniceerd, er naar gemeenschappelijke doelen en resultaten wordt gestreefd, er inzicht bestaat in taken en verantwoordelijkheden, er wordt omgegaan met fouten etc. Hiermee wordt geprobeerd duidelijk te maken dat een team (of anders wel het gevoel dat er als ware het een soort van team wordt samengewerkt) een belangrijke rol kan spelen bij het leren tussen partijen onderling en het daarmee stroomlijnen en verbeteren van het handhavingsproces.

Voordat het handhavingsproces als geheel op zijn vermogen tot leren kan worden beoordeeld zullen dan ook eerst de afzonderlijke samenwerkingverbanden binnen het proces op hun lerend vermogen worden getoetst. Dit gebeurt op basis van de factoren rondom het begrip teams en de aspecten die bepalend zijn voor het lerend vermogen van het samenwerkingsverband. Op basis van deze bevindingen kan er vervolgens worden gekeken naar manieren waarop er aan de huidige situatie van (niet) leren en integraal handhaven een mogelijke positieve impuls kan worden gegeven.

4.9 De rol van kwaliteit van integrale handhaving

De kwaliteit van integrale handhaving staat los van het handhavingsmodel. Dat wil zeggen dat de concepten en begrippen die in het model zijn opgenomen als middel dienen om de kwaliteit van integrale handhaving, zoals gedefinieerd in paragraaf 3.8, te verbeteren.

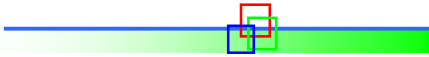
Als concept speelt de kwaliteit van integrale handhaving dan ook geen actieve rol binnen het handhavingsmodel. Het gehele model is er echter uiteindelijk wel op gericht om het proces en de uitvoering van de handhaving te beschrijven welke de kwaliteit van integrale handhaving zouden kunnen verbeteren.

Dit betekent niet dat het onderzoek gericht is op het doen van algemeen geldende uitspraken over de kwaliteit van integrale handhaving als geheel. De kwaliteit van handhaving is situatiespecifiek bekeken, hetgeen wil zeggen dat deze voor iedere onderzochte case afzonderlijk in kaart is gebracht. Het doel van het onderzoek blijft het vaststellen van de manier waarop het werken in teams en leergedrag tussen betrokken actoren de kwaliteit van integrale handhaving kunnen verbeteren.

4.10 Het algemene doel van het handhavingsmodel

Het geïntegreerde model van handhaving dat in dit hoofdstuk is uitgewerkt heeft als doel om de diverse en soms ook gefragmenteerde praktijk van het handhaven als geheel te kunnen onderzoeken. Door het toepassen van het begrip leren binnen en tussen de verschillende niveaus ontstaat er een model dat bruikbaar is voor het onderzoeken van alle aspecten van het handhavingsproces.

Vanwege de sterke contextafhankelijkheid van handhaven binnen de horecasector (de horecasituatie bepaalt in feite de intensiteit en complexiteit van de handhavingstaak) is er geprobeerd een model te maken dat op alle gemeenten zou kunnen worden toegepast. Dit betekent echter tegelijkertijd dat het model geen blauwdruk vormt voor handhaving binnen gemeenten. Met name daar waar het gaat om de fasering en de



scheiding tussen beleids- en uitvoerend niveau valt waar te nemen dat iedere gemeente dit vaak net iets anders interpreteert en behandelt. Het geïntegreerde handhavingsmodel moet dan ook vooral als leidraad van het onderzoek binnen de drie cases worden gezien in plaats van een rigide stappenplan dat op alle drie de cases wordt toegepast.

In de hoofdstukken 6, 7 en 8 zal er worden overgegaan tot het behandelen van de drie gemeenten waar onderzoek is verricht naar handhaving binnen de horecasector. Hierbij zullen achtereenvolgens per case het beleidsniveau en het uitvoerend niveau van het handhavingsproces worden behandeld, gevolgd door een beschrijving van het leren en leergedrag binnen en tussen de twee niveaus. Op basis van de uitwerking van de cases Gouda, Rotterdam en Zoetermeer zal in de hoofdstukken 9 en 10 uiteindelijk naar een antwoord op de centrale onderzoeksvraag worden toegewerkt.

Met het model dat zal worden gehanteerd binnen dit onderzoek omschreven en uitgelegd, is het eerst zaak om kort stil te staan bij de opbouw en de analyse methode die voor de drie onderzochte cases zal worden gebruikt. Dit zal gebeuren in het nu volgende hoofdstuk, hoofdstuk 5.



Hoofdstuk 5 Opbouw en analyse van de cases

5.1 Inleiding

Het onderzoek dat is verricht naar de mogelijkheden tot leren in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden op het gebied van integrale handhaving zal in de volgende drie hoofdstukken uiteen worden gezet. Dit houdt in dat er om te beginnen in dit hoofdstuk een casebeschrijving van handhaving binnen de Goudse horecasector zal worden uitgewerkt. Deze casebeschrijvingen hebben tot doel de lezer een indruk te geven van de manier waarop er in de drie gemeenten invulling wordt gegeven aan de handhavingstaak die er in de horecasector ligt.

5.2 De casebeschrijving

Voor het beschrijvende deel van de analyse is er gekozen voor een driedeling omdat er op deze manier zowel gestructureerde als onderling goed vergelijkbare analyses van de drie cases kunnen worden uitgewerkt. Deze driedeling ziet er als volgt uit. Als eerst zal er worden begonnen met een korte beschrijving van de geschiedenis en de ontwikkelingen op handhavingsgebied die in de gemeente plaats hebben gevonden. Daarbij worden de belangrijkste ontwikkelingen binnen het handhavingsproces tegen het licht gehouden die het proces vorm hebben gegeven.

Ten tweede zal er per case een overzicht worden gemaakt van de actoren die binnen de case bij de handhaving betrokken zijn. Het blijkt namelijk lang niet altijd het geval te zijn dat, wanneer gelet op de verschillende gemeenten, dezelfde actoren bij de handhaving worden betrokken. Naast het feit dat een dergelijk overzicht een goede bron van vergelijking is, kan de samenstelling van het geheel van actoren op zichzelf ook iets zeggen over het handhavingsproces en de samenwerking die daarbinnen plaatsvindt.

Na het overzicht van de geschiedenis en de betrokken actoren zal er als laatste stil worden gestaan bij de activiteiten die plaatsvinden binnen het handhavingsproces. Hierbij kan zowel worden gedacht aan bijeenkomsten op beleidsniveau als aan gezamenlijke controles welke door de verschillende handhavers worden uitgevoerd. De uitkomsten van de beschrijving zullen vervolgens worden gebruikt om, aan de hand van het geïntegreerde handhavingsmodel, de analyse van de case vorm te geven.

5.3 Methode en opbouw van analyse

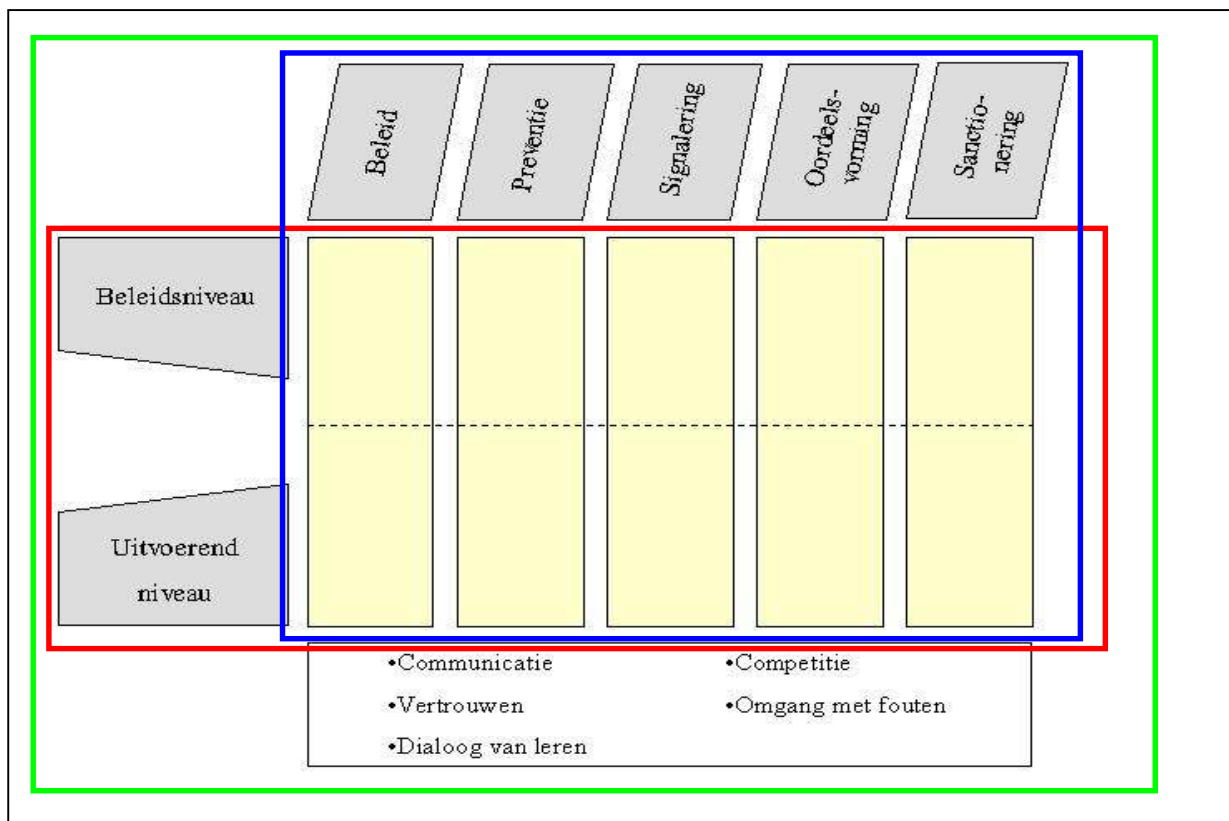
Voor het analyseren van de onderzochte cases zal er gebruik worden gemaakt van het geïntegreerde model van integraal handhaven zoals dat in hoofdstuk 4 is beschreven. In figuur 2 in het vorige hoofdstuk is dit model grafisch weergegeven. Het model vertegenwoordigt de manier waarop integrale handhaving, en de rol die leren daarbinnen speelt, binnen dit onderzoek wordt opgevat.

In de analyse zal deze opvatting aan de case zelf worden getoetst. Dit betekent dat er op basis van het model zal worden bekeken op welke punten er overeenkomsten dan wel verschillen bestaan tussen het



geïntegreerde model en het integrale handhavingproces zoals dat uit de praktijk van de case naar voren komt.

Dit houdt in dat er in de eerste plaats aandacht zal worden besteed aan de manier waarop het beleids- en het uitvoerend niveau zich binnen de case tot elkaar verhouden. Daarna zullen ten tweede de vijf fases uit het model (beleid, preventie, signalering, oordeelsvorming, sanctionering) bij deze twee niveaus worden betrokken. Gekeken zal worden in hoeverre deze fasering opgaat voor de case en hoe hier, daar waar aanwezig, binnen de twee niveaus mee wordt omgegaan. Als laatste zullen de vijf aspecten van leren (communicatie, dialoog van leren, competitie, omgang met fouten en vertrouwen) bij de analyse worden betrokken. Hierbij zal er aandacht worden besteed aan de manier waarop deze aspecten binnen de case naar voren komen. In figuur 3 wordt de werking van deze drie dimensies binnen het geïntegreerde model van integraal handhaving nogmaals grafisch weergegeven.



Figuur 3 Grafische weergave van beschrijving en analyse

In figuur 3 is te zien dat de uitwerking van de cases zoals gezegd in drie delen wordt opgesplitst. Als eerste wordt de met rood gearceerde verhouding tussen beleidsniveau en uitvoerend niveau behandeld. Dit wordt gevolgd door de met blauw gearceerde fasering van het proces. Als laatste komen de vijf aspecten van leren aan de orde waarbij zowel de informatie vanuit de scheiding tussen niveaus (rood) als fases (blauw) zullen worden betrokken om op die manier een beeld te vormen van leren binnen het hele handhavingproces.

In de analyse geldt het geïntegreerde model als uitgangspunt. Dit model vertegenwoordigt de opvatting zoals die binnen het onderzoek geldt. Wat van belang is om op te merken is dat het de praktijk is die aan het model zal worden getoetst, en niet andersom. Het doel van het onderzoek is immers het doen van geldige uitspraken over de praktijk van het handhaven en niet over de eventuele houdbaarheid van een conceptueel handhavingsmodel als het geïntegreerde model van integrale handhaving.

Na de beschrijving en analyse van de case volgt er een beschouwing van de rol van leren binnen de case en de invloed daarvan op de kwaliteit van handhaving zoals deze beschreven is in paragraaf 3.8. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van alle informatie die in het hoofdstuk naar voren is gekomen. Het hoofdstuk zal worden afgerond met een conclusie waarbij de bevindingen uit het hoofdstuk nogmaals op een rij worden gezet. Daarnaast wordt er bekeken wat interessante uitkomsten zijn die uit de case voortvloeien met het oog op de vierde en vijfde deelvraag van het onderzoek (Welke aanpassingen moeten er worden gedaan om leren in de praktijk van het handhaven te versterken? en: In welke mate wordt er in de handhavingspraktijk door actoren van elkaar geleerd?). Door dit te doen wordt het mogelijk om na de uitwerking van de cases Gouda en Rotterdam en de pilotcase Zoetermeer een systematische en relevante cross case vergelijking op te stellen.

In de cross case analyse worden de uitkomsten van de drie cases op een rij gezet en wordt er op basis van het geïntegreerde model van integrale handhaving bekeken waar deze ten opzichte van elkaar overeenkomen en verschillen. Op basis van deze bevindingen wordt er gekeken naar de invloed van leren op de kwaliteit van integrale handhaving. Deze uitkomsten en de antwoorden op de eerste drie deelvragen in het achterhoofd houdend zal er vervolgens worden begonnen aan de laatste twee hoofdstukken van het onderzoek waarin de deelvragen 4, 5, 6 en de centrale vraagstelling worden beantwoord.

6.1 *Geschiedenis en ontwikkeling van handhaving in Gouda*

De gemeente Gouda is een middelgrote gemeente met een inwonertal van ruim 70.000 inwoners. De horecagelegenheden in de gemeente zijn voor het grootste gedeelte gecentreerd rondom het marktplein en vertegenwoordigen in totaal een aantal van 40 gelegenheden. In de jaren '90 kreeg de horeca binnen de gemeente steeds vaker te maken met een imago dat werd bepaald door agressie en onveiligheid. Dit heeft binnen de gemeente geleid tot het besef dat aan dit imago iets moest worden veranderd. Vanaf het einde van de jaren '90 is er vervolgens gestart met het maken van een inhaalslag, wat heeft geleid tot een handhavingssituatie zoals in het onderstaande zal worden beschreven.

Vanaf het jaar 1998 is er in de gemeente Gouda van start gegaan met een Kwaliteitskring 'Veilig Uitgaan'. Dit samenwerkingsverband brengt de gemeente, brandweer, de milieudienst, politie, stadstoezicht, de bewonersorganisatie binnenstad en de horecaondernemers zelf, samen. In de kwaliteitskring komen de genoemde partijen tegenwoordig maandelijks samen om daar de gang van zaken binnen de horeca met elkaar door te nemen. Gedurende de eerste jaren in het bestaan van de kwaliteitskring was de begeleiding van het overleg in handen van een bureau voor stedelijk procesmanagement. Onder leiding van dit bureau is er vorm gegeven aan het overleg en zijn er afspraken tussen handhavers en gehandhaafden gemaakt. Om de continuïteit van de samenwerking te versterken en het commitment aan de geïntegreerde handhavingsspanningen te versterken is er besloten om een Convenant Veilig Uitgaan op te stellen.

Dit convenant stelt regels en verplichtingen aan degenen die het convenant ondertekenen. In Gouda zijn dit in principe alle lokale handhavers en het merendeel van de horeca ondernemers. In ruil voor het ondertekenen van het convenant krijgen ondernemers wanneer zij dat willen de mogelijkheid om hun zaak tot 4 uur 's nachts open te houden (zij het onder voorwaarden) in plaats van tot het voorheen geldende tijdstip van half 2. Daarnaast beloven ook de handhavers zich aan het convenant te houden en in samenwerking met elkaar de handhaving tot een succes te maken.

Vanaf het jaar 2001, na de vuurwerkramp in Volendam, is door brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht begonnen met het gezamenlijk uitvoeren van controles in horecagelegenheden. Deze gezamenlijke uitvoering houdt in dat er vanuit de drie organisaties een afgevaardigde wordt benoemd en deze gaat vervolgens samen met de twee andere handhavers op bezoek bij horecagelegenheden. Dit heeft tot doel om zo veel mogelijk de overlap uit handhavingssactiviteiten weg te nemen en het gemak voor de ondernemers te vergroten die in de nieuwe situatie slechts één in plaats van drie keer een handhavende controle hoeven te ondergaan.

De gemeente Gouda is binnen het handhavingssproces de partij die de regie in handen heeft genomen. De gemeente wordt op de hoogte gehouden door zowel handhavers als gehandhaafden en koppelt deze informatie tijdens de maandelijkse kwaliteitskring terug naar de andere partijen. Ondanks het feit dat de



partijen ook onderling communiceren is het de gemeente die binnen het handhavingsproces alle informatie ontvangt en ook weer uitzet. Meermalen is de gemeente door respondenten dan ook omschreven als een spin in het web van het handhavingsproces. Daarnaast is de gemeente ook de probleemoplosser binnen het proces.

Toen de politie in het begin van de samenwerking een andere lijn van werken leek te gaan volgen welke zich voornamelijk op strafrechtelijk gebied toelegde, heeft de gemeente er door middel van een presentatie van de gewenste werking van de handhaving voor gezorgd dat de politie ook is toegetreden tot de samenwerking. Inmiddels heeft de samenwerking met de politie zelfs geleid tot een horecatelefoon, een speciale mobiele telefoon welke in bezit is van de politie en die bij problemen direct door ondernemers kan worden gebeld om zo de hulp van de politie in te roepen.

Een op zichzelf vrij unieke ontwikkeling op handhavingsgebied is dat er binnen de gemeente recentelijk is gestart met de invoering van cameratoezicht. Dit toezicht houdt in de hele Goudse binnenstad camera's zijn opgehangen. Deze camera's maken 24 uur per dag opnames van het passerende publiek. Daar waar het gaat om de horeca kunnen de camera's worden gebruikt ter controle van de naleving van afspraken uit het convenant Veilig Uitgaan (bijvoorbeeld het hanteren van vaste sluitingstijden en het illegaal toelaten van bezoekers) maar ook ten behoeve van de veiligheid rondom horecagelegenheden.

De huidige stand van zaken in het handhavingsproces is dat er sprake is van het voortzetten van de hierboven beschreven situatie. Er wordt met name door de handhavingspartners uit het convenant veel belang gehecht aan het continueren van de huidige stand van zaken op handhavingsgebied. Wie nu precies de handhavingspartners en andere bij de handhaving betrokken partijen zijn, zal in de volgende paragraaf stil worden gestaan.

6.2 De betrokken partijen

Het geheel van handhavende verplichtingen dat van toepassing is op de horecasector maakt dat zowel lokale, regionale als landelijke handhavers bij de handhaving zijn betrokken. Zoals eerder al is gezegd ligt er in dit onderzoek met name nadruk op handhavers die bij de lokale samenwerking zijn betrokken, maar voor de volledigheid van het overzicht zullen ook de regionale en landelijke handhavers hier kort worden behandeld. Als eerste zal er daarom een overzicht worden gegeven van de handhavende partijen welke een handhavende taak vervullen binnen de Goudse horecasector. Daarna zullen deze worden teruggebracht tot de handhavers die bij de lokale samenwerking betrokken zijn en worden aangevuld met partijen zonder een directe handhavende taak, maar die wel een rol spelen bij de samenwerking zelf.

Handhavende partijen

Een horecaondernemer krijgt te maken met een breed scala aan handhavers als het gaat om de handhaving van wet- en regelgeving die op het horecabedrijf van toepassing zijn. Wanneer er wordt gekeken naar



handhavers welke op landelijk niveau op basis van een duidelijke taakstelling werken dan komt daar een aantal organisaties bij naar voren.


Als eerste is dat de Belastingdienst welke kijkt of de onderneming aan alle gestelde belastingverplichtingen heeft voldaan. Een tweede partij betreft de Voedsel en Waren Autoriteit (voorheen de Keuringsdienst van Waren). Zij controleert alles op het gebied van hygiëne binnen de onderneming. Ook de Arbeidsinspectie vervult een rol. Deze inspecteert of alle werknemers in bezit zijn van de verplichte papieren en of de arbeidsomstandigheden aan de regels voldoen. De rol van de landelijke handhavers in het Goudse handhavingsproces is zo gering dat zij binnen de case zelf in principe geen rol van betekenis spelen. Ondernemers worden door deze instanties gecontroleerd, maar daar blijft het ook bij. Er is door de gemeente wel geprobeerd om de landelijk opererende handhavers intensiever bij de samenwerking te betrekken, maar hier bleek vanuit de landelijke handhavers geen interesse voor te zijn. Zij zien hun handhavende taak als kerntaak en worden daarom in de Goudse case niet bij de lokale samenwerking binnen het handhavingsproces betrokken.

Zoals is gebleken wordt er door de handhavers met een sterkere gemeentelijke binding wel intensief samengewerkt. De regiefunctie in het proces is weggelegd voor de gemeente. Als zogenaamde ‘spin in het web’ coördineert de gemeente de diverse overlegsituaties en wordt zij door middel van intensief contact op de hoogte gehouden van controles en ontwikkelingen als het gaat om handhaving. De driehoek tussen brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst werkt veelvuldig samen. De brandweer controleert naast de gezamenlijke controles ook vaak individueel op de brandveiligheid binnen horecagelegenheden. Bouw- en woningtoezicht controleert of de onderneming voldoet aan bouwvoorschriften. Vanwege het feit dat deze controlerende taak redelijk gestandaardiseerd is vervult deze dienst een meer autonome rol binnen het handhavingsproces. Zo is zij bijvoorbeeld niet aanwezig bij de kwaliteitskring Veilig Uitgaan.

Dat de milieudienst een dienst is die regionaal functioneert (en dus verantwoordelijk is voor milieucontroles in het werkgebied Midden-Holland) doet aan de inzet en inbreng in het samenwerkingsproces van deze dienst volgens respondenten niets af. Zij controleert zowel binnen het samenwerkingsverband met brandweer en bouw- en woningtoezicht als op individueel niveau onder andere het geluidsniveau van gelegenheden en andere punten met betrekking tot de milieuwet. Hoewel de politie meestal niet met de drie diensten meegaat op controle is ook zij intensief betrokken bij het handhavingsproces en vervult zij niet alleen een preventieve en repressieve functie, maar vooral ook een signaalfunctie, gezien het aantal uren dat zij ‘op straat’ doorbrengt.

Handhavingspartners

Naast de bevoegde partijen met een handhavende taak is er ook een aantal partijen dat wel bij het handhavingsproces betrokken is maar dan meer vanuit een signalerende of beleidsgerelateerde functie. Deze partijen worden binnen de Goudse case aangegeven als handhavingspartners omdat zij zich net als handhavers en gehandhaafden aan het covenant Veilig Uitgaan hebben verbonden. Zo is de dienst



stadstoezicht belangrijk als het gaat om het signaleren van overlast en overtredingen. Als tweede is er de horecavereniging. Deze verenigt de horecaondernemers en kan inbrengen wat er onder ondernemers speelt met betrekking tot de handhaving. Al met al is het Goudse handhavingproces redelijk beperkt als het gaat om de betrokken actoren en dan met name de actoren die actief aan het proces meewerken. Gezien de compacte omvang van het Goudse horecabestand betekent dit niet dat een dergelijke situatie onwenselijk is.

6.3 *Handhavingsactiviteiten*

Wanneer er naar het handhavingproces wordt gekeken komt naar voren dat er verschillende activiteiten worden ondernomen om de handhaving vorm te geven. De meest primaire acties die worden uitgevoerd zijn de handhavende acties door partijen met een handhavende taak. Zo zijn er de eerder al genoemde autonoom handhavende partijen als de Keuringsdienst van Waren en de Arbeidsinspectie, maar daarnaast zijn het vooral de brandweer, dienst bouw- en woningtoezicht, de milieudienst en de politie welke vanuit hun handhavende taak intensief bij de Goudse handhaving zijn betrokken.

Er worden binnen de gemeente zowel individueel als in groepsverband controles uitgevoerd. Bij dit groepsverband moet worden gedacht aan de brandweer, de milieudienst en bouw- en woningtoezicht. Tijdens deze controles worden ondernemers door de drie diensten gezamenlijk bezocht en wordt er ter plaatse door alle drie de partijen gecontroleerd. Hoewel dit volgens de betrokken partijen de duur van controles weliswaar verlengt, is een gecombineerde actie vanuit het oogpunt van de ondernemer een meer gewenste vorm van handhaven. Dit besef is ook aanwezig bij de handhavers zelf. De politie handelt als het op de horeca aankomt op individuele basis maar ondersteunt de samenwerking tegelijkertijd wel. Dit is vooral terug te vinden in het delen van informatie met de handhavers (signalen) en het beschikbaar zijn ter ondersteuning wanneer dit tijdens controles onverhoopt nodig mocht zijn.

Naast de samenwerking op uitvoerend niveau vindt er ook op beleidsniveau samenwerking en overleg plaats. Hierbij zijn naast de partijen met een handhavende taak ook partijen betrokken als stadstoezicht, de horecavereniging en de bewonersvereniging. Deze hebben eveneens met het handhavingproces te maken en kunnen hier vanuit hun achtergrond een bijdrage aan leveren. Vanaf het einde van de jaren '90 heeft deze samenwerking vorm gekregen en anno 2006 vallen er binnen het handhavingproces drie belangrijke samenwerkings- en overlegvormen te onderscheiden.

Als eerste bestaat er de eerder al besproken Kwaliteitskring Veilig Uitgaan. Binnen dit overleg wordt de horeca in de breedste zin van het woord behandeld en is de gezamenlijke doestelling binnen het overleg het beste samen te vatten als het creëren van een uitgaansklimaat dat veilig en aantrekkelijk is voor de horecabezoeker. Dit betreft zowel de veiligheid binnen horecagelegenheden als de veiligheid op straat. Tijdens dit maandelijks overleg, bestaande uit de gemeente, brandweer, milieudienst, politie, de bewonersvereniging en afgevaardigden vanuit de horeca, wordt de handhavingssituatie van de afgelopen en aankomende periode op basis van een gezamenlijke agenda doorgenomen. Op deze manier wordt informatie met elkaar gedeeld en kan er in het geval van knelpunten in de handhaving gezamenlijk over een



oplossing na worden gedacht. Vanuit de gemeente worden de bijeenkomsten schriftelijk vastgelegd en aan de leden van het overleg toegestuurd.

Een tweede overlegvorm die gericht is op handhaving is het horecaoverleg. In dit overleg komen gemeente, politie en horecaondernemers samen om specifiek te praten over de ontwikkelingen die zich in de horeca hebben voorgedaan. Daarnaast wordt het overleg ook bijgewoond door een afgevaardigde van het bedrijf dat de kwaliteitskring op heeft helpen zetten binnen de gemeente Gouda. Doordat zowel de politie als handhaver en de ondernemers als gehandhaafden hier met elkaar in contact treden ontstaat er inzicht in elkaars visie en wordt het makkelijker om op oplossingen aan te sturen die voor beide kanten van de handhaving (handhaver en gehandhaafde) bevredigend zijn.

Een laatste vorm van samenwerking welke vooral tijdens de beginfase van de integrale handhaving van belang is geweest is de werkgroep Tegenstrijdige wet- en regelgeving. Hiermee werd aangesloten op een van de grootste problemen als het gaat om samenwerking tussen verschillende handhavers. Hoewel het moeilijk is om wet- en regelgeving te veranderen kan er wel een poging worden gewaagd om dit geheel beter op elkaar aan te laten sluiten en zodoende overlap en andere disfuncties weg te nemen. In deze werkgroep werd er door gemeente en handhavers van gedachten gewisseld over de invulling die er aan de handhaving gegeven zou moeten worden en werd er overleg gevoerd over manieren waarop er een eenduidige weg door het geheel van wet- en regelgeving kon worden gevonden.

Nu de handhavingssituatie binnen de gemeente Gouda is beschreven zal het de volgende stap zijn om deze situatie te projecteren op het geïntegreerde model van handhaven uit hoofdstuk 4. Hierbij zal zowel de organisatie van de handhaving als de mate van leren binnen het handhavingproces nader onder de loep worden genomen.

6.4 Integraal handhaven in Gouda

Aan de hand van het geïntegreerde model van integraal handhaven uit hoofdstuk 4 zal er in de komende paragrafen een analyse worden gemaakt van de Goudse handhavingssituatie wanneer het bezien wordt vanuit het conceptuele model.

6.4.1 Beleid en uitvoering van handhaving

Het geïntegreerde model van integraal handhaven gaat uit van een scheiding tussen de niveaus van beleid en uitvoering. Deze tweedeling wordt verondersteld als een van de hindernissen die moet worden overwonnen voor het succesvol functioneren van integrale handhaving. Op beleidsniveau zal men op de hoogte moeten zijn van dat wat er op uitvoerend niveau speelt en voor het uitvoerend niveau geldt dat het vanaf beleidsniveau gemaakte beleid bruikbaar moet zijn binnen de praktijk van het handhaven.

Als het gaat om deze veronderstelde tweedeling, dan laat de Goudse case een interessant beeld zien. Binnen het handhavingproces blijkt er namelijk nauwelijks sprake van een tweedeling tussen beleidsniveau en



uitvoerend niveau. Voor de afwezigheid van een scheiding tussen de twee niveaus bestaan een aantal redenen.

Als eerste, en voornaamste, zijn de personen welke zich op beleidsniveau met handhaving bezighouden in grote lijnen dezelfde personen die ook daadwerkelijk de handhaving in de praktijk worden. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat het totale horecabestand binnen de gemeente Gouda redelijk beperkt is. De persoon welke de handhaving vanuit de gemeente coördineert gaat zeer regelmatig mee op de gezamenlijke controles van brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht. De handhavers van deze drie organisaties, met daarbij degene die zich met handhaving vanuit de politie bezighoudt, zijn tegelijkertijd ook degenen die bij handhavingsoverleggen plaatsnemen en die als contactpersoon fungeren voor de gemeente als handhavingsregisseur. Met de handhavers die tegelijkertijd ook beleidsmensen zijn verdwijnt daarmee voor een groot deel de kans op het ontstaan van een kloof tussen beleid en uitvoering.


Ten tweede is het zo dat er vooral door een overleg als de Kwaliteitskring Veilig Uitgaan een intensief contact is tussen alle bij de handhaving betrokken partijen. Een voorbeeld hiervan vormt stadstoezicht Gouda. Deze vervult met name een toezichthoudende en niet zo zeer handhavende taak. Omdat deze partij ook bij het overleg wordt betrokken kunnen belangrijke signalen uit de praktijk gemakkelijker hun weg binnen het gehele handhavingsproces vinden. Deze signalen worden vervolgens door de handhavers of de gemeente zelf gebruikt om aanpassingen te doen aan de manier van werken of nieuwe initiatieven op het gebied van handhaving op te zetten.

Doordat er door betrokkenen in de Goudse case veel waarde wordt gehecht aan persoonlijk contact en het creëren van een situatie waarbinnen iedereen die bij de handhaving is betrokken elkaar kent (door middel van overlegvormen als de Kwaliteitskring en het horecaoverleg) ontstaat het beeld dat het commitment aan het handhavingproces bij alle betrokkenen hoog is. Dit commitment, en het feit dat het Goudse horecabestand een compact geheel vormt, zorgt ervoor dat grenzen binnen het proces vervagen en dat beleid en de uitvoering van handhaving in vergaande mate in elkaar overlopen.

6.4.2 De vijf fases van handhaving

Beleid, preventie, signalering, oordeelsvorming en sanctionering. Deze onderdelen zijn stuk voor stuk terug te vinden binnen het Goudse handhavingsproces. Gedurende het onderzoek zijn er dan ook vele plannen, acties, ontwikkelingen etc. naar voren gekomen die onder een van de vijf fases te plaatsen zijn. Waar het binnen het geïntegreerde model echter om gaat is er of een verschil tussen de vijf fases is waar te nemen in de manier waarop er met elkaar wordt omgegaan en waarop er vorm wordt gegeven aan de handhaving als geheel.

