

# **Toezicht en handhaving gemeente Bergen op Zoom**

Eindrapport

November 2019

Postbus 5000  
4700 KA ROOSENDAAL

[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>5</b>
Inleiding.....	5
Beleid... ..	6
Uitvoering .....	8
Sturing door de raad .....	9
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>11</b>
1.1. Aanleiding .....	11
1.2. Afbakening en begrippen.....	11
1.3. Overkoepelende onderzoeksvraag en -thema's.....	11
1.4. Specifieke aandachtspunten gemeente Bergen op Zoom .....	12
1.5. Normenkader.....	13
1.6. Onderzoeksmethodiek .....	14
1.7. Uitvoering .....	15
1.8. Leeswijzer .....	15
<b>2. Fysieke domein .....</b>	<b>16</b>
2.1. Inleiding .....	16
2.2. Beleidscyclus .....	16
2.2.1. Inleiding.....	16
2.2.2. Beschrijving .....	16
2.3. Prioriteiten .....	21
2.3.1. Inleiding.....	21
2.3.2. Beschrijving .....	21
2.4. Gedogen .....	24
2.4.1. Inleiding.....	24
2.4.2. Beschrijving .....	24
2.5. Organisatie en uitvoering .....	25
2.5.1. Inleiding.....	25
2.5.2. Organisatorische inbedding.....	26
2.5.3. Uitvoering.....	29
2.6. Handavingcultuur.....	32
2.6.1. Inleiding.....	32
2.6.2. Beschrijving .....	32
2.7. Omgevingswet .....	33
2.7.1. Inleiding.....	33
2.7.2. Stand van zaken gemeente Bergen op Zoom.....	34
2.8. Resumé .....	34
<b>3. Openbare orde en veiligheid .....</b>	<b>37</b>
3.1. Inleiding .....	37
3.2. Beleidscyclus .....	37

3.2.1. Inleiding.....	37
3.2.2. Beschrijving .....	37
3.3. Prioriteiten .....	40
3.3.1. Inleiding.....	40
3.3.2. Beschrijving .....	41
3.4. Organisatie en uitvoering .....	42
3.4.1. Inleiding.....	42
3.4.2. Organisatie.....	42
3.4.3. Uitvoering.....	44
3.5. Handhavingscultuur.....	46
3.5.1. Inleiding.....	46
3.5.2. Beschrijving .....	47
3.6. Resumé .....	47
<b>4. Sturing door de raad .....</b>	<b>49</b>
4.1. Inleiding .....	49
4.2. Sturing door de raad .....	49
4.3. Enquêteresultaten .....	51
4.4. Resumé .....	52
<b>5. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>54</b>
5.1. Inleiding .....	54
5.2. Beleid .....	54
5.2.1. Beleidscyclus .....	54
5.2.2. Prioriteitsstelling.....	56
5.2.3. Beoordeling.....	56
5.3. Uitvoering en organisatie .....	57
5.3.1. Organisatie.....	57
5.3.2. Uitvoering.....	57
5.3.3. Beoordeling.....	58
5.3.4. Handhavingscultuur .....	59
5.4. Sturing door de raad .....	59
5.5. Omgevingswet.....	61
5.6. Aanbevelingen .....	61
<b>6. Reactie college op conceptrapport .....</b>	<b>64</b>
<b>7. Nawoord .....</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 1 – Lijst met afkortingen .....</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage 2 – Deelvragen .....</b>	<b>70</b>
<b>Bijlage 3 – Onderzoeksmethoden.....</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage 4 – Beschrijving specifiek beleid .....</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 5 – Vergelijkende analyse.....</b>	<b>74</b>

## Managementsamenvatting

### Inleiding

De Rekenkamer wil met dit onderzoek de gemeenteraad inzicht bieden in het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Bergen op Zoom, de uitvoering hiervan in de praktijk en de wijze waarop de raad hierop stuurt. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Bergen op Zoom, hoe wordt dit uitgevoerd en hoe vindt sturing door de gemeenteraad plaats?

Dit rekenkameronderzoek richt zich op twee domeinen van gemeentelijke toezicht en handhaving, te weten het fysieke domein en het openbare orde en veiligheidsdomein. Het fysieke domein betreft met name het toezicht op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (namelijk: bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu). Binnen het domein openbare orde en veiligheid valt onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

In het onderzoek zijn drie onderzoeksthema's onderscheiden, te weten:

1. Beleid
2. Uitvoering en organisatie
3. Sturing door de raad

Om de hoofdvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: documentstudie, dossierstudie, interviews en digitale enquête onder raadsleden. Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen zijn de bevindingen getoetst aan een normenkader (zie paragraaf 1.5) dat door de rekenkamer is vastgesteld.

De gemeenteraad heeft de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- Communicatie richting burgers
- Signaleringsstructuur, waaronder de ervaringen met de BuitenBeter-app
- De invloed van preventieve activiteiten
- Verschillen in optreden in de verschillende kernen
- Toenemend geweld richting BOA's

Ten aanzien van de laatste twee onderwerpen kunnen in het kader van dit onderzoek geen conclusies worden getrokken. De conclusies ten aanzien van de overige aandachtspunten zijn hieronder te vinden onder het kopje 'Uitvoering'.

## Beleid

### *Algemeen*

De gemeente Bergen op Zoom heeft het handhavingsbeleid vastgelegd in de *Integrale Handhavingsnota 2019-2023* (IHN 2019-2023). Tot voor kort gold het *Integraal Handhavingsbeleid 2015-2018* (IHB 2015-2018). Dit beleidsplan is als uitgangspunt genomen bij de bestudering van het beleid. Deze documenten zijn integraal opgezet, in die zin dat ze ingaan op de toezichtstaken binnen de fysieke leefomgeving en de openbare orde en veiligheid. Het beleid geeft onder meer inzicht in de gestelde doelstellingen, gekozen prioriteiten, de nalevingsstrategie en samenwerkingsrelaties. Het beleid gaat daarnaast uitgebreid in op gedogen als onderdeel van de nalevingsstrategie. Ook zijn diverse specifieke beleidsdocumenten aanwezig.

De uitwerking van het meerjarige beleid vindt plaats in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Deze uitvoeringsprogramma's bouwen voort op de keuzes gemaakt in het IHB en geven inzicht in de activiteiten die in dat jaar zullen plaatsvinden. Daarnaast bevatten deze programma's een urenraming per handhavingstaak.

Het college legt elk jaar over de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten en ingezette uren verslag. De inzichten uit deze evaluatiejaarverslagen, zoals de behoefte om op bepaalde thema's meer uren in te zetten, worden meegenomen bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar. Het IHB 2015-2018 is tevens geëvalueerd. Deze beleidsevaluatie diende als input voor het IHN 2019-2023.

Het beleid kent één inhoudelijke, primaire doelstelling en twee procesmatige uitvoeringsdoelstellingen. De primaire doelstelling ziet toe op het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving, waarmee onveilige en ongezonde situaties, aantastingen van de ruimtelijke kwaliteit, van de kwaliteit van woon- en leefomgeving en van de openbare orde worden voorkomen of beëindigd. De uitvoeringsdoelstellingen hebben betrekking op professionalisering van de handhavingsorganisatie en het bevorderen van de samenwerking met handhavingspartners.

Genoemde doelstellingen zijn niet SMART-geformuleerd in termen van beoogde, concrete maatschappelijke effecten. De inhoudelijke beleidsdoelstelling sluit bovendien niet aan bij de in de gemeente levende problemen die naar voren hadden kunnen komen, wanneer een actuele en lokaal-gerichte probleemanalyse was uitgevoerd. Dit is niet gebeurd en verklaart tevens dat de doelstellingen in het IHB 2015-2018 en IHN 2019-2023 die samen een cyclus van acht jaar bestrijken nagenoeg identiek (kunnen) zijn. Dit leidt tot de conclusie dat de formulering van de beleidsdoelstellingen niet voldoet aan de wettelijke eisen.

De beleidsdoelstellingen zijn ook niet uitgewerkt in meer concrete doelstellingen, bijvoorbeeld per handhavingsthema of per project. Aan de doelstellingen zijn weliswaar meetbare indicatoren gekoppeld, waarmee de gemeente het doelbereik (jaarlijks) wil monitoren, maar deze indicatoren zijn voor het overgrote deel output- en

prestatiegericht. De beoogde maatschappelijke effecten worden gemeten aan de hand van twee indicatoren ontleend aan de Burgerpeiling van [waarstaatjege-meente.nl](http://waarstaatjege-meente.nl). Deze scores zijn te beperkt om een oordeel te vellen over de mate waarin de inhoudelijke beleidsdoelstelling bereikt wordt. Daarnaast zijn geen streefcijfers voor deze scores opgenomen.

#### *Fysieke leefomgeving*

Doordat de raad in 2016 de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving heeft vastgesteld, voldoet Bergen op Zoom aan de landelijke kwaliteitscriteria die gelden voor de toezichtstaken binnen dit domein.

#### *Openbare orde en veiligheid*

Het veiligheidsbeleid is neergelegd in het Regionale beleidsplan Zeeland-West-Brabant en het districtelijke Integraal Veiligheidsplan De Markiezzaten (IVP). De couleur locale komt tot uiting met een jaarlijks Focusblad dat een lokale verdieping is op het IVP. Het IVP en het Focusblad geven inzicht in de districtelijke en lokale veiligheids-thema's die prioriteit hebben. Aan deze thema's zijn doelstellingen verbonden. Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd over de uitgevoerde activiteiten.

#### *Conclusie*

De gemeente beschikt met bovengenoemde stukken over de vereiste wettelijke documenten. In zoverre is de Big-8-cyclus sluitend. De documenten bevatten alle noodzakelijke elementen die de Wabo hieraan stelt. Door het ontbreken van een jaarlijkse evaluatie is de cyclus van het veiligheidsbeleid niet sluitend.

De doelstellingen zijn niet SMART en geven geen inzicht in de beoogde maatschappelijke effecten. Hierdoor kan niet vastgesteld worden of het beleid achteraf effectief en efficiënt is gebleken. Deze informatie is van wezenlijk belang voor de vraag of het beleid bijgesteld moet worden of op dezelfde wijze voortgezet kan worden. Daardoor is geen sprake van een volledig sluitende Big 8-cyclus.

De gestelde prioriteiten, die mede gebaseerd zijn op de risicoanalyse, zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities. Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht dan lage prioriteiten.

Het voorgaande leidt tot een volgende beoordeling:

Normen	Beoordeling Fysiek	Beoordeling OOV
Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.	+/-	+/-
De gestelde prioriteiten zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities.	+	+

Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht, lage prioriteiten minder.	+	+
De gestelde doelen zijn SMART geformuleerd.	-	-

## Uitvoering

De toezicht- en handhavingstaken zijn belegd bij het team Veiligheid, Handhaving en Toezicht (VHT). De formatie van dit team VHT bedraagt ongeveer 18,1 fte. De beschikbare toezichtcapaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten voldoende aandacht te geven, alhoewel de druk op handhavingjuristen hoog is en hierdoor bepaalde handhavingstrajecten relatief laat ingezet worden. Door programmatisch toezicht te houden komen overtredingen naar voren, waarbij een juridisch handhavingstraject opgestart moet worden. Vanwege de beperkte handhavingcapaciteit kan dit geruime tijd duren. Ook de capaciteit bij de toezichthouders rood spoor is krap.

Daarnaast voert de gemeente een aantal toezichtstaken uit in samenwerking met andere handhavingpartners en gemeenten, zoals De Brabantse Wal-gemeenten en Tholen, de OMWB, de politie en de Veiligheidsregio. De samenwerking met de OMWB, de politie en de Veiligheidsregio verloopt volgens de gesprekspartners naar tevredenheid.

Gebleken is dat de prioriteiten leidend zijn bij de uitvoering van toezicht en handhaving, doordat programmatisch en proactief toezicht wordt gehouden bij hoger geprioriteerde taken. Bij lage prioriteiten wordt passief toezicht gehouden aan de hand van binnengekomen signalen of meldingen. Meldingen leggen een groter beslag op de beschikbare tijd in het veiligheidsdomein dan in het fysieke domein, maar ook bij het veiligheidsdomein worden meldingen geprioriteerd en krijgen hotspots meer aandacht. Deze aanpak is te bestempelen als programmatisch. Daarnaast blijkt dat de gemeente er sterk aan hecht om door te pakken als een overtreding geconstateerd wordt. In de uitvoeringspraktijk blijkt dit ook.

Het belang van goede communicatie en preventieve activiteiten – als aandachtspunten bij dit onderzoek meegegeven door de raad – worden door de respondenten onderschreven. De gemeente onderneemt verschillende preventieve acties om spontane regelnaleving te bevorderen. Het melden van klachten en signalen is voor de burger laagdrempelig ingericht. Bovendien vindt in beginsel terugkoppeling plaats. Ook worden soms informatiebijeenkomsten voor omwonenden georganiseerd.

De gemeente monitort met name de input en output/prestaties van de uitvoering van de toezichtstaken. Er bestaat echter onvoldoende systematisch inzicht in de maatschappelijke effecten.



De gemeente is bezig met de voorbereiding op en de implementatie van de Omgevingswet in 2021. Verwacht wordt dat toezicht- en handhavingswerkzaamheden voor het grootste deel gelijk blijven, maar dat wel een andere professionele houding en organisatiecultuur benodigd is. Mede hiervoor wordt bijscholing mogelijk gemaakt.

#### Conclusie

Er is over het algemeen voldoende toezichtcapaciteit beschikbaar. Wel is het de vraag of de beschikbare handhavingscapaciteit voldoende is om effectief uitvoering te (blijven) geven aan de programmatische aanpak.

De prioriteitsstelling werkt duidelijk door in de praktijk en is leidend voor de uitvoering. De signaleringsstructuur, waarbij zowel proactief als reactief overtredingen worden gesignaleerd, werkt naar behoren en zorgt ervoor dat de gemeente zicht houdt op de belangrijkste risico's.

De samenwerking met de verschillende handhavingpartners verloopt goed. In beide domeinen wordt programmatisch gewerkt en bestaat een cultuur van doorpakken bij overtredingen. Deze handhavingcultuur vormt een belangrijke indicatie dat de effectiviteit van toezicht en handhaving groot is: de belangrijkste risico's zijn goed in beeld en overtredingen blijven niet nodeloos lang voortduren.

De voorgaande bespreking leidt tot de volgende beoordeling van de normen:

Norm	Beoordeling fysiek	Beoordeling OOV
De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.	+/-	+
De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.	+	+
De signaleringsstructuur is adequaat.	+	+
Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving.	-	-
De samenwerking met andere handhavingpartners verloopt adequaat.	+	+

#### Sturing door de raad

Beleidsdocumenten, uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen worden door het college aan de raad ter kennisgeving toegezonden. Op deze wijze wordt de raad betrokken bij de inhoudelijke kaderstelling en de controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. De raad stelt het meerjarig beleid niet vast, maar wordt wel van tevoren gevraagd input te leveren en mee te denken. De raad agendeert over het algemeen de stukken niet voor bespreking. Op deze wijze wordt impliciet ingestemd met de inhoud van deze documenten.

Het voorgaande geldt niet voor het IVP dat uitgebreid door de raad is besproken en vervolgens is vastgesteld, zonder dat hierin wijzigingen zijn aangebracht. Het Focusblad is enkel ter kennisgeving aangeboden door het college.

Uit de enquête onder raadsleden komt een zekere ontevredenheid naar voren over de inhoud van het handhavingsbeleid, met name ten aanzien van de beoogde doelstellingen en gekozen prioriteiten. Bovendien is een aanzienlijk deel van de respondenten ontevreden over de informatievoorziening binnen het openbare orde en veiligheidsdomein.

Bij de begrotingsbehandeling stelt de raad de financiële kaders voor toezicht en handhaving vast. Bij deze vergadering worden weleens moties ingediend en aangenomen over de invulling van het gemeentelijk toezicht, bijvoorbeeld met de Rent a BOA-motie.

#### *Conclusie*

De gemeenteraad wordt door het college betrokken bij het onderwerp toezicht en handhaving. De raad wordt adequaat geïnformeerd. In de regel leiden de toegezonden stukken niet tot vragen of wijzigingen. Tegelijkertijd is de deel van de raadsleden kritisch op de gemaakte beleidskeuzes en de informatievoorziening. Dit leidt tot de conclusie dat de raad onvoldoende gebruik maakt van de sturings- en controlemogelijkheden die hem ter beschikking staan, bijvoorbeeld door de stukken te agenderen en eventueel bij te stellen. De inhoudelijke kaderstellende rol komt daarom niet volledig uit de verf.

Dit leidt tot de volgende beoordelingen:

Norm	Beoordeling
De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor toezicht- en handhavingsbeleid.	+/-
De gemeenteraad geeft eenduidig aan waarover en wanneer hij wil worden geïnformeerd.	+/-
Het college verstrekt adequate informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad.	+
De raad controleert de uitvoering van het beleid.	+/-

## **1. Inleiding**

### **1.1. Aanleiding**

De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel verschillende wetten en regels. Gedacht kan worden aan gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. Regels worden gesteld om bepaalde doelen te bereiken bijvoorbeeld ten aanzien van leefbaarheid, veiligheid en gezondheid in de gemeente. Goede naleving is een voorwaarde voor het bereiken van deze doelen.