Er is een scala aan initiatieven aan te wijzen binnen de afzonderlijke fases van het handhavingsproces welke op zichzelf allemaal een aanzet vormen tot het integreren en afstemmen van handhavingsactiviteiten. Zo is er het voorbeeld van de werkgroep Tegenstrijdige regelgeving. Hier wordt er, op beleidsniveau,



stilstaan bij de verschillen die er op het gebied van wet- en regelgeving bestaan en hoe de mogelijke disfuncties die dit tussen handhavers op kan leveren voorkomen kunnen worden. Dezelfde partijen staan vervolgens ook aan de basis van afspraken over gezamenlijke sanctionering van overtredingen en zijn daarnaast ook nog eens betrokken bij overlegvormen zoals de Kwaliteitskring Veilig Uitgaan. Wat hiermee geprobeerd wordt duidelijk te maken is dat er in het onderzoek naar de Goudse case geen duidelijke aanwijzingen naar voren zijn gekomen die erop wijzen dat er een relatie bestaat tussen fases van handhaving en de mate waarin er in de afzonderlijke fases door actoren geleerd wordt.

Naast deze constatering is het ook zo dat de fasering van het handhavingproces door betrokkenen niet als zodanig wordt ervaren. Het handhavingproces wordt gezien als een geheel en binnen de verschillende facetten van het proces wordt op dezelfde manier van samenwerken doorgetrokken. Hoewel er binnen de case dus wel aandacht wordt besteed aan de vijf gebieden (beleid, preventie etc.) die door de vijf fases worden vertegenwoordigd is een scheiding en volgtijdelijkheid van fases en een mogelijk verschil in leergedrag tussen de fases, zoals daar in het model van wordt uitgegaan, in de case zelf niet terug te vinden.

6.5 De vijf aspecten van leren

De Goudse case kenmerkt zich, zoals in het bovenstaande naar voren is gekomen, door zowel de afwezigheid van een scheidslijn tussen zowel het beleidsniveau en het uitvoerend niveau, als tussen de verschillende fases van het handhavingproces zoals die in het geïntegreerde model van integrale handhaving zijn opgenomen. Het derde onderdeel van het model, leren, zal in deze paragraaf centraal staan. Het begrip leren zal zoals uit het model naar voren komt op basis van vijf aspecten worden uitgewerkt, te weten: communicatie, dialoog van leren, competitie, omgang met fouten en vertrouwen. Er zal per aspect afzonderlijk worden gekeken naar de rol die het speelt binnen de Goudse case en de manier waarop hier binnen het handhavingproces invulling aan wordt gegeven.

6.5.1 Communicatie

Het eerste aspect van de vijf aspecten die in deze paragraaf behandeld zullen worden is communicatie. Het gaat hier zowel om communicatie tussen handhavers als om communicatie met gehandhaafden en andere bij het proces betrokken partijen.

Zoals in paragraaf 6.1 bleek, vervult de gemeente, zoals sommige respondenten het noemen, de rol van de spin in het web van handhaving. Wanneer er een partij is die informatie heeft aangaande het handhavingproces dan wordt dit altijd naar de gemeente doorgespeeld. De gemeente heeft zelf het meest intensief contact met de drie partijen die (gezamenlijk) controles in de horeca uitvoeren: brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht. Het gaat dan om zaken die tijdens controles zijn geconstateerd, planning van acties of andere zaken met betrekking tot handhaving. Dit contact kan face-to-face zijn wanneer de gemeente meegaat op controles, per e-mail, per telefoon of tijdens een van de overlegvormen binnen het handhavingproces. Het contact tussen de gemeente en de politie is na een stoeve start, waarbij de politie vanuit haar strafrechtelijke taakstelling niet echt geïnteresseerd was in de bredere invulling die de



gemeente aan de handhaving wilde geven, goed hersteld. Het contact tussen gemeente en politie vindt op dezelfde manier plaats als met de drie handhavende partijen. Met de dienst Stadstoezicht is er vanuit de gemeente, ondanks het feit dat deze niet direct handhavend optreedt, ook intensief contact. Stadstoezicht vervult voor de gemeente een belangrijke signalerende rol omdat zij iedere dag op de straat is te vinden. Vanuit de gemeente is er met deze vijf partijen op dagelijkse basis contact over de ontwikkelingen die zich voordoen op handhavingsgebied.

Doordat er sprake is van een zeer regelmatige communicatie tussen de gemeente en de vijf partijen blijft in ieder geval de gemeente op de hoogte van de ontwikkelingen die zich op handhavingsgebied voordoen en kan zij hier wanneer dat nodig is vanuit haar regiefunctie op inspelen. Doordat de gemeente een compleet overzicht over het proces heeft wordt het mogelijk om aan te sturen op het integreren van handhavingsactiviteiten en bijvoorbeeld te voorkomen dat handhavende partijen elkaar in hun werkzaamheden gaan overlappen. De informatie die de gemeente door de intensieve communicatie bereikt maakt het daarmee mogelijk om handhavingsactiviteiten op elkaar af te stemmen en daar waar dat mogelijk is te integreren, zodat verschillende partijen niet langer met hetzelfde bezig zijn.

Als het gaat om de communicatie tussen gemeente en horecaondernemers dan vindt dit direct per telefoon of e-mail plaats of tijdens het horecaoverleg waarbij naar de gemeente en horecaondernemers ook de politie aanwezig is. Op deze manier wordt het voor ondernemers mogelijk om hetgeen er onder hen speelt aan de gemeente voor te leggen en krijgt de gemeente een beeld van hetgeen zich afspeelt onder degenen die gehandhaafd worden. Ook dit kan door de gemeente worden gebruikt om handhaving aan te sturen en daarmee tegemoet te komen aan de lastenverlichtende functie die integrale handhaving volgens de definitie van de kwaliteit van integrale handhaving voor ondernemers zou moeten hebben.

Tussen de partijen met een handhavende taak, en dan gaat het om brandweer, milieudienst, bouw- en woningtoezicht en de politie is er onderling bijna dagelijks contact. Het gaat hier dan eveneens over inhoudelijke zaken aangaande handhaving, uitkomsten van controles (wanneer de ene handhaver bijvoorbeeld overtredingen op het taakgebied van een andere handhaver heeft geconstateerd) en planning van acties. Hiervoor wordt het meeste gebruik gemaakt van telefoon of e-mail. Tijdens overlegvormen zoals de kwaliteitskring Veilig Uitgaan is er eveneens persoonlijk contact tussen de handhavers. Een uitzondering hierop wordt echter gevormd door bouw- en woningtoezicht. Omdat haar handhavende taak vooral gebaseerd is op voorschriften en controle van blauwdrukken is zij niet (meer) bij de kwaliteitskring betrokken.

Ook op het gebied van sanctionering wordt er door brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht gecommuniceerd en wordt er zo veel mogelijk gestreefd naar een geïntegreerde sanctie. Een geïntegreerde sanctie houdt in dat wanneer brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht tijdens een controle op verschillende fronten overtredingen constateren zij, voor zover wet- en regelgeving dit toestaat, naar een geïntegreerde sanctie voor de ondernemer toe proberen te werken. Op deze manier heeft de ondernemer



niet langer te maken met afzonderlijke verbalen en wordt handhaving vanuit de optiek van de ondernemer vergemakkelijkt.

De politie heeft naast contact met de gemeente ook contact met de brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht. Wanneer zij iets constateert tijdens een bezoek aan een ondernemer wordt dit aan de andere handhaver(s) doorgegeven. Met stadstoezicht wordt er informatie uitgewisseld over problemen die er op horecagebied in de stad worden waargenomen. Daarnaast is de politie ook een belangrijke schakel tussen handhaving en hetgeen er gehandhaafd wordt. De politie is in de persoon van de wijkagent centrum aanwezig bij het horecaoverleg en weet daardoor precies wat er onder ondernemers speelt. Ten tweede is er met het invoeren van de horecatelefoon ook een belangrijke impuls gegeven aan de communicatie tussen politie en ondernemers. De horecatelefoon is een telefoon welke in bezit is van de politie en die door ondernemers kan worden gebeld wanneer er zich problemen voordoen in en rondom horecagelegenheden. Dit middel versterkt de communicatie binnen het proces. De informatie die de horecatelefoon oplevert wordt vervolgens in een overleg als de Kwaliteitskring Veilig Uitgaan gebruikt om een link te leggen tussen handhaving en het gehandhaafde. Zo kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om de handhaving op basis van deze kennis bij te stellen.

Voor de horecaondernemers is er via het horecaoverleg met gemeente en politie een belangrijk communicatiekanaal ontwikkeld. Daarnaast wordt de horeca in de persoon van een aantal ondernemers binnen de kwaliteitskring Veilig Uitgaan vertegenwoordigd. De informatie die de handhavers vanuit de horeca bereikt kan hen helpen om keuzes te maken in hun handhavingsacties. Het feit dat ondernemers degenen die vanuit brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht controles uitvoeren ook als persoon kennen versterkt de communicatie en de informatie die dit oplevert. Op basis van deze informatie kan er beter gelet worden op zaken die via contact met ondernemers als problematisch naar voren komen.

Bij het signaleren van knelpunten waarop de handhaving vervolgens kan worden aangepast speelt ook stadstoezicht een belangrijke rol. In de eerste plaats zijn er namens stadstoezicht iedere dag toezichthouders op straat aanwezig welke bij bepaalde constatering direct contact opnemen met de bevoegde handhaver of er via de centrale van stadstoezicht voor zorgen dat dit gebeurt. Doordat er in Gouda daarnaast ook nog is gekozen voor het invoeren van cameratoezicht, waarbij het hele gebied in de binnenstad 24 uur per dag door camera's wordt waargenomen, kunnen knelpunten op horecagebied via stadstoezicht ook in de avond en nacht aan de partijen met een handhavende taak en de gehandhaafden zelf worden doorspeeld zodat deze hier iets aan kunnen doen.

Als laatste zorgt de kwaliteitskring Veilig Uitgaan er als belangrijk communicatiekanaal voor dat alle bovengenoemde partijen maandelijks samen komen om overleg te voeren over de veiligheid, in en buiten horecagelegenheden, en de handhaving daarvan. Wanneer er overleg wordt gevoerd is het zo dat in principe alle deelnemers gelijk aan elkaar zijn, ongeacht of het gaat om iemand van de gemeente, politie, de milieudienst of een horecaondernemer. Dit wordt binnen het handhavingsproces ook als een vereiste gezien



omdat anders het commitment aan het handhavingsproces en het draagvlak voor de samenwerking zou kunnen worden ondermijnd. De handhavingspartners zullen allemaal een gevoel van zeggenschap moeten hebben om hun deelname in het handhavingsproces te optimaliseren. Als extra partij is ook de bewonersvereniging binnenstad bij dit overleg aanwezig omdat deze dicht op de ontwikkelingen in en rondom de horeca zit en bruikbare ideeën of signalen aan kan leveren die handhavers en gehandhaafden mogelijk naar nieuwe inzichten kunnen leiden. Naast het feit dat communicatie bijdraagt aan een betere afstemming van handhavingsactiviteiten is er binnen de Goudse case ook de overtuiging dat commitment en draagvlak (door zowel handhavers als gehandhaafden) voor het handhavingsproces door middel van communicatie kan worden versterkt. Binnen de gemeente Gouda is ervoor gekozen om dit commitment en draagvlak vast te leggen in het Convenant Veilig Uitgaan, waarbij handhavers en gehandhaafden zich aan het handhavingproces en de daarbij horende bevoegdheden en verplichtingen binden. Op deze manier blijft de continuïteit van het handhavingsproces beter gehandhaafd.

Aanvullende overwegingen

Wanneer de communicatie binnen het Goudse handhavingsproces als geheel wordt bekeken dan valt op dat er veel gecommuniceerd wordt en dat degenen die met elkaar communiceren elkaar in vrijwel alle gevallen ook persoonlijk kennen. De handhavende partijen bestaande uit politie, brandweer, milieudienst en bouwen woningtoezicht, aangevuld met handhavingspartners als stadstoezicht en de horecaondernemers, hebben intensief contact met elkaar hetgeen zowel de signalering van ontwikkelingen als het stroomlijnen van het proces verbetert. Uit het onderzoek zijn buiten de afwezigheid van bouw- en woningtoezicht bij de kwaliteitskring voor de rest geen noemenswaardige afwezigingen bij de communicatie op lokaal niveau geconstateerd.

Wat wel opvalt, is dat er weinig wordt gecommuniceerd met landelijk opererende handhavers als de Voedsel en Waren Autoriteit, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Vanuit de gemeente wordt wel aangegeven dat deze op de hoogte worden gehouden van de stand van zaken in de Goudse horeca, maar er worden niet veel signalen terug ontvangen van deze organisaties. Als mogelijke verklaring voor deze afwezige communicatie wordt gegeven dat de doelstelling van landelijke organisaties niet overeen komt met het lokale doel dat er in Gouda bestaat om niet alleen te handhaven maar tegelijkertijd de horeca ook veiliger en aantrekkelijker voor bezoekers te maken.

6.5.2 Dialoog van leren

Wanneer er wordt gesproken over een dialoog van leren wordt er vanuit gegaan dat er bij betrokkenen een vorm van bewustwording bestaat over de mogelijkheid tot leren en de meerwaarde die dit voor de situatie op zou kunnen leveren. Hoewel deze directe bewustwording in de case niet duidelijk terug is te vinden, zijn er wel kanten van het handhavingsproces die erop wijzen dat partijen door het delen van informatie en het afstemmen van activiteiten het proces een positieve impuls proberen te geven.


Een goed voorbeeld hiervan is de werkgroep Tegenstrijdige regelgeving. Binnen deze werkgroep proberen vooral gemeente, brandweer, de milieudienst en bouw- en woningtoezicht met elkaar de knelpunten die de verschillende vormen van wet- en regelgeving opleveren zo goed als mogelijk op elkaar af te stemmen en daar waar mogelijk op te lossen. Men lijkt zich er hierbij van bewust dat de samenwerking met andere handhavers ook de uitvoering van eigen taken kan vergemakkelijken. Een ander voorbeeld is terug te vinden als het gaat om sanctionering, waaraan in paragraaf 6.5.1 al even werd gerefereerd. Door ter plekke gezamenlijk met de ondernemer overleg te voeren over de te nemen sanctie, waarbij sancties zo veel mogelijk op elkaar aangesloten proberen te worden, neemt niet alleen het gemak voor de ondernemer maar ook het inzicht in elkaars taken en bevoegdheden onder de handhavers zelf toe. Zij weten immers beter in te schatten welke sanctie door welke handhaver kan worden opgelegd en kunnen hier vervolgens bij het opleggen van hun eigen sancties rekening mee houden.

Het beste voorbeeld waar een mogelijke dialoog van leren wordt aangegaan is de Kwaliteitskring Veilig Uitgaan. Tijdens bijeenkomsten bespreken zowel handhavers als gehandhaafden hun ervaringen en problemen met elkaar. Dit gebeurt doordat er aan iedere aanwezige de mogelijkheid wordt geboden om zijn of haar inbreng te hebben tijdens het overleg. Zo is er een rondvraag en koppelt iedere partij zijn agendapunten en nieuws van de afgelopen maand terug naar de andere aanwezigen. De transparantie van het proces neemt hierdoor toe waardoor het makkelijker wordt om afstemming te bereiken en eigen acties op de acties of wensen van andere partijen af te stemmen. De leden van de kwaliteitskring kunnen elkaar daarnaast binnen het overleg helpen om een oplossing voor problemen te vinden. Zij maken hierbij gebruik van hun eigen achtergrond en kunnen op die manier een nieuw licht op dergelijke punten werpen die het handhavingsproces anders zouden kunnen bemoeilijken.

Zoals al even in paragraaf 6.5.1 aan de orde is gekomen is er sprake van een situatie waarbinnen iedere partij in principe gelijk is aan elkaar. Iedere bij de handhaving betrokken partij is volgens de respondenten van belang voor het functioneren van het proces en hoewel dit niet met zo veel woorden wordt gezegd lijkt het erop dat iedere partij bepaalde dingen van andere partijen oppikt. Dit kan bijvoorbeeld gaan om constatering die door de milieudienst worden overgenomen op basis van een controle die door de brandweer is uitgevoerd overneemt (de brandweer vervult in dat geval een signaalfunctie voor de milieudienst). Aan de andere kant is het ook zo dat ondernemers hun gedrag aanpassen wanneer zij beter leren begrijpen waarop wordt gehandhaafd. Zo levert het contact met handhavers dus ook preventieve voordelen op voor de ondernemers. Binnen de Goudse case is er als het gaat om een dialoog van leren dus sprake van een dialoog welke, ondanks het feit dat partijen dit zelf niet altijd als leergedrag bestempelen, zorgt voor een betere afstemming van handhavingsactiviteiten en opvattingen over de invulling van het handhavingsproces.

6.5.3 *Competitie*

In de huidige situatie is het beeld dat de gemeente Gouda laat zien een beeld van samenwerking, wederzijds begrip en inzicht en commitment aan het handhavingsproces. Wat uit interviews naar voren komt is dat dit



echter niet altijd het geval is geweest. Zo bleek er in het begin van het initiatief tot integratie van het handhavingproces een verschil van inzicht te bestaan tussen de politie en de gemeente. De politie zag handhaving namelijk vooral als een strafrechtelijk taakgebied, waar voor de gemeente ook vooral preventie en het creëren van een veilig horecaklimaat voor ondernemers en bezoekers hoog op de prioriteitenlijst stonden.

De spanning die er bestond is door middel van het aangaan van een dialoog door de gemeente en de politie samen uit de weg geruimd. De politie leek zich vooral vanuit een strafrechtelijk perspectief met de handhaving bezig te willen houden. Dit paste niet goed in het beeld dat de gemeente had van een handhavingproces waarbij niet alleen handhaving, maar ook vooral het imago en de veiligheid van de Goudse horecasector voorop stond. In overleg met de gemeente, waarbij de gemeente een presentatie voor de politie over de gemeentelijke visie op handhaving heeft verzorgd, is dit verschil van inzicht uiteindelijk uit de weg geruimd. In de huidige situatie is de politie een belangrijke partij binnen het handhavingproces en is er van de eerdere problemen geen sprake meer.


Het Convenant Veilig Uitgaan heeft ervoor gezorgd dat in feite alle partijen, van gemeente, tot stadstoezicht, tot ondernemers, de positieve kant van handhaving voor het horecaklimaat in zijn gaan zien. Dit commitment maakt dat doelstellingen van actoren op het gebied van handhaving eigenlijk allemaal in een en dezelfde richting wijzen. Zelfs ondernemers, welke doorgaans op enigszins gespannen voet staan tot handhavers, zien handhaving nu als een positief punt. Het door de gemeente geformuleerde doel van het creëren van een veilig en aantrekkelijk horecaklimaat wordt door alle bij de handhaving betrokken partijen gedeeld.

6.5.4 Omgang met fouten

Ondanks het feit dat handhavers en gehandhaafden zich open opstelden voor dit onderzoek bleek het punt van de manier waarop er met fouten wordt omgegaan een lastig gespreksonderwerp. Fouten worden nu eenmaal niet graag toegegeven, hetgeen ook wel begrijpelijk is. Dit neemt echter niet weg dat er daar waar gewerkt wordt fouten worden gemaakt.

Het bleek zeer lastig om voorbeelden te krijgen van concrete situaties waarin fouten zijn gemaakt en de manier waarop er vervolgens met deze fouten is omgegaan. Wel wordt er door de handhavers van brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht gebruik gemaakt van de methode dat degene die een vergunning verleend niet dezelfde persoon is die de vergunning controleert. Op deze manier wordt geprobeerd om tunnelvisie en daarmee het maken van fouten te voorkomen.

Doordat de communicatielijnen tussen handhavers kort zijn, er inzicht is in elkaars taken en bevoegdheden en het contact met ondernemers als goed wordt ervaren, worden er weinig fouten gemaakt. Wanneer er toch fouten zouden worden gemaakt is het volgens de respondenten eenvoudig om deze terug te draaien. In het verleden zijn er wel fouten gemaakt maar deze lijken geen invloed te hebben gehad op de manier van



handhaven en de samenwerking tussen partijen. De kanttkening die hier echter wel bij gemaakt dient te worden is dat respondenten zeer terughoudend reageren daar waar het gaat om het toegeven van gemaakte fouten. Het is daarom lastig om een helder beeld te krijgen van de manier waarop er binnen het handhavingsproces daadwerkelijk met fouten is, en wordt omgegaan.

6.5.5 *Vertrouwen*

Het vijfde en laatste aspect dat aan leren ten grondslag ligt heeft binnen de gemeente nogal wat voeten in de aarde gehad. De situatie zoals die zich eind jaren '90 voordeed was er een waarin er tussen handhavers en gehandhaafden nogal veel conflicten bestonden en waarbij er vrijwel niet door handhavers werd samengewerkt. Waar vervolgens mee aan de slag is gegaan is het opzetten van overlegsituaties waar handhavers en gehandhaafden hun woord konden doen. Na een periode van overleg is er daarna besloten om samen een convenant op te stellen dat door alle partijen zou worden ondertekend. Dit convenant moest gaan dienen als het bewijs van commitment aan het handhavingsproces van alle partijen die het ondertekenden.

Op dit moment staat dit convenant nog altijd overeind en lijkt het erop dat het commitment aan het proces en het vertrouwen in elkaar onder de handhavingspartners (de term die degenen die het convenant hebben ondertekend samenvat) nog altijd sterk aanwezig is. De verschillende overleggen worden goed bezocht en handhavingspartners hebben het gevoel dat hun medepartners in alle openheid informatie verlenen en tegelijk ook openstaan om informatie te ontvangen.

Het beste voorbeeld hiervan is terug te vinden wanneer een handhavingspartner iets constateert wat weliswaar niet tot zijn taakgebied in de handhaving behoort maar wel onder dat van een van de andere partners. In zulke gevallen wordt er contact met de gemeente opgenomen (bijvoorbeeld door een ondernemer) of met een andere handhaver (wanneer stadstoezicht bijvoorbeeld iets waarneemt dat onder de milieudienst valt). Volgens de respondenten is dit een direct gevolg van de samenwerking op handhavingsgebied en de bijdrage die dit heeft geleverd aan de transparantie van het proces. Tegenwoordig weten partijen elkaar te vinden en zijn ze bovenal ook bereid om de moeite te nemen om elkaar te vinden.

Omdat partijen elkaar persoonlijk kennen en inmiddels al een vrij lange tijd met elkaar samenwerken is er een situatie ontstaan waarin het vertrouwen in andere partijen groot is. Bij geen enkele partij lijkt er een gevoel te bestaan dat er mogelijk informatie opzettelijk niet wordt gedeeld. Het heeft enige tijd geduurd voordat problemen uit het verleden werden uitgesproken maar met het opstellen van het convenant Veilig Uitgaan, en het intensieve contact dat er is tussen partijen, is er sprake van een sterk vertrouwen onder handhavers en gehandhaafden.

6.6 *Leren in de Goudse case*

In de voorgaande paragrafen zijn de aspecten van leren zoals die in het conceptuele model worden beschreven vanuit de Goudse case ingevuld. Om te kijken wat de afzonderlijke aspecten bijdragen aan het



bestaan van een leersituatie in de Goudse case zal hier in deze paragraaf een overzicht van worden gegeven. Daarbij wordt ook gekeken naar de twee niveaus en vijf fases die in het conceptuele model worden onderscheiden en de invloed die leren daarbinnen al dan niet heeft op de kwaliteit van handhaving.

Op communicatief gebied laat de Goudse case een beeld zien waarin er intensief contact bestaat tussen partijen. Tussen de partijen met een handhavende taak zoals gemeente, politie, brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht is er bijna dagelijks wel contact. Ook een meer signalerende partij als stadstoezicht wordt intensief betrokken in de communicatie als het gaat om handhaving in de horeca. Naast deze dagelijkse vormen van contact spelen ook overlegvormen als de kwaliteitskring Veilig Uitgaan, het horecaoverleg en de werkgroep Tegenstrijdige regelgeving een belangrijke rol in het integreren van handhavingsactiviteiten. Doordat partijen zowel in hun dagelijkse interactie als binnen de periodieke overlegvormen informatie met elkaar uitwisselen neemt de kennis van het handhavingsproces en de andere handhavers toe. Communicatie kent in de Goudse case in feite geen grenzen wat betekent dat de informatie (al dan niet via de gemeente) in alle mogelijke richtingen stroomt.

Door een afwezigheid van duidelijke grenzen tussen het beleidsniveau en het uitvoerend niveau van handhaving en een versmelting van de vijf fases zoals die in het conceptueel model worden verondersteld zijn er geen duidelijke aanwijzingen gevonden die erop duiden dat communicatie in de Goudse case afhankelijk is van het niveau of de fase waarbinnen het plaatsvindt. Dat neemt niet weg dat communicatie een belangrijk aspect is dat ervoor zorgt dat partijen op de hoogte zijn van elkaars acties, taken en bevoegdheden. Hierdoor kunnen partijen voor elkaar gaan signaleren en actie ondernemen om de handhaving zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen en daarmee ook tegemoet te komen aan de lastendruk van de handhaving op ondernemers.

Het tweede aspect uit het model, de dialoog van leren, is wellicht wel de meest concrete aanwijzing voor de aanwezigheid van leergedrag. Het is echter niet zo dat er altijd sprake is van een dialoog van leren. In de Goudse case wordt er, zoals duidelijk werd uit interviews met verschillende respondenten, niet bewust van elkaar geleerd. Het is niet zo dat er specifieke initiatieven worden opgezet om leergedrag tussen partijen te stimuleren. Dit betekent echter niet dat er in Gouda geen sprake is van leren, het wordt alleen niet als dusdanig onderkend. Wat wel zo is, is dat er op beleidsniveau (met name de gemeente en respondenten met - naast hun controlerende taak - een staffunctie) een groter besef is van de meerwaarde die leren op kan leveren voor de integratie van handhaving. Toch blijft een bewust dialoog van leren in de Goudse case afwezig.

Van competitie tussen actoren is in de huidige situatie in de Goudse case weinig sprake meer. Wel was er zoals gezegd enige tijd een spanning tussen de invulling die de gemeente aan handhaving wilde geven (preventief) en de richting die de politie met de handhaving op wilde (repressief en strafrechtelijk). Door met elkaar in gesprek te gaan (communicatie) is dit vervolgens verholpen. Van competitie is dan ook geen sprake in de Goudse case. Door het invoeren van het convenant Veilig Uitgaan heeft men er binnen de

Gemeente Gouda voor proberen te zorgen dat partijen commitment op zouden bouwen aan het proces en daarmee beter samen zouden gaan werken en gaan communiceren. Uit het onderzoek blijkt dat dit in de Goudse case is gelukt.

Wel is het belangrijk te vermelden dat weinig competitie vooral een voorwaarde is om communicatie op gang te helpen, waardoor er eventueel geleerd kan worden. Weinig competitie betekent op zichzelf niet automatisch dat er leergedrag ontstaat tussen partijen. De competitie zoals die bestond tussen de gemeente en de politie concentreerde zich zowel op beleidsniveau (een preventieve versus repressieve opstelling) als op het uitvoerend niveau (daadwerkelijk controleren). De gemeente wilde vooral de preventieve fase versterken terwijl de politie vasthield aan de signalering van overtredingen. Dit lijkt echter op zichzelf te staan en weinig bij te dragen aan de rol van competitie in het leerproces. Wel heeft geringe competitie in de Goudse case de communicatie en samenwerking tussen handhavers en gehandhaafden geholpen te verbeteren. In een situatie waarin de neuzen dezelfde kant op staan zijn samenwerking en integratie makkelijker te bereiken.

De omgang met fouten kan, zoals behandeld is in paragraaf 3.7.5, bijdragen aan het bestaan van leergedrag tussen actoren. De Goudse case laat echter weinig zien als het gaat om de omgang met fouten. Respondenten bleken zich weinig fouten te kunnen herinneren of hier niet over te willen spreken. Voor de case is het dan ook niet mogelijk om geldige uitspraken te doen over de rol die de omgang met fouten speelt in het ontstaan van leren.

Voor het vijfde en laatste aspect, vertrouwen, geldt in feite hetzelfde als voor competitie. Wanneer partijen elkaar vertrouwen betekent dit vaak niet direct dat er geleerd wordt maar wel dat zij zich openstellen voor communicatie en samenwerking met elkaar, wat vervolgens leergedrag tot gevolg kan hebben. In paragraaf 6.5.5 werd al aangestipt dat de handhavingssituatie zich aan het einde van de jaren '90 kenmerkte door een groot wantrouwen tussen de handhavers en de gehandhaafden en een vrijwel afwezige samenwerking tussen handhavers. Het opzetten van overlegvormen heeft er vervolgens toe geleid dat het vertrouwen om met elkaar in gesprek te gaan en samen te werken sterk is toegenomen. Dit resulteerde uiteindelijk in een convenant Veilig Uitgaan waarin alle betrokken partijen zich aan het proces en aan elkaar verbinden.

Natuurlijk is een convenant slechts een kunstmatig hulpmiddel, maar in de Goudse case lijkt het erop dat het de partijen juist samen heeft gebracht en het vertrouwen heeft gegeven om energie in het samenwerkingsproces te steken. Er is overigens weinig verschil in de hoeveelheid vertrouwen die er (voor zover je van twee niveaus kunt spreken) op beleidsniveau en uitvoerend niveau aanwezig is. Vertrouwen tussen actoren heeft in ieder geval het begrip tussen partijen (zowel handhavers als gehandhaafden) toe doen nemen en daarmee de communicatie en het delen van informatie versterkt. De verbeterde communicatie en het delen van informatie hebben op hun beurt weer een positieve invloed op de kwaliteit van handhaving, wat in dit onderzoek een verbeterde signalering en sanctionering van overtredingen en betere integratie van handhavingsactiviteiten naar de gehandhaafde toe betekent.

6.7 Aanvullende aspecten van leren

In de vorige paragraaf lag de nadruk vooral op het leergedrag dat er op basis van het geïntegreerde model van integraal handhaven in de Goudse case te onderscheiden viel. In de Goudse case zijn er echter ook een aantal dingen naar voren gekomen die van invloed kunnen zijn op (het ontstaan van) leergedrag, maar welke niet in de assumpties van het model naar voren komen. Omdat deze bevindingen toch interessant zijn en een rol spelen bij het tot stand komen van leergedrag zullen zij in deze paragraaf worden behandeld.

Persoonlijk contact

Door het creëren van korte communicatielijnen en het stimuleren van persoonlijk contact tussen handhavers onderling en tussen handhavers en gehandhaafden stellen partijen zich open voor samenwerkingsplannen en lijken zij bereid te zijn om in ieder geval rekening te houden met de taken en belangen van andere partijen. Dit persoonlijke directe contact verbetert de communicatie, het vertrouwen en neemt competitie weg, waardoor er in ieder geval een goede aanloop wordt gemaakt naar een situatie waarin partijen dingen van elkaar aannemen en overnemen.

Het instrument dat door Bekkers et al. (2002) wordt genoemd om handhavers een tijdje in een team samen te laten werken lijkt ook in Gouda een positieve uitwerking op de relatie en afstemming tussen handhavers te hebben gehad. Doordat brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht gezamenlijk controles uitvoeren is er een klimaat ontstaan waarin handhavers inzicht hebben in de punten waar andere handhavers op controleren. Hierdoor is bereikt dat handhavers elkaar inzien wanneer zij iets signaleren dat op het terrein van een andere handhaver thuishoort.

Transparantie

Het gezamenlijke overleg en de gezamenlijke controles hebben ervoor gezorgd dat partijen binnen het handhavingsproces een beeld hebben van wat anderen doen en hoe zij dit doen. Deze transparantie heeft de mogelijkheid gegeven om bij eigen acties en het maken van plannen, ook de activiteiten en verantwoordelijkheden van andere partijen te overwegen.

Door het vergroten van de transparantie van de handhaving, het hanteren van korte communicatielijnen en door ervoor te zorgen dat handhavers en gehandhaafden elkaar persoonlijk kennen is de mogelijkheid gecreëerd om van elkaar te leren. Hoewel dit niet als dusdanig wordt ervaren, is hier in de Goudse case wel sprake van. Men weet immers meer van andere partijen en neemt deze kennis ook daadwerkelijk mee in dingen die zij zelf doen.

Wat aan de andere kant ook goed is om te constateren is dat leren niet alleen tot integratie van handhaving leidt, maar dat integratie binnen het proces weer tot leren kan leiden. Vanaf het moment dat er begonnen is met het opzetten van de kwaliteitskring in 1998 en het samenwerken tussen de drie handhavers na de Nieuwjaarsbrand in Volendam in 2001 is er een ontwikkeling waarneembaar waar partijen elkaar beter leren kennen en na enige tijd ook als een hechte groep gaan samenwerken. Ook zijn partijen niet langer



terughoudend om ideeën en inzichten van elkaar over te nemen en op elkaar af te stemmen. Op deze manier maakt leren niet alleen de weg vrij voor integratie, maar zorgt integratie tussen partijen er dus ook voor dat deze zich openstellen om van elkaar te leren.

6.8 *De kwaliteit van handhaven*

Hoe draagt het hierboven beschreven leergedrag bij aan de kwaliteit van handhaving? Kwaliteit van handhaving die in dit onderzoek is gedefinieerd als het verbeteren van de signalerings- en sanctioneringsfase van de handhaving als ook het stroomlijnen van de handhaving naar de ondernemer toe. Met het oog op de case zoals die in Gouda is onderzocht kunnen een aantal bevindingen op een rij worden gezet.

Wanneer er als eerste naar het signalerende deel van de handhaving wordt gekeken dan kan er worden geconcludeerd dat er op communicatief gebied, door het opzetten van verschillende overlegsituaties zoals de kwaliteitskring Veilig Uitgaan, het horecaoverleg en de werkgroep Tegenstrijdige regelgeving, een goede aanzet is gegeven om de signaalfunctie van handhavers ten opzichte van elkaar te versterken. Doordat handhavers en gehandhaafden intensiever met elkaar communiceren en daarmee (een onbewuste) dialoog van leren op gang brengen is de signalering van ontwikkelingen en overtredingen versterkt. Een handhaver signaleert niet langer meer in zijn eentje, hij of zij krijgt hierbij ook signalen van andere handhavers of handhavingspartners welke als gevolg van overleg en samenwerking inzicht hebben gekregen in de controlepunten van andere handhavers.

Daarnaast heeft de samenwerking tussen handhavers en handhavingspartners en het opstellen van het convenant Veilig Uitgaan ervoor gezorgd dat er in het kader van een veiliger uitgaansklimaat een sterk commitment is aan het handhavingproces. Een toename in het vertrouwen tussen partijen is hier de drijvende kracht achter. Het vertrouwen dat partijen in andere partijen hebben, vergroot de energie die zij in het handhavingproces als geheel willen steken. Dit zorgt ervoor dat wanneer het niet geheel duidelijk is bij welke handhaver er betreffende de signalering aan moet worden geklopt, er energie wordt gestoken in het vinden van de juiste partij die hier iets mee kan doen.

Op het punt van sanctionering geldt dat de handhavers van de brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst er tijdens hun controles naar streven om bij het constateren van diverse overtredingen in overleg met de ondernemer, ter plaatse een sanctie op te stellen. Doordat brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht met elkaar controles uit zijn gaan voeren, en het contact tussen handhavers en gehandhaafden als gevolg van de verbeterde communicatie is verbeterd, heeft de sanctionering zich door kunnen ontwikkelen. Wanneer er door verschillende handhavers een overtreding wordt geconstateerd wordt dit vaak ter plekke al met de ondernemer overlegd en wordt er over een vervolgtraject gesproken om de geconstateerde tekortkomingen op te lossen. Volgens respondenten is een dergelijk overleg met de ondernemer vaak al genoeg om deze tot actie over te laten gaan. Tot daadwerkelijk strafrechtelijk sanctioneren hoeft door deze meer harmonieuze aanpak van sanctionering daardoor ook bijna niet over te



worden gegaan. Op deze manier wordt geprobeerd de ondernemer te behoeden voor verschillende sancties van verschillende handhavers die de handhaving niet alleen een complexer, maar soms ook tegenstrijdig karakter kunnen geven.

De tweede determinant om een verbetering van de kwaliteit van handhaving aan af te lezen, het stroomlijnen van de handhaving naar de ondernemer toe, heeft ook een positieve impuls gekregen. De laatste jaren wordt er door brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst gezamenlijk gecontroleerd, hetgeen een verlichting heeft betekend in de tijd die ondernemers kwijt zijn aan controles door verschillende handhavers.

Hoewel het er misschien op lijkt dat er door de verschillende overlegvormen en inspraakmomenten meer energie van de ondernemers wordt gevraagd, blijkt dat juist het bij het proces betrekken van ondernemers ervoor heeft gezorgd dat hun beeldvorming over de handhaving is verbeterd. Doordat handhavers direct in gesprek zijn gegaan met de ondernemers, is er onder de laatste groep meer begrip voor de handhaving ontstaan en heeft men oud zeer uit het verleden met elkaar uit kunnen spreken. Respondenten laten tegelijkertijd ook weten dat het tijd heeft gekost om deze dialoog op gang te brengen. Vooral het vertrouwen van de gehandhaafden naar de handhavers toe was erg laag. Door bijeenkomsten te beleggen en deze uiteindelijk te laten resulteren in het convenant Veilig Uitgaan is het vertrouwen tussen de twee groepen sterk verbeterd. Door de communicatie tussen ondernemers en handhavers zijn er een hoop onduidelijkheden verdwenen en is de beleving van de handhaving door ondernemers vooruit gegaan. Wat hierbij wel moet worden gezegd is dat het compacte horecabestand in de Gemeente Gouda hier wel een goede mogelijkheid voor heeft geboden. In de huidige situatie is het beeld dat ondernemers van de handhaving hebben zeker verbeterd en hebben zij, door een toename van transparantie, het gevoel niet langer voor grote verrassingen te komen staan die vanuit de handhaving op hen af komen.

6.9 De Goudse case: conclusie

In deze afsluitende paragraaf wordt er een conclusie geformuleerd die zich erop richt om te beschrijven hoe het conceptuele model van integrale handhaving uit hoofdstuk 4 in het geval van de Goudse case bijdraagt aan het ontstaan van leergedrag tussen partijen met een verbetering van de kwaliteit van handhaving als gevolg. Per aspect zal er worden gekeken of het bijdraagt aan het ontstaan van leergedrag in de Goudse case, of er een verschil waarneembaar is tussen het beleids- en het uitvoerend niveau en tenslotte in welke fases van het handhavingproces het betreffende aspect eventueel prominent naar voren komt.

Na deze systematische uitwerking van het conceptuele model zal de paragraaf, en daarmee het hoofdstuk, worden afgesloten door te kijken naar de bijdrage die leren in de Goudse case aan de integratie, en daarmee kwaliteit van handhaving heeft geleverd. In hoofdstuk 9 zal deze informatie worden gecombineerd met de informatie uit de andere twee cases die in hoofdstuk 7 en 8 aan de orde komen. Hier zal dan vervolgens worden gekeken naar algemeen geldende conclusies die uit de drie cases vallen te trekken. Ook zal er apart



worden stilgestaan bij aspecten die vanuit de cases bij lijken te dragen aan leren tussen partijen, maar welke niet als zodanig terugkomen in de assumpties achter het geïntegreerde model van integrale handhaving.

Als eerste aspect van leren dat in het model terugkomt lijkt communicatie de belangrijkste factor te zijn in het ontstaan van leergedrag. Communicatie staat aan de basis van de samenwerking tussen partijen en door de interactie met elkaar aan te gaan kunnen zij hun acties afstemmen, ideeën uitwisselen en gezamenlijk nadenken over oplossingen voor ontwikkelingen in het handhavingscircuit. De samenwerking in de Goudse case is aan het einde van de jaren negentig begonnen door de communicatie te versterken en tot op heden lijkt communicatie nog altijd de basis te zijn van integraal handhaven in Gouda. Op beleidsniveau lijkt communicatie steviger aanwezig dan op uitvoerend niveau, maar door de korte communicatielijnen is informatie wanneer dat nodig is snel naar het uitvoerend niveau van de handhaving door te spelen. Daar komt ook bij dat de mensen die op beleidsniveau bij de handhaving zijn betrokken ook zelf vaak een uitvoerende taak vervullen. De kwaliteit van handhaven (een sterkere signalering en stroomlijning van handhaving) wordt in Gouda door een goede communicatie tussen partijen sterk bewaakt. Wel is het zo dat er op gelet moet worden dat de communicatie tussen partijen niet afneemt, omdat dit negatief uit kan werken op het leergedrag tussen partijen en daarmee de integratie en kwaliteitsverbetering van handhaving.

In de Goudse case treedt er doordat partijen samenwerken in principe onbewust een dialoog van leren op. Het besef van de meerwaarde van een dialoog van leren lijkt vooral aanwezig op beleidsniveau. Omdat er echter niet bewust op een dialoog van leren aan wordt gestuurd en deze ook niet wordt ervaren door respondenten kan er gezegd worden dat een dialoog van leren in Gouda niet van invloed is op het leergedrag tussen actoren en daarmee tevens de kwaliteit van handhaving. Wel is het zo dat er op beleidsniveau een besef is van het nut van een dialoog van leren, maar hier wordt vooralsnog niets mee gedaan. Het leergedrag komt het sterkst naar voren in de signalerende en sanctionerende fase van de handhaving. Dit houdt verband met de samenwerking tussen de gemeentelijke handhavers en de gezamenlijke controles die zij uitvoeren.

Door de competitie te verminderen en daarmee de meeste partijen met de neuzen in dezelfde richting te zetten, is er in de Goudse case een goed klimaat gecreëerd waarin partijen met elkaar communiceren, samenwerken en uiteindelijk ook leren. Daarmee lijkt een beperking van de competitie binnen het handhavingproces in Gouda zeker bij te dragen aan het ontstaan van leergedrag. In de Goudse case was vooral de competitie op beleidsniveau (tussen gemeente en politie) tot een bepaald moment problematisch vanwege een verschil in opvatting over de preventie en sanctionering binnen het proces. Door het meningsverschil uit te spreken (te communiceren) is er een situatie ontstaan die zich leent om samen te werken en van elkaar te leren zonder daarbij op grote onderlinge meningsverschillen te stuiten.

Over de omgang met fouten kan worden gezegd dat hier vanuit bestaande bronnen en respondenten te weinig informatie naar voren is gekomen om te concluderen of dit een rol heeft gespeeld bij het ontstaan van leergedrag tussen partijen. Er werd wel toegegeven dat er soms fouten worden gemaakt maar dat deze

geen invloed hebben op het verloop en de invulling van het handhavingsproces. De manier waarop er met fouten wordt omgegaan is in de Goudse case dan ook geen aspect dat leergedrag tot gevolg heeft.

Vertrouwen, het vijfde aspect van leren uit het model, is iets dat in de Goudse case duidelijk tijd nodig heeft gehad om te ontwikkelen. Vanuit het verleden was het vertrouwen dat met name handhavers en gehandhaafden in elkaar hadden laag te noemen. Door overlegvormen op te zetten en veel te communiceren is invulling gegeven aan de randvoorwaarden om vertrouwen te kweken. Het vertrouwen in elkaar is bekroond door het opstellen van het convenant Veilig Uitgaan waarmee, zij het vooral symbolisch, het vertrouwen dat handhavers en gehandhaafden in elkaar hebben kracht bij werd gezet. Aan de handhavende kant van de handhaving is te zien dat er zowel op beleidniveau als op uitvoerend niveau veel vertrouwen is tussen handhavers. Zij werken met elkaar samen, leggen signalerende taken bij elkaar neer (kwaliteit van handhaving) en denken gezamenlijk na over het sanctioneren bij overtredingen. Dit betekent op zijn beurt weer een vergemakkelijking van de handhaving naar de gehandhaafde toe en dus een toename in de kwaliteit van handhaving zoals die in dit onderzoek is omschreven.

Als er naar het cluster van de vijf aspecten van leren wordt gekeken en het effect ervan op de kwaliteit van de handhaving dan is voor de Goudse case samenvattend te zeggen dat met name communicatie, (weinig) competitie en vertrouwen een belangrijke rol spelen om leergedrag tussen actoren op gang te brengen. Door het onderlinge contact wisselen handhavers ideeën en ontwikkelingen met elkaar uit op basis waarvan zij hun eigen handelen aanpassen en ook een signaalfunctie voor de andere handhavers kunnen gaan vormen. Door gezamenlijk controles uit te voeren neemt dit inzicht in elkaars taken en bevoegdheden verder toe en kan er ook naar de ondernemer toe eenduidiger, en daardoor voor de ondernemer gemakkelijker, worden gehandhaafd.

Communicatie, weinig competitie en vertrouwen staan daarmee in de Goudse case aan de basis van de integratie van handhavingsactiviteiten en de verbetering van de kwaliteit van diezelfde activiteiten. De aspecten creëren als het ware een situatie waarin leren plaats kan vinden. De stap om op basis van deze drie aspecten over te gaan tot leren lijkt in de case wel bij de partijen zelf te liggen. Zij bepalen immers wat zij wel of niet met elkaar willen delen. Een goede leersituatie zoals in Gouda heeft hier een positieve invloed op. Ondanks de afwezigheid van een dialoog van leren zijn bijvoorbeeld brandweer, milieudienst, bouw- en woningtoezicht en politie in de Goudse case inzichten en kennis van elkaar over gaan nemen om op basis hiervan de eigen signaalfunctie gaan verbreden. Hierdoor is men bijvoorbeeld voor elkaar gaan signaleren wanneer individuele controles worden uitgevoerd en na gaan denken over het gezamenlijk sanctioneren van overtredingen.

De bevindingen uit dit hoofdstuk zullen in hoofdstuk 9 naast de uitkomsten van de Rotterdamse case en de pilotcase Zoetermeer worden gelegd en vervolgens met elkaar worden vergeleken. Tevens zal er aandacht worden besteed aan aspecten die bijdragen aan leren zoals die uit de case naar voren zijn gekomen, maar die niet als zodanig in het geïntegreerde model van integrale handhaving naar voren komen.

7.1 Geschiedenis en ontwikkeling van handhaving in Rotterdam

In de Rotterdamse case is er sprake van een andere opzet van de handhaving op horecagebied dan in de andere twee cases. Rotterdam is namelijk de enige van de drie gemeenten welke is opgedeeld in deelgemeenten en als het gaat om handhaving ook een aanzienlijke verantwoordelijkheid hiervoor bij de deelgemeenten neerlegt. De reden voor deze opdeling is de omvang van het Rotterdamse horecabestand. De kengetallen hierover lopen uiteen, maar gezien het feit dat alleen al een deelgemeente als Delfshaven een horecabestand van ruim 200 gelegenheden heeft, lijkt deze opdeling eerder noodzaak dan een keuze.

De gemeente Rotterdam werkt zelf met een stedelijke handhavingsnota. De deelgemeenten zijn zelf vrij om ervoor te kiezen of zij zelf een handhavingsnota op willen stellen. Wanneer zij dit niet doen vallen zij automatisch onder de stedelijke nota en moeten zij hun handhavingsinspanningen op basis hiervan vorm geven. Het zijn vooral de deelgemeenten met een aanzienlijke horecabestand welke ervoor gekozen hebben een eigen horecanota op te stellen.

Iedere deelgemeente is in beginsel het bevoegde gezag als het gaat om het verlenen van vergunningen aan de horeca en de controle hierop. De burgemeester is op zijn beurt het bevoegde gezag als het gaat om het afgeven van een exploitatievergunning. Naast deze bevoegdheid wordt er binnen de centrale gemeenten overlegd in de stuurgroep Veilig. De burgemeester is de voorzitter van dit overleg waarin naast een aantal wethouders ook de directeuren van de diensten gemeentewerken, brandweer, DCMR, de bestuursdienst en haven zitting hebben. Tijdens dit overleg is integrale handhaving het centrale onderwerp. Variërend van het taakgebied haven tot horeca.

In feite is de verdere verantwoordelijkheid voor handhaving, daar waar het gaat om de horeca, vanaf halverwege de jaren '90 bij de deelgemeente neergelegd. Daarvoor behoorde dit tot de opdrachten voor het gemeentelijk bestuur. Wat opvalt is dat iedere deelgemeente zijn eigen weg heeft gezocht op handhavingsgebied maar tegelijkertijd ook wel doordrongen is van het idee van samenwerking tussen handhavers en de voordelen die dit voor handhavers en gehandhaafden op kan leveren.

De deelgemeente is degene welke in het geval van gezamenlijke controles de verschillende handhavers hiervan op de hoogte brengt en er zorg voor draagt dat de actie uiteindelijk ook plaatsvindt. Daarnaast wordt de deelgemeente door de verschillende diensten (brandweer, DCMR, bouw- en woningtoezicht) op de hoogte gehouden van bevindingen die zij tijdens eigen controles hebben gedaan. Dit omdat het de deelgemeente is bij wie de bevoegdheid ligt tot het verlenen of intrekken van horecavergunningen.

Vanaf het moment dat de handhavende taak bij de deelgemeente werd neergelegd zijn er initiatieven genomen tot het opzetten van samenwerkingsverbanden als het gaat om de handhaving van de horeca. Dit begon met het zoeken naar de juiste partijen om mee samen te werken en de juiste personen (uit de horeca)



om in contact mee te staan. Met het vorderen van de samenwerking is er door de deelgemeenten naar gestreefd om de handhaving zo veel mogelijk te stroomlijnen, hetgeen betekent dat er naar wordt gestreefd om alleen de partijen die noodzakelijk zijn voor de handhaving, bij de samenwerking betrokken blijven. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat bouw- en woningtoezicht haar taak het beste autonoom uit kan voeren is een integratie van deze dienst in een gezamenlijke handhavende actie niet langer nodig.

Naast de handhavingsactiviteiten die door de deelgemeente op worden gezet worden er, zoals eerder al even aangegeven, ook door de diensten zelf controles uitgevoerd. Dit gebeurt individueel, maar sinds een aantal jaren ook in samenwerking met elkaar. Voor deze samenwerking zijn er afspraken gemaakt welke vast zijn gelegd in een werkplan. Hierin worden controles vastgelegd welke gezamenlijk uitgevoerd zullen worden.

De controles die door de drie diensten (brandweer, DCMR en bouw- en woningtoezicht) worden uitgevoerd worden aan de hand van een driedeling vorm gegeven. Iedere actie kent een trekker, een deelnemer en een signalist. De eerste stelt de lijst op van te controleren gelegenheden, de tweede neemt in feite vooral deel aan de controle en de derde, de signalist, geeft aan de trekker door welke gelegenheden vanuit zijn optiek gecontroleerd zouden moeten worden. Doordat deze taakverdeling rouleert is er voor alle handhavers de mogelijkheid om per toerbeurt hun stem in de handhaving te laten klinken.

Naast ontwikkelingen op deelgemeenteniveau en in de samenwerking tussen handhavers hebben er ook ontwikkelingen plaatsgevonden bij individuele handhavers. Zo is de Rotterdamse brandweer overgegaan tot het instellen van de veiligheidsregio Rotterdam. Dit houdt in dat Rotterdam is opgedeeld in vier gebieden: Noord, Oost, Zuid en Haven. Naast de verschillende kazernes is er met het instellen van de vier gebieden ook een afdeling preventie in iedere regio gevestigd. Deze afdeling preventie is vooral belast met vergunningverlening en de controle hierop.

Bij de politie is er een ontwikkeling zichtbaar waarbij deze de coördinerende rol op handhavingsgebied overgeeft aan andere partijen. Zo is de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van geluidsmetingen bij horecagelegenheden recentelijk neergelegd bij de DCMR en worden de coördinerende taken van de politie binnen het handhavingproces naar de gemeente en andere handhavers verplaatst. Hierdoor kan de politie haar capaciteit anders benutten en naar eigen zeggen ook meer de nadruk leggen op preventie omdat de politie haar handhavende taak (met name strafrechtelijk) vooral ziet als de achterkant van de keten. Eigenlijk zou het volgens de politie het streven moeten zijn om juist te voorkomen dat er gehandhaafd zou moeten worden.

Voor de toekomst van het handhavingproces worden de pijlen met name gericht op het afslanken van handhavingsacties. Het idee hierachter is dat minder handhavers sneller werken en ook voor de ondernemer minder 'overlast' tot gevolg hebben.



7.2 De betrokken partijen

Binnen de gemeente Rotterdam bestaat er een goed algemeen overzicht van de partijen welke bij het handhavingproces betrokken zijn of verantwoordelijkheid binnen dit proces hebben liggen. Het overzicht dat in deze paragraaf wordt gegeven, bevat de partijen welke voor dit onderzoek het meest relevant zijn en is gebaseerd op de handhavingmodule 2002-2006 welke de gemeentelijke visie op de handhaving van het horecabeleid weergeeft.

De burgemeester van Rotterdam is degene die verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Via hem worden exploitatie- en aanverwante horecavergunningen aan ondernemers verleend. Ondanks deze bevoegdheid van de burgemeester ligt de grootste zeggenschap als het gaat om horecabeleid bij de deelgemeente. De enige randvoorwaarde hiervoor is dat het deelgemeentelijk beleid binnen de kaders van het gemeentelijk horecabeleid past.

De afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) ondersteunt de burgemeester in de verantwoordelijkheid die hij heeft voor openbare orde en veiligheid. OOV formuleert tevens het gemeentelijk horecabeleid dat de beleidskaders en de gemeentelijke visie op het gebied van horeca weergeeft. OOV is ook belast met de uitvoering van de bestuurlijke handhaving en het coördineren van consistente en consequente handhaving in de deelgemeenten.

De deelgemeente is de coördinator van de handhavinginspanningen die plaatsvinden met betrekking tot de horecagelegenheden binnen de grenzen van de deelgemeente. Voor deelgemeenten is er zoals gezegd de keuze voor enerzijds het opstellen van een eigen horecabeleid of het anderzijds volgen van het door de gemeente opgestelde horecabeleidsplan. Hetzelfde geldt voor het verlenen van Drank- en Horecawetvergunningen, deze kunnen door de deelgemeente zelf worden uitgegeven of de uitgifte kan worden overgedragen aan Bureau Vergunningen.

De brandweer is de verlener van de gebruiksvergunning aan de ondernemer en ziet tegelijkertijd toe op de naleving hiervan. De taakomschrijving van de brandweer is aangegeven als het regelen van de veiligheid van bezoekers in het bedrijf. Hierbij let de brandweer met name op de brandveiligheid van de gelegenheid en de nooduitgangen, welke in het geval van brand of andere calamiteiten goed bereikbaar moeten zijn

De dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, ofwel DCMR, controleert als het gaat om horeca met name op geluidsoverlast. Sinds de overdracht van de uitvoering van metingen van de politie naar de DCMR voert zij deze ook zelf uit. In bredere zin houdt de DCMR ook toezicht op het overtreden van de milieuwet en behandelt zij de milieuklachten die er op het terrein van horeca binnenkomen

De dienst bouw- en woningtoezicht (ofwel dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting dS+V) is de partij die zorgdraagt voor de handhaving van bouwkundige eisen binnen horecagelegenheden. Hierbij heeft de GGD een adviserende rol als het gaat om voorschriften met betrekking tot hygiëne.

De 24-uurs-controlefunctie wordt ingevuld door de politie. De politie is de partij welke de meeste tijd op straat doorbrengt en hierbij ook zicht heeft op ontwikkelingen in de horeca welke 's nachts plaatsvinden. Hierdoor vervult zij een belangrijke signaalfunctie voor de andere handhavers binnen het proces. De politie heeft naast de gemeente ook de mogelijkheid om op te treden als de Drank- en Horecawet of de wet op de kansspelen wordt overtreden. De politie is ook de gemeentelijke actor met wie er door het Openbaar Ministerie wordt samengewerkt bij het opsporen en vervolgens van strafbare feiten.

Naast deze gemeentelijke partijen zijn er binnen het onderzoek ook een aantal externe partijen naar voren gekomen die een rol spelen bij het handhavingsproces. Zo houdt de Voedsel en Waren Autoriteit toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet en is Verispect B.V. als onafhankelijk inspectiebedrijf degene die namens de rijksoverheid toezicht houdt op onder andere de IJkwet en de Wet op de kansspelen. Een andere private partij welke binnen de handhaving regelmatig een rol speelt is energiebedrijf Eneco. Het afsluiten van de energietoevoer is een drastische maar tegelijkertijd handzame sanctie (meer hierover in paragraaf 7.3) om verdere overlast te voorkomen.

In de onderstaande tabel wordt er nogmaals een overzicht gegeven van de hierboven genoemde partijen

Burgemeester van Rotterdam	Uitgifte exploitatievergunning
Deelgemeente	Regie over deelgemeentelijk horecabeleid
Afdeling Openbare Orde en Veiligheid	Regie over gemeentelijk horecabeleid
Brandweer	Controle op gebruiksvergunning
DCMR	Controle op milieuwetgeving
DS+V Bouw- en Woningtoezicht	Controle en handhaving van bouwkundige eisen
Politie	Advisering, toezicht en handhaving openbare inr.
Voedsel en Waren Autoriteit	Controle Drank- en Horecawet
Verispect B.V.	Controle van o.a. IJkwet en Wet op de Kansspelen
Eneco	Controle van energieverbruik

Tabel 1 Overzicht van de bij handhaving betrokken partijen binnen de Gemeente Rotterdam

Het zijn deze partijen welke individueel of in samenwerking met anderen een rol spelen binnen het Rotterdamse handhavingsproces. De handhavingsactiviteiten waarin dit vorm krijgt zullen in de volgende paragraaf aan de orde komen.

7.3 Handhavingsactiviteiten

In de Rotterdamse case kan er een driedeling in de uitvoering van handhavingsacties worden gemaakt. Deze driedeling bestaat uit:

- Individuele controles door handhavers
- Gecombineerde acties door samenwerkende diensten en deelgemeenten
- Integrale handhavingsacties met een breed scala aan deelnemers

Deze drie manieren waarop aan de handhavende taak invulling wordt gegeven zullen nu afzonderlijk worden behandeld.

Individuele controles

Om te beginnen voeren de drie gemeentelijke diensten (brandweer, DCMR en bouw- en woningtoezicht) en de politie jaarlijks op individuele basis een groot aantal controles uit. Dit vloeit voort uit twee oorzaken. In de eerste plaats heeft niet iedere dienst dezelfde prioriteiten als het gaat om de te controleren gelegenheden. Zo kan de DCMR een horecagelegenheid willen controleren welke voor de brandweer vanuit haar controlerende taak niet direct interessant is. Als tweede reden is het tijdstip waarop controles plaats dienen te vinden, aan te dragen. Bouw- en woningtoezicht kan gemakkelijk controles overdag uitvoeren omdat de bouwkundige staat van de gelegenheid in feite niet verandert met het open of gesloten zijn van het bedrijf. Voor andere controles is dit echter wel een vereiste. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het meten van geluidsniveaus. Horecagelegenheden produceren het meeste geluid tijdens de openingsuren en vaak gaat het hier dan om de avond- of nachtelijke uren. In dergelijke gevallen voert de DCMR zelf de controle uit zonder daarbij met brandweer en bouw- en woningtoezicht op pad te gaan.

Een toevoeging die in Rotterdam aan de individuele controles wordt gedaan is het zogenaamde signaaltoezicht. De bedoeling van deze vorm van toezicht is dat handhavers (met name de diensten) ook voor elkaar dingen waar gaan nemen. Concreet houdt signaaltoezicht in dat er door handhavers bij het uitvoeren van een controle ook een checklist door wordt gewerkt waarop relevante controlepunten van andere handhavers staan aangegeven. Op deze manier wordt de signaalfunctie van de handhaving verbreed.

Permanente samenwerking bij handhaving

In Rotterdam is er een permanente vorm van samenwerking vastgelegd tussen brandweer, DCMR en bouw- en woningtoezicht. Bijna dagelijks gaan de drie diensten met elkaar op controle. Daarbij controleert iedere dienst hun eigen punten. Het feit dat deze manier van handhaving wel meer tijdrovend is wordt door de diensten geaccepteerd.

Het komt tevens soms voor dat de politie bij controles betrokken wordt. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het geval van de controle van risicopanden met een zekere reputatie op het gebied van problematiek. De samenwerking heeft prioriteit maar is geen doel op zichzelf. Wanneer een van de diensten geen nut toekent



aan een controle van een gelegenheid wordt dit aangegeven en neemt de betreffende dienst niet deel aan de controle.

Om de deelgemeente van de controles door de drie diensten op de hoogte te houden wordt er na afloop van iedere gecombineerde controleactie een brief opgesteld waarin de uitkomsten van de controles op een rij worden gezet. Deze wordt vervolgens aan de deelgemeente toegezonden.

Integrale handhavingsacties


Binnen de deelgemeente wordt er een aantal keer per jaar een grote geïntegreerde handhavingsactie georganiseerd. Bij deze controles wordt er een lijst gemaakt van gelegenheden welke het hoogste scoren op de prioriteitenlijst van handhaving. Vervolgens wordt er aan alle partijen met een handhavende taak door de deelgemeente een uitnodiging gestuurd om aan de gezamenlijke actie deel te nemen. Een overzicht van partijen welke in de regel bij deze controles betrokken kunnen worden is hieronder in tabel 2 te zien. Deze kunnen zelf beslissen of ze meedoen aan de controle.

Politie	Arbeidsinspectie
Vreemdelingenpolitie	Het energiebedrijf
Brandweer	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
DCMR	Belastingdienst
DS+V Bouw- en woningtoezicht	Deelgemeente

Tabel 2 Partijen betrokken bij integrale handhavingsacties binnen de Gemeente Rotterdam

De samenstelling van het handhavingsteam verschilt per actie, niet alle partijen hebben namelijk dezelfde prioriteit of capaciteit om aan de acties deel te nemen. Bij het opzetten van de gezamenlijke acties speelt de deelgemeente een coördinerende rol. Dit betekent dat zij het initiatief neemt tot de controle en hier vervolgens de partijen met een handhavende taak van op de hoogte brengt. Er wordt eerst een lijst gemaakt van horecagelegenheden welke, op basis van hun ‘gedrag’ in aanmerking komen voor een controle, waarna de verschillende handhavers aan kunnen geven of, en zo ja wat, zij willen controleren binnen de betreffende gelegenheden.

In principe handhaaft iedere deelnemer aan de gezamenlijke controle op zijn of haar eigen handhavende taak. De reden voor de gezamenlijke actie is dan ook niet zo zeer het feit dat handhavers werkelijk samen controleren maar dat er in probleemgevallen sneller een grond kan worden gevonden waarop de problematiek kan worden aangepakt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de participatie van het energiebedrijf bij de controles. Wanneer er door een horecagelegenheid gefraudeerd wordt met het energieverbruik moet dit natuurlijk worden aangepakt, maar een bijkomend voordeel is dat een dergelijke sanctie (het afsluiten van energie met als resultaat dus het sluiten van een onderneming) ook direct een einde kan maken aan andere vormen van overlast welke lastiger aantoonbaar zijn of die meer tijd in beslag



nemen om te sanctioneren. Ook heeft een grootschalige controle met veel partijen meer impact op een ondernemer dan een afzonderlijke controle. De ondernemers zijn dus sneller geneigd de zaken op orde te hebben.

Naast de gezamenlijke acties, welke slechts enkele keren per jaar per deelgemeente plaatsvinden is er binnen de meeste deelgemeenten ook sprake van een meer permanente vorm van samenwerking tussen handhavers. Meestal zijn deze samenwerkingsverbanden vastgelegd in de vorm van werkafspraken waarin de deelgemeente en de handhavende partijen afspraken maken over deelname aan meer frequente handhavingsacties.

Een goed voorbeeld van een deelgemeente waarin er werkafspraken zijn gemaakt is de deelgemeente Delfshaven. In deze deelgemeente is er vanaf 1995 gestart met het uitvoeren van controles met meerdere partijen. In het begin leidde dit tot de deelname van wel 50 verschillende partijen aan de handhavingsacties. Omdat dit vrijwel onwerkbaar bleek te zijn is ernaar gestreefd om deze controles af te slanken hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot een werkgroep Actieve Aanpak waarin de deelgemeente samen met brandweer, dS+V bouw- en woningtoezicht, politie en DCMR acht keer per jaar controles uitvoert. De DCMR is overigens wel op vrijwillige basis bij de samenwerking betrokken, zij beslist zelf wanneer zij meegaat. Aan deze kerngroep van handhavers kunnen wanneer dat nodig wordt geacht (als voorbeeld is te denken aan Chinese restaurants) andere handhavers worden toegevoegd zoals de Arbeidsinspectie. De deelgemeenten proberen op deze manier een beetje te spelen met de mogelijkheden die er op handhavingsgebied bestaan om horecaproblematiek aan te pakken. Het verbreden van het handhavingsperspectief kan daarmee bijdragen aan de repressieve kracht van de handhaving.