Bestuursorganen van de gemeente moeten toezicht houden op ongeveer 190 verschillende wetten en daarop gebaseerde regelingen. Dat maakt het onmogelijk om op alle gebieden hetzelfde niveau van handhaving te realiseren. Daarvoor zijn simpelweg te weinig tijd en middelen beschikbaar. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Daarbij dienen vragen te worden gesteld als: hoe houden we toezicht, wanneer doen we dat, wanneer gaan we over tot handhaving als er een overtreding wordt geconstateerd en welke maatregel moet er dan getroffen worden? Het is verstandig en op sommige beleidsterreinen zelfs verplicht dat dergelijke zaken worden vastgelegd in plannen en beleid.

Op verzoek van de gemeenteraden van Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal heeft de Rekenkamer West-Brabant onderzoek laten uitvoeren naar het toezicht- en handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan in de praktijk. In deze rapportage wordt gerapporteerd over de gemeente Bergen op Zoom.

### **1.2. Afbakening en begrippen**

Dit rekenkameronderzoek richt zich op twee domeinen van gemeentelijke toezicht en handhaving, te weten het fysieke domein en het openbare orde en veiligheidsdomein. Het fysieke domein betreft met name het toezicht op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit betreft met name de onderwerpen bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu. Binnen het domein openbare orde en veiligheid valt onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Toezicht houden is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Deze laatste stap, interventie bijvoorbeeld in de vorm van sanctionering, wordt ook wel handhaving genoemd.

### **1.3. Overkoepelende onderzoeksvraag en –thema's**

Het onderzoek richt zich op het toezicht- en handhavingsbeleid, de uitvoering hiervan in de praktijk en wijze waarop de raad hierop stuurt.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Bergen op Zoom, hoe wordt dit uitgevoerd en hoe vindt sturing door de gemeenteraad plaats?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksthema's onderscheiden, te weten:

1. Beleid
2. Uitvoering en organisatie
3. Sturing door de raad

De bijbehorende deelvragen zijn opgenomen in bijlage 2.

#### **1.4. Specifieke aandachtspunten gemeente Bergen op Zoom**

Om het onderzoek goed te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad van Bergen op Zoom, heeft de Rekenkamer West-Brabant de raad gevraagd aandachtspunten in te brengen. Een aantal van deze aandachtspunten sluiten aan op de deelvragen, zoals de bezetting/capaciteit, gemeentegrens overschrijdende samenwerking, de kaderstellende en de sturende rol van de raad, de kwaliteit van het beleid en de prioriteitsstelling. Deze onderwerpen komen in het vervolg van dit rapport aan bod.

Daarnaast heeft de raad een aantal andere aandachtspunten meegegeven, namelijk:

- Communicatie richting burgers
- Signaleringsstructuur, waaronder de ervaringen met de BuitenBeter-app
- De invloed van preventieve activiteiten
- Verschillen in optreden in de verschillende kernen
- Toenemend geweld richting BOA's

De eerste drie onderwerpen komen afzonderlijk aan de orde in de volgende hoofdstukken. Binnen de gekozen onderzoeksofzet is het niet mogelijk om uitputtend in te gaan op de twee laatstgenoemde onderwerpen. Gezien de beperkte omvang en de opzet van het casestudy-onderzoek is het niet mogelijk om te beoordelen of bij gelijksoortige gevallen in verschillende kernen anders gehandeld wordt.

Evenmin is het in het kader van dit onderzoek mogelijk om een antwoord te geven op de vraag of sprake is van toenemend geweld richting BOA's. Tijdens de interviews met BOA's is wel aan de orde gesteld of zij in de praktijk knelpunten ervaren bij de uitvoering van hun taken. Deze bevindingen komen aan de orde in paragraaf 3.3.5.

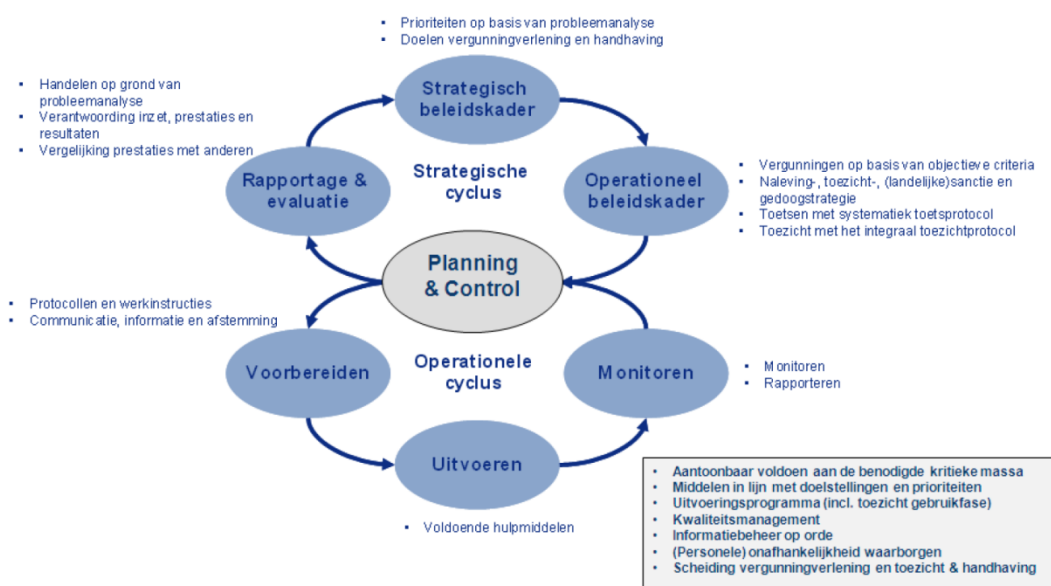
De overige aandachtspunten komen in het vervolg van deze rapportage nadrukkelijk aan de orde.

### 1.5. Normenkader

Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen worden de bevindingen getoetst aan een normenkader dat door de rekenkamer is vastgesteld. Het normenkader is hieronder weergegeven. Bij de toetsing aan deze normen is gelet op verschillende aspecten. Die worden toegelicht in de betreffende paragrafen waar de norm aan de orde komt.

Onderwerp	Normen
<b>Beleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.</li> <li>▪ De gestelde prioriteiten zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities.</li> <li>▪ Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht, lage prioriteiten minder.</li> <li>▪ De gestelde doelen zijn SMART geformuleerd.</li> </ul>
<b>Uitvoering en organisatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.</li> <li>▪ De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.</li> <li>▪ De signaleringsstructuur is adequaat.</li> <li>▪ Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving.</li> <li>▪ De samenwerking met andere handhavingpartners verloopt adequaat.</li> </ul>
<b>Sturing door de raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor toezicht- en handavingsbeleid.</li> <li>▪ De gemeenteraad geeft eenduidig aan waarover en wanneer hij wil worden geïnfomeerd.</li> <li>▪ Het college verstrekt adequate informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad.</li> <li>▪ De raad controleert de uitvoering van het beleid.</li> </ul>
<b>Omgevingswet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Er wordt voldoende geanticipeerd op ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet.</li> </ul>

De geformuleerde normen zijn voor een belangrijk gedeelte ontleend aan de 'Big-8'. De 'Big-8' is leidend voor de kwaliteitscriteria voor professionele handavingsorganisaties die in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) opgenomen staan. Uitgangspunt hierbij is dat door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen een adequaat niveau van toezicht en handhaving wordt bereikt. Deze processtappen in de Big-8 zijn weergegeven in onderstaande figuur. Voor openbare orde en veiligheid gelden geen wettelijke kwaliteitscriteria, maar dat neemt niet weg dat eveneens het Big 8-model binnen dit domein goed toepasbaar is.



Het toetsen van de bevindingen aan het normenkader resulteert in een overzicht waarin wordt aangegeven in welke mate de normen worden gerealiseerd. We onderscheiden drie categorieën.

-	Voldoet niet
+/-	Voldoet gedeeltelijk
+	Voldoet goed

### 1.6. Onderzoeksmethodiek

Om de hoofdvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: documentstudie, dossierstudie, interviews en een digitale enquête onder raadsleden. Voor alle bevindingen in dit onderzoek geldt dan ook dat deze zijn gebaseerd op documentatie in het bezit van de gemeente Bergen op Zoom en ervaringen van betrokkenen, en niet op eigen waarnemingen (bijvoorbeeld via een schouw). Verwezen wordt naar bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethoden.

### **1.7. Uitvoering**

Het onderzoek is namens de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto in samenwerking met Arena Consulting.

### **1.8. Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 gaat in op het toezicht- en handhavingsbeleid en de uitvoering en organisatie hiervan in het fysieke domein. In dit hoofdstuk wordt ook de komst van de Omgevingswet en de voorbereidingen die daartoe in de gemeente Bergen op Zoom op beleidsmatig en uitvoeringsniveau worden getroffen aan de orde gesteld. In hoofdstuk 3 staan het beleid, organisatie en de uitvoering hiervan in het veiligheidsdomein centraal. Hoofdstuk 4 gaat in op de sturing door de raad. Hoofdstuk 5 ten slotte bevat de conclusies en aanbevelingen.

## 2. Fysieke domein

### 2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het toezicht- en handhavingsbeleid dat de gemeente Bergen op Zoom hanteert voor het fysieke domein. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de uitvoering en organisatie van toezicht en handhaving in het fysieke domein. Dit hoofdstuk beschrijft dus zowel het vastgestelde beleid als de uitvoeringspraktijk.

De volgende onderwerpen worden in dit hoofdstuk ten aanzien van toezicht en handhaving in het fysieke domein behandeld:

- beleidscyclus (paragraaf 2)
- prioriteiten (paragraaf 3)
- gedogen (paragraaf 4)
- organisatie en uitvoering (paragraaf 5)
- handhavingscultuur (paragraaf 6)
- Omgevingswet (paragraaf 7)

### 2.2. Beleidscyclus

#### 2.2.1. Inleiding

Deze paragraaf inventariseert over welke beleidsstukken de gemeente beschikt. Hierbij wordt ook ingegaan op het proces van totstandkoming van dit beleid.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

- Welk beleid en welke ambities/ doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld als het gaat om toezicht en handhaving in het fysieke domein?

De normen die getoetst worden zijn de volgende:

- Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.
- De gestelde doelen zijn SMART geformuleerd.

#### 2.2.2. Beschrijving

##### *Aanwezige beleidsstukken*

De gemeente beschikt over verschillende beleids- en uitvoeringsdocumenten die ingaan op toezicht en handhaving.

Het belangrijkste en meest integrale document is het door het college vastgestelde *Integraal Handhavingsbeleid 2015-2018* (IHB 2015-2018). Dit document trad op 21 mei 2015 in werking en gold tot 21 mei 2019. Het IHB 2015-2018 werd opgevolgd door de *Integrale Handhavingsnota 2019-2022* (IHN 2019-2022), vastgesteld door het college op 14 mei 2019. Beide documenten gelden als het meerjarenbeleid



dat het bevoegde gezag moet opstellen op grond van de Wabo en het Bor. Vanwege de onderzoeksperiode gaat de meeste aandacht uit naar het IHB 2015-2018. Het nieuwe beleidsdocument wordt hieronder op hoofdlijnen beschreven.

Beide beleidsplannen beperken zich niet tot het omgevingsrecht. Het IHB 2015-2018 bestrijkt alle domeinen waarop de gemeente toezicht uitoefent;<sup>1</sup> het IHN 2019-2022 gaat in op de taakvelden Wabo, Leefbaarheid en Bijzondere onderwerpen. Bovendien geven beide plannen onder meer inzicht in de beleidsdoelstellingen, het beschikbare instrumentarium, actuele ontwikkelingen, de naleefstrategie en de prioriteitsstelling. Deze onderwerpen volgen uit het Bor en worden hierna uitgebreider besproken. Het IHB 2015-2018 en de IHN 2019-2022 zijn door het college vastgesteld en aan de raad ter kennisname aangeboden.

De uitwerking van het meerjarig beleid heeft zijn beslag gekregen in het jaarlijks opgestelde *Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving*. De uitvoeringsplannen bouwen voort op de in het handhavingsbeleid gestelde doelen, prioriteiten en andere uitgangspunten. De plannen dienen de uitvoering, onder meer wat betreft formatie en werkwijzen, te borgen. Zij kennen een looptijd tot 1 februari van het daaropvolgende jaar.

Daarnaast wordt van de uitvoering van de toezichtstaken verslag gelegd in jaarlijkse evaluatieverslagen. Hierin wordt ingegaan op het aantal uitgevoerde acties/activiteiten en de daarbij ingezette uren. Ook wordt in kaart gebracht tot hoeveel formele handhavingsinstrumenten deze inzet heeft geleid. De inzichten van deze jaarverslagen worden meegenomen bij het opstellen van het uitvoeringsplan voor het komende jaar. De gemeente sluit met deze inrichting van de beleidscyclus expliciet aan bij de 'Big 8'.

Daarnaast heeft de raad de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht Bergen op Zoom vastgesteld die op 19 oktober 2016 in werking is getreden. Bovendien beschikt de gemeente over verschillende beleidsregels en -documenten op specifieke handhavingsterreinen (voor een overzicht zie bijlage 4).

#### *Totstandkoming van het beleid*

Het IHB 2015-2018 is tot stand gekomen met de verzamelde input van 'vele in- en externe handhavingspartners', zoals verschillende teams en afdelingen, de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Brandweer, de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en de woningstichting.<sup>2</sup> Zij konden knelpunten naar voren brengen

---

<sup>1</sup> De gemeente onderscheidt de volgende vier handhavingsvelden: Wabo, leefbaarheid, bijzondere onderwerpen en sociaal-maatschappelijke voorzieningen en BRP. Het tweede en derde veld vallen voor een groot deel samen met het domein OOV. Het vierde veld valt buiten het onderzoek.

<sup>2</sup> IHB, p.8.

en hun visie ten aanzien van de handhavingsstrategie en prioriteiten kenbaar maken. Het beleid is daarnaast afgestemd met buurgemeenten en de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant.

Dit beleidsplan is geëvalueerd, zoals wettelijk vereist.<sup>3</sup> Dit evaluatieverslag heeft als input gediend voor het IHN 2019-2022. Belangrijkste verbeterpunten uit deze evaluatie zijn:

- herijk de activiteiten en prioritering;
- inventariseer nieuwe ontwikkelingen en benoem activiteiten die ondernomen moeten worden om hierop in te spelen;
- beoordeel naar aanleiding van deze nieuwe ontwikkelingen de beleidsdoelstellingen en benoem nieuwe activiteiten;
- voer de verbeterpunten van de interbestuurlijk toezichthouder door.

In de beleidsplannen wordt ingegaan op belangrijke – destijds actuele – ontwikkelingen, zoals het voldoen aan de VTH-criteria en de invoering van de Omgevingswet.

#### *Uitgangspunten en doelstellingen*

Het IHB 2015-2018 en de IHN 2019-2022 vertonen veel inhoudelijke gelijkenis. Uit de evaluatie komt naar voren dat de beleidsdoelstellingen in grote lijnen nog actueel zijn bevonden: deze worden bestempeld als 'ongoing process'. Bij de onderstaande beschrijving wordt het IHB 2015-2018 daarom als uitgangspunt genomen.

Beide beleidsnota's geven inzicht in de doelen en prioriteiten die de gemeente zichzelf stelt en de activiteiten die daartoe worden uitgevoerd. Het beleid dient leidend te zijn voor de invulling en uitvoering van de integrale handhaving, aldus het college.<sup>4</sup>

Het college spreekt als ambitie uit dat handhaving eenduidig, efficiënt en transparant moet zijn.<sup>5</sup> Er bestaat een voorkeur voor een integrale, brede en planmatige manier van handhaven. Handhaven is volgens het college meer dan repressief optreden, maar het is een instrument dat moet bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen. Handhaving moet niet primair gericht worden op incidenten, maar moet integraal en planmatig de beleidsdoelen realiseren. Hierbij dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te allen tijde voorop te staan.

Handhaving heeft als doel het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving.

---

<sup>3</sup> Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid 2015-2018.

<sup>4</sup> IHB 2015-2018, p.3 en IHN 2019-2022, p.4.

<sup>5</sup> IHB 2015-2018, p.5 en IHN 2019-2022, p.4.

Het college wil met handhaving bijdragen aan het behouden van een veilige, gezonde en schone leefomgeving voor de inwoners en bezoekers van de gemeente.<sup>6</sup> Dit zogenoemde primaire doel is als volgt uitgewerkt:<sup>7</sup>

Door naleving van wet- en regelgeving worden:

- onveilige en ongezonde situaties;
- aantasting van landschappelijke-, cultuurhistorische-, natuurwaarden en milieukwaliteit;
- aantastingen van de kwaliteit van woon- en leefomgeving, verstoringen van de openbare orde;
- [...]

voorkomen dan wel beëindigd.

De 'nieuwe' beleidsdoelstelling uit het IHN 2019-2022 heeft dezelfde strekking, namelijk 'het creëren/behouden van een veilige, leefbare, schone en aantrekkelijke woon- en werkomgeving'.<sup>8</sup>

Andere 'secundaire' doelen van het IHB 2015-2018 zijn ten eerste het verder professionaliseren van (de kwaliteit van) de handhavingsorganisatie en ten tweede het bevorderen van de samenwerking met interne en externe handhavingspartners. Het IHN 2019-2022 herhaalt deze doelstellingen. Deze doelstellingen hebben met name een procesmatig/organisatorisch karakter.

#### *Monitoring van beleidsdoelstellingen*

Het IHB 2015-2018 benadrukt het belang om te bepalen dat de gestelde doelen ook daadwerkelijk worden bereikt. In bijlage 4 van het IHB 2015-2018 is de primaire doelstelling uitgewerkt in objectief meetbare indicatoren, waarbij voor zover mogelijk een vergelijking getrokken dient te worden met de voorgaande jaren. Voor het monitoren van het doelbereik zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- Score Burgerpeiling van waarstaatjegemeente.nl met betrekking tot:
  - o mate dat burgers overlast ervaren
  - o de tevredenheid van burgers over het voldoende houden van toezicht op naleving van regels door de gemeente
- Concreet uitgevoerde preventieactiviteiten
- Aantal klachten/meldingen
- Aantal controles
- Aantal situaties gevaar/overlast weggenomen of gestopt (zonder starten handhavingstraject)
- Aantal waarschuwingen
- Aantal vooraanschrijvingen

<sup>6</sup> IHB 2015-2018, p.5.

<sup>7</sup> IHB 2015-2018, p.13.

<sup>8</sup> IHN 2019-2022, p.6.

- Aantal last onder dwangsom of bestuursdwang
- Aantal stilleggingen
- Aantal bestuurlijke boetes
- Aantal processen-verbaal
- Aantal casussen overgedragen aan ketenpartners

Voor de secundaire doelstellingen zijn ook indicatoren vastgesteld: deze hebben met name betrekking op de uitkomsten van processen.

Tijdens de jaarlijkse evaluaties van het uitvoeringsprogramma wordt aan de hand van de vastgestelde meetbare indicatoren bepaald in hoeverre is bijgedragen aan het bereiken van de in dit handhavingsbeleid geformuleerde doelen. Daarnaast wordt vierjaarlijks het beleidsplan geëvalueerd.

Geconstateerd kan worden dat het IHB 2015-2018 en het IHN 2019-2022 in feite één beleidsmatige doelstelling kennen, in die zin dat omschreven wordt welke maatschappelijke effecten beoogd worden met de uitvoering van toezicht en handhaving. Deze beleidsdoelstelling is breed geformuleerd en is niet SMART te noemen. Wel is sprake van een concretiseringsslag door het definiëren van meetbare indicatoren. Deze indicatoren zijn echter voor het overgrote deel output-gericht.

Het meten van de outcomes (maatschappelijke effecten) gebeurt alleen met de scores uit de Burgerpeiling. Hierbij geldt echter dat niet omschreven is met welk streefniveau van een veilige, gezonde en schone leefomgeving het college zich tevreden stelt en hoe deze scores zich gedurende de looptijd van het beleid moeten ontwikkelen. Overigens zijn de twee scores uit de Burgerpeiling te beperkt om een oordeel te vellen over de (subjectieve) staat van een veilige, gezonde en schone leefomgeving.

Respondenten hebben naar voren gebracht dat het meten van maatschappelijke effecten complex en lastig is. Verschillende externe ontwikkelingen en omgevingsfactoren spelen een grote rol bij het behalen van het gestelde beleidsdoel. De beleving van burgers over hun leefomgeving is bovendien subjectief. Door actief bepaalde handhavingsthema's op te pakken en hierover te communiceren in de lokale pers kan juist meer aandacht en bewustwording bij burgers ontstaan, wat tot meer meldingen leidt, zo leerden ervaringen uit het verleden. Het succes van een beleidsonderdeel kan dan ook niet afgemeten worden aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal klachten naar de opvatting van de respondenten.

#### *Activiteiten*

Om de doelstellingen te bereiken zijn in de beleidsnota's strategische activiteiten benoemd, namelijk het uitvoeren van de nalevingsstrategie (zie paragraaf 2.5.3). In de uitvoeringsprogramma's wordt per taakveld aangegeven welke activiteiten de gemeente dat jaar zal ondernemen. Ook wordt de bijdrage van de verschillende

activiteiten aan het primaire beleidsdoel inzichtelijk gemaakt. Zo beogen de activiteiten die vallen onder Toezicht Wabo Regulier de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, waardoor onveilige en ongezonde situaties en de aantasting van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving worden voorkomen dan wel beëindigd.

## 2.3. Prioriteiten

### 2.3.1. Inleiding

Deze paragraaf beschrijft welke prioriteiten gesteld zijn binnen het fysieke domein, hoe deze prioriteiten tot stand zijn gekomen en tot welke consequenties een bepaalde prioriteitstoekenning leidt.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

- Worden in het beleid prioriteiten gesteld en zo ja, op welke wijze? Zijn de prioriteiten in lijn met het beleid en de ambities?

De normen die getoetst worden zijn de volgende:

- De gestelde prioriteiten zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities.
- Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht, lage prioriteiten minder.

### 2.3.2. Beschrijving

*Totstandkoming prioriteiten: risicoanalyse*

Het college merkt op dat de gemeente niet over de capaciteit en de middelen beschikt om alle handhavingstaken volledig uit te (laten) voeren. Dit noodzaakt tot het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. "Door beperkte middelen en capaciteit moeten we kiezen; wat doen we wel, wat niet, wat eerst en wat later", zo stelt het college.<sup>9</sup>

Om zo objectief mogelijk tot deze prioriteiten te komen is een risicoanalyse uitgevoerd, waarmee inzicht is verkregen in de gevolgen van overtredingen en de kansen dat overtredingen plaatsvinden. De gemeente heeft hiervoor in 2015 het landelijk model van de risicomatrix gebruikt. Op soortgelijke wijze is in 2019 ook een risicoanalyse uitgevoerd.

Per handhavingstaak is het negatieve effect (de gevolgen) en de overtredingskans beoordeeld. Deze beoordeling is tot stand gekomen tijdens verschillende project-groepbijeenkomsten waarbij met in- en externe experts vanuit verschillende invalshoeken naar de gemeentelijke handhavingstaken is gekeken.

---

<sup>9</sup> IHB 2015-2018, p.17.

Er zijn zes soorten negatieve effecten onderscheiden:<sup>10</sup>

1. Fysieke veiligheid
2. Sociale kwaliteit leefomgeving
3. Financieel-economische schade/aansprakelijkheid
4. Natuur-/stadsschoon
5. Volksgezondheid
6. Bestuurlijk imago

Per handhavingsthema is aan deze effecten een score van 1 (nauwelijks/ geen effect) tot en met 5 (groot effect) toegekend. Dat is ook gebeurd voor de overtredings-/ spontane nalevingskans, mocht er geen toezicht zijn. Hierbij is rekening gehouden met de kennis van regels onder mogelijke overtreders, kosten en baten van het overtreden van regels, mate van acceptatie, normgetrouwheid van de doelgroep en maatschappelijke controle.

Bij de prioriteitenberekening speelt naast deze uitkomst ook het beschermde belang een rol. Algemeen uitgangspunt van het college is dat in ieder geval een hoge prioriteit wordt toegekend indien sprake is van een gevaar voor de veiligheid of gezondheid of indien sprake is van een onomkeerbare situatie. Op deze wijze zijn de handhavingstaken ingedeeld in vier prioriteitscategorieën: heel hoog, hoog, gemiddeld, laag.<sup>11</sup>

#### *Doorwerking en soorten prioriteiten*

De toegekende prioriteit is bepalend voor de mate waarin toezichtactiviteiten worden uitgevoerd.<sup>12</sup> Bij een (heel) hoge prioriteit wordt actief toezicht uitgevoerd. Dit betekent dat de gemeente zelf het initiatief tot controles neemt. Bovendien krijgt de afhandeling van signalen voorrang op andere werkzaamheden. Voor aandacht die de prioriteiten krijgen is het onderscheid tussen hoog en heel hoog niet relevant. Voor beide prioriteiten geldt dezelfde aanpak.

Bij een gemiddelde prioriteit worden signalen afgehandeld en kan planmatig toezicht worden uitgevoerd, gericht op een specifiek thema, bepaalde doelgroep of gebied.

Bij een lage prioriteit wordt passief toezicht uitgevoerd. Dit betekent dat primair alleen wordt gereageerd op signalen. Signalen met een lage prioriteit kunnen ook worden gebundeld en tijdens specifiek gepland thema-, doelgroep- of gebiedsgericht toezicht worden opgepakt.

---

<sup>10</sup> In het IHN 2019-2022 zijn voor de Wabo- en APV-taken ook deze effecten beoordeeld. Voor de Bijzondere wetten-taken zijn aangepaste criteria gehanteerd.

<sup>11</sup> IHB 2015-2018, p.18.

<sup>12</sup> IHB 2015-2018, p.18 en IHN 2019-2022, p.14.

In de uitvoeringsplannen worden het aantal voorgenomen activiteiten en de ingeschatte hoeveelheid benodigde uren gebaseerd op de prioriteitenlijst.

Hier zijn enkele taken te vinden met hun prioriteitsstelling:

<b>Milieu</b>	
inrichting zonder vergunning/melding	hoog/heel hoog
inrichting activiteitenbesluit type A	laag
inrichting activiteitenbesluit type IPPC/BRZO	hoog/heel hoog
geluid/lucht en geur/bodem/water	gemiddeld
<b>Bouwen</b>	
bouwfase omgevingsvergunning woning/bijgebouw en overige bouwwerken	laag
bouwen/slopen/gebruik met gevaar voor veiligheid en/of gezondheid (art. 1a Woningwet)	hoog/heel hoog
illegaal verbouwen monument/beschermd stadsgezicht	gemiddeld
illegaal (ver)bouwen woning, bijgebouw, publiek toegankelijk gebouw en overige bouwwerken	laag
<b>Slopen</b>	
slopen asbest/monument	hoog/heel hoog
slopen overig	laag
<b>Gebruik</b>	
brandveilig gebruik omgevingsvergunning kwetsbare groepen	hoog/heel hoog
gebruik in strijd met bestemmingsplan buitengebied met gevaar of overlast	hoog
gebruik in strijd met bestemmingsplan bedrijfsmatig/onrechtmatige bewoning	gemiddeld

Bij strijdig gebruik in het buitengebied wordt een onderscheid gemaakt tussen situaties die gevaar of overlast opleveren en waarbij hiervan geen sprake is.<sup>13</sup> In het verleden deden zich op dit thema diverse keren handhavingsdilemma's voor: wanneer wordt overgegaan tot handhavend optreden en welke gevolgen brengt dat met zich mee? In het IHP 2015-2018 wordt geconstateerd dat soms een situatie niet is toegestaan, maar handhaving kan leiden tot een situatie die niet wenselijk is, omdat andere belangen (zoals economische) zwaarder wegen. Om deze spanning te overbruggen richt de gemeente zich met name op de situatie met nadelige gevolgen voor de omgeving, zoals gevaar en overlast. Aan de overige situaties in het buitengebied kent de gemeente in beginsel een lage prioriteit toe.

Het nieuwe IHN 2019-2022 bouwt voort op de prioriteitsstelling uit het voorgaande beleid. In de evaluatie van dit beleid wordt geconcludeerd dat de prioritering op

<sup>13</sup> IHB 2015-2018, p.18.

hoofdlijnen passend en actueel is gebleken. Wel wordt in het verbetervoorstel geformuleerd dat de prioritering herijkt moet worden. Deze herijking heeft tot nagenoeg dezelfde uitkomsten geleid als in de eerdere nota. De meeste taken hebben dezelfde prioriteit behouden. Wel zijn bepaalde handhavingstaken soms gedetailleerder uitgewerkt, zoals het begrip 'Overlast'.

## 2.4. Gedogen

### 2.4.1. Inleiding

Indien een overtreding geconstateerd wordt, dient het bestuursorgaan in beginsel over te gaan tot handhaving. Slechts in uitzonderlijke gevallen is gedogen toegestaan. Gedogen is het niet optreden tegen overtredingen van regels door het bestuursorgaan dat daartoe bevoegd en feitelijk in staat is. Bestuursorganen kunnen beleid vastleggen onder welke omstandigheden overgegaan wordt tot gedogen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre dit in Bergen op Zoom is gebeurd.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

- Hoe ziet het gedoogbeleid eruit en voldoet dit aan de wettelijke eisen?

De norm die getoetst wordt is de volgende:

- Het (gedoog)beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.

### 2.4.2. Beschrijving

In het IHB 2015-2018 en het IHN 2019-2022 benadrukt het college dat er een beginselplicht tot handhaving bij een geconstateerde overtreding is.<sup>14</sup> Slechts in bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgezien en moet per individueel geval een afweging gemaakt worden van de verschillende belangen.

Om naleving van wet- en regelgeving te bevorderen hanteert de gemeente een aantal strategieën. Een van deze strategieën betreft de gedoogstrategie. Deze strategie geldt voor alle domeinen waarop de gemeente toezicht houdt. Het college wijst erop dat er omstandigheden kunnen zijn waarin het aanvaardbaar of zelfs noodzakelijk is om van handhaven af te zien. In dergelijke gevallen kan gedogen aan de orde zijn. Met gedogen moet zeer terughoudend omgegaan worden. Voor het bepalen wanneer een dergelijke situatie aan de orde is, wordt aangesloten bij het landelijke kader, zoals neergelegd in de nota 'Gedogen in Nederland'.

Gedogen is slechts aanvaardbaar indien:

- sprake is van een uitzonderingsgeval;
- sprake is van een beperking in omvang en tijd;

<sup>14</sup> IHB 2015-2018, p.7 en IHN 2019-2022, p.18.



- gedogen na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging expliciet plaatsvindt;
- gedogen aan controle wordt onderworpen.

Gedogen is in plaats van handhaven aan de orde, als:

- handhaven zou leiden tot overduidelijke onredelijkheid/onbillijkheid; of
- het achterliggende belang evident beter gediend is met gedogen; of
- een zwaarwegend belang het gedogen rechtvaardigt.

Indien het college overgaat tot actief gedogen, neemt zij daartoe een gedoogbeschikking die ter inzage wordt gelegd zodat belanghebbenden hierop een zienswijze kenbaar kunnen maken.

Tijdens de interviews bleek dat gedogen in de praktijk zelden voorkomt. Het gaat in beide onderzoeksdomeinen om hoogstens vijf gevallen in de afgelopen jaren, zo was de inschatting van de respondenten. Als voorbeeld is genoemd dat de nacht-opvanglocatie voor dak- en thuislozen was uitgebreid en daardoor meer mensen kon opnemen. Op het moment dat de vorstperiode intrad, was de gebruiksvergunning nog niet verkregen. Strikt genomen was het aantal mensen dat op de locatie zou verblijven hoger dan toegestaan. Vanwege het zwaarwegende maatschappelijk belang om tijdens de vorst daklozen een goed onderdak te bieden, is deze situatie tijdelijk gedoogd. Daarvoor was al vastgesteld dat de brandveiligheid voldoende gewaarborgd kon worden.

## 2.5. Organisatie en uitvoering

### 2.5.1. Inleiding

Deze paragraaf belicht de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving in het fysieke domein. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de organisatorische inbedding van toezicht en handhaving, de inzet van capaciteit, samenwerking met andere toezichthoudende organisaties en de wijze van uitvoering.

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord:

- Hoe zijn toezicht en handhaving organisatorisch ingebed?
- Hoeveel capaciteit is er beschikbaar voor toezicht en handhaving? Is de beschikbare capaciteit voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren?
- Vindt de uitvoering plaats conform het gestelde beleid en de gestelde prioriteiten?
- Hoe wordt samengewerkt met andere (toezichthoudende) organisaties?
- Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?

De normen die in deze paragraaf getoetst worden zijn de volgende:

- De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.

- De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.
- De signaleringsstructuur is adequaat.
- Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving.
- De samenwerking met andere handhavingspartners verloopt adequaat.

## 2.5.2. Organisatorische inbedding

### *Bestuurlijk*

Een van de wethouders is binnen het college verantwoordelijk voor toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving. De burgemeester is – als afzonderlijk bestuursorgaan – verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde en veiligheid.

### *Ambtelijk*

De toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn in hoofdzaak belegd bij het team Veiligheid, Handhaving en Toezicht (VHT). De gemeentelijke handhavingsorganisatie kent verschillende functionarissen: toezichthouders<sup>15</sup>, buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: BOA's), juristen en adviseurs. Taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in functiebeschrijvingen. Binnen de fysieke leefomgeving zijn toezichthouders rood spoor (bouwen, wonen en sloop) aangesteld.

De gemeente beschikt over BOA's in de domeinen I, II, III en V. De domeinen I en II, namelijk openbare ruimte respectievelijk milieu, welzijn en infrastructuur, vallen binnen dit onderzoek. Binnen het team VHT en bij Parkeerbeheer zijn BOA's domein I aangesteld. Het team VHT kent ook BOA's domein II.