Ook hier profiteert men van het feit dat men elkaar goed kent. Door de jarenlange samenwerking weten ook hier de partijen elkaar makkelijk te vinden. Het algemeen belang staat voorop en dat zorgt ervoor dat men dagelijks contact heeft. Wanneer men iets ziet of hoort over een zaak die een andere partij aangaat, wordt deze meteen ingelicht.

7.4 Overlevormen

Integraal handhaven is een ding, maar voor een succesvolle uitvoering ervan is het tevens een vereiste dat partijen met elkaar in overleg treden over de dingen die naar boven zijn gekomen tijdens de bestaande samenwerking en de mogelijkheden tot het verbeteren of uitbreiden van het begrip integrale handhaving. In Rotterdam wordt er op een groot aantal verschillende manieren overleg gevoerd. In deze paragraaf zullen de belangrijkste overlevormen aan de orde komen.

Het hoogste niveau waarop binnen de Rotterdamse case overleg wordt gevoerd over handhaving is binnen de Stuurgroep Veilig. In deze stuurgroep wordt er vier keer per jaar overleg gevoerd over handhaving. Het gaat hier dan om alle vormen van handhaving, waarvan horeca er een is. De burgemeester is voorzitter van het overleg en daarnaast zijn ook een aantal wethouders bij het overleg betrokken. Het overleg wordt



gecompleteerd door de directeuren van de diensten gemeentewerken, brandweer, DCMR, de bestuursdienst en haven. De kern van deze samenwerking is integrale handhaving in al zijn vormen. Het doel van het overleg is om een jaarprogramma integrale handhaving op te stellen. Vanaf het jaar 2005 is er gestart met het opzetten van een meerjarenprogramma.


Binnen iedere deelgemeente is er een lokaal milieu overleg (LMO). Aan dit overleg nemen naast de deelgemeente, de DCMR en de politie deel. Tijdens dit overleg worden een maal per zes tot acht weken problemen die zich op milieugebied voordoen besproken. De samenstelling van het LMO staat niet vast, er kan worden besloten om partijen aan het overleg toe te voegen. Een zelfde soort overleg wordt gevoerd in het stadsdeel centrum alleen dan onder de naam horecaoverleg. Bij dit overleg zitten naast de DCMR, brandweer, politie en dS+V bouw- en woningtoezicht ook het OBR (ontwikkelingsbedrijf Rotterdam) en het bureau horecavergunningen om tafel. Het onderwerp van dit overleg zijn ontwikkelingen die zich op horecagebied hebben voorgedaan en de oplossingen die hiervoor geboden kunnen worden.

Omdat het belangrijk wordt gevonden ook de horecaondernemers op de hoogte te houden van het beeld dat handhavers hebben van de horeca wordt er door dezelfde hierboven genoemde partijen ook overlegd met de branchevereniging van de horeca. Deze branchevereniging (Koninklijke Horeca Nederland) kan de uitkomsten van het overleg op haar beurt weer terugkoppelen naar haar leden.

De brandweer, DCMR en dS+V bouw- en woningtoezicht hebben naast het dagelijks contact ook een overleg opgezet waarin een maal in de twee weken de samenwerking en de uitkomsten van controles worden besproken. Een interessante gegeven in het overleg tussen de diensten is daarnaast het overleg dat met enige regelmaat plaatsvindt tussen de directeuren van de drie diensten om conflicten die zich tijdens de samenwerking voordoen uit de wereld te helpen. Het moeten wachten tot een andere controleur zijn of haar controlepunten heeft afgewerkt, niet strokende werktijden en verschillende gewoontes van werken zijn dingen die tussen handhavers tot irritaties kunnen leiden. Via het overleg wordt geprobeerd deze te verhelpen.

Het feit dat iedere deelgemeente (tenzij zij kiest voor het volgen van het gemeentelijke horecabeleidsplan) een eigen aanpak met betrekking tot de horeca formuleert heeft tot gevolg gehad dat er een deelgemeenteoverleg plaatsvindt. Bij dit overleg zijn de horecacoördinatoren van alle deelgemeenten aanwezig om met elkaar te spreken over belangrijke ontwikkelingen in de horeca en de manier waarop hier door de deelgemeente het beste op kan worden ingespeeld. In de praktijk blijkt echter dat nooit iedereen aanwezig is. Sterker nog: vaak komt de helft van de genodigden opdagen bij een vergadering. Communicatie tussen deelgemeenten vindt daarmee niet of nauwelijks plaats.

Binnen de deelgemeente is er, zij het onder verschillende benamingen, sprake van een, zoals in paragraaf 7.3 besproken, werkgroep Actieve Aanpak. Deelgemeente en diensten voeren hierin samen de controles uit en hebben ook nog eens een maal per zes weken overleg over hun samenwerking en de dingen die er



spelen. Aan de andere kant bestaat er het lokale horecapanel. In dit panel kunnen horecaondernemers en deelgemeente informatie met elkaar uitwisselen met als grootste doel om samen te werken aan een betere kwaliteit van het horecabestand binnen de deelgemeente. Kanttekening bij dit panel is dat er niet in alle deelgemeenten een dergelijk panel bestaat.

7.5 Integraal handhaven in Rotterdam

Net als in het vorige hoofdstuk zal ook nu wederom het geïntegreerde model van integrale handhaving worden gebruikt om het handhavingsproces, van in dit geval Rotterdam, onder de loep te nemen. Achtereenvolgens zullen beleid en uitvoering van handhaving, de vijf fases van handhaving en de vijf aspecten van leren zoals die uit de Rotterdamse case naar voren komen, worden behandeld. Na deze beschouwing komen in het vervolg van dit hoofdstuk de mate van leren binnen de case en een afsluitende conclusie aan bod.

7.5.1 Beleid en uitvoering van handhaving

Ondanks de omvang van het horecabestand en de fragmentatie die dit op handhavingsgebied tot gevolg heeft, probeert men binnen Rotterdam de werkbaarheid en de afstand tussen beleid en uitvoering onder controle te houden.

Op gemeentelijk niveau bestaat er een horecabeleidsnota welke het beleid met betrekking tot horecagelegenheden vertegenwoordigt. Wat echter duidelijk wordt is dat het gemeentelijk beleid vooral als kader wordt gebruikt waarbinnen deelgemeenten en diensten hun eigen horecabeleid formuleren. Het blijkt overigens dat veel uitvoering op de straat zelf vorm wordt gegeven en dat dit niet werkelijk is vastgelegd in beleidsnota's. Wel wordt er (door deelgemeenten) gewerkt aan beleid waardoor uitvoerende protocollen sterker vastgelegd kunnen worden en het ook makkelijker wordt om eenduidigheid in de handhaving te stimuleren.

Op deelgemeentelijk niveau worden verschillende benaderingen gehanteerd over de relatie tussen beleid en uitvoering van handhaving. Doordat er soms al lang met handhavende diensten wordt samengewerkt kennen de mensen op beleidsniveau (de mensen van de deelgemeente) en de handhavers van de diensten die binnen de deelgemeente actief zijn elkaar goed. Van een echte afstand tussen beleid en uitvoering is er dan ook weinig sprake. Er zijn echter ook signalen waarbij een deelgemeente aangeeft dat er weinig contact is met de mensen van de uitvoering. Van een structureel contact tussen beleidsniveau en uitvoerend niveau lijkt dan ook geen sprake te zijn. Dit contact is vooral afhankelijk van de personen die op beide niveaus bij de handhaving zijn betrokken en van de deelgemeentelijke visie op het handhavingsproces.

Over de informatiestromen tussen beleid en uitvoering zijn de meningen onder respondenten eveneens verdeeld. In sommige deelgemeenten benaderen handhavers de deelgemeente op eigen initiatief met suggesties voor beleid terwijl een andere deelgemeente aangeeft deze signalen in feite niet te ontvangen.



Als verklaring hiervoor wordt verwezen naar de kwaliteit van het contact tussen deelgemeente en handhavers.

Naast de deelgemeenten bevestigen ook handhavende diensten als brandweer, dS+V en DCMR het verschil tussen beleid en uitvoering van handhaving. Zij ondervinden ook dat er regelmatig vanaf uitvoerend niveau het verzoek komt om beleid te maken voor zaken die tijdens controles naar voren komen en niet makkelijk handhaafbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is een supermarkt welke ook producten gaat verkopen die direct in de winkel gegeten of gedronken kunnen worden. Handhavers willen hier wel op controleren, maar komen dan met de vraag aan de dienst of deelgemeente of de bevoegdheid tot controleren ook in het beleid kan worden, of wordt, aangegeven. Diensten proberen zelf zo veel mogelijk aandacht te geven aan de signalen die hun handhavers afgeven, maar tegelijkertijd blijkt de doorwerktime om zulke signalen in het beleid te betrekken vaak langer dan gewenst door procedures en bestaande wet- en regelgeving.

Degenen die op uitvoerend niveau actief zijn lijken vooral geïnteresseerd te zijn in de praktische meerwaarde van beleid. Het gaat er bij hen met name om dat zij hun controlerende taak uit kunnen voeren en hierin niet in ambigue situaties terechtkomen waarbij het niet duidelijk is wat de te controleren richtlijn is. Het integreren van handhaving vindt daarmee voor het grootste deel plaats op beleidsniveau. Dit blijkt ook wel uit het grote aantal overlegvormen op het terrein van handhaving.

Over het algemeen lijkt het er daarmee op dat er zeer zeker informatie uit wordt gewisseld tussen beide niveaus maar dat de doelstellingen met betrekking tot handhaving wel verschillen. Waar men op beleidsniveau veel waarde hecht aan het stroomlijnen van het gehele handhavingproces en elkaar daar waar mogelijk aan probeert te vullen, zien degenen met een uitvoerende taak dit toch wel enigszins anders. Voor hen telt in de eerste plaats hun controlerende taak. Wanneer dit betekent dat er in het kader van signaaltoezicht voor andere handhavers moet worden waargenomen is dit geen probleem. Wat belangrijk wordt gevonden is dat er bij de uitvoering niet tegen knelpunten en mogelijke dubbelzinnigheden in de controlerende taak aan wordt gelopen.

7.5.2 De vijf fases van handhaving

Hoewel het handhavingproces niet helemaal in dezelfde fases is opgedeeld als die uit het model, bestaan er in de Rotterdamse case voor iedere fase uit het model wel plannen en initiatieven om handhaving te integreren.

Voor wat betreft de eerste fase van het model, de beleidsfase, geldt dat er op veel verschillende manieren tussen gemeente, diensten, gehandhaafden en andere partijen overleg wordt gevoerd (zie paragraaf 7.4) om niet alleen handhavingactiviteiten te coördineren maar ook om processen en procedures professioneel vast te leggen. Dit om ervoor te zorgen dat de consistentie op handhavinggebied blijft behouden en er bijvoorbeeld geen situatie ontstaat waarin gemeenten, deelgemeenten en diensten allemaal iets anders voor ogen staat als het gaat om het handhaven binnen de horecasector. Wat door respondenten als punt voor

verbetering van beleid wordt aangedragen is dat de outcome van handhaving (hetgeen er bij controles tegen wordt gekomen) nog lang niet altijd de input is voor nieuw beleid. Ondanks het feit dat er vaak relevante informatie beschikbaar is, duurt het vaak erg lang voordat dit wordt vertaald in nieuw beleid. Wel is het volgens respondenten zo dat beleidsaanpassing op basis van de outcome van handhaving vaker voorkomt dan voorheen, maar nog wel voor verbetering vatbaar is.

“Handhaving is de achterkant van de keten, eigenlijk moet het voorkomen worden”. Een van de respondenten in het onderzoek deed deze uitspraak met betrekking tot de preventie fase in het handhavingproces. Om preventief met handhaving bezig te zijn wordt er in de Rotterdamse case door middel van overleg tussen handhavers en gehandhaafden (te denken valt aan het horecapanel of het brancheoverleg) geprobeerd om ondernemers op de hoogte te brengen van de uitgangspunten van handhaving. Daarnaast heeft de brandweer in Rotterdam een speciale afdeling preventie ingericht welke zich hoofdzakelijk met de preventie naar ondermeer ondernemers toe bezighoudt. Door voorlichting te geven, zo is de gedachte, weten ondernemers wat er van hen wordt verwacht, kunnen zij zelf maatregelen nemen om hieraan tegemoet te komen en kan de noodzaak tot handhaven worden verlicht.

Een finaal doel met betrekking tot de toekomst zou volgens een andere respondent zijn wanneer er proactief gehandhaafd zou kunnen worden. Binnen deze oplossing is de horeca dusdanig op de hoogte van wet- en regelgeving (en wordt er van een wel hele groot moreel besef van ondernemers uitgegaan) dat zij zichzelf kan handhaven. Of deze oplossing vorm zal krijgen moet de toekomst uitwijzen.

Bij signalering is eerder in dit hoofdstuk al een paar keer stilgestaan. Door gebruik te maken van signaaltoezicht werken handhavers als de brandweer, DCMR en bouw- en woningtoezicht na iedere controle individueel een checklist af met daarop ook punten die door de andere handhavers worden gehandhaafd. Op deze manier signaleren handhavers voor elkaar. Signaaltoezicht wordt met name handig genoemd omdat werktijden en tijdstippen waarop controles worden uitgevoerd per dienst kunnen verschillen. Tijdens verschillende kunnen verschillende dingen geconstateerd worden welke door middel van signaaltoezicht vervolgens bij de juiste dienst terechtkomen. Naast het signaaltoezicht houden handhavers ook toezicht op zaken die buiten het signaaltoezicht vallen. Er wordt bijvoorbeeld wel contact opgenomen met een partij als de VWA als er onhygiënische opslag van voedsel wordt aangetroffen, terwijl dit op de checklist niet als controlepunt staat aangegeven.

Oordeelsvorming blijkt in de Rotterdamse case vaak iets dat individueel bij handhavers plaatsvindt. Wel kwam er een interessante ontwikkeling vanuit de politie naar voren waarbij duidelijk werd dat er door de samenwerking tussen handhavers een handhavingsarrangement is opgezet. In het arrangement is vastgelegd wat de sanctie is voor een bepaalde overtreding hetgeen naar twee kanten toe voordeel oplevert. Voor handhavers is het sneller duidelijk op welke basis er gesanctioneerd moet worden waardoor de samenwerking geen vertraging oploopt, en ten tweede kan de problematiek door het arrangement sneller worden aangepakt en worden onwenselijke situaties uit de weg geruimd.

De vijfde en laatste fase, sanctionering, wordt door respondenten vaak gezien als een fase van de handhaving waarin afstemming mogelijk zou zijn. Een gecombineerde sanctie zou voor de ondernemer namelijk veel duidelijkheid verschaffen. Toch wordt er voorlopig nog voor gekozen om de sanctionering gescheiden plaats te laten vinden omdat een combinatie ervan te veel papierwerk, werk en tijd zou kosten. Hoewel het misschien niet optimaal is voor met name de gehandhaafde weet iedereen in de huidige situatie wat hij of zij moet doen en hoe de sanctie met de ondernemer moet worden afgehandeld.

7.6 De vijf aspecten van leren

Vergeleken bij de case uit het vorige hoofdstuk is de Rotterdamse case groter in omvang, complexer en daarmee meer verdeeld als het gaat om handhaving in de horecasector. Tot nu toe is gebleken dat de er in de Rotterdamse case een afstand bestaat tussen beleidsniveau en uitvoerend niveau, en dat de vijf handhavingfases uit het geïntegreerde model terugkomen in het handhavingproces maar tegelijkertijd ook niet stuk voor stuk en volgtijdelijk worden doorlopen. In deze paragraaf wordt het begrip leren bij de case betrokken en zal er aan de hand van de aspecten communicatie, dialoog van leren, competitie, omgang met fouten en vertrouwen een situatieschets worden gegeven van de rol die leren binnen de Rotterdamse case speelt.

7.6.1 Communicatie

In de Rotterdamse situatie zijn er verschillende en veel vormen van communicatie te onderscheiden. Er zijn talloze overleggen tussen de verschillende partijen. Dit komt vooral door de grootte van de stad. Rotterdam is dan ook opgesplitst in deelgemeenten. Dit zorgt ervoor dat er meer vormen van communicatie zijn. Communicatie vindt plaats op twee lokale niveaus. Het eerste niveau is die van de stad als geheel. Het tweede niveau betreft de deelgemeenten.

Op het stadsniveau zijn het veelal dezelfde partijen die aan tafel zitten, en dus ook dezelfde personen,. De meeste mensen kennen elkaar dus ook. Dit zorgt ervoor dat de betrokkenen elkaar makkelijk weten te vinden. Veelal wordt er direct gebeld, soms mobiel, of wordt er via de e-mail contact gezocht. Het gaat dan vaak over de vraag of het door hun opgestelde beleid in de praktijk wel werkt. Vanuit het veld komt informatie boven die beoordeeld wordt door de beleidsmakers. Werkt het beleid, of blijkt in de praktijk juist dat het helemaal niet werkt? Ook eventuele aanscherpingen en wijzigingen aan nota's en werkafspraken worden vaak onderling besproken.

De partijen die op deze manier samenwerken zijn vooral de partijen die het meest betrokken zijn het maken van het beleid betreffende integrale handhaving in de horecasector. Ofwel: de gemeente Rotterdam, brandweer, politie, DCMR en dS+V. Andere partijen als de Douane, Eneco, de VWA en Verispect zijn vooral betrokken op uitvoerend niveau. Dat betekent niet dat ze geen contact hebben over het beleidsniveau, maar dit gebeurt dan op de formele manieren door middel van overleggen en bijeenkomsten. Zij hebben echter niet zo vaak en op informele wijze contact als andere partijen. Tijdens de overleggen gaat



het vooral over de manier waarop een actie in de praktijk zal worden vormgegeven. Wie gaat er mee op controle, wat wordt er gecontroleerd en welke openbare instellingen zullen bezocht gaan worden zijn vragen die bij overleg tussen de partijen een rol spelen.

Ook het feit dat de beleidsmakers op het stadhuis fysiek dicht bij elkaar zitten zorgt ervoor dat er vaak gecommuniceerd kan worden. Je loopt namelijk sneller bij iemand binnen wanneer deze in de buurt zit. Dit geldt vooral voor personen die vanuit een beleidsvormende rol bij de handhaving betrokken zijn. Deze zitten vrijwel allemaal op het dezelfde lokatie en komen elkaar dan ook buiten bijeenkomsten tegen. Dat leidt ertoe dat men beter bekend is met elkaar en vooral met elkaars activiteiten.

De communicatie tussen de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders, de mensen op de straat, verloopt vooral via de formele kanalen. Dat wil zeggen: via overleggen en/of bijeenkomsten. De fysieke afstand bemoeilijkt de communicatie. Deze mensen communiceren dus niet zo vaak als de beleidsmakers onderling. Toch betekent dit niet automatisch dat men over onvoldoende informatie beschikt. Wanneer er dringende zaken spelen weet men elkaar snel te vinden door middel van de telefoon of e-mail. Men spreekt vooral over de controleacties die er aan komen of juist over de instellingen die net gecontroleerd zijn. Een ander onderwerp dat aan de orde komt is de passendheid van beleid. Is het geformuleerde beleid in de praktijk daadwerkelijk uitvoerbaar of zijn er aanpassingen gewenst?

De sfeer op gemeentelijk niveau is zowel bij de beleidsmakers als bij de handhavers informeel en men noemt elkaar dan ook vrijwel altijd bij de voornaam. Er zijn dus korte lijnen en er is sprake van direct contact. Dit bevordert de samenwerking omdat men weet wat men aan elkaar heeft en men elkaar ook de waarheid durft te vertellen. Problemen worden meteen aan elkaar verteld en kunnen zo ook sneller worden behandeld.

Wel betekent dit directe contact dat er niet een vaste omgangsvorm is. Men weet elkaar te vinden en regelt de zaken onderling. Dit is natuurlijk geen probleem wanneer het allemaal goed gaat, maar er is vaak niet een vaste systematiek aanwezig. Het informele kan dus ook het gevaar zijn. Wanneer personen wegvallen kunnen processen ernstig verstoord raken. Een ander nadeel kan zijn dat de informele werkwijze niet is vastgelegd in een bepaalde structuur en dat daarmee de duurzaamheid van een goed verlopend handhavingproces niet gewaarborgd kan worden.

Op deelgemeentelijk niveau verschilt de communicatie per deelgemeente. Sommige deelgemeenten communiceren veelvuldig met externe partijen, terwijl andere vooral intern gericht zijn. Het verschilt ook per deelgemeente hoe de samenwerking loopt. Bij de ene deelgemeente vervult de deelgemeente een prima rol als regisseur, terwijl bij de andere deelgemeente er alleen contact gezocht wordt met andere partijen als er echt behoefte aan is. Alleen bij een probleem wordt dan pas de expertise van bijvoorbeeld de brandweer ingeroepen.



Het valt op dat deelgemeenten die regelmatig contact hebben met andere partijen (brandweer, politie en DCMR) veel verder zijn op het gebied van integrale handhaving. Dit zijn vaak ook de deelgemeenten met een eigen horecanota. De samenwerking bestaat uit gezamenlijke overleggen maar ook uit gecoördineerde acties bij de verschillende horecagelegenheden. Daarna volgt ook nog vaak een evaluatie tussen de betrokken partijen. Tijdens de overlegsituaties wordt het beleid als het ware gemaakt. Ook wordt daarin de horecanota voor de desbetreffende deelgemeente opgesteld. De deelgemeente is dan de regisseur en heeft regelmatig telefonisch of per e-mail contact over de gang van zaken op het gebied van handhaving in de horeca. De andere partijen brengen op hun beurt specialistische kennis in, die noodzakelijk is voor een goede handhavingscontrole. Een keer in de zes weken vindt het zogenaamde horecaoverleg plaats.

Alle betrokken partijen ervaren de samenwerking als positief omdat door het gezamenlijke optreden en een gezamenlijke planning dubbel werk wordt voorkomen. Deelgemeenten die deze handelwijze toepassen kennen de mensen van andere partijen persoonlijk en dat wordt als zeer nuttig ervaren. Men weet immers welke persoon men nodig heeft in een bepaalde situatie.

Binnen andere deelgemeenten valt op te merken dat deze behoorlijk op zichzelf werken. Communicatie treedt alleen op als er een grote integrale controle plaats moet vinden, of wanneer er sprake is van overlast. Dan worden andere partijen uitgenodigd voor een bijeenkomst en spreken ze met elkaar over de mogelijke oplossingen voor de problematiek, hetgeen dus in feite een reactieve benadering van de handhaving inhoudt. Uit meerdere gesprekken met respondenten valt op te merken dat men bij deze deelgemeenten ook niet precies weet welke persoon men moet benaderen bij de verschillende partijen. Men praat over de afdelingen die men nodig heeft maar kan geen namen noemen van betrokken personen. Ook wordt aangegeven dat het soms behoorlijk lang kan duren voordat men de juiste persoon aan de telefoon krijgt. Dit komt het resultaat niet ten goede omdat juist haast geboden is in situaties waar sprake is van overlast of andere acute problemen.

Verder lijkt er onder de handhavende diensten (politie, brandweer, dS+V en DCMR) sprake te zijn van een tweedeling. Aan de ene kant zijn er deelgemeenten die alleen met politie samenwerken. Er zijn dan bilaterale overleggen en werkafspraken waarbij beide partijen proberen om tot een goede handhaving over te gaan. De deelgemeente is dan meer de beleidsmakende partij, terwijl de politie zich meer met de handhaving op de straat bezighoudt. Vaak wordt er aan het begin van het jaar een jaarplanning gemaakt met daarin de te bezoeken horecagelegenheden in de betreffende deelgemeente. De gemeente heeft haar prioriteiten, vaak gebaseerd op problemen uit het verleden, of klachten uit de buurt, maar ook de politie heeft de eigen prioriteiten. Samen wordt er geprobeerd om tot een pandenlijst te komen van te controleren gelegenheden. Als de politie de horecagelegenheden heeft bezocht wordt er een schriftelijke evaluatie naar de deelgemeente gestuurd. Wanneer de politie grote onregelmatigheden aantreft dan belt men direct met de verantwoordelijke van de deelgemeente waarin men de problemen aan heeft getroffen. Deze samenwerking loopt goed, maar dit verandert wanneer een extra partij als de brandweer nodig is. Het duurt dan lang voordat men deze erbij betrokken heeft.



Aan de andere kant is er een samenwerkingsverband tussen brandweer, DCMR en dS+V. Laatstgenoemde partijen hebben elke maand een overleg, maar hebben dagelijks (informeel) contact. Dit gaat vooral over de controles die men uitvoert. Wat wordt er gecontroleerd? Wat is er aangetroffen? Is er iets voor een andere partij waargenomen? Heeft de ondernemer dit keer wel de problemen opgelost? Dit zijn vragen die in dergelijke gevallen aan de orde komen

De ene keer gaan alle drie de partijen mee op controles, de andere keer doet een partij de controle en controleert deze door middel van een checklist de zaken voor andere partijen. Waargenomen overtredingen worden meteen aan de desbetreffende partij doorgespeeld. Dit zogenaamde signaaltoezicht is een manier waarop deze partijen invulling geven aan het begrip integrale handhaving. De samenwerking gaat zelfs zover dat er na een aantal controles een integraal rapport aan de desbetreffende deelgemeente wordt verstuurd waarin alle waargenomen feiten in staan. Ook wordt de deelgemeente van tevoren ingelicht wanneer er een controle plaats zal vinden. Het grootste deel van de deelgemeentes lijkt slechts kennis te nemen van de rapportages. Het contact is dus veelal eenzijdig. Alleen bij incidentele gevallen weet men de weg naar de brandweer, DCMR en/of dS+V te vinden. De drie partijen zelf ervaren de samenwerking als zeer waardevol. De partijen treden op stadsniveau vaak in gesprek met een afdeling van de gemeente. Dit is dan meestal de bestuursdienst. Ook zijn ze alle drie aanwezig in de eerder genoemde stuurgroep Veilig.

Tussen de deelgemeente en de gemeente Rotterdam als geheel is er vooral overleg omtrent de horecanota's. Wanneer een deelgemeente een eigen horecanota wil gaan gebruiken dient dit goedgekeurd te worden door de centrale gemeente. De deelgemeente maakt het beleid, maar omdat het gaat om exploitatievergunningen moet de burgemeester dit plan omarmen. Ook bij de totstandkoming van de handhavingsmodule op gemeentelijk niveau is er ruimte voor input vanuit de deelgemeenten. Wanneer zij uit hun eigen ervaringen handige zaken kunnen aandragen die ook nuttig kunnen zijn voor andere deelgemeenten, kan dit in de handhavingsmodule worden geplaatst. Er is dus sprake van interactie tussen beide niveaus bij de totstandkoming van zowel de gemeentelijke handhavingsmodule als bij de horecanota van de deelgemeenten. Dit gaat door middel van de formele bijeenkomsten en zelden door een informeel telefoontje of e-mail.

Als laatste valt verder op dat er (vrijwel) geen communicatie is tussen de gemeente en de horecaondernemers. In sommige deelgemeenten is er weliswaar een kennismakingsgesprek wanneer een horecaondernemer zich daar wil vestigen, maar over het algemeen treden beide partijen niet met elkaar in overleg. Dit is in verschillende deelgemeenten wel geprobeerd, maar de opkomst was dusdanig laag dat dit beëindigd is. Ook de afstand tussen beide partijen (vanwege de verschillende belangen) wordt genoemd als een reden voor het mislukken van verschillende overleggen of bijeenkomsten.

Bovenstaande zorgt er wel voor dat er, vooral in deelgemeente, niet een algemeen doel nagestreefd wordt. Men ziet de openbare orde of de handhaving in de horeca niet als één en hetzelfde doel. Er wordt dan ook



gesproken over een wij-zij cultuur en vooral de ondernemers zien de handhavers maar als lastpakken. Echter wordt dat niet direct tegen ze gezegd, met als resultaat dat men vooral de eigen belangen behartigt en niet of nauwelijks die van andere partijen.

7.6.2 *Dialogoog van leren*

In Rotterdam is men zich ervan bewust dat beleid een lerende cyclus kan zijn. Eerst wordt er beleid gemaakt, vervolgens wordt dit uitgevoerd, en als laatste dient men de zaken die men tegenkomt bij de uitvoering weer te gebruiken als nieuw beleid. Dit gebeurt in de praktijk echter nog maar mondjesmaat. De verschillende beleidsmakers en handhavers geven toe dat het moeilijk is om hun bevindingen meteen te vertalen naar nieuw beleid. Daar is tijd voor nodig. Dat komt ook mede door de afstand tussen de mensen die het beleid bepalen, danwel op centraal of deelgemeente niveau, en de mensen die daadwerkelijk op straat lopen, de handhavers. Wel probeert men om deze afstand terug te dringen. Inspraak voor de mensen die op straat lopen komt steeds vaker voor. Men ziet dat het werkt dat de mensen die daadwerkelijk met de handhavingsproblemen te maken hebben, ook ruimte gegeven moet worden om oplossingen aan te dragen. Vaak zijn dat oplossingen die nog niet op beleidsniveau zijn verzonnen, maar die wel erg goed werken in de praktijk. Dit terwijl juist oplossingen die op beleidsniveau bedacht zijn, hun doel nogal eens missen in de praktijk. De inspraak van de uitvoerders, en het delen van hun ervaringen met anderen (zowel met beleidsmakers als andere uitvoerders) zorgt voor een lerende werking binnen de handhaving.

Dat deelgemeenten onderling ook nog eens gebruik maken van verschillende horecabeleidsnota's en daarmee van verschillende methoden om te handhaven zorgt ervoor dat men niet altijd de zaken met elkaar kan vergelijken en dus ook moeilijker van elkaar kan leren. De situaties in de deelgemeenten kunnen heel verschillend zijn. Toch is het belangrijk om met elkaar te bespreken welke werkwijze men hanteert. Sommige oplossingen kunnen universeel zijn en zo kan men voorkomen dat men elke keer opnieuw het wiel hoeft uit te vinden.

Het feit dat de deelgemeenten onderling niet of nauwelijks communiceren leidt ertoe dat de lerende werking van deelgemeenten verre van optimaal is. Zo kunnen andere deelgemeenten weliswaar aangeven dat de deelgemeente Delfshaven al behoorlijk goed op weg is qua handhaving, maar niemand kan aangeven waarom ze dan zo goed zijn en wat ze precies zo goed doen.

Bij enkele handhavende partijen valt wel degelijk een leercurve te ontdekken. Dit geldt vooral voor de brandweer, DCMR en dS+V. Door middel van signaaltoezicht kijkt men naar de taken en werkzaamheden van andere partijen en wordt er ook voor elkaar waargenomen. Signaaltoezicht houdt in dat partijen voor elkaar waarnemen door middel van vooraf bepaalde checklisten. Regelmatig wordt er dan ook gebeld dat een partij iets gezien heeft waar een andere handhavende instantie wat aan heeft. Dit scheelt een afzonderlijke controle van één partij en dat scheelt dus mensen en tijd. Men ziet dat dus het loont wanneer er voor elkaar wordt waargenomen.



Ook het feit dat de meeste mensen elkaar kennen zorgt ervoor dat ze bekend raken met de methoden van de andere handhavende partijen en dat ze verschillende zaken op elkaar gaan afstemmen. Bijvoorbeeld werktijden en planningen van bezoeken aan horecagelegenheden. Men staat bij de handhavende partijen dus open om werkwijzen en methoden aan elkaar aan te passen om zodoende van elkaar te leren.

7.6.3 *Competitie*

In de praktijk blijkt dat er geen sprake is van competitie tussen de betrokken partijen van de publieke kant (gemeente, deelgemeenten, politie, brandweer, dS+V, DCMR). Nergens is er in het onderzoek naar voren gekomen dat er een vorm van competitie bestaat tussen handhavende partijen. Er wordt dan wel niet altijd samengewerkt, maar dat komt voornamelijk omdat sommige partijen vooral op zichzelf gericht zijn en geen oog hebben voor een gezamenlijk doel. Ze hebben het druk genoeg met de eigen zaken. Men werkt niet bewust samenwerking tegen om zodoende beter te zijn dan een andere partij. En wanneer er een kwestie is die de eigen bevoegdheden overstijgt, dan schroomt men niet om de partij die wel de bevoegdheden daarvoor heeft te benaderen.