Sinds 2015 hebben zich op organisatorisch vlak enkele relevante ontwikkelingen voorgedaan, zoals de uitbreiding van de toezichthouders rood spoor met 1 fte, de juristen met 0,2 fte, de BOA's domein I met 2 fte (zie hieronder). Daarnaast is het integraal teammanagerschap losgelaten: het team VHT wordt nu aangestuurd door de resultaatmanager en de HR-manager. Verder zijn in de afgelopen jaren stappen gezet om te komen tot zelforganiserende teams.

Elke drie weken vindt een Lokaal Informatieplein-overleg plaats. Hierbij worden signalen van medewerkers van de gemeente besproken. Dergelijke signalen kunnen aanleiding vormen om een toezichtsactie uit te voeren. Met de (Wabo-)vergunningverleners is ook goed contact over actuele kwesties.

Tijdens de interviews bleek dat toezichthouders vanuit verschillende disciplines regelmatig met elkaar overleggen en samen op pad gaan. Dit vergroot naar eigen

---

<sup>15</sup> Zij zijn aangewezen toezichthouders op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

zeggen ook hun kennis van de andere toezichtsterreinen, waardoor de integraliteit beter geborgd is (bijvoorbeeld door het beter vervullen van de oog- en oor-functie).

#### *Professionalisering van de organisatie*

Eén van de secundaire doelen van het IHB is het professionaliseren van de handhavingsorganisatie (zie paragraaf 2.2.2).

In het handhavingsbeleid wordt onder meer opgemerkt dat het verder professionaliseren van de BOA's (landelijk uniform, gewelds- en communicatiemiddelen) een belangrijk punt in het kader van de professionalisering van de handhavingsorganisatie is. De wens bestaat dat BOA's in domein II uitgerust worden met geweldsmiddelen (handboeien, wapenstok en pepperspray).

Daarnaast is er gemeentebreed een structureel opleidings- en cursusbudget beschikbaar. Jaarlijks wordt geïnventariseerd welke opleidingen worden gevolgd om te waarborgen dat de medewerkers adequaat zijn opgeleid. Hierbij wordt rekening gehouden met de opleidingseisen uit de Wet VTH en permanente bijscholing voor de BOA-akte.

#### *Capaciteit*

De milieuhandhavingstaken worden grotendeels uitgevoerd door de Omgevingsdienst Midden en West Brabant (OMWB) en voor een klein deel ook door BOA's in domein II. De handhavingstaken met betrekking tot bouwen, slopen en gebruik worden in eigen beheer uitgevoerd door medewerkers van team VHT. Ten aanzien van brandveiligheid voert ook de Brandweer Midden en West Brabant inspecties uit en adviseert daarbij het bevoegd gezag.

In 2018 is de volgende capaciteit vanuit het team VHT ingezet, voor zowel het domein fysieke leefomgeving als openbare orde en veiligheid:<sup>16</sup>

<b>Functie</b>	<b>Aantal fte</b>
Teammanagers	1,5
Senior Toezicht en Handhaving	1
Toezichthouders rood spoor	2,89
Toezichthouder rood spoor tijdens de bouw <sup>17</sup>	0,51
Toezichthouder brandveiligheid (zorg)instellingen	0,45
Coördinator woonwagenlocaties	0,44
Toezichthouder ruiming fietsen/objecten aan openbare weg	0,5
BOA's domein I en II	5,5
BOA afval/Diftar	1
BOA DHW	+/- 0,22

<sup>16</sup> Evaluatiejaarverslag uitvoeringsprogramma handhaving 2018. Toezichthouders BRP (1,19 fte) vallen buiten dit overzicht.

<sup>17</sup> Vanaf oktober 2018 is deze taak uitgevoerd door een toezichthouder van de OMWB.

Administratief ondersteunend medewerker	0,5
Juristen	3,6
Totaal	18,11 fte

In de uitvoeringsplannen en de jaarverslagen is op activiteitsniveau in kaart gebracht hoeveel uur beschikbaar respectievelijk ingezet is. Incidenteel is sprake van externe inhuur, wanneer sprake is van een capaciteitsvraagstuk of een bijzonder onderwerp dat tijdelijk de aandacht vraagt, zoals de woonwagenlocaties.

Tijdens de gesprekken is door verschillende respondenten naar voren gebracht dat de handhavingsorganisatie – ondanks de formatie-uitbreiding in 2018 – te kampen heeft met een capaciteitstekort. Dit geldt met name voor de toezichthouders rood spoor en het juridische spoor. De vraag is of de beschikbare capaciteit voldoet om de gestelde doelstellingen te behalen. Soms leidt het uitvoeren van thematische controles tot een dermate hoog aantal overtredingen dat er veel werkdruk ontstaat bij de handhavingsjuristen. Respondenten wijzen erop dat burgers soms lang moeten wachten op een reactie van een melding. Ook duurt het soms lang voordat een door een toezichthouder geconstateerde overtreding opgepakt kan worden door een handhavingsjurist.

Dit komt ook naar voren in één van de bestudeerde cases. Zo duurde het vier maanden, nadat geconstateerd was dat in een pand sprake was van illegale verhuur en dus niet werd voldaan aan de eerder opgelegde last, voordat de overtreder bericht kreeg dat de dwangsom was verbeurd.

#### *Samenwerking met andere organisaties*

De uitvoering van toezicht en handhaving ligt niet alleen bij de gemeentelijke organisatie, maar zit ook deels bij verbonden partijen (OMWB en de Veiligheidsregio). Daarnaast wordt samengewerkt met andere handhavingspartners, zoals de Brabantse Wal-gemeenten en Tholen en de politie.<sup>18</sup>

Op het terrein van het omgevingsrecht ligt een deel van de uitvoering van het toezicht en de handhaving bij de OMWB en de regionale brandweer (als onderdeel van de Veiligheidsregio). De OMWB is belast met alle milieutoezicht en -handhaving voor de gemeente Bergen op Zoom. Voor de uitvoering van het bouwtoezicht tijdens de bouw wordt sinds 2018 capaciteit ingehuurd van de OMWB. De regionale brandweer voert als adviseur, al dan niet gezamenlijk met een toezichthouder van de gemeente, controles uit.

De samenwerking met de handhavingspartners verloopt naar het oordeel van betrokken gemeenteambtenaren naar tevredenheid. Dit beeld wordt gedeeld door de

<sup>18</sup> Deze samenwerkingspartners worden genoemd in het IHP 2015-2018 en het IHN 2019-2022. Daarnaast zijn er nog andere partijen waarmee meer incidenteel/casuïstisch de samenwerking wordt gezocht, zoals het waterschap De Brabantse Delta.

toezichthouder bij de OMWB. Met de OMWB vindt afstemming plaats over lopende dossiers en regelmatig worden gezamenlijke inspecties gehouden. De lijnen zijn kort, aldus de respondenten.

### 2.5.3. Uitvoering

#### *Aandachtspunten gemeenteraad*

De gemeenteraad heeft de volgende twee aandachtspunten benoemd als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving: communicatie richting burgers en preventie. Deze onderwerpen komen in deze paragraaf aan de orde.

#### *Nalevingsstrategie*

In het IHB 2015-2018 is de nalevingsstrategie beschreven, waarmee beoogd wordt om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen.<sup>19</sup> De nalevingsstrategie valt uiteen in vier onderdelen:

1. Preventiestrategie
2. Toezichtstrategie
3. Sanctiestrategie
4. Gedoogstrategie

De gedoogstrategie is hierboven aan de orde gesteld.

#### *Preventie en communicatie*

Preventie neemt – in het beleid en in de praktijk – een belangrijke rol in bij de naleving van wet- en regelgeving. In het IHB 2015-2018 wordt benadrukt dat communicatie en duidelijkheid centraal staan. De preventiestrategie omvat onder meer de volgende activiteiten: communicatie bij nieuwe wet- en regelgeving, voorlichting bij een gunstigend besluit en buurtpreventie.

Tijdens de interviews zijn verschillende praktijkvoorbeelden naar voren gebracht van preventieve activiteiten. Zo is de gemeente al enkele jaren bezig met voorlichting over het komende verbod op asbestdaken. Zij probeert ook eigenaren te stimuleren om hun asbestdaken tijdig (collectief) te saneren. De gemeente faciliteert dit ook door asbestcontainers voor kleine hoeveelheden beschikbaar te stellen. Ook wordt in nieuwbouwwijken meer prioriteit gegeven aan het toezicht op illegale bouwwerken dan in oude wijken, om op die wijze te voorkomen dat andere bewoners dit voorbeeld navolgen.

Aan melders en overige betrokken burgers (anders dan de overtreder) is communicatie volgens respondenten ook van belang. Waar contactgegevens bekend zijn, ontvangt de melder een terugkoppeling over de wijze van afhandeling. Als het gaat om een lage prioriteit, dan gaat de toezichthouder niet altijd tot toezichtacties over. Wel wordt de melding onderzocht en krijgt de melder hierover terugkoppeling. Dit

---

<sup>19</sup> IHB, p.28 e.v.

gebeurt niet altijd direct, omdat andere, meer risicovolle zaken soms de aandacht vragen.

Dit beeld wordt onderschreven in de casestudy's: melders hebben regelmatig terugkoppeling van de gemeente gekregen over de voortgang van hun handhavingss dossier. In één van de bestudeerde zaken nam het aantal melders gaandeweg het proces toe. Daarop heeft de gemeente een buurtbijeenkomst georganiseerd om uitleg te geven over de (on)mogelijkheden om de door bewoners ervaren overlast aan te pakken. Buurtbewoners hadden bovendien de directe telefoonnummers van de betrokken toezichthouders en wijkagent, zodat zij hen goed konden bereiken.

De toezichthouder van de OMWB heeft toegelicht dat bij binnenkomst van een melding altijd contact gezocht wordt om verduidelijking te krijgen over de melding en om eventueel uit te leggen welke acties de OMWB zal ondernemen.

### *Toezicht*

In het IHB 2015-2018 zijn diverse vormen van toezicht omschreven, waaronder regulier toezicht als surveillance, signaal gestuurd toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen, gebieds- en doelgroep- of themagericht toezicht.<sup>20</sup>

De keuze voor een bepaalde toezichtvorm in de praktijk hangt af van de prioriteit die aan een toezichtstaak is toegekend. Hoge prioriteiten krijgen in de praktijk daadwerkelijk meer aandacht, zo verklaren de geïnterviewden. Het toezicht vindt risicogericht plaats. Meldingen op onderwerpen met een hoge prioriteit worden bij voorrang opgepakt. Handelen naar aanleiding van meldingen en signalen is een vorm van reactief toezicht: de toezichthouder handelt naar aanleiding van een signaal vanuit buiten. Dagelijks wordt bezien welke van de binnengekomen meldingen het eerst opgepakt moet worden. Bij de OMWB speelt prioritering van meldingen een minder grote rol, omdat er voldoende tijd en capaciteit is om deze meldingen op te pakken. Daarnaast oefent de OMWB ook programmatisch toezicht uit, waarbij bepaalde risicovolle thema's extra aandacht krijgen.

Meldingen leggen soms een zwaar beslag op de beschikbare tijd van de toezichthouder. Dit zorgt er echter niet voor dat deze niet (ook) aan de prioritaire thema's toekomt. Uit de jaarverslagen komt naar voren dat sommige onderwerpen in urenbesteding meer of minder aandacht hebben gevraagd dan vooraf was ingeschat. Dit komt voornamelijk doordat er meer of minder meldingen op het betreffende onderwerp zijn binnengekomen.<sup>21</sup>

Ook de gemeentelijke uitvoering van toezicht vindt proactief en programmatisch plaats. Dit gebeurt bijvoorbeeld door luchtfoto's en de gegevens uit de Basisregistratie Personen te bestuderen en vervolgens te bepalen bij welke locaties het eerst

---

<sup>20</sup> IHB, p.32 e.v.

<sup>21</sup> Evaluatiejaarverslag 2018, p.8.

een inspectiebezoek moet plaatsvinden. Bij grotere nieuwbouwwerken vindt daarnaast altijd een voortgangs- en opleveringscontrole plaats. Bij bouwwerken van kleinere omvang is de controle-intensiteit lichter.

Uit de evaluatiejaarverslagen blijkt dat regelmatig integrale controles plaatsvinden, waarbij een gebied vanuit meerdere toezichtdisciplines onder de loep genomen wordt. In 2018 vonden bijvoorbeeld integrale controles plaats op campings en op bedrijventerreinen. Daarnaast vonden in het kader van de (zeer) hoge prioriteit Brandveiligheid in zorginstellingen in 2018 61 controlebezoeken aan instellingen plaats. Eén van de bestudeerde casus betrof een integrale toezichtactie, waarbij de gemeente verschillende meldingen van overlast had ontvangen en vervolgens tot actie overging. De toezichthouder BRP, de toezichthouder rood spoor (Wabo) en de politie legden daarop een gezamenlijke inspectie af.

#### *Handhaving: sanctionering*

Het college heeft de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) overgenomen en geïmplementeerd in de werkprocessen. Aan de hand van het stappenplan LHS wordt duidelijk op welke wijze gehandhaafd moet worden wanneer een overtreding is geconstateerd. Hierbij wordt onder meer rekening gehouden met de gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder.

In de praktijk is regelmatig sprake van het opleggen van formele handhavingsinstrumenten, zoals een last onder dwangsom of onder bestuursdwang. Deze worden ook regelmatig verbeurd. Het onderstaande overzicht uit het Evaluatiejaarverslag 2018 geeft inzicht in de precieze aantallen:

<b>Wabo</b>	
Aantal controles	1004
Aantal vooraanschrijvingen	9
Aantal bestuursdwang	6
Aantal dwangsom	13
Aantal verbeurde dwangsommen	7, met een totaalbedrag van €141.912,68

Ter illustratie een handhavingstraject waarbij het college overgegaan is tot handhaving het onderstaande voorbeeld:

Aan een horecabedrijf is in mei 2018 een last onder dwangsom opgelegd. Het bedrijf moet zich houden aan de geluidsnormen (de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit milieubeheer). In september 2018 vindt een melding vanuit de buurt plaats vanwege geluidshinder. Daarop spreekt de OMWB-toezichthouder de uitbater aan dat deze zich aan de normen heeft te houden. In december 2018 vindt vervolgens weer een geluidsoverlastmelding plaats. Een geluidsmeting bevestigt dat de normen overschreden zijn, waarna medegedeeld wordt dat de dwangsom van €2.000 verbeurd is.

De hoogte van de dwangsom hangt af van de omstandigheden van het geval. Er moet voor de overtreder in ieder geval voldoende prikkel van de dwangsom uitgaan om de overtreding te beëindigen en in redelijke verhouding staan tot het geschonden belang. Voor onrechtmatige bewoning zijn standaardbedragen vastgesteld in het IHB 2015-2018, namelijk €2.000 tot €2.500 met een maximum van €8.000 tot €10.000. Bij overige casussen vindt de bepaling van de hoogte plaats aan de hand van het afwegingskader in het IHB 2015-2018 en de LHS.

## 2.6. Handhavingscultuur

### 2.6.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt een karakterisering van de handhavingscultuur gegeven.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

- Hoe is de (ambtelijke en bestuurlijke) handhavingscultuur binnen de gemeente te karakteriseren?

Op basis van deze bevindingen wordt de handhavingscultuur gekarakteriseerd. Hiertoe zijn vier typen handhavingsculturen onderscheiden aan de hand van twee factoren, die weergegeven zijn in het onderstaande schema:

	<b>Doorpakken</b>	<b>Niet doorpakken</b>
<b>Ad hoc</b>	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
<b>Programmatisch</b>	Effectiviteit groot	Effectiviteit redelijk

Deze factoren geven een indicatie van de effectiviteit van het handhavend optreden.

### 2.6.2. Beschrijving

De geïnterviewde ambtenaren en bestuurders karakteriseren de handhavingscultuur als een van doorpakken: wie A zegt, moet ook B zeggen. Dat betekent overigens niet dat gelijk tot inzet van het zwaarste middel overgegaan wordt. Handhaving wordt gezien als middel en niet als doel op zich: "Handhaven is vooral een instrument dat bijdraagt aan het realiseren van gestelde beleidsdoelen. Hierbij is het van belang dat handhaving niet primair wordt geleid door het reageren op incidenten, maar dat beleidsdoelen worden gerealiseerd door een planmatige en integrale handhaving."

Dit beleidsvoornemen komt in de praktijk tot uiting, zie de beschrijving van de uitvoeringspraktijk in de vorige paragraaf. Ook de omgang met gedoogbeschikkingen (zie paragraaf 2.4) wijst erop dat de gemeente zich inspant om ingeval van overtredingen in beginsel deze niet langer dan strikt noodzakelijk in stand te laten.



Waar mogelijk wordt oplossingsgericht gehandeld en meegedacht met een overtreder om te bezien in hoeverre legalisatie mogelijk is. Bij deze 'informele' handhaving is soms een rol weggelegd voor de bestuurders. Zij proberen dan in een gesprek de overtreder over te halen herstelacties uit te voeren. Deze aanpak komt ook naar voren uit de hierboven beschreven casus en de beschrijving van de preventieve activiteiten. De gemeente is niet huiverig om tot inzet van formele instrumenten over te gaan. Wel is hierboven geconstateerd dat het soms lang duurt voordat formele stappen ingezet wordt, als gevolg van capaciteitsgebrek.

Bij de beschrijving van het uitvoeren van toezicht kwam naar voren dat meldingen belangrijk zijn voor de invulling van de dagelijkse werkzaamheden. Hierbij is de prioriteitsstelling wel leidend. Daarnaast wordt toezicht met behulp van verschillende projecten en extra aandacht voor bepaalde gebieden of overtreders programatisch uitgevoerd.

## 2.7. Omgevingswet

### 2.7.1. Inleiding

Met de Omgevingswet die op 1 januari 2021 in werking treedt wordt een stelselherziening op het vlak van het omgevingsrecht beoogd. Dit heeft naar verwachting ook gevolgen voor de wijze waarop gemeenten toezicht en handhaving vanaf 2021 moeten uitvoeren.

'Met de Omgevingswet wordt ingezet op een verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Zowel in vergunningen als in algemene regels zal waar mogelijk ruimte worden gegeven aan burgers en bedrijven om zelf te bepalen hoe aan een gestelde norm wordt voldaan. Burgers en bedrijven die zorgen voor een structureel goede naleving van de regels en dus aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen, mogen erop rekenen dat de overheid haar nalevings-toezicht aanpast en op die situatie afstemt. Het toezicht zal risicogestuurd plaatsvinden.'

*Bron: Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, p. 351-2.*

Gemeenten moeten zich tijdig voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. In deze paragraaf wordt bezien op welke wijze de gemeente Bergen op Zoom zich hierop heeft voorbereid.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

- Welke voorbereidingen heeft de gemeente getroffen voor de invoering van de Omgevingswet?

### **2.7.2. Stand van zaken gemeente Bergen op Zoom**

In het IHB 2015-2018 wordt al ingegaan op de Omgevingswet als toekomstige ontwikkeling die ook gevolgen zal hebben voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Sinds begin 2019 bestaat een speciaal projectteam dat wekelijks bij elkaar komt om deze wet te implementeren in de gemeentelijke organisatie. De inzet is in eerste instantie gericht op het onderzoeken en inventariseren van alle beleidsdocumenten en -regels die toekomstig onder de werking van de wet zullen vallen.

De gemeente doet mee aan een pilot van de VNG waar de nieuwe Omgevingswet vooruitlopend op 1 januari 2021 toegepast wordt op een klein gebied waar een nieuw bestemmingsplan voor ontwikkeld wordt.

Qua visievorming is de gemeente al langer bezig, bijvoorbeeld met het voorbereiden van de Omgevingsvisie. Om inhoud te geven aan deze opgave is door de gemeenteraad op 13 juli 2017 de startnotitie implementatie Omgevingswet vastgesteld, waarin doelen en ambities zijn benoemd.

Momenteel ligt de nadruk op de vertaling naar de uitvoering. De werkzaamheden voor toezichthouders en handhavers kunnen in de basis gelijk blijven, maar de wet vereist wel een nieuwe manier van denken en werken. Het effect van de nieuwe wet kan zijn dat de hele organisatiestructuur aangepast zal moeten worden, zo is de verwachting van gemeentelijke respondenten.

De Omgevingswet brengt volgens hen een cultuurveranderingsopgave met zich mee en vraagt andere competenties van medewerkers en een integrale benadering van vraagstukken en opgaven. Integraliteit is ook nu al een belangrijk aandachtspunt bij het uitvoeren van toezicht en handhaving. Sommige medewerkers zullen naar verwachting snel omschakelen, terwijl anderen veel problemen voorzien. Het vereist denken buiten het normale patroon. Hiervoor zullen medewerkers waar nodig bijgeschoold worden.

### **2.8. Resumé**

In de gemeente Bergen op Zoom zijn de wettelijk vereiste beleidsdocumenten met betrekking tot toezicht en handhaving in het fysieke domein aanwezig. De gemeente beschikt over actueel en integraal beleid. Tot mei 2019 gold het IHP 2015-2018. Vanaf die datum is het IHN 2019-2022 van kracht. Daarnaast heeft de gemeenteraad in 2016 de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving vastgesteld.

In het meerjarig beleid wordt onder meer ingegaan op de volgende, wettelijk voorgeschreven onderwerpen: de doelstellingen, de prioriteitsstelling, de nalevingsstrategie en de samenwerking met andere partijen. Daarnaast geven de beleidsdocumenten inhoudelijke kaders voor gedogen.

Het IHP 2015-2018 en de IHN 2019-2022 benoemen één breed geformuleerde inhoudelijke beleids- en daarnaast twee procesmatige uitvoeringsdoelstellingen. De doelstellingen zijn niet SMART en sluiten niet aan bij de lokale situatie. Wel zijn per taakveld verschillende concrete activiteiten beschreven. Per handhavingstaak(veld) zijn deze doelen niet nader gespecificeerd.

Aan deze doelstellingen zijn meetbare indicatoren gekoppeld, waarmee de gemeente het doelbereik (jaarlijks) wil monitoren. Deze indicatoren zijn voor het overgrote deel output-gericht. Het meten van maatschappelijke effecten gebeurt slechts zeer beperkt via twee scores uit de Burgerpeiling, wat onvoldoende informatie oplevert in hoeverre het beleid effect heeft. De evaluatie van het IHP 2015-2018 biedt evenmin hierin inzicht.

Jaarlijks wordt door het college een uitvoeringsprogramma vastgesteld als uitwerking van het meerjarige beleid. Hierin is opgenomen welke taken het komende jaar worden uitgevoerd en welke capaciteit hiervoor wordt ingezet. Daarnaast wordt elk jaar een jaarverslag opgesteld, waarin (cijfermatig) de uitgevoerde toezichts- en handhavingstaken worden verantwoord. De effectiviteit en efficiëntie van het beleid wordt niet geëvalueerd in het jaarverslag.

Het IHB 2015-2018 kent een heldere prioriteitsstelling die tot stand is gekomen met een risicoanalyse. Het IHN 2019-2022 kent nagenoeg dezelfde prioritering aan de toezichtstaken toe. De vastgestelde prioriteiten blijken leidend te zijn bij de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken. Zo wordt in de praktijk aan de hand van de vastgestelde prioriteiten bepaald welke meldingen en klachten wel of niet worden afgehandeld en kunnen hoge prioriteiten rekenen op meer ureninzet en extra aandacht via proactieve, gerichte toezichtacties. Lage prioriteiten krijgen met name de aandacht doordat geacteerd wordt op binnengekomen signalen.

De toezicht- en handhavingstaken zijn in hoofdzaak neergelegd bij het team VHT. De gehele formatie omvat ongeveer 18 fte. Over het algemeen is de capaciteit voldoende om de opgaven serieus ter hand te nemen. Wel komt als knelpunt de beschikbare capaciteit bij handhavingjuristen naar voren. Overtredingen die geconstateerd worden bij toezichtacties kunnen niet altijd snel in het juridisch spoor opgepakt worden. Ook is sprake van een capaciteitstekort bij de toezichthouders rood spoor. De samenwerking met de OMWB en de Veiligheidsregio verloopt in het algemeen goed.

De handhavingcultuur kan gezien worden als een van doorpakken, waarbij waar mogelijk het gesprek aangegaan wordt en gezocht wordt naar een informele oplossing. Als dat niet lukt, gaat de gemeente over tot inzet van formele instrumenten. Bij de binnenkomst van meldingen wordt aan de burger terugkoppeling gegeven over de wijze van afhandeling. Daarnaast vinden soms over complexe handhavingskwesties informatiebijeenkomsten voor omwonenden plaats. Daarnaast hecht de

gemeente – zowel in het beleid als in de praktijk – grote waarde aan preventie, zodat (toekomstige) overtredingen voorkomen worden.

De gemeente is bezig met de implementatie van de Omgevingswet. Deze wet vraagt van medewerkers een andere werk- en denkhouding en van de organisatie een cultuurverandering. Hiertoe worden al stappen gezet en wordt bijscholing beschikbaar gesteld.

### 3. Openbare orde en veiligheid

#### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het toezicht- en handhavingsbeleid met betrekking tot het domein openbare orde en veiligheid besproken. Naast het beleid wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving binnen het domein openbare orde en veiligheid. Het beleid, de organisatie en de uitvoering van toezicht en handhaving met betrekking tot het veiligheidsdomein kennen aanzienlijke overlap met die voor het fysieke domein, aangezien de gemeente Bergen op Zoom beschikt over integraal handhavingsbeleid, waarbij voor alle domeinen in beginsel hetzelfde kader geldt. In dit hoofdstuk zal daarom worden ingegaan op de bevindingen die specifiek gelden voor het veiligheidsdomein. In het IHB gaat het om de handhavingsvelden Leefbaarheid (kleine ergernissen en overlast) en Bijzondere onderwerpen (waaronder: aanpak ondermijnende criminaliteit en horeca).

De structuur van hoofdstuk 2 wordt ook in dit hoofdstuk gehanteerd. De volgende onderwerpen worden ten aanzien van het veiligheidsdomein behandeld:

- beleidscyclus (paragraaf 2)
- prioriteiten (paragraaf 3)
- organisatie en uitvoering (paragraaf 4)
- handhavingscultuur (paragraaf 5)

#### 3.2. Beleidscyclus

##### 3.2.1. Inleiding

Deze paragraaf beschrijft de beleidsstukken die de gemeente heeft opgesteld op het terrein van toezicht en handhaving inzake het veiligheidsdomein. Hierbij wordt ook ingegaan op het proces van totstandkoming van dit beleid.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

- Welk beleid en welke ambities en doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld als het gaat om toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein?

De normen die in deze paragraaf getoetst worden zijn de volgende:

- Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.
- De geformuleerde doelen zijn concreet en SMART geformuleerd.

##### 3.2.2. Beschrijving

Het IHB 2015-2018 en het IHN 2019-2022 hebben naast het fysieke domein ook betrekking op de openbare orde en veiligheid (zie paragraaf 2.2.2). De uitgangspunten en doelstellingen die in het beleidsplan zijn benoemd, hebben dus ook betrekking op het veiligheidsdomein.

Het huidige veiligheidsbeleid is daarnaast in twee beleidsdocumenten vastgelegd:

- Regionaal beleidsplan Zeeland – West Brabant 2019-2022. *Meer focus op veiligheid*
- Integraal Veiligheidsplan (IVP) De Markiezzaten 2019-2022. *Samen bouwen aan onze veiligheid*

Het gaat in deze beleidsplannen met name om veiligheidsthema's, waarbij samenwerking tussen de gemeente en de politie noodzakelijk is. De zogeheten 'kleine ergernissen' waarbij in hoofdzaak een taak is weggelegd voor de gemeente, zoals hondenpoepoverlast, komen niet in deze beleidsplannen aan de orde.

Het regionaal beleidsplan gaat in op de doelstellingen en prioriteiten die gelden voor de gehele politieregio waaronder 39 gemeenten vallen. Het IVP De Markiezzaten doet dat voor de doelstellingen en prioriteiten voor alle acht gemeenten die deel uitmaken van het politiedistrict en is vastgesteld door de gemeenteraad van Bergen op Zoom. Voor de gemeente Bergen op Zoom is daarnaast een Focusblad – als aanvulling op het IVP – opgesteld waarin de 'couleur locale' naar voren komt. De verhouding van deze documenten is dus van abstract en meer omvattend naar specifiek/concreet en meer op de specifieke lokale situatie gericht. Inhoudelijk worden de doelstellingen en prioriteiten hieronder kort beschreven.

#### *Regionaal beleidsplan Zeeland – West Brabant 2019-2022*

Met de vaststelling van het Regionaal beleidsplan wordt gevolg gegeven aan artikel 39 van de Politiewet. Dit artikel verplicht de burgemeesters van het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert om ten minste eens in de vier jaar een beleidsplan op te stellen. Het regionale beleidsplan richt zich op vormen van criminaliteit en overlast waar een lokale aanpak niet voldoende is. De regionale veiligheidsthema's zijn de aanpak van ondermijnende criminaliteit, zorg en veiligheid en de aanpak van cybercrime.

#### *IVP De Markiezzaten 2019-2022*

Het IVP benadrukt dat de gemeente een belangrijke regierol vervult om samen met de veiligheidspartners, zoals politie, Openbaar Ministerie, Veiligheidsregio, te bouwen aan veiligheid.

Om betere regie te voeren op (veiligheids)thema's die binnen de betreffende gemeenten, de politiedistrict en de Veiligheidsregio spelen is besloten om één districtelijk integraal veiligheidsplan op te stellen, waardoor de gemeenten hun samenwerking verder kunnen versterken.

Er worden in het IVP 2019-2022, per veiligheidsthema, verschillende strategische opgaven benoemd voor alle gemeenten in het district De Markiezzaten:

- aanpakken van georganiseerde criminaliteit en cybercrime;
- behouden van gezamenlijke aanpak van zorg en veiligheid;

- een veilige buurt voor iedereen;
- een beter evenwicht tussen risicovolle activiteiten en de omgeving en een daadkrachtige crisisbeheersing;
- lokale prioriteiten en accenten.

Per strategische opgave is een (algemene) doelstelling geformuleerd, wordt een bijbehorende aanpak beschreven, is aangegeven wat het beoogde resultaat moet zijn en wie de betrokken partijen zijn en wat de rolverdeling tussen hen is. Het IVP voldoet daarmee aan de wettelijke vereiste dat de gemeenteraad eens in de vier jaar de gemeentelijke doelen op het terrein van de veiligheid vaststelt.<sup>22</sup>

De opgaven, prioriteiten en thema's zijn bepaald op basis van een veiligheidsanalyse. Voor de vaststelling van prioriteiten is daarnaast gebruik gemaakt van cijfers uit de veiligheids- of leefbaarheidsmonitors en cijfers van onder andere politie, brandweer, veiligheidsregio en GGD.

In het Focusblad worden per jaar lokale doelstellingen en prioriteiten voor de afzonderlijke gemeenten benoemd en uitgewerkt.<sup>23</sup> Dit document voegt de couleur locale toe aan het districtelijke beleidsplan. De raad heeft kennis kunnen nemen van dit Focusblad, maar is niet gevraagd deze vast te stellen. Tijdens de veiligheidsavonden heeft de raad wel input voor de inhoud van het Focusblad kunnen geven.

Voor Bergen op Zoom zijn vier aandachtsthema's gekozen, waaraan de volgende doelstellingen zijn verbonden.

#### **Georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit**

*Doelstelling:* Georganiseerde criminaliteit in een vroeg stadium herkennen door een stevige integrale aanpak en een goede informatiepositie op te bouwen waarbij signalen van partners aan de voorkant worden gedeeld.

#### **Zorg en veiligheid**

*Doelstelling:* Voorkomen en verminderen van overlast en onveilige situaties door integraal inzetten van goede zorg, passende ondersteuning en repressief optreden.

#### **Veilige buurten**

<sup>22</sup> Zie artikel 38b van de Politiewet: De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie.

<sup>23</sup> Sinds 2017 wordt gewerkt met focusbladeren. In 2017 en 2018 waren deze documenten een aanvulling op de voorheen geldende lokale Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2020. Het Focusblad Integrale Veiligheid 2019 is tegenwoordig een aanvulling op het IVP De Markiezaten 2019-2022.

*Doelstellingen:*

1. Het voorkomen van woninginbraken, overvallen en straatroven door middel van gerichte preventie-acties.
2. Het in stand houden en ondersteunen van de buurtpreventieinitiatieven.
3. Bewustwording qua brandveiligheid, deugdelijke en integrale voorbereiding op middelgrote en grote evenementen (borgen zorg en veiligheid bij publieks-evenementen).
4. Borgen en waar nodig vergroten verkeersveiligheid.

**Risico's en omgeving**

*Doelstelling externe veiligheid:*

Het beschermen van grote groepen burgers tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen/ De risico's die verband houden met de productie, het gebruik, de opslag en het transport van gevaarlijke stoffen voor de burger zoveel mogelijk te beperken.

*Doelstelling crisisbeheersing:*

Het voorkomen van incidenten en een goede voorbereiding op rampen en crises, zodat de gemeenten adequaat kunnen handelen.

Bovendien geeft het Focusblad inzicht in de voorgenomen activiteiten per thema. Zo wordt in het kader van het derde thema de wijkenaanpak in samenwerking met de leefbaarheidsagenda doorontwikkeld.

Het valt op dat de doelstellingen niet SMART geformuleerd zijn. De doelstelling gekoppeld aan het thema Georganiseerde criminaliteit is bovendien met name gericht op de uitvoering en niet op de te bereiken maatschappelijke effecten.

In het IVP wordt daarnaast de ontwikkeling van bepaalde misdrijven geschetst en wordt ingegaan op de ervaren veiligheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de risicobeleving van fysieke omgevingsfactoren. Op deze wijze wordt wel inzicht geboden in hoe de gemeenten er voorstaan. Niet wordt uitgesproken hoe en in welke mate deze cijfers zich zouden moeten ontwikkelen. Over de verrichte activiteiten wordt verantwoording afgelegd via de P&C-cyclus en via een jaarlijkse Stand van Zaken Focusblad Integrale Veiligheid.