Wel is er binnen de Rotterdamse case een grote belangentegenstelling bestaat tussen de handhavende partijen en de mensen die gehandhaafd worden, de horecaondernemers. Zoals in de paragraaf communicatie al beschreven staat is er niet of nauwelijks contact met elkaar. De horecaondernemers zien de handhavende partijen vooral als lastig en gericht op het aanpakken van de ondernemers. De grote integrale acties worden door de handhaver bijvoorbeeld gezien als prettig voor de ondernemers omdat ze slechts één keer gecontroleerd worden en niet op verschillende momenten. De horecagelegenheden zien dit echter als een grote overval die slecht is voor de klandizie en het imago van de betreffende gelegenheid.

De horeca probeert dan ook vaak op creatieve wijze gebruik te maken van de soms onduidelijke of tegenstrijdige regelgeving. Ook probeert men gebruik te maken van een gebrek aan coördinatie of samenwerking aan de handhavende kant. De handhavers maken regels, de horeca probeert deze vervolgens creatief te omzeilen. Er wordt dus niet gezamenlijk gezocht naar een oplossing die interessant is voor beide, maar alleen voor de eigen partij.

Van competitie tussen deelgemeenten is geen sprake. Competitie tussen deelgemeenten zou echter ook goed kunnen zijn. Deelgemeenten zouden juist door onderlinge competitie gestimuleerd moeten worden om hun eigen prestaties te verbeteren. In het rapport dat bijvoorbeeld de brandweer presenteert staan de kengetallen van alle deelgemeenten. Het is dus relatief makkelijk om te zien of een deelgemeente goed of minder goed scoort in vergelijking met andere. Het zou dan ook interessant zijn wanneer men naar elkaar zou kijken om vervolgens van elkaar te leren. Helaas is dit nog niet het geval. Dit blijkt ook uit de geringe opkomst tijdens bijeenkomsten waar de deelgemeenten overleggen over hun ervaringen met handhaving.

7.6.4 Omgang met fouten

Het is lastig om eventuele fouten bij de handhaving in de horecasector te ontdekken. Uit de interviews bleek echter dat er wel degelijk fouten werden gemaakt. Per partij werd hier verschillend op gereageerd. Bij de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting en de brandweer wees men soms met een beschuldigende vinger naar de deelgemeenten. Deze zouden bijvoorbeeld keer op keer geen planning opsturen van de periodieke gezamenlijke controles. De slechte opkomst en dus het gebrek aan communicatie tussen deze partijen en de deelgemeente werd als hinderlijk ervaren. Beide partijen besloten vervolgens om er niet veel meer aan te doen. “Het werkt immers toch niet”, aldus een respondent. Meermalen hebben ze gezegd dat er iets moest verbeteren, maar dit gebeurde niet. “Dat gebeurt nu eenmaal zo, en dat is altijd zo gegaan”, zijn opmerkingen die wel gehoord werden bij interviews. Men probeert er dus in eerste instantie wel wat aan te doen, maar wanneer men ziet dat het niet echt veel zin heeft besluit men om het maar zo te laten.

Bij de beleidsmakende diensten van de gemeente Rotterdam (op stadsniveau) probeert men wel degelijk van de fouten te leren. Alle controles worden uitgebeid geëvalueerd en fouten worden besproken met als doel om ze in de toekomst te minimaliseren. Ook andere partijen werken op deze manier. De brandweer en de DCMR hebben ook allebei uitgebreide evaluatiesessies met als doel foutenreductie.

Sommige deelgemeenten proberen om van tevoren tegen de grens van het toegestane aan te gaan om te kijken of er zodoende sneller tot actie over te kunnen gaan. Soms mag dit niet en wordt dit door bijvoorbeeld de rechter verboden en zodoende wordt de actie teruggedraaid. Er mogen dus fouten gemaakt worden omdat men zo snel mogelijk problemen wil oplossen. Lukt dit niet, dan is dat jammer maar niet onoverkomelijk. Uiteraard wordt er hier ook door middel van communicatie en bijeenkomsten geprobeerd het aantal fouten te reduceren.

7.6.5 Vertrouwen

Hoewel de communicatie tussen partijen nog wel eens wat tekortschiet of zelfs helemaal niet aanwezig is, betekent dit niet dat het vertrouwen van de partijen onderling slecht is. Juist het tegenovergestelde is waar. Wanneer men niet in overleg treedt met een partij komt dit omdat men er vanuit gaat dat andere partijen zelf het beste hun eigen zaken kunnen handhaven. Er dus wordt vanuit gegaan dat ieder doet wat hij/zij moet doen en dat dit ook goed gebeurt. Specialisatie wordt door veel partijen als nuttig ervaren.

In sommige gevallen is er zelfs in extreme mate sprake van vertrouwen. Men maakt dan gebruik van het zogenaamde signaaltoezicht. Dit betekent dat partijen voor andere partijen waarnemen door middel van het invullen van een formulier. Op dit formulier staat een aantal punten die gecontroleerd worden. Men gaat er vanuit dat de partij die daadwerkelijk controleert dit goed doet en de puntenlijst netjes afwerkt en zodoende niet alleen aan het eigen belang denkt, maar ook aan het belang van de andere partijen.

Het heikele punt van de relatie tussen horecaondernemers en handhavers komt ook hier weer naar voren. Vertrouwen lijkt er vooral van de kant van de ondernemers niet echt te zijn. De wij-zij aanduidingen tijdens



interviews wijzen hier ook op. Ondernemers hebben de indruk dat de handhavers veel controleren om politiek te scoren of de horecaondernemer persoonlijk dwars te zitten, en niet om de openbare orde te verbeteren. Een vaak gehoorde klacht is dan ook dat de handhavers alleen komen als het niet uitkomt en dat ze niet reageren wanneer er daadwerkelijk problemen ontstaan waar de ondernemer last van heeft. Dat de politie vaak meegaat om de deur te bewaken en dus de veiligheid van de controleurs te waarborgen illustreert de gespannen relatie tussen een deel van de Rotterdamse ondernemers en handhavers.

7.7 Leren in de Rotterdamse case

Op dit moment wordt er in de Rotterdam case op een aantal punten zeker geleerd. Toch is er ook een aantal punten waar men niet leert, terwijl daar wel een mogelijkheid voor is. In deze paragraaf wordt gekeken naar de twee niveaus (beleidsmakend en uitvoerend) en vijf fases (het ontwikkelen van handhavingsbeleid, preventie, signalering, oordeelsvorming en sanctionering) die in het conceptuele model worden onderscheiden en de invloed die leren daarbinnen al dan niet heeft op de kwaliteit van handhaving.

De Rotterdamse case laat op het gebied van communicatie verschillende dingen zien. In de beleidsmakende en preventieve fase is in vele gevallen en in vele richtingen sprake van communicatie. Beleidsmakers op het stadhuis, maar ook beleidsmakers van andere handhavende partijen hebben veelvuldig contact met elkaar. De bedoeling van dit contact is om ervaringen uit te wisselen en om van elkaar te kunnen leren. Oplossingen en werkwijzen die gevonden worden door partijen kunnen misschien gebruikt worden voor andere projecten. Verder proberen de betrokken partijen zoveel mogelijk van elkaar te leren tijdens evaluaties. Na een aantal controles worden deze (in sommige deelgemeenten) geëvalueerd. Het doel hiervan is dat men probeert controles zo in te richten dat ze een preventieve werking hebben. De volgende keer kan een soortgelijk probleem zich niet meer voor doen.

Op het niveau van de deelgemeenten zijn er verschillen waar te nemen op het gebied van communicatie. Zoals in paragraaf 7.6.1 te lezen valt, communiceren sommige deelgemeenten vaak met externe partijen, terwijl andere niet of nauwelijks communiceren. Deelgemeenten die wel communiceren lossen problemen sneller op en komen ook sneller tot een gezamenlijk optreden in de vorm van een handhavingsactie. Het is dan ook duidelijk te zien dat de partijen die frequent communiceren meer van elkaar leren. Ze komen sneller tot oplossingen, kunnen sneller met elkaar om de tafel komen als dat nodig is en, misschien nog wel het allerbelangrijkst, ze kunnen sneller gezamenlijk tot actie overgaan. Zowel op beleidsmakend als op uitvoerend niveau heeft communicatie dus een belangrijke bijdrage op het lerend vermogen van de partijen en daarmee op de kwaliteit van integrale handhaving.

Een andere vorm van leren treedt op bij de inspraak van de handhavers die daadwerkelijk de controles uitvoeren. Wanneer zij hun ervaringen uit de praktijk terugkoppelen aan de beleidsmakers kan dit een lerend effect hebben. De aanbevelingen en tips van de handhavers kunnen dan immers worden gebruikt als input voor nieuw beleid. Wanneer dit gaat werken is de beleidscyclus er niet een die eindigt bij de uitvoering en/of evaluatie, maar een continue durende, zichzelf corrigerende cyclus



Communicatie is ook van essentieel belang bij de signaleringsfase. Wanneer iets opgemerkt wordt, is het belangrijk dat dit doorgespeeld wordt, zodat er ook daadwerkelijk actie ondernomen kan worden. Alleen signalering is dus niet voldoende. Communicatie is de brug tussen signalering en daadwerkelijke maatregelen. Werd er enkele jaren geleden nog voor elkaar waargenomen op basis van ervaring, tegenwoordig maakt men gebruik van signaaltoezicht. Vooraf opgestelde checklisten vereisen veel overleg. Daarna is het van belang dat de checklisten goed nageleefd worden en zaken aan andere partijen worden doorgegeven. De manier waarop dit gebeurt is van groot belang voor de kwaliteit van de handhaving.

Partijen die geen gebruik maken van signaaltoezicht geven waarnemingen aan andere partijen, of binnen de eigen organisatie, vooral door via de telefoon of via e-mail. Vooral het gebruik van e-mail wint aan populariteit. Het is daarmee mogelijk om snel en goedkoop vele partijen van bevindingen op de hoogte te stellen. Ook is de reactietijd sneller dan bij het versturen van brieven, waardoor men sneller maatregelen kan nemen. Het verbetert dus de snelheid en de slagkracht van handhaving.

Binnen de fase van sanctionering speelt communicatie wel degelijk een rol wat betreft de kwaliteit van handhaving. Om de ondernemers tegemoet te komen is er in het handhavingsarrangement een apart hoofdstuk opgesteld met daarin exact bepaald welke sanctie staat op welke overtreding. Door deze aan de eigenaren van openbare instellingen te presenteren, weten ze precies wat ze te wachten staat. Naast de transparantie is dit ook nuttig om de horecaondernemers te laten zien dat er één uniforme standaard is, zodat iedereen gelijk behandeld wordt. Dit komt de kwaliteit van de handhaving ten goede.

Een mogelijkheid om in de toekomst voor een nog groter lerend vermogen te zorgen is een verbetering van de verschillende overlegvormen van de deelgemeenten. Wanneer men informatie en bevindingen deelt dan kan men zeker van elkaar leren. Het is niet nodig voor elke deelgemeente om zelf het wiel uit te vinden. Een goede manier is bijvoorbeeld naar de cijfers en resultaten te kijken van de integrale rapporten van brandweer, DCMR en dS+V. Men kan bij bijeenkomsten vragen waarom deelgemeente A zo goed scoort op een bepaald onderwerp en waarom de eigen deelgemeente dat bijvoorbeeld veel minder doet. Op dit moment gebeurt dit echter nog niet.

De dialoog van leren draagt in de Rotterdamse case zeker bij aan een verbetering van de kwaliteit van handhaving. Dit gebeurt vooral bij de interactie tussen de beleidsmakers en de uitvoerders van het beleid. Uitvoerders van horecabeleid hebben via bijeenkomsten contact met de beleidsmakers. De informatie van de uitvoerders uit de praktijk wordt gebruikt als input voor nieuw beleid. Doordat personen die handhaven direct contact hebben met ondernemers bij controles, kunnen ze tijdens deze controles met elkaar tot een oplossing komen. De volgende keer kan men dit toepassen en dit scheelt een hoop tijd voor zowel de handhavers als de gehandhaafden. Men bekijkt dus hoe het beleid in de praktijk werkt en vervolgens probeert men te leren uit de praktijk en deze ervaringen door te voeren in nieuw beleid. Beleid volgt op deze manier een lerende cyclus.



Het al eerder genoemde signaaltoezicht valt ook onder de dialoog van leren te plaatsen (zie paragraaf 7.6.2). In de signaleringsfase draagt de dialoog van leren dus ook toe aan een verbeterde integratie tussen handhavende partijen. Door de checklist leert men voor elkaar te kijken en nog nauwkeuriger de zaken waar te nemen. Door naar de zaken van andere partijen te kijken kan men ook makkelijker verbanden leggen en voorkomt men een tunnelvisie.

Bij de fase van sanctionering is er niet echt sprake van een dialoog van leren. Vooral nog gebeurt dit door iedere partij op de eigen manier en is er geen sprake van integratie. Bij overtredingen worden dus nog steeds vanuit meerdere partijen brieven verstuurd naar degene die in overtreding is. Dit is verre van ideaal voor de overtreder. Een gezamenlijke sanctie zou uitkomst bieden, maar daar wordt in Rotterdam nog niet concreet aan gewerkt.

Competitie komt in de beleidsmakende en preventieve fase niet voor. Er wordt voor de stad Rotterdam als geheel een beleidsnota gemaakt en die kan elke deelgemeente zelf gebruiken. De deelgemeenten die afzonderlijk een nota schrijven concurreren op geen enkele manier met elkaar. Sterker nog: er wordt niet of nauwelijks naar elkaar gekeken en er wordt dus ook niet of nauwelijks van elkaar geleerd.

Er zijn geen duidelijke aanwijzingen gevonden die duiden op competitie tussen de verschillende handhavende partijen. De voornaamste handhavende partijen (brandweer, politie, DCMR en dS+V) werken niet altijd samen, maar van competitie tussen hen is geen sprake. Dit geldt zowel voor het beleidsmakend niveau als voor het uitvoerend niveau. Al houden partijen soms aparte controles, er is geen sprake van competitie tussen de handhavende partijen.

Het signaaltoezicht en de signalering in het algemeen zorgen er eveneens niet voor dat partijen met elkaar concurreren of tegen elkaar opboksen. Signalering zorgt juist voor het tegenovergestelde: samenwerking is noodzakelijk om maatregelen te nemen betreffende gesignaleerde problemen en/of overtredingen bij openbare instellingen.

In de sanctionerende fase is geen enkele vorm van competitie waar te nemen. Men schrijft de eigen sanctie uit (deze is vastgelegd in het handhavingsarrangement) en doet dit ongeacht eventuele sanctionering van andere partijen. Net zoals in de andere fases is er dus geen sprake van competitie en kan er dus niet afgeleid worden dat competitie leidt tot integratie tussen partijen en een verbetering van de kwaliteit van de handhaving. Het tegenovergestelde kan echter ook niet bewezen worden.

Uit de verzamelde informatie is het moeilijk om de omgang met fouten te beschrijven. De enige twee fases waarin het voorkomt is de beleidsmakende en de preventieve fase. Wel is er in deze twee fases een opmerkelijke tegenstelling te vinden op het beleidsmakende en het uitvoerende niveau. Sommige deelgemeenten, DCMR, dS+V en brandweer werken niet altijd samen en wanneer een partij dan iets fout



doet zorgt dat voor onderlinge frictie. De partijen verwijten elkaar dat er fouten gemaakt worden, maar vervolgens wordt er geen actie ondernomen. Er wordt niet gezegd wat men denkt dat er fout gegaan is en door wie dat komt. Er wordt dus ook niks gedaan omdat er toch niks te veranderen valt. Het gaat al jaren zo. Tenminste: dat vertellen de betrokken partijen. Dit staat een integratie van samenwerking en het mogelijk integreren van taken behoorlijk in de weg.

Een tegenstelling is op te merken bij het uitvoerende niveau. Partijen die daadwerkelijk de controles uitvoeren hebben vaak uitgebreide evaluatiesessies. Te denken valt aan evaluatiebijeenkomsten bij de brandweer, DCMR en dS+V. Zij schrijven zelfs een integraal rapport met de bevindingen uit de praktijk. Op deze manier probeert men van elkaar en van fouten te leren. “Het is niet erg dat er fouten gemaakt worden, zolang deze maar gecommuniceerd worden en de volgende keer niet meer voorkomen”, aldus een van de respondenten. Het is dus duidelijk te zien dat bij het leren van fouten en het voorkomen hiervan een volgende keer, de kwaliteit van de handhaving toeneemt. Er wordt dus geleerd van het verleden, het aantal fouten wordt voortdurend geprobeerd te verminderen, om vervolgens een zo goed mogelijke kwaliteit van handhaving te bewerkstelligen.

Vertrouwen speelt een rol bij een aantal fases binnen de handhaving. Bij de eerste twee fases (het ontwikkelen van beleid en preventie) is vertrouwen tussen partijen vooral belangrijk omdat men gezamenlijk probeert tot een nota te komen. Het is van belang dat partijen hun eigen inbreng hebben en vooral dat iedereen zich conformeert aan het opgestelde beleid. Vertrouwen is hierbij essentieel. Zonder vertrouwen is er geen draagvlak voor het geformuleerde beleid en is het maar de vraag of men zich aan het beleid zal houden. In de Rotterdamse case is dan ook te zien dat de partijen die intensief samenwerken vrijwel allemaal vertrouwen in elkaar hebben. Het feit dat ze vaak samenwerken en elkaar dus veel spreken en/of zien bevordert het vertrouwen volgens de respondenten. Men laat andere dingen dan sneller aan een ander over, of gaat juist sneller samenwerken met een ander. Dit bevordert vervolgens ook de samenwerking en de integratie van samenwerking. Op den duur moet dit ook de kwaliteit van de handhaving gaan verbeteren.

Een groot probleem op het gebied van vertrouwen is te vinden bij de ondernemers. Deze hebben over het algemeen nauwelijks vertrouwen in de handhavers. Dit komt duidelijk naar voren in de interviews. Ondernemers zien de handhavers als lastig en vooral niet berekenbaar. De ene keer zeggen ze dit, de andere keer weer dat. Ook spreken ze elkaar soms onderling tegen. Het voorbeeld van de deur die naar binnen of naar buiten open hoort te gaan, wordt dan ook veelvuldig genoemd. Het ontbreken van vertrouwen, komt door het ontbreken van communicatie tussen beide. Dit kan leiden tot vervelende situaties bij controles en het wantrouwen zorgt er tevens voor dat de ondernemers niet snel samen met de handhavers naar een oplossing toe willen werken. Dit komt de kwaliteit en integratie van handhaving niet ten goede.

Bij de signalering is er sprake van een goede band tussen de verschillende handhavers. Zeker bij het signaaltoezicht. Men gaat er zonder meer vanuit dat alle punten van de checklist goed worden afgewerkt en



dat men niet een voorkeur geeft aan de “eigen” punten. Zeker ook omdat het signaaltoezicht gezamenlijk gedragen wordt door alle deelnemende partijen, is het vertrouwen hoog.

Bij de signalering op de normale manier (doorgeven wanneer men situaties tegenkomt waarvoor de bevoegdheden bij een andere handhaver liggen) is het vertrouwen minder dan bij signaaltoezicht. Ondanks dat dit niet direct in interviews verteld wordt, valt er op te merken dat de handhavers niet verwachten dat er altijd voor hen waargenomen wordt en men kiest er dan ook voor om zelf de eigen prioriteiten te controleren. Daaruit blijkt dat er minder vertrouwen is dan bij het hiervoor genoemde signaaltoezicht. Dit komt de integratie van samenwerking niet ten goede. Het tegenovergestelde is waar; elke partij controleert deels nog steeds voor zichzelf. De kwaliteit van de integrale handhaving, zoals eerder beschreven, wordt hierdoor niet verbeterd, omdat de horecaondernemers nog steeds meerdere bezoeken krijgen van verschillende partijen.

Op het gebied van sanctionering is het moeilijk om aan te geven in hoeverre er sprake is van vertrouwen. Iedereen is (nog) verantwoordelijk voor de sanctionering van de eigen activiteiten en daarom is er niet echt waar te nemen of er sprake is van vertrouwen tussen de handhavers. Het lijkt er wel op dat men een gezamenlijke sanctionering als plan voor de toekomst beschouwd, maar hier vanwege tijd- en geld gebrek, als ook door bestaande wet- en regelgeving, nog niet actief mee bezig is.

7.8 Aanvullende aspecten van leren

Persoonlijk contact

Buiten het model om is er in de Rotterdamse case nog een punt dat niet in het model niet naar voren komt, maar dat wel van belang is voor de kwaliteit en de integratie van de integrale handhaving in de horecasector. Het gaat hier om het persoonlijk contact en dus ook een lange samenwerkingsrelatie tussen bepaalde personen. In Rotterdam is er namelijk te zien dat naarmate men langer met elkaar samenwerkt, men elkaar meer gaat vertrouwen en ook beter met elkaar gaat communiceren. Men vertrouwt elkaar, ziet dat samenwerken zin heeft en naarmate men elkaar beter kent gaat men elkaar ook meer aanspreken. Zowel formeel als informeel. Een langere samenwerkingsrelatie leidt ertoe dat personen sneller de telefoon pakken of een e-mail sturen. Ook leren partijen sneller van elkaar wanneer er meer gecommuniceerd wordt en er meer sprake is van vertrouwen. Ervaringen worden immers sneller besproken en bediscussieerd. Men probeert van dergelijke ervaringen te leren om dezelfde problemen in de toekomst mogelijk uit te kunnen sluiten.

Vertrouwen zorgt ervoor dat mensen sneller zaken aan andere personen overlaten, of dat men sneller geneigd is om samen te werken met externe partijen omdat deze betrouwbaar lijken te zijn. Deze samenwerking leidt tot een integratie van de activiteiten. Communicatie zorgt dat partijen beter op de hoogte zijn van de zaken en/of problemen die er spelen en dat deze sneller opgelost kunnen worden. Ook kan men daardoor bijvoorbeeld sneller gezamenlijk optreden. Dit leidt tot een betere kwaliteit van de



handhaving. Hoewel het persoonlijke contact en een lange werkrelatie niet in het model beschreven staan werkt dit wel degelijk mee aan een verbeterde kwaliteit van handhaving en leren partijen op deze manier sneller van elkaar.

7.9 *De kwaliteit van handhaving*

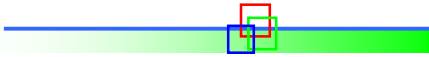
Kwaliteit van handhaving is in dit onderzoek gedefinieerd als het verbeteren van de signalerings- en sanctioneringsfase van de handhaving als ook het stroomlijnen van de handhaving naar de ondernemer toe. Met het oog op de Rotterdamse case die is onderzocht kan hier een aantal bevindingen op een rij worden gezet.

Het verbeteren van de signaleringsfase van de handhaving komt in Rotterdam vooral naar voren bij het zogenaamde signaaltoezicht. Partijen nemen tijdens handhavingcontroles door middel van checklisten voor elkaar waar en kunnen dus meer zaken controleren. Dit vergroot de kans op het opsporen van mogelijke overtredingen bij horecaondernemers. De brandweer kijkt tijdens een controle bijvoorbeeld naar de taken van DCMR en dS+V en deze partijen kijken tijdens hun controles ook weer naar de taken van de andere twee partijen. Deze overlap zorgt ervoor dat de kwaliteit van de handhaving alleen maar toeneemt, omdat men vaker verschillende aspecten controleert. Ook zorgt een vooraf zorgvuldig opgestelde checklist ervoor dat er tijdens een actie geen zaken vergeten worden om te controleren. Het signaaltoezicht zorgt er dus voor dat de signaleringsfase van handhaving verbeterd wordt en zodoende ook de kwaliteit van de handhaving.

Bovenstaand signaaltoezicht wordt echter alleen gebruikt bij de partijen brandweer, DCMR en dS+V. Dit betekent dat overige partijen als de politie en de gemeente nog gebruik maken van de gewone controles en niet (formeel) voor elkaar waarnemen. Voor de partijen die nauw samenwerken is dit geen probleem, zij kennen elkaar al lang en weten elkaar dan ook meteen te vinden. Een partij controleert niet meer in zijn eentje, maar krijgt ook signalen van andere partijen. Eventuele overtredingen die voor een andere partij bestemd zijn worden meteen doorgespeeld naar de juiste persoon. De nauwere samenwerking zorgt er dus ook voor dat de kwaliteit van handhaving verbeterd wordt.

Partijen die niet samenwerken controleren dus enkel voor zichzelf. Andere partijen worden niet altijd op de hoogte gebracht omdat daar immers ten eerste niet voor wordt gecontroleerd en ten tweede omdat ze niet de juiste personen weten te vinden. De kwaliteit van handhaving bij deze partijen is dus lager te noemen dan bij partijen die wel samenwerken en veelvuldig communiceren.

Sanctionering geschiedt in de Rotterdamse case alleen op individuele basis. De partij die verantwoordelijk is voor een overtreding sanctioneert zelf de desbetreffende horecagelegenheid. In de brief die gestuurd wordt staat alleen de overtreding die bij de partij hoort. Zo sanctioneert bijvoorbeeld de brandweer alleen voor zaken die de brandveiligheid betreffen. Dit kan er in een (extreem) geval voor zorgen dat de ondernemer meerdere brieven ontvangt wanneer hij op meerdere gebieden de regels overtreedt. Dat is niet



erg gebruiksvriendelijk en een geïntegreerde sanctie zou ook uitkomst bieden. Dit is in deze case echter nog niet aan de orde.

Het tweede deel van de definitie, het stroomlijnen van de handhaving naar de ondernemer toe, is binnen Rotterdam niet heel duidelijk terug vinden. Er is geen overleg met de ondernemers van horecagelegenheden en dat zorgt er ten eerste voor dat de handhavende partijen geen idee hebben over wat de horecaondernemers nu precies graag willen. De handhavende partijen stellen zelf het beleid op, maar er is weinig ruimte voor inspraak van de kant van de gehandhaafden. Uit de praktijk blijkt dan ook dat de ondernemers het vaak helemaal niet prettig vinden wanneer er een controleactie plaatsvindt omdat ze het vaak niet eens zijn over de manier van de controle, de duur van de controle en het aantal mensen dat controleert bij een controle. Omdat de handhavers echter niet in gesprek treden met de horecaondernemers is er ook geen sprake van stroomlijning van activiteiten naar de ondernemer toe.

Ook het zogenaamde signaaltoezicht, wat er voor zorgt dat er nog maar één partij langskomt in plaats van drie, is in feite niet bedoeld voor de ondernemer, maar voor de handhavers zelf. Deze hoeven dan minder mensen in te zetten. Deze determinant van de kwaliteit van handhaving scoort dus niet goed in de Rotterdamse case. Men kijkt vooral naar een vergemakkelijking en een verbetering van de eigen taken, maar heeft onvoldoende oog voor een vergemakkelijking en verbetering voor de partijen die gehandhaafd worden.

7.10 De Rotterdamse case: conclusie

In deze laatste paragraaf van de Rotterdamse case zal een conclusie worden geformuleerd die zich erop richt om te beschrijven hoe het conceptuele model van integrale handhaving uit hoofdstuk 4 bijdraagt aan het ontstaan van leergedrag tussen partijen met een verbetering van de kwaliteit van handhaving als gevolg. Per aspect zal er worden besproken of en zo ja hoe dit bijdraagt aan de kwaliteit van integrale handhaving.

Het eerste aspect betreft communicatie. Communicatie is van groot belang voor leren in de Rotterdamse case. Vooral het contact tussen het beleidsmakend en het uitvoerend niveau is van belang. Het is namelijk belangrijk om te weten of het vooraf opgestelde beleid in de praktijk werkt. De ervaringen uit de praktijk moeten dus teruggekoppeld worden naar het beleidsniveau. Het verschilt per deelgemeente hoe vaak en hoe goed dit gebeurt. Bij de deelgemeenten die frequenter ervaringen terugkoppelen is er sprake van een groter lerend vermogen omdat ze fouten erkennen en proberen te verbeteren. Ook de communicatie tussen deelgemeenten onderling is minimaal. Dat zorgt ervoor dat het lerend vermogen niet zo groot is als zou kunnen. Hier ligt nog veel werk voor de toekomst.

Communicatie is essentieel bij de signaleringsfase van handhaving. Dit geldt zowel voor signaaltoezicht als signalering op de “traditionele” manier. Bij signaaltoezicht is het van belang dat er vooraf goed gecommuniceerd wordt over wat men wil controleren (de inhoud van de checklist) en bij signalering op de traditionele manier is het van belang dat de zaken doorgespeeld worden naar de goede partij. Brandweer,



DCMR en dS+V werken zo nauw samen dat dit vrijwel geen problemen oplevert. Het signaaltoezicht heeft dus een grotere (positieve) invloed op de kwaliteit van handhaving dan signalering op de “normale” manier.

Het stroomlijnen van handhaving voor ondernemers moet vooral gebeuren door middel van communicatie. Deze ontbreekt echter vrijwel geheel en dat is het grootste probleem voor wat betreft de handhaving. Handhavers en gehandhaafden zitten niet op een lijn en dat zorgt voor behoorlijk wat frictie wanneer er een probleem is. Men ziet elkaar niet als behulpzame partij maar als lastpak bij het oplossen van problemen. Er is dan ook weinig vertrouwen tussen deze partijen en dit komt de stroomlijning van activiteiten naar de horecaondernemers toe niet ten goede.

Bij de sanctionering leidt communicatie vooral op beleidsmakend niveau tot een verbetering van handavingskwaliteit. Door vooraf bekend te maken wat de sanctie is voor een bepaalde overtreding weten de ondernemers waar ze aan toe zijn.

De dialoog van leren treedt vooral op bij het signaaltoezicht en bij de hiervoor genoemde terugkoppeling van ervaringen uit de praktijk naar de beleidsmakers. Dan wordt er gekeken wat er goed ging en wat er minder goed ging, om vervolgens een oplossing voor de minder goede dingen te zoeken. Men leert dus duidelijk van fouten uit het verleden en dit dient weer als input voor nieuw beleid. Ook de mate waarin dit gebeurt verschilt echter weer per deelgemeente.

Het signaaltoezicht heeft een lerende werking omdat men leert voor andere partijen waar te nemen. Men kijkt breder naar mogelijke overtredingen. Rotterdam is helaas nog niet zo ver dat er ná de signaleringsfase (in het geval van mogelijke sanctionering) ook sprake is van integrale sanctionering. Dat is om juridische en praktische redenen nog niet mogelijk. De sanctionering gebeurt dan ook nog op individuele basis.

Competitie speelt binnen de Rotterdamse case geen rol van betekenis. In geen enkele fase en op geen enkel niveau is er sprake van competitie. Het is dan ook niet te bepalen of competitie invloed heeft op de integratie van activiteiten of op de kwaliteit van handhaving.

Over de omgang met fouten was weinig te vinden in deze case. Wel was er een opmerkelijk geval op beleidsmakend niveau. Sommige deelgemeenten (die niet vaak samenwerken met externe partijen) en het drieluik brandweer, DCMR en dS+V blijken niet samen te werken omdat ze van mening zijn dat andere partijen toch fouten blijven maken. Hier wordt niet over gesproken maar dit wordt door de partijen gezien als een feit dat er nu eenmaal is. Er wordt niet gepoogd om de fouten op te lossen of te voorkomen en al helemaal niet om hiervan te leren. Het compleet negeren van de fouten van andere partijen leidt dus tot het tegenovergestelde van harmonisering van afspraken en methoden. De betrokken partijen blijven hierdoor juist individualistisch werken. Dit werkt ook door op het uitvoerende niveau tussen desbetreffende partijen



en deelgemeenten. Hier worden geen waarnemingen naar elkaar doorgespeeld en wordt er tevens niet samen op pad gegaan. Dit komt de kwaliteit van de handhaving niet ten goede.

Bij partijen die wel intensief samenwerken vindt men het juist niet erg dat er fouten gemaakt worden. Zolang deze geïdentificeerd worden en bekend worden gemaakt naar buiten toe, betekent dit dat betrokkenen er allemaal van kunnen leren. De partijen moeten dan gezamenlijk proberen tot een oplossing of een eliminatie van fouten te komen. Bijvoorbeeld door het stroomlijnen van de activiteiten. De acceptatie van fouten maken en vooral het bespreken daarvan zorgt er dus voor dat de partijen kunnen blijven samenwerken. Het heeft vervolgens ook nog een lerende werking, met als doel om de handavingskwaliteit (door middel van stroomlijnen van activiteiten) te laten toenemen.