### **3.3. Prioriteiten**

#### **3.3.1. Inleiding**

Deze paragraaf beschrijft hoe de prioriteitstelling ten aanzien van het veiligheidsdomein tot stand gekomen is en hoe deze prioriteiten luiden.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:



- Worden in het beleid prioriteiten gesteld en zo ja, op welke wijze? Zijn de prioriteiten in lijn met het beleid en de ambities?

De normen die getoetst worden zijn de volgende:

- De gestelde prioriteiten zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities.
- Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht, lage prioriteiten minder.

### 3.3.2. Beschrijving

In paragraaf 3.2.2. is ingegaan op de (prioritaire) aandachtsthema's die benoemd zijn in het IVP en het Focusblad. Daarnaast zijn in het IHB 2015-2018 en het IHN 2019-2022 (zie hoofdstuk 2) prioriteiten opgenomen die betrekking hebben op het veiligheidsdomein. Het gaat dan om de handhavingstaken die vallen onder de taakvelden Leefbaarheid en Bijzondere onderwerpen.

Hieronder zijn enkele taken binnen het taakveld Leefbaarheid en hun prioriteitstelling te vinden:<sup>24</sup>

Leefbaarheid	Prioriteit
afval drugs chemisch	hoog/heel hoog
afval overig	gemiddeld
grootschalige vergunningsplichtige evenementen	hoog/heel hoog
kleinschalige vergunningsplichtige evenementen	gemiddeld
nachtregister campings	gemiddeld
illegaal kamperen	laag
overlast (o.a. jeugd, dak- en thuislozen, drugs- en woonoverlast)	gemiddeld (hotspots hoog)

In het IHN 2019-2022 is de prioriteitsstelling binnen dit taakveld nagenoeg hetzelfde als in het eerdere beleid. Wel zijn sommige taken, zoals Afval overig, gespecificeerd. Zo wordt tegenwoordig gesproken van hennepgerelateerde drugsafval, asbestafval, illegaal dumpen van afval in het buitengebied en de wijze van aanbieden van afval. Al deze taken hebben nog steeds een gemiddelde prioriteit.

Het IHB 2015-2018 kent binnen het taakveld Bijzondere onderwerpen aan alle taken, zoals ondermijnende criminaliteit, mensenhandel, heling, drugshandel, een gemiddelde prioriteit toe. Reden hiervoor is dat sprake kan zijn van uiteenlopende overtredingen, variërend van eenvoudig tot ernstig. Ernstige overtredingen worden met voorrang opgepakt. In specifiek beleid (zie bijlage 4) en in het IVB is bij sommige onderwerpen vastgelegd hoe tegen overtredingen opgetreden wordt. Dat geldt ook voor het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet, waarvoor

<sup>24</sup> IHB 2015-2018.

geldt dat het Alcohol- en Horecasanctiebeleid Brabantse Wal de bevoegdheid van de burgemeester nader inkleurt.

In het IHN 2019-2022 is bij deze Bijzondere onderwerpen wel per taak een prioriteitenafweging gemaakt. Drugs krijgt bijvoorbeeld een hoge/heel hoge prioriteit, terwijl gebieds- en huisverboden een gemiddelde prioriteit hebben. Er zijn geen taken met een lage prioriteit binnen dit taakveld.

### **3.4. Organisatie en uitvoering**

#### **3.4.1. Inleiding**

In paragraaf 2.5.2 is de organisatorische inbedding van de gemeentelijke toezichtstaken en de beschikbare capaciteit al besproken. Deze paragraaf behandelt met name de samenwerking met andere handhavingpartners, zoals de politie, en de wijze van uitvoering binnen het veiligheidsdomein.

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord:

- Hoe zijn toezicht en handhaving organisatorisch ingebed?
- Hoeveel capaciteit is er beschikbaar voor toezicht en handhaving? Is de beschikbare capaciteit voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren?
- Vindt de uitvoering plaats conform het gestelde beleid en de gestelde prioriteiten?
- Hoe wordt samengewerkt met andere (toezichthoudende) organisaties?
- Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?

De normen die in deze paragraaf getoetst worden zijn de volgende:

- De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.
- De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.
- De signaleringsstructuur is adequaat.
- Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving.
- De samenwerking met andere handhavingpartners verloopt adequaat.

#### **3.4.2. Organisatie**

In paragraaf 2.5.2 is aangegeven dat het veiligheidsdomein is ondergebracht bij het team VHT. De burgemeester is het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

De gemeente beschikt over BOA's domein I (openbare ruimte) en II (milieu, welzijn en infrastructuur). Enkele BOA's zijn verantwoordelijk voor een specifieke handhavingstaak: zo heeft de gemeente een BOA die zich specifiek richt op afvalproble-

matiek en bestaat er sinds geruime tijd een regionale pool van Drank- en Horeca-wet-BOA's. Een meer recente ontwikkeling is de vorming van de BOA-pool tussen de gemeenten Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht. Binnen deze BOA-pool zijn BOA's uit domein I en II werkzaam. In totaal was er in 2018 7 fte aan BOA-capaciteit beschikbaar. Van deze 7 fte was 5,5 fte beschikbaar voor de gemeente Bergen op Zoom.

De DHW- en afval-BOA's werken met name taakgericht en hebben niet de brede verantwoordelijkheid voor een bepaalde wijk of gebied. Wel wordt meer aandacht besteed aan wijken waar de problematiek het meest speelt. Daarnaast wordt een groot deel van de overige BOA-capaciteit ingezet voor surveillance in de wijken, in het buiten- en natuurgebied en voor aandachtsvestigingen en hotspots (respectievelijk 2380, 720 en 993 uren in 2019).

Daarnaast loopt in 2019 een pilotproject Rent a BOA.<sup>25</sup> Dit project kwam tot stand nadat de raad daartoe via een motie bij de begrotingsbehandeling had opgeroepen. Deze pilot richt zich op de zogeheten kleine ergernissen, zoals snelheidsovertredingen, fout geparkeerde voertuigen, asociaal rijgedrag, zwerfvuil, drugsoverlast en hondenpoep. Het project is gebaseerd op de Rent a cop-actie van de politie, waarbij bewoners aan kunnen geven wat zij belangrijk vinden in hun buurt of wijk en direct invloed kunnen uitoefenen op de inzet van de politie. De eerste pilotdag startte op 26 juni 2019 in gebied Noord. In het najaar van 2019 vinden nog twee pilotdagen plaats. Elke pilotdag wordt geëvalueerd en de werkwijze wordt waar nodig aangepast.

Het gemeentelijk parkeerbeleid, waaronder het toezicht op betaald parkeren, wordt op basis van een dienstverleningsovereenkomst uitgevoerd door Parkeerbeheer Bergen op Zoom B.V.

Ten aanzien van leefbaarheid en openbare orde en veiligheid werkt de gemeente samen met diverse partners. Met betrekking tot de aanpak van georganiseerde criminaliteit is sprake van (intensieve) samenwerking met de politie, het OM, de FIOD, de Belastingdienst en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). De samenwerking is mede gestructureerd via het Districtelijk Informatieplein (DIP). De burgemeester van Bergen op Zoom is daarnaast voorzitter van de Districtelijke Stuur- en Weegploeg De Markiezaten (ondermijning).

Ook op andere terreinen waarbij veiligheidsissues spelen is de politie een belangrijke samenwerkingspartner. Naar de opvatting van zowel gemeentelijke respondenten als de politie verloopt deze samenwerking naar tevredenheid: de lijnen zijn kort. Gezamenlijk hebben zij een aanpak ontwikkeld voor verschillende opgaven, zoals de High Impact Crimes. De gehanteerde communicatiemiddelen zijn steeds

---

<sup>25</sup> Zie: [www.bergenopzoom.nl/Inwoners/Nieuws/2019/juni/Rent\\_a\\_BOA](http://www.bergenopzoom.nl/Inwoners/Nieuws/2019/juni/Rent_a_BOA).

beter op elkaar afgestemd. De politie wordt vroegtijdig betrokken bij veiligheidsdossiers. Bovendien zitten de gemeente en de politie in elkaars sollicitatiecommissies voor functionarissen op het vlak van veiligheid. Tot slot bestaan verschillende (driehoek-)overlegstructuren waarbij de inzet van gemeente en politie wordt afgestemd en actuele problemen besproken worden.

Desondanks zijn vanuit de politie enkele knel- en verbeterpunten aangedragen. Zo zou de gemeente op sommige thema's beter haar regierol kunnen pakken. Dit speelt bijvoorbeeld bij evenementen, waarbij de politie niet altijd in een vroegtijdig stadium betrokken wordt. Ook geeft de respondent aan dat de gekozen prioritaire thema's verfijnd kunnen worden, zodat meer focus wordt aangebracht. De gemeente zou in het beleid specifieker kunnen aangeven waar bijvoorbeeld bij drugsdumping de focus op moet liggen of welke aspecten van ondermijning de grootste aandacht verdienen. Tot slot is als verbetermogelijkheid genoemd dat duo-koppels, bestaande uit een BOA en een (wijk)agent, gezamenlijk op pad zouden kunnen gaan. Dit zou de ogen- en orenfunctie verder kunnen versterken.

### **3.4.3. Uitvoering**

#### *Aandachtspunten gemeenteraad*

De gemeenteraad heeft de volgende twee aandachtspunten benoemd als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving: communicatie richting burgers en de preventie. Deze onderwerpen zijn in algemene zin al aan de orde gekomen in paragraaf 2.5.3. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of er sprake is van (toenevend) geweld richting BOA's.

#### *Preventie en communicatie*

Het IHB gaat in op verschillende activiteiten die eraan dienen bij te dragen om overtredingen te voorkomen. Bij het veiligheidsdomein verdient de inzet van buurtpreventie extra bespreking. De gemeente stimuleert en faciliteert buurtpreventieteams, waarbij de sociale controle in een wijk versterkt wordt doordat burgers elkaar aanspreken op overtredingen. Dit kan bijdragen aan een verhoogd veiligheidsgevoel en betere naleving van wet- en regelgeving. Ook wordt waar nodig de samenwerking met het sociaal domein opgezocht, indien de indruk bestaat dat sprake is van achterliggende problematiek. Dat geldt zeker voor jeugdoverlast.

Daarnaast is de gemeente met horecabedrijven convenanten aangegaan om de naleving van de Drank- en Horecawet te bevorderen. Ook bij evenementen zijn met organisatoren regelmatig contacten en wordt bijvoorbeeld tijdens het vergunningverleningstraject voorlichting gegeven over de te volgen regels.

Indien een burger een melding doet, bijvoorbeeld via de BuitenBeter-App, is het de regel dat deze hiervan terugkoppeling ontvangt. In veel gevallen wordt echter anoniem gemeld en is dit niet mogelijk. Op het meldingsformulier op de gemeentelijke website wordt de vraag gesteld of de burger op de hoogte gehouden wil worden

over de afhandeling van deze melding. Indien dit het geval is, dient deze zijn contactgegevens achter te laten.

#### *Toezicht*

Meer dan in het fysieke domein zijn meldingen bij het domein openbare orde en veiligheid sterk bepalend voor de dagelijkse activiteiten die de BOA's uitvoeren. Dit is inherent aan dit toezichtstaakveld. De meldingen worden bij binnenkomst geprioriteerd: meldingen op onderwerpen met een hoge prioriteit worden met voorrang opgepakt. Hierbij wordt eerst bureauonderzoek verricht en – indien contactgegevens aanwezig zijn – wordt de melder gecontacteerd voor nadere informatie.

Zo gaat bijvoorbeeld bij afval de eerste en meeste aandacht uit naar illegale dumpingen van afval. Bij binnenkomst van een melding wordt deze ook doorgezet naar de Afdeling Openbare Ruimte die verantwoordelijk is voor de ruiming van het afval. Daarnaast zijn eigen waarnemingen van belang bij het constateren van overtredingen.

De controle op evenementen vindt ook plaats aan de hand van de prioriteitsstelling. Grotere, risicovollere evenementen worden vaker gecontroleerd. Bij de aanpak van jeugdoverlast wordt tevens met name geacteerd aan de hand van meldingen, maar ook worden bekende overlastlocaties bezocht. Bij deze aanpak wordt samengewerkt met wijkagenten en jongerenwerkers.

Voor het tegengaan van honden- en fietsoverlast geldt hetzelfde. Reactief toezicht wordt uitgevoerd naar aanleiding van binnengekomen meldingen. Daarnaast worden de locaties/hotspots waar regelmatig overlast wordt ervaren tijdens het surveillancetoezicht vaker bezocht.

Tot slot werkt de gemeente met een Informatie Gestuurde BOA-lijst (IGB-lijst). Als herhaaldelijk overlastmeldingen over één locatie worden ontvangen of als het meldingen betreft die niet met één controle afgehandeld kunnen worden, worden deze op de lijst geplaatst. De BOA's weten zo beter waar zij specifiek aandacht moeten besteden bij een volgende controleactie.

Indien BOA's overtredingen constateren die buiten hun taakomschrijving vallen, wijzen zij hun verantwoordelijke collega's hierop. Voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit hebben BOA's een signaalfunctie. Daarnaast worden zij soms ingezet bij integrale controles.

De geïnterviewde BOA's hebben niet als knelpunt naar voren gebracht dat zij te maken hebben met toenemend geweld of agressie op straat. In voorkomende gevallen treden zij en andere gemeentelijke toezichthouders gezamenlijk op met de politie, bijvoorbeeld wanneer vooraf duidelijk is dat sprake is van een veiligheidsrisico.

*Handhaving: sanctionering*

Het college heeft in het beleid vastgelegd dat de Landelijke Handhavingsstrategie, die ontwikkeld is voor de Wabo-toezichtstaken, in beginsel ook binnen het handhavingsveld Leefbaarheid wordt toegepast. Echter het college geeft terecht aan dat bij dit domein minder ruimte bestaat voor het opleggen van bestuursrechtelijke herstelmaatregelen. In veel gevallen, met name bij kleine leefbaarheidsfeiten/kleine ergernissen, ligt toepassing van het strafrecht meer in de rede, bijvoorbeeld door een proces-verbaal uit te schrijven.

De sanctiestrategie voor de onderwerpen drugs en horeca is vastgelegd in afzonderlijke beleidsplannen, namelijk het Damoclesbeleid basisteam Bergen op Zoom<sup>26</sup> en het Alcohol- en horecasanctiebeleid.

In de evaluatiejaarverslagen wordt binnen dit domein niet gerapporteerd over het totaal aantal ingezette formele instrumenten, zoals het opleggen van een waarschuwing of een bestuurlijke boete. Wel komt naar voren dat bijvoorbeeld bij alle tien geconstateerde overtredingen van de DHW een waarschuwing is gegeven in 2018. In de interviews is naar voren gekomen dat, wanneer bij herhaling een overtreding geconstateerd wordt, in beginsel de oplegging van een maatregel volgt. Dat blijkt ook uit de bestudeerde casestudy's, waarbij spoedeisende bestuursdwang is opgelegd vanwege illegale afvaldumping en een woning tijdelijk is gesloten vanwege het aantreffen van drugs.

### 3.5. Handhavingscultuur

#### 3.5.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt een karakterisering van de handhavingscultuur gegeven.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

- Hoe is de (ambtelijke en bestuurlijke) handhavingscultuur binnen de gemeente te karakteriseren?

Op basis van deze bevindingen wordt de handhavingscultuur gekarakteriseerd. Hiertoe zijn vier typen handhavingsculturen onderscheiden aan de hand van twee factoren, die weergegeven zijn in het onderstaande schema:

	<b>Doorpakken</b>	<b>Niet doorpakken</b>
<b>Ad hoc</b>	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
<b>Programmatisch</b>	Effectiviteit groot	Effectiviteit redelijk

<sup>26</sup> Het Damoclesbeleid is de invulling van artikel 13b van de Opiumwet (ook de Wet Damocles genoemd). Deze bepaling geeft de burgemeester de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen drugshandel vanuit cafés, coffeeshops of andere voor publiek toegankelijke loca- len.

Deze factoren geven een indicatie van de effectiviteit van het handhavend optreden.

### 3.5.2. Beschrijving

In paragraaf 2.6.2 is al beschreven dat de handhavingscultuur in de gemeente Bergen op Zoom gezien kan worden als een cultuur van doorpakken. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt deze lijn gesteund. Het bestuur vindt het tevens van belang om strak te handhaven, mede omdat burgers behoefte hebben aan duidelijkheid over de te handhaven regels.

Wel wordt waar mogelijk informeel meegedacht met de overtreder. In hoeverre hier sprake van is, hangt wel af van de aard van de overtreding. Waar het gaat om drugscriminaliteit en ondermijnende activiteiten wordt doorgaans slagvaardig en stevig opgetreden. Wanneer bijvoorbeeld harddrugs wordt aangetroffen in een woning, wordt op grond van de Opiumwet snel overgegaan tot sluiting van de betreffende woning.

Uit de volgende bestudeerde casus blijkt dat de gemeente inderdaad stevig doorpakt als het gaat om overtredingen van de Opiumwet. Tegelijkertijd slaat de gemeente wel acht op de belangen van derden:

#### **Handhavingstraject inzake drugsvondst in woning**

Tijdens een woningdoorzoeking vindt de politie ruim 8 kilo cocaïne. De politie rapporteert hierover aan de burgemeester en adviseert om bestuurlijke maatregelen te treffen. In augustus 2018 volgt een brief van de burgemeester aan de eigenaar van het huis met daarin het voornemen een last onder bestuursdwang tot sluiting van het pand op te leggen. Kort daarna leggen gemeentelijke toezichthouders een bezoek af aan de woning, waar ze een gezin aantreffen die sinds kort het pand huurt.

Medio september sluit de burgemeester het pand voor drie maanden. De nieuwe huurders maken tegen dit besluit bezwaar. In bezwaar wordt het besluit gehandhaafd, omdat de opgelegde herstelmaatregel ertoe strekt om het woon- en leefklimaat te beschermen en de woning uit het circuit te halen. De gemeente heeft zich ondertussen wel ingespannen om voor het gezin een vervangende woning te vinden gedurende de sluitingsperiode.

### 3.6. Resumé

Naast het integrale handhavingsbeleid (IHP 2015-2018 en IHN 2019-2022) dat eveneens het veiligheidsdomein bestrijkt, is het regionaal beleidsplan voor

Zeeland-West-Brabant en Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 voor het politiedistrict De Markiezaten (IVP) van belang. De couleur locale voor de gemeente Bergen op Zoom is neergelegd in een jaarlijks focusblad waarin gemeentelijke doelstellingen en prioritaire thema's zijn benoemd. Dit is een bijlage bij het IVP.

De prioriteiten en doelstellingen zijn bepaald op basis van een veiligheidsanalyse. Verder is gebruik gemaakt van cijfers uit de veiligheids- en leefbaarheidsmonitors en van input vanuit de raad.

Voor Bergen op Zoom zijn vier lokale prioritaire thema's aangewezen, waaraan doelstellingen zijn gekoppeld. Deze doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd. Bovendien wordt niet aangegeven welke concrete maatschappelijke effecten met de beleidsinspanningen nagestreefd worden.

In het IHB 2015-2018 en het IHN 2019-2022 zijn daarnaast prioriteiten benoemd voor de taakvelden Leefbaarheid en Bijzondere onderwerpen. Deze prioriteiten zijn in lijn met het IVP.

De toezicht- en handhavingstaken worden zowel door de gemeentelijke BOA's als in samenwerking met andere handhavingpartners uitgevoerd. In het kader van de aanpak van ondermijning wordt onder meer samengewerkt met de politie, het OM, de Belastingdienst en het RIEC. Ten aanzien van andere veiligheidsvraagstukken wordt ook samengewerkt met de politie. Deze samenwerking verloopt naar volle tevredenheid, ondanks dat op punten naar het oordeel van het politie verbeteringen mogelijk zijn.

Binnen de gemeente zijn de meeste BOA's breed inzetbaar, ze werken niet gekoppeld aan een bepaald gebied. Daarnaast zijn er enkele BOA's aangesteld met een specifiek aandachtsgebied, zoals afval. De BOA's werken voornamelijk meldingsgericht. Zij besteden wel in hun surveillancerondes extra aandacht aan wijken/ gebieden waar bepaalde problematiek meer voorkomt. In 2019 is gestart met een pilot-project Rent a BOA, waarbij bewoners aan kunnen geven welke thema's zij belangrijk vinden in hun buurt. Het gemeentelijk parkeerbeleid wordt uitgevoerd door Parkeerbeheer Bergen op Zoom B.V.

Ook binnen dit domein speelt preventie een belangrijke rol, bijvoorbeeld door het stimuleren van buurtpreventie en het sluiten van convenanten met horecabedrijven. Het karakter van toezicht in de openbare ruimte maakt dat snel overgegaan wordt tot inzet van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke instrumenten. Er geldt een cultuur van doorpakken, waarbij waar mogelijk informeel wordt meegedacht met de overtreder. Bij drugs- en ondermijnende criminaliteit wordt doorgaans gelijk stevig opgetreden.



## 4. Sturing door de raad

### 4.1. Inleiding

De raad heeft, behalve een vertegenwoordigende, een kaderstellende en controle-rende rol. Voor wat betreft toezicht en handhaving heeft de gemeenteraad twee belangrijke kaderstellende instrumenten tot haar beschikking. Ten eerste kan de raad inhoudelijk sturen door beleidsdoelstellingen te formuleren en prioriteiten te stellen. Daarnaast is de raad verantwoordelijk voor de financiële kaders in de begroting. Het college is verantwoordelijk om binnen het gestelde budget en de inhoudelijke kaders het beleid uit te voeren en daarover informatie te verstrekken en verantwoording af te leggen aan de raad. Het college heeft hierbij een actieve informatieplicht, maar de raad kan in het kader van zijn controlerende rol ook actief om informatie vragen bij het college door mondelinge of schriftelijke vragen te stellen.

De volgende deelvragen worden beantwoord in dit hoofdstuk:

- Welke kaders en prioriteiten heeft de raad gesteld voor wat betreft toezicht en handhaving?
- Welke informatie krijgt de raad van het college over (de uitvoering van) toezicht en handhaving en is de raad zelf expliciet in zijn informatiebehoefte?
- Was deze informatie tijdig en juist en beantwoordde het aan de behoefte c.q. vraag en was de informatie toegankelijk en begrijpelijk?
- Op welke wijze heeft de raad zijn controlerende rol ingevuld?

De volgende normen worden beoordeeld:

- De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor toezicht- en handhavingsbeleid.
- De gemeenteraad geeft eenduidig aan waarover en wanneer hij wil worden geïnformeerd.
- Het college verstrekt adequate informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad.
- De raad controleert de uitvoering van het beleid.

### 4.2. Sturing door de raad

#### *Algemeen*

De meerjarige beleidsdocumenten (IHP 2015-2018 en IHN 2019-2022) bevatten de belangrijkste inhoudelijke kaders voor de uitvoering van toezicht en handhaving. In deze documenten zijn de uitgangspunten, doelstellingen en prioriteiten opgenomen. Daarnaast beschrijft dit plan de door de gemeente gehanteerde nalevingsstrategie. Het college heeft het IHP 2015-2018 vastgesteld en ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Op 17 mei 2019 is de IHN 2019-2022 en de evaluatie van het IHP 2015-2018 aan de raad ter kennisname aangeboden. Het is op

het moment van schrijven onbekend of en hoe deze stukken door de raad zijn besproken.<sup>27</sup> De raad heeft genoemde documenten niet formeel vastgesteld.

Tijdens de gesprekken met ambtenaren is naar voren gebracht dat de kaderstellende rol van de raad invulling krijgt door 'inhoudelijke' regels te stellen, bijvoorbeeld in de APV of in bestemmingsplannen. Handhaving is vervolgens een middel om de gemeentelijke doelen te realiseren en wordt gezien als uitvoeringsbeleid. De vaststelling van het meerjarig handhavingsbeleid is volgens het Bor voorbehouden aan het college, zo constateren de geïnterviewde ambtenaren.

Wel worden aandachtspunten van de raad, zoals bijvoorbeeld naar voren gebracht in raadsvragen en moties, meegenomen bij het opstellen van het beleid. Ook worden regelmatig raadsledenbijeenkomsten georganiseerd om de informatiepositie van de raad te versterken. Tijdens deze bijeenkomsten wordt de raad in de gelegenheid gesteld om prioriteiten mee te geven.

De raad stelt in de praktijk regelmatig vragen over toezichtonderwerpen en een enkele keer worden hierover ook moties ingediend. In hoofdstuk 3 werd opgemerkt dat op initiatief van de raad een pilot Rent a BOA wordt uitgevoerd. Ook kwam uit de raad het verzoek om meer aandacht te besteden aan parkeeroverlast in de binnenstad. Dit is in de praktijk gebeurd door een beroep te doen op de post Onvoorzien in de urenraming. In het nieuwe beleid heeft dit thema vervolgens nadrukkelijker de aandacht gekregen. De raad krijgt de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen ter kennisgeving toegestuurd en zou deze kunnen agenderen voor bespreking. Dit is in de afgelopen jaren niet voorgekomen. Wel worden over deze documenten soms schriftelijke vragen gesteld. Volgens de geïnterviewde bestuurders heeft de raad, vanuit haar grote betrokkenheid bij het onderwerp toezicht en handhaving, soms de neiging om op de stoel van het college te gaan zitten: de pilot Rent a BOA wordt hierbij als voorbeeld genoemd.

#### *Openbare orde en veiligheid*

De raad heeft het Integrale Veiligheidsplan (unaniem) op 11 april 2019 vastgesteld. In dit document zijn de districtsbrede doelstellingen en prioriteiten opgenomen. Het Focusblad dat daaraan prioritaire thema's en doelstellingen specifiek voor de gemeente Bergen op Zoom toevoegt, wordt aan de raad ter kennisgeving aangeboden, wat bijzonder is gelet op artikel 38c van de Politiewet (zie: noot 22). Dit artikel bepaalt namelijk dat de gemeenteraad de doelen vaststelt die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie.

---

<sup>27</sup> Stand van zaken op 1 juli 2019.

Beide documenten zijn wel als één agendapunt behandeld tijdens de raads(commis­sie)vergadering. Tijdens de commissievergadering heeft de raad uitgebreid gesproken over deze documenten, maar dit heeft niet geleid tot inhoudelijke bijstel­ling of moties.

Uit de interviews en de enquête komt het beeld naar voren dat de gemeenteraad betrokken is bij het onderwerp toezicht en handhaving. Alle twaalf raadsleden die hebben gereageerd op de enquête vinden toezicht en handhaving een belangrijk tot zeer belangrijk politiek onderwerp. Het merendeel van deze raadsleden (80%) vindt het aan de orde stellen van concrete handhaving­skwesties belangrijker dan het stellen van algemene inhoudelijke en financiële kaders. Onderwerpen die aandacht krijgen zijn bijvoorbeeld kleine ergernissen (parkeeroverlast en afval), de veiligheid in buurten en de brandveiligheid van parkeergarages.

De betrokkenheid van de raad blijkt ook uit het feit dat ze op verschillende mo­menten extra middelen ter beschikking hebben gesteld voor toezicht en handha­ving. In 2017 heeft de raad bij de begrotingsbehandeling extra capaciteit voor toe­zichthouders beschikbaar gesteld, met name om meer aandacht te kunnen besteden aan brandveiligheid.

Het gebeurt daarnaast regelmatig dat de raad signalen over individuele casussen neerlegt. Deze meldingen worden op dezelfde wijze afgehandeld als die van andere burgers.

### **4.3. Enquête­resultaten**

Onder raadsleden is een enquête gehouden om een beeld te krijgen van hun op­vattingen over het onderwerp toezicht en handhaving. Twaalf van de 33 raadsle­den, verdeeld over negen van de twaalf fracties, hebben de vragenlijst uiteindelijk ingevuld. De respons is daarmee representatief te achten, omdat er van uit gegaan mag worden dat met name de fractiespecialisten de enquête hebben ingevuld. Ana­lyse van de enquête­resultaten levert het volgende beeld op.

#### *Visie op handhaving*

- 70% van de raadsleden (n=10) geeft de voorkeur aan een pragmatische invulling van het toezicht, terwijl de andere raadsleden vinden dat de vooraf gestelde prioriteiten leidend moeten zijn. Tegelijkertijd vindt 73% van de respondenten (n=11) dat het handhavingsbeleid in de praktijk altijd bepa­lend moet zijn; slechts bij hoge uitzondering mag van dit beleid in individu­ele gevallen worden afgeweken.
- Wat betreft gedogen vindt 30% van de respondenten dat dit toelaatbaar is in vooraf duidelijke bepaalde gevallen; 40% vindt dat met gedogen prag­matisch moet worden omgegaan. 30% vindt gedogen in geen enkel geval toelaatbaar.
- 64% is van mening dat een combinatie van formeel en informeel optreden het meest effectief is. Twee raadsleden geven de voorkeur aan het direct

inzetten van formele instrumenten, mede omdat overtreders hun gedrag pas aanpassen als ze in de portemonnee getroffen worden. Twee anderen achten juist een informele aanpak het meest effectief, omdat ze menen dat gedragsverandering tot stand komt door uitleg en een meedenkende houding.

#### *Invloed van de raad*

- Het merendeel van de raadsleden (75%; n=8) vindt dat de raad onvoldoende invloed uitoefent op het toezicht- en handhavingsbeleid in het fysieke domein. Voor het domein openbare orde en veiligheid is het beeld hetzelfde (78%; n=9). De respondenten geven ter toelichting aan dat de prioriteiten onvoldoende aansluiten bij waar mensen echt last van hebben en vinden dat er onduidelijkheid bestaat over het doel en de bereikte resultaten van toezicht. De doelen zijn niet SMART geformuleerd. Daarnaast geven de respondenten aan dat de raad wel zaken aankaart, maar te weinig de opvolging daarvan bewaakt en dat de raad te veel acteert op basis van incidenten.
- 57% van de raadsleden (n=7) meent dat juiste toezichtprioriteiten worden gesteld met betrekking tot het fysieke domein; 43% is het daar dus niet mee eens. Als reden wordt opgegeven dat sprake is van een papieren werkelijkheid, waarbij de facto geen prioriteiten worden gesteld. Bovendien ligt de nadruk te weinig op lichte overtredingen die de opmaat kunnen vormen voor zwaardere overtredingen.
- Ten aanzien van openbare orde en veiligheid vindt de helft (n=8) dat de juiste toezichtprioriteiten worden gesteld. De andere helft vindt van niet. Deze respondenten wijzen er onder meer op dat de handhaving bij veel onderwerpen tekortschiet, omdat hiervoor te weinig financiële ruimte is.
- Wel bestaat tevredenheid over de informatievoorziening inzake het fysieke domein. Zes raadsleden zijn tevreden; drie zijn dat niet, omdat de informatie niet voldoet aan de behoefte en te algemeen van aard zou zijn. Inzake het veiligheidsdomein is de helft van de respondenten ontevreden over de informatievoorziening (n=8) vanwege dezelfde redenen.

#### **4.4. Resumé**

Het college betreft de gemeenteraad op voorhand actief bij de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. De gemeenteraad kan prioriteiten aandragen en doet dit ook. De gemeenteraad krijgt het beleidsplan, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag ter kennisname aangeboden. Deze worden zelden inhoudelijk besproken. Bij begrotingsbehandelingen en via schriftelijke vragen vraagt de raad daarnaast regelmatig om aandacht voor bepaalde handhavingsthema's of een bepaalde aanpak, zoals het geval was bij de motie Rent a BOA. Hieruit spreekt de betrokkenheid van de raad bij dit onderwerp.

Uit de enquête komt een zekere ontevredenheid naar voren over de invloed die de gemeenteraad kan uitoefenen op het handhavingsbeleid, bijvoorbeeld bij het stellen van doelstellingen en prioriteiten. Dit staat op gespannen voet met de constatering dat de 'formele' beleidsdocumenten zelden geagendeerd worden. Dat geldt overigens niet voor het onlangs vastgestelde IVB. Dit stuk is uitgebreid besproken in de commissievergadering en tijdens de raadsvergadering met een hamerslag unaniem vastgesteld.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1. Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant heeft op verzoek van de raden van de gemeenten Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving. Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek voor de gemeente Bergen op Zoom.

In dit onderzoek zijn twee domeinen van gemeentelijke toezicht en handhaving onderscheiden, te weten:

- fysieke leefomgeving (bouw, sloop, RO, brandveiligheid, milieu en monumenten).
- openbare orde en veiligheid (onder andere APV, Opiumwet, Drank- en Horecawet).

De centrale onderzoeksvraag is:

Wat is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Bergen op Zoom, hoe wordt dit uitgevoerd en hoe vindt sturing door de gemeenteraad plaats?

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies samengevat en wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Aan de hand van het normenkader worden de onderzoeksbevindingen beoordeeld. Hiertoe wordt een driepuntschaal gehanteerd (voldoet niet; voldoet gedeeltelijk; voldoet goed). Waar relevant en mogelijk wordt een onderscheid tussen bovenstaande domeinen gemaakt. Bij de bespreking van de belangrijkste bevindingen en de toetsing aan het normenkader worden de volgende thema's onderscheiden:

1. Beleid
2. Uitvoering en organisatie
3. Sturing door de raad

Dit hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen.

### 5.2. Beleid

#### 5.2.1. Beleidscyclus

##### *Algemeen*

De gemeente Bergen op Zoom beschikt over de wettelijk vereiste documenten, zoals meerjarig beleid (IHB 2015-2018 en IHN 2019-2022) die jaarlijks worden uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's. Daarnaast worden het beleid en de uitvoeringsprogramma's geëvalueerd met een beleidsevaluatie respectievelijk evaluatiejaarverslagen. De inzichten uit deze evaluatiejaarverslagen worden meegenomen bij het bepalen van de activiteiten voor het komende jaar in het uitvoeringspro-

gramma. De beleidsevaluatie heeft als input gediend voor het nieuwe handhavingsbeleid. In zoverre is de beleidsmatige kant van de 'Big 8' sluitend. Deze documenten zijn integraal van opzet: zowel het fysieke domein als openbare orde en veiligheid komen aan de orde. Daarnaast is op enkele specifieke onderwerpen aanvullend beleid aanwezig.