Vertrouwen speelt vooral een rol op uitvoerend niveau. Vertrouwen is duidelijk aanwezig bij de partijen die gebruik maken van signaaltoezicht. Men vertrouwt erop dat de controlerende partij de checklisten netjes afwerkt en bijvoorbeeld niet de prioriteit geeft aan de eigen zaken. Ook vertrouwt men er compleet op dat waargenomen zaken netjes gemeld worden aan de desbetreffende partij of persoon. Omdat men er vanuit gaat dat andere partijen dit doen, doen zij dit zelf ook. Dit zorgt ervoor dat partijen tijd vrij kunnen maken voor andere werkzaamheden omdat een ander zich tijdens controles bezighoudt met haar activiteiten. Dit vertrouwen zorgt dus voor een gestroomlijnde manier van handhaving.

Vertrouwen is op uitvoerend niveau niet aanwezig bij de relatie tussen de handhavende partijen en de gehandhaafden. Het wantrouwen tussen beide zorgt ervoor dat er niet gecommuniceerd wordt en dat iedere partij doet wat hem het beste uitkomt. Als gevolg hiervan wordt er weinig geleerd tussen handhavers en de gehandhaafden.

Samenvattend kan er dus gezegd worden dat vooral communicatie, het lerend vermogen (de dialoog van leren) en vertrouwen tussen partijen bepalende factoren zijn voor het lerend vermogen en/of de kwaliteit van de handhaving. Voor de overige twee aspecten (competitie en de omgang met fouten) geldt dat hier te weinig aanknopingspunten voor zijn gevonden om aan te kunnen nemen dat deze een rol spelen bij het ontstaan van leergedrag tijdens het proces van integrale handhaving.

In de Rotterdamse case zorgt samenwerking en leergedrag tussen partijen vooral voor een versterking van de signaleringsfase (signaaltoezicht) van de handhaving. Voor de sanctionering van overtredingen geldt dat dit wel tot een plan voor de toekomst behoort maar dat dit vanwege tijd- en geldgebrek en stugge wet- en regelgeving voorlopig nog even op de lange baan is geplaatst. De stroomlijning van handhaving naar de ondernemer toe verloopt in Rotterdam niet al te voorspoedig. Er wordt met regelmaat te weinig gecommuniceerd met de ondernemer en hierdoor blijft handhaving voor menig ondernemer een te complexe aangelegenheid.

8.1 Inleiding

Voor de derde case is de aandacht gericht op de gemeente Zoetermeer. Het feit dat deze case als pilotcase wordt gepresenteerd wil zeggen dat de uitwerking ervan iets kernachtiger is dan in het geval van de twee voorgaande cases. De handhavingssituatie in de gemeente Zoetermeer is namelijk in zoverre afwijkend van de vorige twee cases, dat er geen sprake is van een bestaand samenwerkingsverband tussen handhavers, ondanks het feit dat er wel een project Veilig Stappen is opgezet dat met name de veiligheid vanuit de bezoeker probeert te waarborgen. Daarmee kan deze case min of meer worden beschouwd als een 0-situatie waartegen de andere cases af zijn te zetten. Omdat er niet integraal wordt gehandhaafd is er besloten om de case niet via het geïntegreerde model uit te werken. De case schetst vooral een beeld van een situatie waarin handhavers zelf opereren en onderling niet of nauwelijks contact hebben. Dit alles zal in het vervolg van dit hoofdstuk verder worden uitgewerkt.


8.2 Geschiedenis en ontwikkeling van handhaving in Zoetermeer

De gemeente Zoetermeer is een gemeente met een relatief jong karakter. Het stadsbeeld kenmerkt zich door veel nieuwbouw en de bevolkingsopbouw bestaat voor een groot deel uit (jonge) gezinnen die zich in de gemeente vestigen. Zoetermeer kent een horecabestand dat zich met name bevindt in het stadshart en op enkele plekken daarbuiten waar het dan met name gaat om grote uitgaansgelegenheden. Het totale horecabestand wordt geraamd op 120 gelegenheden. Wat hierbij echter belangrijk is om te vermelden is dat in dit getal ook een relatief groot aantal fastfoodrestaurants en hotels mee worden gerekend. In de jaren '90 nam het landelijke uitgaansgeweld toe en kreeg ook de horecasector in de gemeente Zoetermeer steeds vaker te maken met agressief gedrag en de problemen die daarmee samenhangen. Als reactie op deze ontwikkeling is er toen vervolgens voor gekozen om het project Veilig Stappen op te zetten.

Het project Veilig Stappen is in 2000 opgezet omdat uitgaansgeweld (landelijk gezien) meer een issue werd. Er werd besloten met alle Zoetermeerse nachthoreca (zeven gelegenheden in totaal) om tafel te gaan zitten. Dit leidde onder andere tot het afschaffen van happy hours en het opzetten van een overleg tussen portiers en politie. In het begin is er een document met afspraken opgesteld en hier wordt tot op de dag van vandaag mee gewerkt.

Door publiek-private samenwerking wordt geprobeerd het Veilig Stappen naar een hoger plan te tillen. De PPS constructie is een samenwerkingsverband tussen gemeente, politie, Koninklijke Horeca Nederland (lokale afgevaardigde) en de nachthoreca-aangelegenheden. Het doel is om via hele korte lijnen tot afspraken te komen.

De samenstelling van het overleg ziet er concreet als volgt uit: een veiligheidsmedewerker van de gemeente, een communicatiemedewerker van de gemeente, twee wijkmanagers, alle nachthoreca-



aangelegenheden, de wijkagenten en de coördinator van de Veilig Stappen acties. Eens in de twee maanden wordt er bij elkaar gekomen.

Met betrekking tot de horeca is het project Veilig Stappen zeker van belang, maar in het kader van dit onderzoek lijkt het weinig meerwaarde op te leveren. Er wordt weliswaar overleg gevoerd tussen partijen maar dit richt zich nauwelijks op het handhaven in horecagelegenheden. Het hoofddoel van de samenwerking is vooral het terugdringen van agressie in het uitgaanscircuit.

Voor het onderzoek is het interessant te kijken naar hoe de verschillende handhavers (politie, brandweer, bouw- en woningtoezicht, milieudienst) met elkaar en hun eigen handhavende taak omgaan. Omdat het project Veilig Stappen niet wordt gebruikt om samenwerking tussen handhavers op gang te brengen zal hier verder niet te lang bij stil worden gestaan. Op de vraag welke partijen er bij de handhaving zijn betrokken wordt in de nu volgende paragraaf ingegaan.

8.3 De betrokken partijen

De partijen die in de Zoetermeerse case bij de handhaving in de horecasector zijn betrokken zijn allemaal partijen met een eigen handhavende taak. De gemeente is zoals gebruikelijk de eindverantwoordelijke in het hele handhavingsproces. Naast deze verantwoordelijkheid spreekt men in Zoetermeer ook over de gemeente wanneer men het bijvoorbeeld over handhaving op het gebied van bouw- en woningtoezicht en milieu heeft.

De brandweer controleert de brandveiligheid in en rondom de horecagelegenheden. De politie controleert met name op de veiligheid voor bezoekers in de horecagelegenheden en buiten op straat. Als het gaat om controles voor bouw- en woningtoezicht is de gemeente degene die hierop wordt aangekeken. Een aparte afdeling vanuit de gemeente treedt handhavend op als er sprake is van overtredingen op bouwgebied. Hetzelfde geldt voor het handhaven van de milieuwetgeving. Het gemeentelijke milieuteam is vanuit de gemeente de afdeling welke periodiek controles uitvoert aan de hand van de geldende milieuwetgeving.

Als het gaat om de controle op naleving van de drank- en horecawet heeft de gemeente Zoetermeer de handhavende taak hiervoor neergelegd bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Wanneer er op het gebied van de drank- en horecawet overtredingen van economische aard worden begaan is het de politie die belast is met de opsporing hiervan.

8.4 Handhavingsactiviteiten

In de Zoetermeerse case wordt er met betrekking tot de horecasector op een eenvoudige manier gehandhaafd. De handhaving van verschillende vergunningen en veiligheid in en om de horecagelegenheden is verdeeld over een aantal verschillende handhavers die deze taak autonoom van elkaar vervullen. Dit wil zeggen dat er in principe niet op een regelmatige basis met verschillende handhavers op pad wordt gegaan om een gecombineerde controle uit te voeren.



Tijdens interviews met respondenten en in de horecanota van de gemeente Zoetermeer zijn de belangrijkste vormen van handhaving naar voren gekomen. In de onderstaande tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de verschillende speerpunten uit het gemeentelijke handhavingsprogramma met daarbij de verantwoordelijke handhaver.

Strafrechtelijke handhaving	Gemeente en politie
Handhaving terrasvergunning	Gemeente
Handhaving milieuwetgeving	Team milieu
Handhaving woningwet	Bouw- en woningtoezicht
Drank- en horecawet	Voedsel en Waren Autoriteit
Handhaving gebruikvergunning	Brandweer

Tabel 3 Speerpunten en verantwoordelijken binnen de Zoetermeerse handhaving

In hun taken functioneren de bovengenoemde handhavers zelfstandig. Van een overleg tussen de verschillende handhavers is geen sprake. Dit heeft tot gevolg dat er over het verlopen van overlegvormen tussen deze handhavers niets kan worden gezegd. Het beeld dat respondenten van de gemeente Zoetermeer schetsen is er een waarbij men zich richt op het uitvoeren van de eigen handhavende taak en dit door met name de tijds winst die dit ten opzichte van gezamenlijke controles en overleggen oplevert, als positief ervaart. Hoewel dit niet aansluit op de benadering van handhaving zoals deze in het onderzoek wordt gebruikt is het interessant te zien dat er binnen de gemeente bewust voor een gescheiden aanpak van de handhaving wordt gekozen.

Door gebruik te maken van het geïntegreerde model van integraal handhaven en dit op de zelfstandige Zoetermeerse handhavingssituatie te leggen zal er worden geprobeerd om verschillen tussen de (nieuwe) geïntegreerde manier van handhaven (volgens het model) en de oude manier van handhaven (Zoetermeer) op een rij te zetten.

8.5 *Integraal handhaven in Zoetermeer*

Wanneer het conceptuele handhavingsmodel uit hoofdstuk 4 naast de case Zoetermeer wordt gelegd valt op dat beide erg van elkaar verschillen. Om het contrast naar voren te brengen tussen het model en een situatie waarin niet per definitie integraal wordt gehandhaafd is het echter toch interessant om dit te doen en te kijken wat het model betekent in het geval van de case Zoetermeer.

8.5.1 *Beleid en uitvoering van handhaving*

De situatie zoals de case Zoetermeer die laat zien bestaat er vooral uit dat handhavers als de brandweer, bouw- en woningtoezicht, het team milieu en de politie allemaal hun eigen handhavende taak vervullen. De invulling die zij aan hun taak geven is er door het vrij compacte horecabestand een waarbij beleidsvorming



en uitvoering grenzeloos in elkaar overlopen. De enige richtlijn die door de gemeente aan handhavers wordt gegeven is de handhavende taak die zij moeten vervullen.

De manier van handhaven zoals die in de case Zoetermeer naar voren is gekomen is er een waarbij de mensen die controles uitvoeren ook bij het beleid dat de dienst (brandweer, politie etc.) maakt om haar taakstelling te bereiken, betrokken zijn.

De manier van werken zoals die door de diensten wordt gehanteerd kenmerkt zich vooral door horizontaal werken waarbij er van een scheiding tussen beleid en uitvoering van handhaving geen sprake is en iedere dienst voor zichzelf de twee niveaus combineert

8.5.2 De vijf fases van handhaving

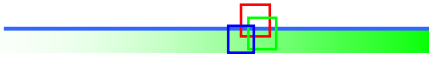
Uit de interviews met respondenten komt naar voren dat niet alle vijf de fases als dusdanig worden onderscheiden. Het gaat dan vooral om de fase van oordeelsvorming die min of meer naar de fase van sanctionering door wordt getrokken. Bij de verschillende diensten is er wel een tendens zichtbaar waarbij de overige vier fases wel los van elkaar worden gezien. De diensten gaan hier op een vrij identieke manier mee om. Ter verduidelijking van de fasering is er daarom voor gekozen om de fasering binnen de brandweer te bekijken welke voor het grootste deel representatief is voor de manier waarop de diensten in Zoetermeer met handhaving omgaan.

De beleidsfase bestaat eruit dat er door degenen die binnen de brandweer belast zijn met handhaving een plan wordt opgesteld hoe men invulling gaat geven aan de taak van het controleren van gebruiksvergunningen. Dit gebeurt vanuit de eigen expertise en plannen die voor de komende jaren zijn gemaakt. Op beleidsniveau is er tussen de diensten in principe geen afstemming en overleg.

Op preventief gebied geldt hetzelfde als voor de beleidsfase. Preventieve acties worden door de diensten zelf georganiseerd zonder daarbij overleg te voeren of samen te werken met andere diensten die bij het handhavingproces betrokken zijn.

Voor wat betreft de signaleringsfase geldt voor de case Zoetermeer dat hier eigenlijk de enige vorm van samenwerking in het handhavingproces is te zien. Met name vanuit de hoek van de brandweer en bouwen woningtoezicht wordt er contact met andere handhavers opgenomen wanneer overtredingen buiten het eigen taakgebied worden geconstateerd. Het is niet zo dat er sprake is van een periodiek contact, er wordt contact met elkaar opgenomen als een constatering daar de aanleiding toe geeft.

Zoals al even gezegd gaan de fase van oordeelsvorming en sanctionering in de case Zoetermeer in elkaar op. Nadat bijvoorbeeld de brandweer een constatering doet schrijft zij eerst de overtredende partij aan. Wanneer dit niet helpt wordt de constatering doorgespeeld naar de afdeling juridische zaken van de gemeente. Deze legt vervolgens volgens de daarvoor geldende richtlijnen een sanctie op. De samenwerking



tussen actoren is afwezig als het gaat om sanctionering. Er worden geen initiatieven ondernomen om sancties op elkaar af te stemmen en andere diensten hiervan op de hoogte te brengen.

8.6 De vijf aspecten van leren

Hoewel de gemeente Zoetermeer een aanpak van handhaven gebruikt die niet gericht is op overleg en samenwerking tussen handhavers onderling en handhavers en gehandhaafden is het interessant om te kijken hoe de gemeente scoort op de vijf aspecten van leren. Dit kan een beeld geven van de mate waarin aspecten van leren terugkomen in een situatie waar door handhavers nauwelijks overleg wordt gevoerd en wordt samengewerkt.

8.6.1 Communicatie

Tussen de verschillende handhavers wordt er weinig gecommuniceerd. De diensten weten van elkaar wat hun taak is en daar blijft het bij. Ook vanuit de gemeente zelf is er weinig communicatie naar de handhavers toe. Deze besluiten op eigen titel om controles uit te voeren en brengen daar vervolgens de gemeente van op de hoogte.

De enige vorm van communicatie die met enige regelmaat plaatsvindt is die tussen brandweer en bouw- en woningtoezicht. Zij bellen elkaar wanneer er overtredingen worden geconstateerd die op het taakgebied van de ander liggen. Voor het overige hebben de eigen handhavingsinspanningen bij de diensten prioriteit. In de case Zoetermeer is de meest gehoorde opvatting als het gaat om de samenwerking tussen handhavers dat samenwerken wel nut moet hebben, en afgaande op de respondenten ziet men binnen Zoetermeer de noodzaak van communicatie en samenwerking op handhavingsgebied niet duidelijk in.

8.6.2 Dialoog van leren

Van een dialoog van leren is in de case Zoetermeer geen sprake. Wat uit interviews naar voren komt is eerder het tegenovergestelde. Handhavers zijn tevreden over de huidige vorm van handhaven en zien samenwerking en overleg tussen handhavers onderling vooral als iets dat veel tijd kost en een grote druk legt op de handhavingscapaciteit van de dienst.

8.6.3 Competitie

Omdat er in de case niet als zodanig tussen handhavers samen wordt gewerkt is er van competitie geen sprake en voor zover dat wel zo zou zijn zou dit weinig negatieve gevolgen hebben omdat er nu eenmaal op een zelfstandige manier wordt gehandhaafd zonder daarbij geconfronteerd te worden met andere concurrerende handhavers. De enige vorm van competitie die binnen de case naar voren is gekomen is dat er met name in het verleden binnen de brandweer en politie bestond. Het ging hier dan om de verschillende stadsdelen die zich ten koste van elkaar zo goed mogelijk wilden profileren. Door een hernieuwde indeling en meer intern overleg binnen deze diensten is hier inmiddels niet langer sprake van.

8.6.4 *Omgang met fouten*

Hoewel de omgang met fouten een lastig onderwerp is om met respondenten over te spreken werd er wel toegegeven dat er af en toe fouten zijn gemaakt binnen het proces. Wat deze fouten waren werd vervolgens niet duidelijk. De respondenten delen de mening dat het maken van fouten nu eenmaal bij handhaving hoort en dat een specifieke manier van omgaan met deze fouten geen meerwaarde of verbetering voor de handhaving oplevert.

8.6.5 *Vertrouwen*

In de case komt niet naar voren dat handhavers elkaar wantrouwen. Het vertrouwen dat men in elkaar heeft is niet de grondslag voor het ontstaan van samenwerking en integratie van handhaving, maar betekent in de aanpak zoals in Zoetermeer vooral dat partijen erop vertrouwen dat iedereen zijn of haar handhavende taak vervult en dat het daardoor met de handhaving als geheel goed zal komen. Wat echter overeind blijft staan is de focus op de eigen taken en niet op het totale palet van handhavingsactiviteiten die op de horecasector gericht zijn.


8.7 *Leren in Zoetermeer*

De gemeente Zoetermeer maakt gebruik van een manier van handhaven waarbij er van overleg en samenwerking tussen handhavers bijna geen sprake is. In deze paragraaf zal er desondanks worden gekeken of, en zo ja hoe, er leergedrag tussen partijen optreedt. Hiervoor zal het geïntegreerde model van integrale handhaving als uitgangspunt worden gebruikt.

De niveaus van beleid en uitvoering zijn voor het grootste gedeelte nauw met elkaar verbonden. Binnen diensten als de brandweer, bouw- en woningtoezicht, het team milieu en de politie, hebben de mensen die op beleidsniveau actief zijn, ook vaak een uitvoerende controletaak. Andersom geldt dat signalen uit de praktijk goed hun weg naar het beleidsniveau weten te vinden vanwege de korte communicatielijnen.

De vijf fases uit het model worden, op de fase van oordeelsvorming na, redelijk nauw gevolgd door de verschillende handhavers. De enige fase waarin het er op lijkt dat er sprake zou kunnen zijn van licht leergedrag is de fase van signalering. Hier zijn het vooral de brandweer en bouw- en woningtoezicht welke elkaar op de hoogte houden als de ander iets ziet dat thuishoort in het handhavende takenpakket van de ander. Voor de overige fases geldt dat iedere partij hier zelf invulling aan geeft en hierbij geen contact of overleg heeft met een andere partij.

De vijf aspecten van leren zijn lastig te plaatsen aangezien het in de case gaat om een situatie waarin handhavers autonoom optreden en samenwerken eerder als een last beschouwen dan als meerwaarde voor het handhavingsproces als geheel. De communicatie tussen partijen is beperkt en vindt vooral plaats tussen de brandweer en bouw- en woningtoezicht. Een dialoog van leren ontbreekt evenals een gevoel van competitie tussen de handhavers. Over de omgang met fouten bleken respondenten zeer gesloten te zijn.



Het lijkt erop dat fouten worden gebruikt om zaken binnen de eigen organisatie te verbeteren maar niet voor de verbetering van de kwaliteit van handhaving als geheel.

8.8 *De kwaliteit van handhaving*

De kwaliteit van handhaving betekent het verbeteren van de signalerings- en sanctioneringsfase van de handhaving en het stroomlijnen van de handhaving naar de ondernemer toe. Als de case Zoetermeer naast deze definitie van de kwaliteit van handhaving wordt gelegd dan blijkt dat deze door de manier waarop in Zoetermeer met handhaving wordt omgegaan deze niet of nauwelijks verbetert.

In de signaleringsfase is te zien dat zoals eerder al gezegd brandweer en bouw- en woningtoezicht elkaar op de hoogte houden wanneer zij zaken signaleren die betrekking hebben op de ander. Voor wat betreft de andere handhavers en de gemeente gaat dit niet op. Zij vervullen hun eigen taak en daarmee houdt de bijdrage aan het handhavingsproces min of meer op. Als het om sanctioneren gaat dan blijkt eveneens dat er van enig overleg tussen partijen geen sprake is. Iedere partij legt bij een geconstateerde overtredingen eigen sancties op en stuurt deze wanneer dat nodig wordt gevonden door naar de afdeling juridische zaken van de gemeente.

Voor het tweede deel van de kwaliteit van handhaving, het stroomlijnen van de handhaving naar de ondernemer toe, geldt dat hier in de case door handhavers geen actie voor wordt ondernomen. Enkele respondenten noemden het gezamenlijk uitvoeren van controles (bijna) letterlijk een verspilling van kostbare tijd en hoewel dit voor de ondernemer een lastenverlichting van handhaving betekent wordt er vanwege de langere duur van geïntegreerde controles voor gekozen om individueel te blijven controleren. De manier waarop er in de gemeente Zoetermeer met handhaving wordt omgegaan biedt daardoor weinig aanknopingspunten voor het verbeteren van de kwaliteit van handhaving volgens de definitie zoals die in dit onderzoek wordt gebruikt.

8.9 *De case Zoetermeer: conclusie*

In de case lijkt de scheiding tussen het beleidsniveau en het uitvoerend niveau van handhaving geen invloed te hebben op het verloop van de handhaving. Doordat het handhavingsproces zich kenmerkt door de afwezigheid van samenwerking tussen handhavers is alleen de scheiding tussen beleid en uitvoering binnen de diensten zelf een issue. Dit is echter door herindeling en organisatorische vernieuwing uit de weg geruimd.

Als er naar de vijf fases van handhaving wordt gekeken dan blijkt dat deze, mede door de autonome invulling die aan de handhaving wordt gegeven, geen invloed hebben op de handhaving als geheel. Slechts in de fase van signalering is een vorm van samenwerking terug te vinden waarbij diensten met enige regelmaat contact met elkaar opnemen over geconstateerde zaken.



Voor de Zoetermeerse case, met de zelfstandige invulling die diensten aan hun handhavende taak geven, geldt dat de vijf aspecten van leren in beperkte mate terugkomen in de case zelf. De communicatie tussen partijen onderling is beperkt en lijkt het daarmee op zichzelf al lastig te maken voor het eventueel optreden van leergedrag. De dialoog van leren is in Zoetermeer afwezig. Respondenten zien samenwerken en leren vooral als een tijdslast die niet past binnen de bestaande handhavende taak. Van, het derde aspect, de competitie tussen partijen, is geen sprake. Door de sterke op zichzelf gerichte opstelling van handhavers is dit echter geen impuls om samen te werken en eventueel van elkaar te leren.

De omgang met fouten is een punt waar men in Zoetermeer weinig over kwijt wil. Hierover is het dan ook lastig iets te zeggen dat van toegevoegde waarde kan zijn aan de conclusie. Vertrouwen, het laatste aspect, is binnen de case aanwezig maar wordt net als competitie niet gebruikt om de samenwerking aan te gaan en mogelijk van elkaar te leren. Het vertrouwen dat partijen in elkaar hebben is dat iedereen zijn of haar taak naar behoren uitvoert en elkaar ook de ruimte laat om dit te doen.

De terughoudende opvatting over samenwerking tussen handhavers en het integreren van handhavingsactiviteiten zoals die in de case Zoetermeer overheerst lijkt terug te komen in de score die de case behaalt als het wordt vergeleken met het geïntegreerde model van integraal handhaven. Doordat handhavers sterk op hun eigen taak zijn gericht, komt samenwerking en de integratie van handhavingstaken niet goed van de grond. Een andere manier van redeneren zou de conclusie op kunnen leveren dat de afwezigheid van de aspecten van leren uit het model een slechte leersituatie zoals in Zoetermeer oplevert. Deze conclusie zou echter onjuist zijn, omdat er bewust voor is gekozen om iedere handhaver zijn eigen taak uit te laten voeren zonder daarbij samenwerking en afstemming van handhaving tot doel te verheffen.



Hoofdstuk 9 Cross case Analyse

9.1 Inleiding

In de voorgaande drie hoofdstukken zijn de cases Gouda, Rotterdam en de pilotcase Zoetermeer behandeld. In dit hoofdstuk zullen de drie cases naast elkaar worden gelegd en op basis van het conceptuele model van integrale handhaving uit hoofdstuk 4 worden vergeleken. Hiervoor worden de vijf aspecten van leren centraal gesteld. Per aspect zullen de drie cases worden vergeleken en zal er eveneens worden bekeken welke rol de niveaus en de fases van handhaving hierbij spelen. Ieder aspect zal af worden gesloten met een deelconclusie die op basis van de cases per aspect kan worden getrokken.

Na deze vergelijking wordt de kwaliteit van handhaving in de drie cases en de invloed die het integreren van handhavingsactiviteiten hierop heeft, besproken. Na de behandeling van het leergedrag en de invloed op de kwaliteit van handhaving zal het derde deel van de cross case analyse bestaan uit de aanvullende observaties die met betrekking tot integrale handhaving uit de cases naar voren komen, maar welke niet als zodanig in het conceptuele handhavingsmodel naar voren komen.

9.2 De vijf aspecten van leren

In deze paragraaf worden de aspecten van leren op een rij gezet waarbij per aspect de drie cases zullen worden behandeld. De drie cases zullen afzonderlijk kort worden samengevat waarna er tot een slotsom worden gekomen.

9.2.1 Communicatie

Het aspect communicatie lijkt een belangrijke rol te spelen als het gaat om leren en de integratie van handhavingsactiviteiten. In de situaties waar redelijk tot veel gecommuniceerd wordt (Gouda en delen van Rotterdam) verloopt de samenwerking immers beter dan in de cases Zoetermeer, waar veel minder gecommuniceerd wordt. Uit de Goudse case komt naar voren dat er veel wordt gecommuniceerd en dat de communicatie zowel binnen het beleids- en uitvoerend niveau als tussen de beide niveaus goed verloopt. Als het gaat om de beleidsfase is er veel overleg in de vorm van de kwaliteitskring Veilig Uitgaan, het horecaoverleg en de werkgroep Tegenstrijdige regelgeving. In de signaleringsfase van de handhaving nemen handhavers contact met elkaar op wanneer zij overtredingen constateren tijdens individuele controles. Ook worden gezamenlijke controles in overleg met elkaar gepland en geëvalueerd. Wat wel opvalt is dat landelijke handhavers als de Belastingdienst en de Voedsel en Waren Autoriteit niet bij de communicatie worden betrokken. Zij vervullen hun handhavende taak en tonen voor de rest weinig bemoeienis met het handhavingsproces. Als het gaat om sanctionering wordt er door brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst, geprobeerd om tijdens gezamenlijke controles met de ondernemer tot een geïntegreerde sanctie te komen. Dit om meer 'klantgericht' te werken. Soms blijkt dit vanwege bestaande wet- en regelgeving echter lastig uitvoerbaar te zijn.



Rotterdam laat eveneens een beeld zien waarin veel wordt gecommuniceerd. In de eerste plaats in overlegsituaties als het collegeteam veilig, het deelgemeentelijk overleg, overleg tussen de verschillende diensten en overleg binnen deelgemeenten. Naast deze georganiseerde communicatie is er met name tussen de diensten onderling dagelijks contact. De communicatie is zowel op het beleidsniveau als op uitvoerend niveau (tussen controleurs) intensief te noemen. Er is vooral veel overleg en communicatie over het handhavingsbeleid op gemeentelijk en deelgemeentelijk niveau en de signalering van overtredingen (bijvoorbeeld het signaaltoezicht). Wat opvalt is dat het contact tussen de handhavers en gehandhaafden stroef verloopt binnen de case, en zich kenmerkt door spanning en verdeeldheid. Op uitzonderingen na is men niet of nauwelijks op de hoogte van wat er onder ondernemers speelt en hoe deze de handhaving ervaren. Ook is er in de Rotterdamse case minimaal contact met landelijke opererende handhavers als bijvoorbeeld de Voedsel en Waren Autoriteit. Zij nemen af en toe deel aan gecoördineerde acties maar staan voor de rest los van het handhavingsproces. Voor wat betreft de fase van sanctionering geldt dat er wel plannen zijn om deze meer op elkaar en de ondernemer af te stemmen, maar vooralsnog vormen de hiervoor benodigde inspanning en bestaande wet- en regelgeving belangrijke barrières.

De case Zoetermeer staat haaks op de twee eerste cases aangezien men er hier niet voor heeft gekozen om integraal te handhaven en de handhavende taken door de verschillende handhavers zelfstandig uit te laten voeren. In de case komt in feite slechts communicatie tussen de brandweer en bouw- en woningtoezicht naar voren als het gaat om de signalering van overtredingen. Dit contact kent echter geen regelmaat en leidt niet tot verdere samenwerking tussen diensten. Ook het contact met landelijke handhavers is in Zoetermeer afwezig. Zij vervullen hun taak los van de gemeente en staan niet in verder contact met elkaar. Voor het overige geldt dat de communicatie binnen de case vooral afwezig is. Partijen kennen elkaar niet goed en lijken hier ook weinig voor te voelen omdat zij hun handhavende taak immers zelfstandig uitvoeren. Dat zorgt er ook voor dat hier niet goed wordt samengewerkt en al helemaal niet van elkaar wordt geleerd.

De rol van communicatie, als het gaat om leren in het proces van integrale handhaving, lijkt zeer belangrijk te zijn. Waar er samenwerking plaatsvindt tussen handhavers en waar men wil werken aan een integratie van handhaving is communicatie een zeer belangrijke randvoorwaarde. Zonder communicatie ontstaat er een situatie waarin handhavers niet van elkaars activiteiten op de hoogte zijn en hier dus ook geen rekening mee kunnen houden bij het uitvoeren van hun eigen handhavende taken. Het leergedrag tussen partijen lijkt daarmee sterk afhankelijk te zijn van de intensiteit van de communicatie binnen het proces. Pas wanneer men goed op de hoogte is van wat de andere handhavers in het proces doen wordt er geleerd. Dit heeft tijd nodig en daarvoor is het ook belangrijk om communicatie te stimuleren en er door middel van vaste overlegsituaties voor te zorgen dat communicatie blijft gehandhaafd. Naast formele communicatie in de vorm van overleg is ook vooral de dagelijkse communicatie tussen handhavers zeer belangrijk. Hierdoor blijft informatie up-to-date en kan er snel op ontwikkelingen in worden gesprongen wanneer deze zich voordoen. De integratie van handhaving blijkt namelijk ook vaak een ad hoc karakter te hebben wat betekent dat een besluit tot integratie pas op een laatste moment kan worden genomen als er bijvoorbeeld sprake is van een overtredingen of van overlast.

9.2.2 Dialoog van leren

Wanneer het gaat om de dialoog van leren wordt in het geval van de Goudse case duidelijk dat deze aanwezig kan zijn zonder dat dit door betrokken partijen als zodanig wordt ervaren. In Gouda wordt er door handhavers en gehandhaafden overlegd om elkaar op de hoogte te houden van lopende zaken en ervaringen uit de afgelopen periode. Partijen geven tevens aan dat zij hun eigen handelen op basis van deze overlegsituaties aanpassen. Vooral brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst geven aan in de afgelopen jaren door de ontstane samenwerking veel handhavingsactiviteiten af te hebben gestemd. Wat opvalt is dat het vooral de fases van beleidsvorming, signalering en sanctionering zijn (de fases waarin het meeste wordt samengewerkt) waar men (onbewust) van elkaar leert. Bij actoren die (ook) op beleidsniveau functioneren lijkt het besef van het nut dat leren voor de integratie van handhaving kan hebben wel aanwezig.

In de Rotterdamse case lijkt het besef van een dialoog van leren met name op beleidsniveau sterk aanwezig te zijn. Een goed voorbeeld hiervan wordt gevormd door het overleg dat er is tussen de staf van de brandweer, dS+V en de DCMR waarbij knelpunten en verschillende opvatting over de handhaving tussen de drie diensten uit worden gesproken. Een ander goed voorbeeld wordt gevormd door het signaaltoezicht waarbij er door de diensten gezamenlijke controlelijsten op zijn gesteld die het voor andere handhavers mogelijk maken ook voor een ander waar te nemen. Het feit dat dit leergedrag geldt voor het beleidsniveau betekent niet dat er in het hele handhavingproces sprake is van een duidelijke dialoog van leren. Op uitvoerend niveau is het wel zo dat controleurs bijvoorbeeld wel dingen van elkaar overnemen, maar dat in principe meer ad hoc en spontaan dan dat hier een speciaal traject van leren voor in is gezet.

De dialoog van leren is, vanwege het zelfstandige karakter van de handhaving, afwezig in Zoetermeer. Men kiest er binnen de case vanwege de tijd die dit kost bewust voor om niet samen te werken waardoor de mogelijkheid om van andere handhavers te leren verdwijnt. De dialoog van leren speelt in het geval van de case Zoetermeer geen rol.

Kijkende naar de drie cases lijkt het erop dat de aanwezigheid van een dialoog van leren waarin handhavers op een constructieve manier informatie met elkaar delen en met elkaar samenwerken, voor leergedrag zorgt. Zowel in de cases Gouda en Rotterdam is er een dialoog op gang gebracht tussen handhavers om informatie met elkaar uit te wisselen en op basis hiervan het eigen handelen aan te passen of in ieder geval vanuit een breder perspectief te gaan handhaven. Dit laatste lijkt essentieel te zijn voor het slagen van de dialoog van leren. Het uitwisselen van informatie is een eerste maar het aanpassen van het eigen handelen of eigen perspectieven door de partijen maakt dat de dialoog een dialoog van leren kan worden genoemd. Hoewel er in de case Zoetermeer geen dialoog is en ook geen leergedrag optreedt kan er niet worden geconcludeerd dat de afwezigheid van een dialoog direct betekent dat er niet geleerd kan worden. In Zoetermeer is er namelijk bewust voor gekozen om niet samen te werken in de handhaving waardoor een dialoog van leren vanzelfsprekend ook niet van de grond komt. Al met al is het bestaan van een dialoog van



leren te zien als een positieve voorwaarde voor leergedrag. Het feit dat handhavers onderling de dialoog aangaan en zichzelf hierdoor ook kunnen en willen verbeteren is de meerwaarde die een dialoog van leren aan de integratie van handhaving kan leveren.


9.2.3 *Competitie*

Binnen de Goudse case was er in het verleden wel enigszins sprake van competitie. Vooral tussen de politie en de gemeenten. Door middel van samenwerking en veelvuldig communiceren staan alle neuzen dezelfde kant op. De partijen luisteren naar elkaar en proberen gezamenlijk tot een veilige situatie in de stad te komen. Ze hebben een gemeenschappelijk doel: een veilige stad. Samen proberen ze dit doel te behalen en voor competitie is daarom geen plaats. De betere samenwerking leidt dus tot een integratie van de manier van werken maar ook tot meer klantgerichtheid naar de ondernemers toe.

De Rotterdamse situatie laat ook geen competitie tussen handhavers zien. Bij sommige deelgemeenten werken de handhavende partijen wel samen, maar bij andere is dit minder of helemaal niet het geval. Wanneer de handhavers samenwerken is er geen sprake van competitie omdat ze allen een gezamenlijk doel hebben. Als er niet samengewerkt wordt betekent dit niet dat men dingen ten koste van elkaar gaat doen of dat men beter wil zijn dan de ander. Men heeft het druk genoeg met de eigen activiteiten en wil niet concurreren met de ander. In de situatie waar wel samengewerkt wordt zijn de activiteiten meer geïntegreerd dan bij een zelfstandige benadering. Ook zorgt samenwerking voor een meer klantvriendelijke benadering van de horecaondernemers.

In Zoetermeer was er enkele jaren geleden nog sprake van competitie binnen enkele partijen. Zowel bij de politie als bij de brandweer was er intern een concurrentiestrijd gaande. Na een herindeling en reorganisatie bij beide partijen is dit verholpen. Er wordt dan wel niet gesproken over een gezamenlijk doel, toch wil elke partij in ieder geval zorgen dat de regels die onder de eigen bevoegdheid vallen wel worden nageleefd. Elke partij zorgt dus voor een stukje van de totale veiligheid in de stad. Daarom werken de partijen elkaar ook niet tegen. Ze zijn ervan bewust dat elke handhaver op de eigen manier probeert een stukje veiligheid te verzorgen. Alles bij elkaar moet dit leiden tot een veilige stad. Het zelfstandig werken zorgt niet voor een lerende werking tussen partijen en ook naar de ondernemer toe komt dit niet zo klantvriendelijk over als in bijvoorbeeld de gemeente Gouda.

Bij geen van de drie gemeenten die onderzocht zijn is er dus op dit moment sprake van competitie tussen partijen. Hoewel de samenwerking in de ene gemeente beter is dan in de andere treedt competitie niet op. De reden hiervoor is dat in alle onderzochte gemeenten men zich er van bewust is dat elke partij bezig is om veiligheid te creëren op de eigen manier. De manier om tot een veilige horecabestand te komen verschilt dus. In Gouda is bijvoorbeeld sprake van een nauwe samenwerking en een gemeenschappelijk doel, terwijl in Zoetermeer de partijen meer afzonderlijk functioneren. In Rotterdam verschilt de samenwerking per deelgemeente. Dat heeft geen consequentie voor competitie. In alle gemeenten heerst de gedachte dat iedereen zijn steentje kan en moet bijdragen. Daarom werken de partijen elkaar niet tegen en



gaan de werkzaamheden ook niet ten koste van elkaar. Wel is het zo dat de partijen die samenwerken een meer geïntegreerde manier van werken hebben en een klantvriendelijkere opstelling naar de openbare instellingen.

Competitie treedt als afzonderlijk aspect in geen van de gemeenten op en daarom is het ook moeilijk om uitspraken te doen over de invloed van competitie. Toch blijkt uit de situatie van Gouda in het verleden dat de competitie tussen politie en gemeente daar zorgde voor een afzonderlijke benadering waar zeker niet van elkaar geleerd werd. Nu er daar geen sprake is meer van competitie en er wel van samenwerking wordt er wel degelijk van elkaar geleerd. Echter hoeft een afwezigheid van competitie niet te leiden tot samenwerking. In enkele gevallen van de Rotterdamse case en in de case Zoetermeer is er geen sprake van competitie maar ook niet van samenwerking en daarmee leergedrag.

9.2.4 Omgang met fouten

Het aspect van de omgang met fouten is in alle drie de cases niet duidelijk naar voren gekomen. De omgang met fouten speelt dan ook geen rol in het optreden van leergedrag in het kader van de integratie van handhaving.

Zowel in Gouda, Rotterdam en Zoetermeer gaven respondenten te kennen dat er fouten zijn en worden gemaakt. Echter waren zij terughoudend om verder te vertellen over deze fouten en werd te kennen gegeven dat deze fouten en de afhandeling ervan geen bijzondere invloed hebben gehad op de invulling van het handhavingsproces. Op het aspect van de omgang met fouten moet er dan ook geconcludeerd worden dat de rol hiervan in het optreden van leergedrag niet duidelijk te omschrijven is en daardoor ook niks kan zeggen over het al dan niet optreden van leergedrag.

9.2.5 Vertrouwen

Door veel overleg en een nauwe samenwerking is het vertrouwen binnen de Goudse case groot. Het vertrouwen is niet alleen aanwezig tussen de handhavers onderling, ook tussen de handhavers en de gehandhaafden is vertrouwen aanwezig. Ook het feit dat vrijwel iedereen elkaar kent is erg belangrijk. Men loopt gemakkelijk bij elkaar binnen en kan zaken sneller doorspelen aan elkaar. Dat is vooral belangrijk in de signaleringsfase. Maar ook zorgt het persoonlijk contact ervoor dat de partijen tijdens controles ook een keer voor elkaar kijken omdat ze weten dat dit andersom dan ook gebeurt.

In Rotterdam blijkt ook dat er een relatie tussen samenwerking en vertrouwen bestaat. Partijen die veelvuldig samenwerking (brandweer, DCMR, dS+V) vertrouwen elkaar meer dan partijen die dit niet doen. Toch vertrouwen partijen die zelfstandig werken elkaar ook nog wel. Men gaat er vanuit dat iedereen doet wat men moet doen en dat men elkaar ook inlicht wanneer dat nodig is. Bij de intensievere samenwerking tussen de drie genoemde partijen vertrouwt men er op dat andere partijen compleet voor elkaar waarnemen. Dit is een voordeel voor de handhavers, omdat de signalerende functie versterkt wordt. Men krijgt ook buiten de eigen controles om informatie over mogelijke overtredingen. Het komt (op



papier) ook de gehandhaafden ten goede, aangezien zij te maken krijgen met minder controles. Wat echter is gebleken is dat ondernemers een geïntegreerde actie ook als een intimiderend en storend element in de handhaving kunnen ervaren. Het vertrouwen tussen de horecaondernemers en de handhavende instellingen is dan ook een problematisch punt in de Rotterdamse case. Een gebrek aan communicatie is hiervan de oorzaak. Het wantrouwen tussen beide partijen zorgt ervoor dat men vooral zelfstandig werkt en dat er niet gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht.

Dat de partijen in Zoetermeer vooral afzonderlijk werken betekent niet dat er geen vertrouwen is tussen hen. Men vertrouwt er vooral op dat iedereen de eigen taken op een goede manier uitvoert. Als iedereen zijn stukje van de puzzel invult dan zal het plaatje als geheel ook wel in orde komen, dat is de gedachte die in deze case leeft. Ook als men iets doorgeeft aan een andere partij vertrouwt men er op dat de andere partij verder actie onderneemt.

Concluderend kan er gezegd worden dat vertrouwen kan leiden tot een groter lerend vermogen en in sommige gevallen een meer geïntegreerde manier van werken. De respondenten meldden dat zij wanneer ze meer vertrouwen in elkaar hebben, ze bereid zijn om meer informatie met elkaar te delen. Dit verbreedt het inzicht bij de andere partijen en kan leergedrag tot gevolg hebben. Meer inzicht kan er immers voor zorgen dat mensen situaties beter begrijpen om vervolgens bepaalde fouten niet meer te maken. Verder versterkt vertrouwen en samenwerking elkaar en dat leidt ertoe dat in twee van de drie cases (Gouda en Rotterdam) men de werkzaamheden meer op elkaar afstemt en integreert. Vervolgens wordt er ook meer van elkaar geleerd. Daarnaast speelt vertrouwen in de signalerende fase een grote rol. In alle cases valt namelijk te zien dat wanneer men een andere partij vertrouwt, dat ook men deze ook sneller inlicht wanneer er problemen zijn op het desbetreffende gebied. Wantrouwen daarentegen leidt ertoe dat partijen vooral afzonderlijk te werk gaan en dus niet van elkaar leren. Vertrouwen is daarom ook van groot belang voor samenwerking en de kwaliteit van integrale handhaving.

9.3 *De kwaliteit van handhaving*

In hoofdstuk 3 is de kwaliteit van handhaving gedefinieerd als de signalering en sanctionering van overtredingen door handhavers en ten tweede de stroomlijning van handhavingsactiviteiten naar de ondernemer toe.

Voor wat betreft de signaleringsfase lijkt leren tussen handhavers een belangrijke rol te kunnen spelen. Doordat met name gemeentelijke diensten met elkaar samenwerken en op basis hiervan hun eigen handelen vorm geven ontstaat er een aanzienlijke verbetering in de signaalfunctie binnen het handhavingproces. In Gouda komt dit tot uitdrukking in de intensieve communicatie tussen handhavers en in Rotterdam is er door de invoering van signaaltoezicht een grote stap gezet in het verbeteren van de kwaliteit van de handhaving.



Het verbeteren van de sanctionering, een fase van handhaving die zich vaak kenmerkt door een grote fragmentatie, lijkt minder beïnvloedbaar te zijn. Hoewel er in Gouda door brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst wel wordt geprobeerd wordt om sancties op elkaar af te stemmen blijft de verwerking van overtredingen in een en dezelfde sanctie vooral in het kader van wet- en regelgeving die dit niet toelaat, een lastig punt. Leergedrag tussen partijen vormt hier dan ook geen middel om tot een verbetering van de sanctionering te komen. Uit de case Rotterdam werd duidelijk dat er naast de wettelijke beperkingen ook praktische beperkingen aan deze afstemming kleven. Hoewel het velen wel een interessant verbeteringspunt lijkt, levert het integreren van sancties volgens respondenten, op organisatorisch vlak veel problemen op vanwege gevestigde structuren en gewoonten.

Het stroomlijnen van handhavingsactiviteiten, als laatste, lijkt vooral te verbeteren door de aanwezigheid van leergedrag als het gaat om de handhaving die door gemeentelijke diensten wordt uitgevoerd. De afdelingen brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst weten er door hun samenwerking in Gouda en Rotterdam voor te zorgen dat de complexiteit en de tijd van de handhaving voor de ondernemer sterk vermindert. Een opvallende observatie die hierbij wordt gedaan is dat ondernemers een geïntegreerde actie van handhavers vanwege de omvang ervan niet altijd waarderen, terwijl een integratie van handhavingsactiviteiten juist een verbetering van de 'klantgerichtheid' van handhaving zou moeten betekenen. Wat daarnaast opvalt is dat de landelijke handhavers als de VWA, de Douane en de Belastingdienst, op enkele controles na, niet in dit proces mee worden genomen. Voor de toekomst van integrale handhaving zou dit eventueel een punt van aandacht kunnen zijn.

9.4 Aanvullende aspecten van leren

Buiten het model om zijn nog een aantal andere, aanvullende, aspecten naar voren gekomen die zeker een bijdrage lijken te leveren aan leren en de kwaliteit van handhaving. In twee van de drie gemeenten (Gouda en Rotterdam) zijn van dit soort aspecten naar voren gekomen. Het eerste aspect betreft persoonlijk contact. Zowel in Gouda als in Rotterdam blijkt dat persoonlijk contact een belangrijk aspect is voor leren. Persoonlijk contact speelt met name een rol op het gebied van communicatie, vertrouwen en competitie.

Wanneer men elkaar beter en langer kent is men sneller geneigd om met elkaar te communiceren. Zo loop je sneller bij iemand langs die je goed kent en stuur je deze persoon ook makkelijker een e-mail. Ook kan het vaak voorkomen dat je personen en/of partijen eerder buiten formele bijeenkomsten spreekt. Dit leidt ertoe dat men meer van elkaar weet en dat men ook beter van elkaars activiteiten op de hoogte is. Ervaringen worden makkelijker gedeeld en dat heeft een lerende uitwerking. Ook worden zaken sneller doorgegeven wanneer de partij aan wie het doorgegeven moet worden bekend is.

Als tweede leidt de goede band en een lange werkrelatie ertoe dat mensen elkaar gaan vertrouwen. Men weet immers wat ze aan elkaar hebben en zijn bereid ook werk aan een ander over te laten. Ze vertrouwen er dan op dat het werk goed gebeurt en het komt dan ook voor dat ze op den duur werk voor anderen gaan doen.



Persoonlijk contact zorgt er ook voor dat men sneller samenwerkt omdat men die mensen immers kent. Samen probeert men het gezamenlijke doel te bereiken en men opereert niet meer ten koste van elkaar. Het vertrouwen zorgt ervoor dat partijen geloven dat andere partijen ook alles in het werk zullen stellen om problemen op te lossen en te voorkomen. In zowel de Goudse case als de Rotterdamse case komt naar voren dat het persoonlijk contact dat binnen handhaving een rol speelt. Het lijkt er dan ook op dat persoonlijk contact, zij het niet genoemd in het theoretisch kader, een belangrijk aspect is voor wat betreft de kwaliteit van integrale handhaving.

Het tweede aspect dat in het onderzoek naar voren is gekomen is transparantie. In Gouda bleek dat wanneer er duidelijkheid en inzicht bestond over de taken en werkzaamheden van andere partijen dat dit de samenwerking kan versterken. Men kent bijvoorbeeld de planning en werkwijze van andere partijen en kan daar op inspelen. Daarnaast ontstaat er een beter inzicht in de problematiek waar andere partijen mee te maken hebben en dit kan dienen als stimulans om ervaringen met elkaar te delen en de onderlinge samenwerking te versterken.

Wat op het punt van transparantie wel gezegd dient te worden is dat er in zowel de Rotterdamse als Zoetermeerse case weinig signalen naar boven kwamen die wezen op transparantie zijnde een factor die van invloed is op de kwaliteit van handhaving. Er valt daarom ook helaas geen algemene conclusie te trekken over de rol die transparantie heeft met betrekking tot lerend gedrag en de kwaliteit van integrale handhaving.

9.5 *Beantwoorden van deelvragen*

Nadat in hoofdstuk 2 de eerste twee deelvragen uit dit onderzoek zijn beantwoord en de beantwoording van de derde deelvraag in hoofdstuk 3 is het, na de analyse en vergelijking van de empirische gegevens uit de drie onderzochte cases, tijd om de aandacht te richten op de laatste drie deelvragen van dit onderzoek te weten:

- Hoe wordt samenwerking in multidisciplinaire handhavingsteams vormgegeven?
- In welke mate wordt er in de handhavingspraktijk door actoren van elkaar geleerd?
- Welke aanpassingen kunnen er worden gedaan om leren in de praktijk van het handhaven te versterken?

Wanneer deze drie deelvragen zijn beantwoord zal er in het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 10, op basis van de antwoorden op de zes deelvragen een antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag binnen dit onderzoek. Voordat het echter zo ver is wordt er eerst stilgestaan bij het beantwoorden van de vierde, vijfde en zesde deelvraag.



9.5.1 Hoe wordt samenwerking in multidisciplinaire handhavingsteams vormgegeven?

In de Goudse case wordt de samenwerking in multidisciplinaire teams vooral vormgegeven door de brandweer, de milieudienst en bouw- en woningtoezicht. Wanneer deze drie partijen gezamenlijk een controleactie houden kan dit worden gezien als een multidisciplinair handhavingsteam. Tijdens deze controles worden de horecaondernemers door de drie diensten gezamenlijk bezocht en wordt er ter plaatse door alle partijen gecontroleerd. De partijen controleren “hun eigen zaken”, maar omdat ze zo vaak samenwerken weten ze ook sneller zaken van een andere partij waar te nemen en deze door te spelen. Verder wordt de samenwerking bevorderd omdat er vooraf een bespreking is waar de partijen aangeven waarop er gecontroleerd gaat worden. Wanneer men vaak met elkaar op pad gaat weet men ook meer van elkaars werkzaamheden wat tot een grotere signalerende functie leidt. Dit geldt overigens ook wanneer de partijen afzonderlijk op pad gaan.

In Rotterdam zijn er twee verschillende multidisciplinaire handhavingsteams te onderscheiden. Als eerste is er de nauwe samenwerking tussen brandweer, DCMR en bouw- en woningtoezicht (dS+V). Meerdere malen per maand gaan de drie diensten met elkaar op controle. Daarbij controleert iedere dienst hun eigen punten. Ook hier treedt de situatie op dat wanneer partijen langer samenwerken en elkaar beter kennen dat ze ook steeds meer van elkaars werkzaamheden afweten. Dat betekent ook dat partijen sneller voor elkaar waar kunnen nemen. Dit wordt in Rotterdam nog verder versterkt door het signaaltoezicht. Omdat een partij de checklisten (van drie partijen) afneemt weet ze nog beter wat de controlepunten van de andere partijen zijn.

De grote integrale controles in Rotterdam, die een aantal keer per jaar plaatsvinden, zijn ook te definiëren als een controle van een multidisciplinair handhavingsteam. Bij deze controles worden verschillende partijen, waaronder ook landelijke partijen als de VWA en de Douane, uitgenodigd door de deelgemeente voor een grootschalige controle (voor een totaaloverzicht zie tabel 2). De samenstelling van het handhavingsteam verschilt per actie, omdat niet alle partijen dezelfde prioriteit of capaciteit hebben om aan de acties deel te nemen. Maar meestal gaan bijna alle partijen wel mee. In principe handhaaft iedere deelnemer aan de gezamenlijke controle op de eigen handhavende taken. Het uitgangspunt bij deze geïntegreerde controles is dan ook niet om voor elkaar waar te nemen maar om ervoor te zorgen dat de slagkracht van de handhaving (vooral met het oog op de probleemgevallen) een impuls krijgt en de ondernemer aan de andere kant minder tijd kwijt is aan controles.

In de case Zoetermeer is er geen sprake van een multidisciplinair handhavingsteam. Men controleert enkel en alleen de eigen zaken en gaat zelden met andere handhavers op pad. De enkele keren dat dit gebeurt is bij een evenement. Wanneer een bijvoorbeeld een groot dansfeest is met vele duizenden bezoekers dan werken partijen als de politie, brandweer en de gemeente samen. De samenwerking houdt echter niet meer in dat er van tevoren wordt bepaald wat er door welke partij gecontroleerd wordt, maar gaat niet



daadwerkelijk samen op pad. Iedere partij controleert op het moment dat het de desbetreffende partij het best uitkomt.

Samenvattend kan er gezegd worden dat er vooral in de gemeenten Rotterdam en Gouda sprake is van multidisciplinaire teams. Een permanent team wordt in beide gemeenten gevormd door de brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst. Zij staan in intensief contact met elkaar en zij vaak goed op de hoogte van de taken van de overige twee diensten. Opvallend daarbij is dat de partijen gezamenlijk op pad gaan maar vooral controleren op de eigen punten. Wel weten de partijen elkaar te vinden wanneer zij iets zien wat buiten de eigen activiteiten valt. Omdat partijen samen op pad gaan, raken ze vertrouwd met elkaars taken, werkwijzen en met de personen die controleren. Dat maakt het makkelijker om zaken te zien voor andere partijen en ook om ze meteen door te spelen aan de juiste personen. Het enige dat naar voren is gekomen uit de verzamelde informatie is dat de werktijden van verschillende partijen nog wel eens verschillen. Zo heeft de brandweer bijvoorbeeld meer tijd nodig tijdens een inspectie dan de milieudienst. Dit kan leiden tot irritaties maar voorlopig is dit nog niet op grote schaal waar te nemen.

Als het gaat om teams met een grotere omvang zoals die in de case Rotterdam naar voren zijn gekomen dan valt vooral het niet permanente en uitvoeringsgerichte karakter van deze teams op. De samenwerking richt zich op de gezamenlijke controle van horecagelegenheden om zo niet alleen de handhaving naar de ondernemer te beperken maar ook de slagkracht van de handhavingscontroles te vergroten. Doordat handhavende instanties samen controleren kunnen er in het geval van overlast snel maatregelen worden genomen. Een voorbeeld hiervan is de participatie van Eneco in de Rotterdamse case (paragraaf 7.3), welke er met het afsluiten van energie (als daar een grond voor is) kan zorgen voor een snelle oplossing voor de bestaande overlast. Op die manier hoeft er niet te worden gewacht met sluiten totdat overtredingen met een langer sanctioneringstraject (bijvoorbeeld brandveiligheid of milieu-eisen) hun sanctie rond hebben.

Het blijft echter een gegeven dat samenwerking op papier nog zo goed vorm kan worden gegeven, wanneer de juiste invulling door partijen ontbreekt heeft de samenwerking op zichzelf ook weinig nut. Partijen zullen de wil moeten tonen om met elkaar samen te willen werken en ook in moeten zien dat samenwerking de kwaliteit van integrale handhaving kan verbeteren.

Vertrouwen en persoonlijk contact voor een goede verstandhouding zijn daarom van essentieel belang bij de samenwerking en leren in multidisciplinaire teams (zie ook paragraaf 9.5.2). Wanneer men iets doorgeeft maakt het niet zoveel uit van wie dit komt of naar wie dit gaat, het belangrijkste is dat de partijen elkaar op de hoogte houden en dat komt de samenwerking alleen maar ten goede.

9.5.2 In welke mate wordt er in de handhavingspraktijk door actoren van elkaar geleerd?

De eerste case (Gouda) laat een situatie zien waarbij vooral van elkaar geleerd wordt door middel van communicatie. Vele formele overlegvormen maar ook het feit dat veel mensen bij elkaar naar binnen lopen of simpel de telefoon pakken leidt ertoe dat men wel degelijk van elkaar leert. Er wordt naar elkaar



geluisterd en de partijen proberen gezamenlijk tot een veilig horecabestand te komen. Hoewel er niet bewust sprake is van een dialoog van leren vindt er bijvoorbeeld wel afstemming van activiteiten en plannen plaats om zodoende beter samen te kunnen werken. Zeker op beleidsniveau is er steeds meer sprake van coördinatie en afstemming van plannen en werkwijzen zodat dubbel werk wordt voorkomen. Verder weet men door veel communicatie elkaar makkelijker te vinden als er tijdens controles iets tegen wordt gekomen dat tot het takenpakket van een andere handhaver behoort.

Naast communicatie is ook vertrouwen van belang. Wanneer partijen samen op pad gaan vertrouwen zij erop dat de andere partijen doen wat ze moeten doen, maar ook dat ze hun ogen openhouden voor zaken die buiten hun eigen takenpakket vallen. Als iedereen dit doet, wordt de kans op het opsporen van overtredingen veel groter. Wanneer men erop vertrouwt dat een andere partij dit doet dan is men zelf ook sneller bereid om voor andere partijen waar te nemen.

Hoewel er van elkaar geleerd wordt, betekent dit niet dat men ook het eigen handelen aanpast. Partijen blijven zich vooral met de eigen zaken bezighouden maar houden wel rekening met andere partijen. Toch zijn ze door het vele samenwerken en het delen van ervaringen en inzichten zich wel meer bewust van de werkzaamheden van andere waardoor ze sneller zaken opmerken die voor andere partijen interessant zijn.

De Rotterdamse situatie laat vooral bij de partijen die nauw samenwerken (brandweer, DCMR en dS+V) een lerende werking tussen deze partijen zien. Omdat er veel contact is tussen beide en dan met name op het gebied van signalering (en signaaltoezicht in het bijzonder) weten de partijen precies van elkaar waar op gecontroleerd wordt. Tijdens een controle kijkt de brandweer dus als het ware ook door de ogen van de DCMR. Dit vergroot het vermogen om overtredingen te signaleren. Hoewel handhavers zich blijven concentreren op de eigen handhavende taak, is er dan ook toch een ontwikkeling zichtbaar waarbij handhavers hun blik verruimen.

Ook op beleidsniveau wordt er in Rotterdam van elkaar geleerd. De mate van leren verschilt echter wel per deelgemeente. Deelgemeenten die nauw samenwerken met andere handhavende instanties als brandweer, dS+V en DCMR maken samen steeds meer aan het begin van het jaar een activiteitenlijst of een pandenlijst. Het idee hiervan is dat er dan gezamenlijke controles kunnen plaatsvinden zodat er niet onnodig dubbel werk wordt verricht. De te controleren instelling hoeft daardoor bijvoorbeeld maar een keer aangeschreven te worden en is zelf ook minder tijd kwijt aan het hoeven te doorlopen van controles.

Verder wordt er geleerd op het niveau van de stad Rotterdam zelf. De beleidsmakers op stadsniveau hebben contact met de handhavende partijen die op de straat lopen en geven de mogelijkheid tot inspraak. Zo kan men erachter komen of het gestelde beleid ook daadwerkelijk in de praktijk werkt. Het commentaar van de uitvoerders (en vooral de evaluatie van de uitvoerders) dient als input voor het nieuw te maken beleid.



De gemeente Zoetermeer blijft een beetje achter bij de andere gemeenten op het gebied van leren. Omdat de partijen afzonderlijk op pad gaan en geen overleg met elkaar voeren worden er dus ook geen ervaringen en inzichten met elkaar gedeeld. Er wordt in deze case dan ook niet door partijen van elkaar geleerd.

Het is opvallend om te melden dat vooral lokale partijen met een handhavende taak (brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst) van elkaar leren. Omdat deze in de twee eerste cases (Gouda en Rotterdam) steeds meer en intensiever samenwerken worden hun werkzaamheden ook transparanter. Dat houdt in dat iedereen beter van elkaar op de hoogte is. Dit leidt vervolgens weer tot een verbetering van de signaalfunctie die de handhavers voor elkaar kunnen vervullen. Ook valt op te merken dat de partijen hun eigen werkwijzen ondanks de samenwerking met andere handhavers niet drastisch aanpassen. Er wordt wel voor andere partijen waargenomen, als dat kan, maar de primaire taak blijft het handhaven en controleren van de eigen punten. Een uitzondering daarop is het signaaltoezicht.

Op beleidsniveau leidt communicatie vooral tot het afstemmen van plannen en activiteiten. Handhavers hebben overleg om zodoende dubbel werk te voorkomen en proberen bezoeken op elkaar af te stemmen. Ook leidt communicatie ertoe dat informatie sneller tussen partijen uitgewisseld kan worden. Zowel op horizontaal niveau (beleidsmakend – beleidsmakend) als op verticaal niveau (uitvoerend – beleidsmakend). Vertrouwen en een goede verstandhouding met daarbij persoonlijk contact zijn daarom van essentieel belang bij de samenwerking in multidisciplinaire teams. Vertrouwen tussen handhavers zorgt ervoor dat deze extra opletten en zich echt in willen zetten voor de ander.

9.5.3 Welke aanpassingen kunnen er worden gedaan om leren in de praktijk van het handhaven te versterken?

Ondanks het feit dat de richting van het onderzoek naar integrale handhaving voornamelijk een descriptief karakter heeft, is het doel van de zesde en laatste deelvraag prescriptief van aard. In het onderzoek, en met name tijdens de vele interviews met respondenten, zijn er verschillende zaken de revue gepasseerd die in de huidige handhavingssituaties niet (voldoende) vorm zijn gegeven maar die op zichzelf wel leren binnen een handhavingproces zouden kunnen versterken.

Bij het doen van aanbevelingen over aanpassingen in het leerproces zal er onderscheid worden gemaakt tussen aanpassingen als het gaat om een verbetering van de condities voor leren en aanpassingen om de hoeveelheid kennis waarvan kan worden geleerd te vergroten. Deze tweedeling verdient een toelichting. Onder condities voor leren worden aspecten van leren verstaan die een positief effect kunnen hebben op leergedrag maar welke als zodanig niet altijd in de praktijk van het handhaven naar voren komen. Met de hoeveelheid kennis worden aanpassingen bedoeld waardoor de kennis over de horeca en de daarbij behorende handhavingsactiviteiten toe kan nemen.

Als eerste wordt er stilgestaan bij het verbeteren van de condities voor leren. Wat uit het onderzoek naar voren komt is dat persoonlijk contact tussen betrokken partijen een belangrijke succesfactor is voor het



ontstaan van leergedrag en de integratie van handhaving. Zoals gezegd zorgt persoonlijk contact tussen handhavers onderling en tussen handhavers en gehandhaafden voor een sterker commitment aan het handhavingsproces en een sterkere bereidheid tot samenwerken en het delen van informatie. In de drie cases valt waar te nemen dat zodra men elkaar persoonlijk kent dit de samenwerking en de wil tot integratie van handhavingsactiviteiten ten goede komt.

Het gevaar met een nadruk op persoonlijk contact is echter dat wanneer een persoon uit het proces wegvalt dit het proces als geheel zou kunnen schaden. Daardoor zou het verstandig zijn ervoor te kiezen om het persoonlijk contact tussen personen vast te leggen en ook de informatie die dit oplevert goed op te slaan. Op deze manier gaat er bij het wegvallen van een persoon uit het handhavingsproces slechts minimaal kennis verloren en is het netwerk van persoonlijk contacten voor een eventuele opvolger ook makkelijker op te pakken. Toch blijft het met persoonlijk contact tegelijkertijd ook zo dat persoonlijkheden met elkaar overweg moeten kunnen gaan. Bepaalde mensen kunnen nu eenmaal wel of juist niet met elkaar overweg.

Een tweede punt voor het verbeteren van de condities waaronder van elkaar kan worden geleerd is het vergroten van de transparantie van het handhavingsproces voor zowel handhavers als gehandhaafden. In de Goudse case is er bij de partijen als gevolg van de vele overlegvormen en het kleinschalige karakter van de handhaving een goed inzicht in het verloop van het handhavingsproces. Dit geldt zowel voor handhavers als gehandhaafden. Doordat alle partijen tijdens de kwaliteitskring Veilig Uitgaan met elkaar om tafel zitten weet men vrijwel alles van elkaar en van het handhavingsproces. Doordat er bekend is wat men van elkaar kan verwachten en het risico om voor verrassingen te komen staan bijna nihil is wordt de bereidheid om samen te werken, informatie te delen en van elkaar te leren (als gevolg van de transparantie van het proces) versterkt.

Als het gaat om handhaving op grotere schaal zoals in de Rotterdamse case, zou meer transparantie van het handhavingsproces vooral de relatie met de ondernemer kunnen versterken. Voor ondernemers blijkt de inhoud van handhaving nogal eens onduidelijk te zijn waardoor zij zich niet graag constructief opstellen om mee te willen denken en werken aan de handhaving. Het is echter een goed voornemen om de ondernemer eveneens te zien als mogelijke bron van informatie, en coproducent in het handhavingsproces (zoals in de Goudse case). Transparantie is te vergroten door communicatie naar de ondernemer toe te intensiveren en ervoor te zorgen dat deze ook een beeld krijgt van de “goede” (preventieve) kant van de handhaving en handhaving niet langer alleen als repressie ervaart. Kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is wel dat met een toename van de omvang van het horecabestand ook het verschaffen van transparantie naar met name ondernemers toe lastig wordt omdat regelmatige, persoonlijke communicatie veel tijd en inzet vergt. Het lijkt echter niet onverstandig desondanks te proberen om de transparantie van het handhavingsproces (verder) te vergroten.

Naast het verbeteren van de condities om te leren kan ook het vergroten van de in het handhavingsproces aanwezige kennis een impuls geven aan leergedrag. Een vergroting van de aanwezige kennis wil niet



zeggen dat er meer geleerd wordt maar dat de mogelijkheden daartoe wel groter worden. De keuze om te leren ligt namelijk altijd bij de partijen zelf. Hoe dan ook zijn er verschillende manieren om de hoeveelheid kennis in het lokale handhavingsproces te vergroten en ervoor te zorgen dat meer partijen toegang hebben tot deze informatie.

Zoals gezegd is het contact tussen landelijke handhavers en het lokale handhavingsproces miniem in de onderzochte cases. Dit komt doordat landelijke handhavers zich eenzijdig op hun handhavende taak richten en niet als dusdanig bij het lokale handhavingsproces betrokken willen worden. Vanuit het lokale handhavingsproces staat men aan de andere kant niet negatief tegenover een grote bijdrage van landelijke handhavers als de VWA, Arbeidsinspectie etc. in het lokale handhavingsproces. Door deze handhavers bij het proces te betrekken neemt niet alleen de kennis over het handhavingsverleden van ondernemers toe (kennis waarover landelijke handhavers beschikken), maar ook vooral de expertise als het aankomt op handhaven zelf. De landelijke handhavers bestrijken een groter gebied dan de handhavers op het lokale niveau en met deze bredere ervaring zouden lokale handhavers hun eigen kennis kunnen vergroten.

Een onder respondenten vaak gehoorde verbetering die binnen het handhavingsproces plaats zou kunnen vinden is het combineren van alle kennis die er op handhavingsgebied over ondernemers bestaat. De uitwerking van dit idee zou vorm kunnen krijgen in een centrale database welke voor iedere handhaver toegankelijk dient te zijn er waar per ondernemer de handhavingsgeschiedenis opgevraagd kan worden. Op die manier kunnen andere handhavers wanneer zij een overtreding constateren direct in de database terugvinden welke overtredingen de ondernemer in het verleden heeft begaan. Hier kunnen zij met hun eigen handelen vervolgens rekening mee houden. Een dergelijke database zou de integratie en afstemming van handhavingsactiviteiten sterk kunnen verbeteren omdat met een database overlap kan worden tegengegaan. Het nadeel dat aan databases kleeft is dat het veel werk is om deze op te zetten en dat bestaande structuren en werkwijzen soms moeilijk te doorbreken zijn. Het veel gehoorde geluid onder respondenten is dan ook dat een database van grote waarde zou kunnen zijn voor de integratie van handhavingsactiviteiten maar dat in de bestaande situatie het opzetten van een dergelijk systeem een complexe opgave zal worden. Hoewel complex, blijkt wel dat er in alle drie de cases over een gedeelde database wordt nagedacht met het oog op de toekomst.

Met de afronding van de laatste case zal er in het nu volgende hoofdstuk 10 nog een keer kort worden stilgestaan bij alle zes de deelvragen waarna uiteindelijk, ter afsluiting van het onderzoek, een antwoord zal worden geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag gevolgd door een slotconclusie.

10.1 Inleiding

In de voorgaande 9 hoofdstukken is er op basis van theoretische concepten, bestaande notities op het gebied van handhaving en empirisch onderzoek toegewerkt naar een gefundeerd antwoord op de centrale onderzoeksvraag uit hoofdstuk 1. Hiervoor zijn in totaal zes deelvragen opgesteld, welke in het verloop van dit verslag allen los van elkaar zijn beantwoord. Voordat er een antwoord zal worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag zal er nogmaals kort stil worden gestaan bij de antwoorden op de zes deelvragen zodat deze ingepast kunnen worden bij het formuleren van een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

10.2 Overzicht van deelvragen

In dit laatste hoofdstuk zal er kort stil worden gestaan bij de antwoorden die eerder in dit onderzoek op de zes deelvragen zijn geformuleerd. Hierbij ligt de focus op een beknopte beantwoording van de deelvragen en wordt voor een uitgebreider antwoord op de deelvragen verwezen naar de hoofdstukken 2, 3 en 9.

Deelvraag 1: Welke problemen zijn te identificeren bij handhaving?

De belangrijkste problemen die spelen binnen het vraagstuk van handhaving zijn door Bekkers et al. (2002) op een rij gezet en op een overzichtelijke manier gerangschikt. Voor dit onderzoek is er dan ook voor gekozen om bij deze probleemdefinitie aan te sluiten. De problematiek concentreert zich op respectievelijk de organisatorische en de beleidsmatige kant van handhaving.


Met betrekking tot de organisatie van handhaving zijn de volgende problemen waarneembaar:

- Een versnipperde organisatie van handhaving binnen gemeenten
- Het ontbreken van 1-loket
- Een gebrek aan samenwerking/afstemming/communicatie op organisatorisch niveau
- Onvoldoende afstemming van aanbod van, en vraag naar handhavende capaciteit
- Het ontbreken van een aanspreekpunt vanuit de horeca op lokaal niveau

En als het gaat om de beleidsmatige kant van handhaving worden de volgende problemen genoemd:

- Het ontbreken van een gemeentelijke visie op horeca
- Het ontbreken van een eenduidig horecabeleid
- Een gebrek aan draagvlak voor het gemeentelijke horecabeleid

Als oplossing voor deze problematiek is er een beweging zichtbaar in de richting van het integreren van handhavingsactiviteiten. De tweede deelvraag van het onderzoek richt zich op deze oplossingsrichting.



Deelvraag 2: Wat is integrale handhaving?

Het begrip integrale handhaving kent een groot aantal verschillende begripsbepalingen die allemaal tot een andere definitie komen. Er is dan ook gekozen voor een definitie van integrale handhaving die binnen het gehele onderzoek aan zou worden gehouden. Deze definitie luidt als volgt:

“Integrale handhaving is het bewust samenbrengen van handhavingsactiviteiten van verschillende handhavers zodat er een samenhangend geheel ontstaat waarbinnen de afzonderlijke handhavingsinspanningen voor de doelgroep niet meer te herkennen zijn” (Bekkers et al., 2002).

Naast het feit dat een vaste definitie houvast biedt voor het verloop van het onderzoek zorgt het er tevens voor dat er aanknopingspunten ontstaan voor het definiëren van de kwaliteit van integrale handhaving, hetgeen in de derde deelvraag van het onderzoek naar voren komt.

Deelvraag 3: Hoe kan kwaliteit van integrale handhaving worden gedefinieerd?

Bij een begrip als integrale handhaving is het lastig om te komen tot een definitie van datgene dat onder de kwaliteit van integrale handhaving kan worden verstaan. Toch is het met het oog op de centrale vraagstelling belangrijk om een definitie te vinden die de kwalitatieve inhaalslag in de handhaving weergeeft waar het invoeren van integrale handhaving toe moet leiden. Voor dit onderzoek is er tot de onderstaande definitie gekomen.

De kwaliteit van integrale handhaving bestaat in de eerste plaats uit de verbetering van signalering en sanctionering van mogelijke overtredingen door handhavers. Daarnaast is de afstemming en doorlooptijd van de handhaving naar de ondernemer toe een determinant voor de kwaliteit van handhaving. Wanneer deze handhaving als een goed werkend geheel wordt beschouwd dat minder tijd in beslag neemt, is aan dit streven naar kwaliteit voldaan.

Deelvraag 4: Hoe wordt samenwerking in multidisciplinaire handhavingsteams vormgegeven?

In het onderzoek zijn permanente multidisciplinaire handhavingsteams teruggevonden onder de lokale handhavers van brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst. De samenwerking houdt in dat men gezamenlijk controles uitvoert en mede door deze samenwerking ook voor elkaar kan signaleren tijdens het uitvoeren van controles in horecagelegenheden. Wat ook blijkt is dat deze handhavers buiten de controles om ook veel contact onderhouden over het verloop van de handhaving en ontwikkelingen die zich voordoen. De politie staat in feite los van deze controles maar is wanneer daar vanuit veiligheidsoverwegingen of strafrechtelijk optreden behoefte aan is wel bij betrokken. Daarnaast draagt de politie bij aan het signaleren van overtredingen en het doorspelen hiervan. In een gemeente als Rotterdam worden periodiek ook grote controles gehouden waarbij een groot aantal handhavers zijn betrokken (zie



tabel 2). Deze controles worden ad hoc vormgegeven, met een briefing vooraf en een terugkoppeling na afloop. Het is duidelijk geworden dat er tussen de bij deze geïntegreerde actie betrokken partijen buiten deze acties weinig tot geen samenwerking en contact bestaat.

Deelvraag 5: In welke mate wordt er in de handhavingspraktijk door actoren van elkaar geleerd?

Op beleidsniveau leiden communicatie en een dialoog van leren tussen partijen vooral tot het afstemmen van beleidsplannen en de planning van controles. Wat wel opvalt (zowel op beleidsniveau als uitvoerend niveau) is dat het vooral lokale partijen met een handhavende taak zijn (brandweer, bouw- en woningtoezicht en de milieudienst) die van elkaar leren. Doordat partijen samenwerken en daardoor met elkaar communiceren en informatie delen kunnen zij voor elkaar overtredingen signaleren en ook eenduidiger optreden naar de ondernemer toe. Als er wordt gekeken naar hetgeen er door handhavers met het surplus aan informatie en kennis wordt gedaan (als gevolg van de samenwerking) dan valt op dat handhavers hun eigen werkwijzen ondanks de samenwerking met andere handhavers niet drastisch aanpassen. Het is vooral de signalering van overtredingen die door het delen van kennis en informatie wordt versterkt. Handhavers kunnen, wanneer zij niet gezamenlijk handhaven, immers inspelen op de controlepunten waar door andere handhavers op wordt gelet. Tot drastische veranderingen in de manier waarop controles aan worden gepakt lijkt het leren tussen handhavers binnen het handhavingsproces zoals gezegd echter niet te leiden.

Deelvraag 6: Welke aanpassingen kunnen er worden gedaan om leren in de praktijk van het handhaven te versterken?

De aanpassingen die zouden kunnen worden gedaan om leren binnen het handhavingsproces te versterken laten zich in twee categorieën verdelen. De eerste mogelijkheid bestaat eruit om de capaciteit en de wil tot leren onder partijen te vergroten. Dit is mogelijk door enerzijds het persoonlijk contact tussen handhavers onderling en handhavers en gehandhaafden te versterken. Een tweede mogelijkheid is het vergroten van de transparantie van het handhavingsproces. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer het proces en de verschillende taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn partijen zich eerder bereid tonen om samen te werken en van elkaar te leren.

De tweede categorie aanpassingen, het vergroten van de kennis die binnen het handhavingsproces aanwezig is, zou om te beginnen een impuls kunnen krijgen door te proberen om actoren die op een landelijk niveau handhaven (VWA, Arbeidsinspectie etc.) meer bij het handhavingsproces te betrekken omdat deze vanuit hun landelijke expertise een goede bron van kennis en ervaring kunnen zijn. Het creëren van een gedeelde database waarin alle gegevens van horecaondernemers worden opgeslagen als mede hun handhavingsgeschiedenis zou volgens respondenten een ideale manier zijn om handhaving te integreren. Omdat bestaande computersystemen echter vaak niet op elkaar aansluiten en de creatie van een database daarom veel tijd en geld zou kosten lijkt dit een punt van verbetering voor de toekomst te zijn.



Met de laatste deelvraag als zijnde beantwoord zal er in het volgende deel van dit onderzoek worden overgegaan tot het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

10.3 De centrale onderzoeksvraag

Aan het einde van dit onderzoek is het de afsluitende stap om op basis van de voorgaande 9 hoofdstukken een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan er in multidisciplinaire handhavingsteams van elkaar worden geleerd zodat dit leidt tot een verbeterde integratie van handhavingsactiviteiten en kwaliteit van integrale handhaving?

Van de vijf genoemde aspecten van leren blijken er drie van essentieel belang te zijn voor een betere integratie en voor een hogere kwaliteit van handhaving. Deze drie aspecten zijn: communicatie, dialoog van leren en vertrouwen. Uit de empirische data van de drie cases blijkt dat deze drie aspecten het belangrijkste zijn.

Communicatie

Communicatie is het meest belangrijk. In de situaties waarin veel gecommuniceerd wordt, wordt de samenwerking als veel prettiger ervaren. Daarnaast bieden de onderzochte cases aanknopingspunten om te veronderstellen dat communicatie de kwaliteit van handhaving doet verbeteren (Gouda en delen van Rotterdam). Wanneer er minder gecommuniceerd wordt, dan blijkt in de praktijk dat ook de samenwerking moeilijker verloopt. Dit is het geval in Zoetermeer. Communicatie wordt ook met afstand als eerste door respondenten genoemd als zijnde een belangrijke factor voor het verbeteren van de samenwerking en afstemming tussen actoren die bij het integrale handhavingsproces betrokken zijn.

Communicatie binnen partijen maar vooral communicatie tussen handhavende partijen is van groot belang bij integrale handhaving. Wanneer partijen regelmatig communiceren leidt dit er als eerste toe dat partijen veel beter op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden. Men weet wat de andere partij doet, wanneer men horecagelegenheden controleert en ook waarop gecontroleerd wordt. Andere partijen kunnen hier rekening mee houden en/of op anticiperen. Communicatie kan overlap van activiteiten onder handhavende partijen voorkomen. Ook is communicatie belangrijk om van elkaar te leren. Door te communiceren worden ervaringen uitgewisseld en kunnen fouten uit het verleden worden voorkomen om deze zodoende in de toekomst te verminderen of uit te sluiten.

Naast het verbeteren van de informatiestroom vervult communicatie ook een belangrijke functie als het gaat om het opzetten van een sterk persoonlijk contact en vertrouwen tussen betrokken actoren, bouwstenen voor een goede integrale handhaving. Door middel van overleggen en het vaak zien en spreken van mensen maakt men duidelijk dat de partij tijd en moeite wil steken om samen met andere partijen tot een goede kwaliteit van de handhaving wil komen. Het vertrouwen tussen partijen zal hierdoor toenemen.



De intensiteit van de communicatie is een belangrijke randvoorwaarde voor het optreden van leergedrag. Op het moment dat het voor handhavers duidelijk is wat hun mede-handhavers doen kan er effectief worden geleerd. Vaste overlegsituaties moeten dienen als conserveringsmiddel om communicatie op zichzelf te handhaven.

Informeel communicatie is daarnaast een belangrijke factor om het persoonlijke contact te stimuleren. Hierbij kan worden gedacht aan dagelijks contact of contact buiten het werk om. Wanneer partijen elkaar ook los van hun professionele achtergrond spreken ontstaat de mogelijkheid om gebaande paden te verlaten en wellicht tot nieuwe, vernieuwende inzichten komen die de kwaliteit van integrale handhaving ten goede kunnen komen

Communicatie tussen handhavers onderling komt ook de gehandhaafden, ofwel de ondernemers, ten goede. Communicatie met als gevolg afstemming danwel integratie van handhavingsactiviteiten hetgeen maakt dat een ondernemer minder tijd kwijt zal zijn aan het ondergaan van handhavingsacties. Zij krijgen bijvoorbeeld minder handhavers op bezoek, of de bezoeken gaan sneller (vanwege de afstemming van de handhavende partijen).

Communicatie tussen handhavers en gehandhaafden blijkt echter nogal eens een punt van aandacht te zijn. Lang niet altijd slagen handhavers erin een goede communicatieve verbinding te leggen naar de gehandhaafden. Hoewel handhaving dikwijls niet positief tegemoet wordt getreden door de ondernemers, valt het toch aan te raden hier energie in te steken omdat ook de medewerking en ideeën van ondernemers de kwaliteit van het integrale handhavingsproces zouden kunnen verbeteren

Dialog van leren

Een tweede aspect dat van belang is betreft de dialoog van leren. De dialoog van leren trad met name onbewust op, maar desgevraagd werd de dialoog van leren door de respondenten in Gouda en in sommige gevallen van Rotterdam wel erkend. In Zoetermeer werd deze dialoog niet erkend, terwijl daar ook geen sprake was een echte samenwerking en daarmee een echte vorm van integrale handhaving. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Gouda, waar men door inter-actoraal overleg meer bewust probeerde om de handhavingtaken te integreren danwel op elkaar af te stemmen.

De aanwezigheid van een dialoog van leren waarin handhavers op een constructieve manier informatie met elkaar delen en met elkaar samenwerken zorgt voor zowel een lerende werking als voor een verbetering van de kwaliteit van handhaving. Door middel van communicatie, het delen van ervaringen en het veelvuldig samenwerken proberen partijen van elkaar te leren. Dit kan zowel een verbetering van de individuele handhavingsactiviteiten als van het totale handhavingspectrum tot gevolg hebben

Wanneer de samenwerking tussen partijen verbeterd wordt (en er bewust danwel onbewust aan een dialoog van leren wordt gewerkt) kan dit leiden tot een verbeterde kwaliteit van de handhaving. Dit kan een positieve uitwerking hebben op de signaleringskant van de handhaving. Hierbij kan worden gedacht aan signaaltoezicht zoals uit de Rotterdamse case naar voren kwam. Doordat partijen van elkaar leren kunnen ze ook voor elkaar waarnemen. Dit betekent dat partijen zelf minder vaak op pad hoeven, omdat andere voor hen de taken waarnemen. Ook voor de ondernemers is het makkelijker omdat de ondernemers met minder partijen te maken krijgen.

Op sanctioneringsniveau komen er nog weinig signalen door die wijzen op een dialoog van leren. Wel is er de intentie om te kijken of de nauwe samenwerking tussen handhavers het mogelijk maakt om gezamenlijk te sanctioneren. Een zelfde idee als bij signaaltoezicht zou een mogelijke oplossing bieden omdat dan één partij voor en namens de andere partijen kan sanctioneren. Nu kan het voorkomen dat een ondernemer die meerdere overtredingen heeft gemaakt en die opgemerkt zijn tijdens één controle toch verschillende brieven thuis krijgt. Dit zou een veel tijd schelen en is voor de gehandhaafden ook makkelijker. De haalbaarheid van dit punt blijft echter betwistbaar vanuit een juridisch perspectief.

Voor de gehandhaafden is de dialoog van leren ook van belang. Zoals hierboven al is aangegeven leidt een meer geïntegreerde aanpak van de handhavers tot verbeterde signalering voor de handhavers. Het gevolg is dat de gehandhaafden met minder partijen te maken krijgt en dat er dus ook minder controles plaats hoeven te vinden. Het is dus klantvriendelijker voor de ondernemers. Het blijkt echter ook dat de gehandhaafden zelf niet of nauwelijks bij de dialoog van leren zijn betrokken en dat terwijl zij als gehandhaafden allicht een positieve bijdrage (in de vorm van informatie, ervaringen etc.) aan het handhavingsproces zouden kunnen leveren.

Vertrouwen

Partijen werken binnen integrale handhaving niet langer alleen, maar houden rekening met elkaar en kunnen met name een extra signaalfunctie vervullen ten opzichte van de andere handhavende actoren. Men houdt de relevante informatie met betrekking tot handhaving niet alleen meer voor de eigen partij, maar stelt deze ook beschikbaar voor andere partijen. Door het willen en durven delen van informatie laat men zien dat men de andere partijen vertrouwt. Andere partijen kunnen als gevolg hiervan gebruik maken van deze, vertrouwelijke, informatie.

Vertrouwen tussen alle betrokken partijen is van cruciaal belang bij de totstandkoming en het behoud van integrale handhaving. Wanneer partijen elkaar niet vertrouwen is het vrijwel onmogelijk om integrale handhaving vorm te geven. Vertrouwen wordt door de respondenten in Gouda en Rotterdam aangegeven als een belangrijk element voor samenwerking en als een belangrijk element om de kwaliteit van integrale handhaving te vergroten. In Zoetermeer is vertrouwen een lastige kwestie. Men vertrouwt erop dat partijen doen wat ze moeten doen, maar men vertrouwt elkaar geen taken toe.



Vertrouwen kan worden opgebouwd door middel van communicatie. Wanneer partijen veel communiceren en elkaar veel spreken dan kan dit leiden tot een (grotere mate van) vertrouwen. Men deelt ervaringen en informatie met elkaar en dat leidt ertoe dat partijen op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en taken. Transparantie leidt dus ook tot vertrouwen. Dit geldt voor zowel voor de handhavende partijen onderling als voor de handhavers en de gehandhaafden. Juist deze laatste groep is van belang omdat de relatie tussen handhavers en de gehandhaafden vaak op gespannen voet staat. Wanneer er tussen deze partijen sprake is van voldoende communicatie en transparantie dan zal dit het vertrouwen zeker ten goede kunnen komen.

Ook het meer informele persoonlijk contact speelt een rol voor het ontstaan van vertrouwen. Mensen die elkaar kennen zullen sneller geneigd zijn om elkaar te vertrouwen dan mensen die elkaar niet of minder goed kennen. Persoonlijk contact zal vooral ontstaan door veelvuldig (informeel) te communiceren en door veelvuldig gezamenlijk op te treden. Gaandeweg kan men op die manier een relatie opbouwen die als het goed is gepaard gaat met een steeds verdere toename van vertrouwen tussen de betrokkenen.

Voor de andere twee aspecten van leren geldt dat er weinig aanwijzingen zijn dat deze (op dit moment) leiden tot leergedrag en daarmee bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van handhaving. De omgang met fouten is, zoals eerder gezegd, lastig om te meten, mede als gevolg van het feit dat respondenten mogelijk terugdeinzen om dit onderwerp te bespreken.. Er kunnen dan ook moeilijk uitspraken worden gedaan of dat de omgang met fouten van belang is.

De invloed van het aspect competitie is binnen het onderzoek ook niet expliciet naar voren gekomen als een belangrijke factor binnen het leerproces en de kwaliteit van integrale handhaving. Geen enkele respondent heeft het in eerste instantie genoemd en desgevraagd werd competitie tussen partijen binnen alle cases niet als dusdanig erkend.

Concluderend

Integrale handhaving als doel op zich is zeker te bereiken en kan ook zeker tot een verbetering van de kwaliteit van handhaving leiden wanneer dit goed wordt uitgevoerd. Hiervoor is het belangrijk dat partijen veelvuldig communiceren in een transparant proces, vertrouwen in elkaar hebben en er sprake is van een dialoog van leren. Bij een goede opzet van het integrale handhavingproces lijkt het erop dat de aspecten communicatie en de dialoog van leren worden versterkt door vertrouwen, transparantie en persoonlijk contact tussen actoren. Communicatie en de dialoog van leren kunnen op hun beurt het vertrouwen tussen betrokken actoren toe doen nemen Dit kan in het meest ideale geval leiden tot een opwaartse spiraal.

Wat belangrijk is is dat er energie in het proces blijft worden gestoken. Anders lijkt het erop dat de communicatie en het hele proces van integratie tot stilstand komen. Hiervoor zijn vaak personen aangesteld die de rol van trekker op zich nemen en biedt daarnaast ook een structurele aard van het voeren van overleg uitkomst.



De drie genoemde aspecten van leren leiden tot een verbeterde integratie van handhavingsactiviteiten. Uit de onderzochte cases blijkt dat de signaleringsfase binnen het handhavingsproces al met regelmaat profiteert van de integratie van handhaving. Signaaltoezicht en het voor elkaar waarnemen en daar waar mogelijk afhandelen van handhavingsissues maakt al regelmatig deel uit van de handhavingspraktijk. Het integreren van sanctionering van overtredingen lijkt wenselijk te zijn, maar is vanwege juridische beperkingen op het gebied van wet- en regelgeving nog niet haalbaar te achten. De last die de handhaving op ondernemers uitoefent lijkt met het integreren van handhavingstaken af te nemen, maar wordt, mede als gevolg van een ietwat dwarse opstelling van ondernemers, niet door iedereen erkend. Dat er echter op dit punt winst is geboekt lijkt duidelijk

Onder handhavers, zo blijkt uit de onderzochte cases, bestaat er een sterk bewustzijn van het nut dat de integratie van handhaving kan hebben. Om ook daadwerkelijk integraal te handhaven is het echter wel van belang dat deelnemende partijen bereid zijn om zich in ruime mate in te zetten voor het initiatief tot integratie van handhavingsactiviteiten. Integrale handhaving is niet iets dat aan komt waaien en rechtuit geïmplementeerd kan worden. Hiervoor is de bereidheid vereist om buiten bestaande kaders en routines te willen denken en een deel te gaan vormen van een organisatie overstijgend handhavingsproces.

Het integreren van handhavingstaken heeft tevens tot gevolg dat de handhavingslast voor ondernemers verlicht wordt. Omdat handhavers gezamenlijk op pad gaan en hun werkzaamheden ook beter op elkaar afstemmen neemt het aantal controles, en daarmee de tijd die een ondernemer aan handhaving kwijt is, af. Het is tegelijk wel zo dat er regelmatig communicatie plaats moet vinden tussen de ondernemer en de handhavers, waarbij de gemeente in de regel geldt als aanspreekpunt. In dit contact lijken transparantie en ook het persoonlijk contact (de ondernemer die de persoon bij de gemeente kent) een belangrijke rol te spelen.

Op lokaal niveau lijkt het erop dat er in ieder geval een bewustwording bestaat van de positieve kanten die het integreren van handhavingsactiviteiten met zich mee kan brengen. Het integreren van handhavingstaken kost tijd maar lijkt daarmee niet minder haalbaar. Integrale handhaving is in alle gevallen een haalbaar doel op organisatorisch niveau maar lijkt te vallen of staan bij de motivatie en de inzet die door handhavers aan het integrale handhavingsinitiatief wordt verbonden. Een volgende stap lijkt daarmee een verdergaande integratie van handhaving op lokaal niveau. Aansluitend ligt er tevens een uitdagende mogelijkheid om landelijke optredende handhavers zonder een sterke lokale binding (denk hierbij aan de Belastingdienst, Arbeidsinspectie of de Voedsel en Warenautoriteit) bij de integratie te betrekken. Hiervoor is het belangrijk dat zij, net als hun collega handhavers op lokaal niveau, de bereidheid krijgen om energie te steken in het integraal handhaven en zich bewust(er) worden van de meerwaarde die het constructief samenwerken en leren tussen handhavers kan hebben voor de kwaliteit van integrale handhaving.



Literatuurlijst

Alblas, G. & Wijsman, E. (1993). *Gedrag in organisaties*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Babbie, E.R. (1998). *The practice of social research*. Belmont: Wadsworth.

Bekkers, V.J.J.M., Fenger, H.J.M., Homburg, V.M.F., & Ringeling, A.B. (2002). *Integrale handhaving: een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Chang, R.Y. (1996). *Samenwerken binnen teams: een praktisch handboek voor effectief en succesvol samenwerken*. Zaltbommel: Thema.

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving. (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J Tjeenk-Willink.

Cope, M. (1998). *Leading the organisation to learn: the 10 levers for putting knowledge and learning to work*. Londen: Pitman.

Denton, J. (1998). *Organisational learning and effectiveness*. Londen: Routledge.

Di Paolo, T. (2004). *Science learning through information and communications technology*. Londen: Routledge Press.


Engeldorp Gastelaars, Ph. van. (2004). *Bedrijfskunde in de praktijk: het wespennest van onderzoeken en adviseren*. Nieuwerkerk a/d IJssel: ServicePost.

Firth-Cozens, J. (1992) The role of early experience in the perception of organisational stress: fusing clinical and organisational perspectives. *Journal of Occupational and Organisational Psychology*, 65, 61–75.

Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline: learning within the unknowable*. Londen: Routledge.

Gladney, A., Ayars, C., Taylor, W. C., Liehr, P. & Meininger, J. C. (2003). Consistency of findings produced by two multidisciplinary research teams. *Sociology*, 37 (2), 297-313.

Hills, H. (2001). *Team based learning*. Hampshire: Gower.



Hutjes, J.M. & Buuren, J.A. van. (1992). *De gevalsstudie: strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel: Boom.

Kakabadse, N.K., Kakabadse, A. (2003). Developing reflexive practitioners through collaborative inquiry: a case study of the UK civil service. *International Review of Administrative Science*, 69 (3), 365-383.

Katzenbach, J.R. & Smith, D.K. (1993). *The wisdom of teams: creating the high-performance organization*. Boston: Harvard Business School Press.

Lemmens, K., Van Dijk, A., & Walburg, J.A. (2004). *Meer resultaat in het team: werkboek bij uitkomstenmanagement in de gezondheidszorg*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.

Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New-York: Russell Sage Foundation.

MDW werkgroep Openbare Inrichtingen. (2001). *Openbare inrichtingen à la carte (De wetgeving op openbare inrichtingen geopenbaard)*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2002). *Veilig geregeld; een praktijkonderzoek naar tekortkomingen in veiligheidsregelgeving*. Den Haag.

Neuman, W.L. (2000). *Social research methods*. Boston: Allyn and Bacon.

Pfeffer, J. & Sutton, R.I. (2000). *The knowing-doing gap: how smart companies turn knowledge into action*. Boston: Harvard Business School Press.

Spierings, P.J.M. (2001). *Kwaliteitsborging en samenwerken in de civiele bouw; gezien vanuit een sociaal-wetenschappelijk perspectief*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (1995). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.

Walburg, J.A. (2003). *Uitkomstenmanagement in de gezondheidszorg: het opbouwen van lerende teams in zorgsituaties*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.

West, M.A. (1996). *De dynamiek van een team*. Baarn: Nelissen.

West, M.A.. & Wallace, M. (1991). Innovation in health care teams. *European Journal of Social Psychology*, 21, 303-315.

Bijlage 1

Respondentenlijst per case

Gouda:

- Dhr. R. Anders, Corpschef Brandweer, Brandweer Gemeente Gouda
- Mw. J. van Bommel, Projectleidster integrale handhaving Gemeente Gouda namens adviesbureau Polyground
- Dhr. L. Dijkstra, Voorzitter Horecavereniging binnenstad Gouda en tevens eigenaar van etablissement 'De Burgerhal'
- Mw. M. Kwinkelenberg, Beleidsmedewerker bijzondere wetten, taakgebied Goudse horeca en uitgaansleven, Gemeente Gouda
- Dhr. J. Salet, Handhaving milieuwetgeving, Milieudienst Midden Holland
- Dhr. K. van Weert, Coördinator Stadstoezicht, Gemeente Gouda

Rotterdam:

- Dhr. R. Adams, Chef Brandweer, Brandweer Regio Rijnmond
- Dhr. W. van Bladel, Horecacoördinator, Deelgemeente Delfshaven
- Dhr. J. Brantener, Bestuurslid Koninklijke Horeca Nederland en uitbater Café De Pui te Rotterdam
- Dhr. M. de la Haye, Afdeling Veiligheid, Gemeente Rotterdam
- Mw. Y. van Lunteren, Coördinator handhavingsacties, Deelgemeente Kralingen-Crooswijk
- Dhr. M. van der Meer, Handhaving en toezicht milieuwetgeving, DCMR Milieudienst Rijnmond
- Mw. L. Mobach, Afdeling Woningtoezicht, Bouw- en woningtoezicht Rotterdam
- Dhr. B. Rombouts, Teamleider Programmabureau Veilig, Gemeente Rotterdam
- Dhr. B. de Vries, Handhaving & toezicht openbare ruimte, Politie Rotterdam

Zoetermeer:

- Mw. W. Jongasma, Afdeling veiligheid en Handhaving, Politie Zoetermeer
- Mw. S. Dijkstra, Projectleidster Veilig Stappen, Gemeente Zoetermeer
- Mw. J. de Vries, Afdeling Vergunningverlening & toezicht, Gemeente Zoetermeer