De documenten bevatten de wettelijk vereiste elementen. Zo wordt inzicht geboden in de gestelde doelstellingen, gekozen prioriteiten, de nalevingsstrategie en de samenwerkingsrelaties. Tevens wordt ingegaan op de inhoudelijke kaders en beleidskeuzes ten aanzien van gedogen. De uitvoeringsprogramma's bouwen logisch voort op de keuzes gemaakt in het IHB 2015-2018 en gaan onder andere in op de voorgenomen activiteiten in het komende jaar en de borging van de benodigde personele en financiële middelen.

Het beleid kent één inhoudelijke, primaire doelstelling en twee procesmatige doelstellingen. Als tekortkoming is gesignaleerd dat het beleid geen inzicht biedt in de doelen – in termen van beoogde, concrete maatschappelijke effecten – die het college voor ogen heeft bij de uitvoering van toezicht en handhaving. De inhoudelijke beleidsdoelstelling sluit bovendien niet aan bij de in de gemeente levende problemen die naar voren hadden kunnen komen, wanneer een actuele en lokaal-gerichte probleemanalyse was uitgevoerd. Dit is niet gebeurd en verklaart tevens dat de doelstellingen in het IHB 2015-2018 en IHN 2019-2023 die samen een cyclus van acht jaar bestrijken nagenoeg identiek (kunnen) zijn. De voorgenomen toezichtactiviteiten richten zich wel specifiek op lokale risico's en problemen.

Een uitwerking van deze hogere, abstractere doelen in meer concrete doelstellingen, bijvoorbeeld per handhavingsthema of per project, is niet aanwezig. De primaire beleidsdoelstelling in het IHP 2015-2018 is weliswaar uitgewerkt in objectief meetbare indicatoren, maar deze zijn voor het overgrote deel output- en prestatiegericht. De beoogde maatschappelijke effecten worden gemeten aan de hand van twee indicatoren ontleend aan de Burgerpeiling van [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl). Deze scores zijn te beperkt om een oordeel te vellen over de mate waarin de inhoudelijke beleidsdoelstelling bereikt wordt. Daarnaast zijn geen streefcijfers voor deze scores opgenomen. Het is onduidelijk wanneer het bestuur kan concluderen dat het beleid achteraf effectief en efficiënt is gebleken: er wordt te beperkt geëvalueerd om te beoordelen of de achterliggende maatschappelijke doelstelling wordt behaald.

In de evaluaties gaat het college nauwelijks in op de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid. Deze informatie is van wezenlijk belang voor de vraag of het beleid bijgesteld moet worden of op dezelfde wijze voortgezet kan worden. Daardoor is geen sprake van een volledig sluitende Big 8-cyclus. Inzicht in de resultaten van het beleid en bijstelling van het beleid of uitvoeringsactiviteiten vormen immers een belangrijk onderdeel van deze cyclus. Dit gebrek aan inzicht kan afdoen aan de effectiviteit en efficiency van het gevoerde beleid, omdat niet zeker is dat de handhavingsmiddelen doeltreffend en doelmatig worden ingezet.

### *Fysieke leefomgeving*

De gemeenteraad heeft in 2016 de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving vastgesteld. Hiermee is voldaan aan de landelijke kwaliteitscriteria die gelden voor de VTH-taken binnen de fysieke leefomgeving.

### *Openbare orde en veiligheid*

Het veiligheidsbeleid is neergelegd in het Regionale beleidsplan Zeeland-West-Brabant en het Integraal Veiligheidsplan De Markiezzaten (IVP). Beide documenten hebben een looptijd van 2019 tot en met 2022. De couleur locale komt nu tot uiting met een jaarlijks Focusblad dat een lokale aanvulling is op het IVP.

Het IVP en het Focusblad beschrijven de gemeentelijke doelstellingen op het vlak van openbare orde en veiligheid. De gekozen opgaven en doelstellingen zijn lokaal gekleurd en sluiten aan bij de problematiek die in de gemeente leeft. Ook voor deze doelstellingen geldt dat ze niet SMART zijn en geen inzicht bieden welke beleidseffecten concreet geambieerd worden. Hierdoor is het moeilijk achteraf vast te stellen in welke mate de doelstellingen zijn behaald. Over dit veiligheidsbeleid vindt wel (jaarlijkse) verantwoording plaats over de uitgevoerde activiteiten. Deze beleidscyclus is dus niet volledig sluitend.

## **5.2.2. Prioriteitsstelling**

### *Algemeen*

Het IHB 2015-2018 en het IHN 2019-2022 bieden – zoals wettelijk vereist – inzicht in de prioriteiten die de gemeente zichzelf stelt bij de uitvoering van toezicht en handhaving. Deze prioriteiten zijn tot stand gekomen aan de hand van een risicoanalyse, waarvoor het landelijk model van de risicomatrix is gehanteerd. De gemeente richt zich met deze prioriteitsstelling op de taken waar de risico's het hoogst zijn en de spontane nalevingskans het laagst is.

De toegekende prioriteit is bepalend voor de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd. Hogere prioriteiten krijgen daadwerkelijk meer aandacht dan lage prioriteiten, bijvoorbeeld door programmatische acties en doordat meer uren voor deze taken beschikbaar zijn.

### *Openbare orde en veiligheid*

In het veiligheidsbeleid zijn vier prioritaire thema's benoemd en is duidelijk uitgewerkt op welke wijze deze thema's extra aandacht krijgen. Deze thema's sluiten aan bij de prioriteiten in het IHB. In het IVP zijn niet specifiek lage prioriteiten benoemd.

## **5.2.3. Beoordeling**

Het vorenstaande leidt tot de volgende beoordeling:



Normen	Beoordeling Fysiek	Beoordeling OOV
Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.	+/-	+/-
De gestelde prioriteiten zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities.	+	+
Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht, lage prioriteiten minder.	+	+
De gestelde doelen zijn SMART geformuleerd.	-	-

### 5.3. Uitvoering en organisatie

#### 5.3.1. Organisatie

De toezichts- en handhavingstaken van beide domeinen zijn binnen de gemeentelijke organisatie in hoofdzaak ondergebracht bij het team VHT. Het team VHT kent een formatie van ongeveer 18,1 fte, waaronder toezichthouders, BOA's domein I en II en handhavingjuristen. In algemene zin komt in dit onderzoek naar voren dat de beschikbare capaciteit voor toezicht voldoende is om de gestelde prioriteiten voldoende aandacht te geven. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de proactieve, programmatische aanpak geregeld leidt tot extra werkdruk bij de handhavingjuristen, met name in de fysieke leefomgeving. Hierdoor duurt het soms geruime tijd voordat bij een geconstateerde overtreding het juridische handhavingstraject van start gaat. Ook is de capaciteit bij de toezichthouders rode spoor krap. Dit gaat ten koste van een effectieve uitvoering van de programmatische aanpak. Daarom wordt de betreffende norm met een +/- wordt beoordeeld.

#### 5.3.2. Uitvoering

De vastgestelde prioriteiten blijken in de praktijk leidend te zijn voor de uitvoering (zie ook paragraaf 1.2.3). Gebleken is dat handhavingstaken met hoge prioriteiten daadwerkelijk meer aandacht krijgen, met name in het fysieke domein, door frequentere controles, de programmatische aanpak en door meldingen en klachten te prioriteren. Op deze wijze worden overtredingen bij hoger geprioriteerde taken zowel proactief als reactief gesignaleerd en heeft de gemeente goed zicht op de grootste risico's. Bij lage prioriteiten wordt vooral passief toezicht gehouden: de gemeente houdt een vinger aan de pols.

Bij het toezicht in de openbare ruimte nemen meldingen relatief veel van de beschikbare tijd van de BOA's en toezichthouders in beslag. Wel geldt dat deze meldingen geprioriteerd worden en dat herhaaldelijke overlastmeldingen/ hotspots meer aandacht krijgen. Bovendien worden tijdens de surveillancerondes ook proactief overtredingen gesignaleerd. De signaleringsstructuur functioneert adequaat om zicht te houden op de belangrijke risico's in het openbare orde en veiligheidsdomein.

Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel de gemeente als de handhavingspartners menen dat de samenwerking naar tevredenheid verloopt. Vanuit de politie zijn wel enkele verbeteringsuggesties meegegeven, met name ten aanzien van gemeentelijke regierol bij evenementen en het aanbrengen van meer focus binnen de prioritaire thema's.

In paragraaf 5.2.1 is geconcludeerd dat de gemeente onvoldoende systematisch inzicht heeft in de maatschappelijke effecten van de uitgevoerde toezichts- en handhavingsactiviteiten. De input en output van de uitvoering van toezicht en handhaving worden gemonitord door de gemeente, maar de outcome niet. Wel geven respondenten aan dat zij in de praktijk merken dat hun inzet op bepaalde (prioritaire) thema's leidt tot verhoogde naleving.

#### *Aandachtspunten gemeenteraad*

De gemeenteraad heeft als aandachtspunten communicatie en preventie genoemd voor dit onderzoek. Het IHB 2015-2018 en de IHN 2019-2022 benadrukken het belang van preventieve activiteiten bij het verhogen van (spontane) naleving van wet- en regelgeving. In de praktijk blijkt preventie ook de nodige aandacht te krijgen. In de beschrijvende hoofdstukken zijn verschillende voorbeelden aan bod gekomen. Ook is de brede integrale samenwerking met bijvoorbeeld het sociaal domein belangrijk bij het voorkomen van overtredingen en het oplossen van achterliggende problematiek.

De wijze van melden van klachten en signalen is laagdrempelig. Burgers weten hiervan veelvuldig gebruik te maken, bijvoorbeeld via de BuitenBeter-App. Wanneer de melder zijn contactgegevens achterlaat, is de regel dat deze bericht krijgt over de wijze van afhandeling. Waar noodzakelijk wordt ook contact gezocht om van de melder nadere informatie over de melding te ontvangen. Uit één van de casestudy's bleek bovendien dat de gemeente bij complexere zaken soms voorlichtingsbijeenkomsten voor bewoners organiseert om hen te informeren over de (on)mogelijkheden om op te treden tegen de ervaren overlast.

### **5.3.3. Beoordeling**

De voorgaande bespreking leidt tot de volgende beoordeling van de normen:

<b>Norm</b>	<b>Beoordeling fysiek</b>	<b>Beoordeling OOV</b>
De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.	+/-	+
De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.	+	+
De signaleringsstructuur is adequaat.	+	+

Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving.	-	-
De samenwerking met andere handhavingspartners verloopt adequaat.	+	+

#### 5.3.4. Handhavingscultuur

Het onderzoek heeft laten zien dat het toezicht binnen het fysieke domein voor een belangrijk deel programmatisch plaatsvindt. Wat betreft het toezicht in de openbare ruimte leggen meldingen een groter beslag op de beschikbare tijd, maar bij deze meldingen vindt een prioritering plaats. In wijken of plekken waar zich meer problemen voordoen wordt vaker proactief gesurveilleerd.

De gemeente hecht er sterk aan om door te pakken, zodra een overtreding geconstateerd wordt. Dit blijkt ook uit de uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd wordt waar mogelijk meegedacht met overtreeders om een (informele) oplossing te vinden. Dit leidt er overigens niet toe dat het college of de burgemeester huiverig is om in een later stadium over te gaan tot de inzet van formele handhavingsinstrumenten. Het karakter van toezicht en handhaving in de openbare ruimte en veiligheidsdomein maakt dat hier sneller overgegaan wordt tot sanctionering. Het komt bovendien zeer zelden voor dat de gemeente een gedoogbeschikking afgeeft.

Gelet op het bovenstaande kan de handhavingscultuur in beide domeinen worden getypeerd als een cultuur van doorpakken, waarbij ruimte bestaat om informeel tot een oplossing te komen. Deze kenmerken vormen een belangrijke aanwijzing dat de effectiviteit van toezicht en handhaving groot is (zie groene beoordeling in onderstaande tabel), in die zin dat op de belangrijkste risico's actief toegezien wordt en dat geconstateerde overtredingen niet langdurig blijven voortduren.

	Doorpakken	Niet doorpakken
<b>Ad hoc</b>	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
<b>Programmatisch</b>	<b>Effectiviteit groot</b>	Effectiviteit redelijk

#### 5.4. Sturing door de raad

De gemeenteraad bepaalt sinds de dualisering op hoofdlijnen het beleid van de gemeente. Dit is de invulling van de kaderstellende rol van de raad. Bij toezicht en handhaving gaat in het bijzonder om de vraag welke doelen de gemeente nastreeft en welke maatschappelijke effecten met de beleidsinspanningen zouden moeten optreden. Welke taken daarbij prioriteit krijgen, is derhalve ook een politieke keuze waarover de raad zich zou moeten uitspreken. Het college en de burgemeester dienen te zorgen voor uitvoering van dit beleid: de raad zou hierop vanuit zijn controlerende rol moeten toezien.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeenteraad wordt betrokken bij de inhoudelijke kaderstelling en de controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. Dit gebeurt doordat het college het IHB 2015-2018 en het IHN 2019-2022, uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen aan de raad ter kennisname heeft aangeboden. De raad wordt niet gevraagd het meerjarig beleid vast te stellen, wat gelet op de kaderstellende rol van de raad bijzonder is. Bij het opstellen van het beleid heeft het college de gemeenteraad wel in de gelegenheid gesteld om zijn visie ten aanzien van onder meer de prioriteitsstelling naar voren te brengen. Over het algemeen agendeert de raad deze stukken niet voor inhoudelijke bespreking, zodat de raad impliciet instemt met de inhoud en de uitvoering van het beleid. Dit staat op gespannen voet met de bevinding uit de enquête dat de raad naar eigen zeggen onvoldoende invloed uitoefent op het handhavingsbeleid, de geformuleerde doelstellingen niet SMART zijn en de prioriteiten niet juist zijn gekozen. Als de raad of raadsleden zich niet kunnen verenigen met het beleid of de wijze waarop het college de input van de raad heeft vertaald, dan zou het logisch zijn om deze stukken te agenderen en aanpassingen voor te stellen. De raad benut op dit punt onvoldoende de sturings- en controlemogelijkheden die hem ter beschikking staan.

Het IVP is wel uitgebreid door de raad besproken en – zoals wettelijk vereist - door deze vastgesteld. De lokale doelstellingen en prioriteiten zijn neergelegd in een Focusblad. Dit document is enkel ter kennisname aan de raad aangeboden. Dit is in strijd met artikel 38b van de Politiewet: de raad dient namelijk de doelen die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft vast te stellen.

De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de begrotingen financiële kaders gesteld en daarbij extra middelen ter beschikking gesteld voor toezicht en handhaving. Bovendien heeft de raad moties aangenomen over toezicht en handhaving. Op deze wijze heeft de gemeenteraad op deze onderwerpen zijn sturingsmogelijkheden benut.

Zoals beschreven wordt de raad op verschillende manieren geïnformeerd over toezicht en handhaving. Desondanks is een aanzienlijk deel van de raadsleden ontevreden over de informatievoorziening binnen het domein openbare orde en veiligheid. Bij het college en de burgemeester zijn deze signalen niet bekend. Hierbij moet opgemerkt worden dat de enquête medio maart is uitgezet. Op 19 april 2019 heeft de raad vervolgens het IVP besproken. Dit kan de resultaten vertekenen.

Dit leidt tot de volgende beoordelingen:

Norm	Beoordeling
De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor toezicht- en handhavingsbeleid.	+/-
De gemeenteraad geeft eenduidig aan waarover en wanneer hij wil worden geïnformeerd.	+/-

Het college verstrekt adequate informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad.	+
De raad controleert de uitvoering van het beleid.	+/-

### 5.5. Omgevingswet

De gemeente is bezig met het treffen van voorbereidingen voor de Omgevingswet die op 1 januari 2021 in werking zal treden. De huidige inspanningen richten zich met name op de implementatie van de wet. Eerder zijn al voorbereidingen getroffen voor het opstellen van de Omgevingsvisie. De verwachting is dat de werkzaamheden voor toezichthouders en handhavers in de basis gelijk blijven, maar dat wel een andere professionele houding en organisatiecultuur nodig is. Om deze omslag mogelijk te maken wordt aan medewerkers bijscholing aangeboden.

### 5.6. Aanbevelingen

De conclusies geven aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

#### *Ten aanzien van het beleid*

Deze aanbevelingen zijn gericht aan het college (met name fysieke leefomgeving) en de burgemeester (openbare orde en veiligheid).

1. Neem in het beleid de lokale hoofd- en subdoelstellingen op en actualiseer deze periodiek. Formuleer deze zo SMART mogelijk.  
*Toelichting: de doelstellingen dienen inzicht te geven in welke maatschappelijke effecten/outcome die de gemeente concreet wil bereiken met toezicht- en handhavingsactiviteiten in beide domeinen. De subdoelstellingen zouden moeten aansluiten bij de hogere gestelde prioriteiten. Voorbeelden van een dergelijke doelstelling zijn:*
  - *bij meer dan 75% van de controles op thema's waarop specifiek preventieve activiteiten worden ingezet, wordt geen overtreding geconstateerd;*
  - *minder dan 10% van de inwoners in de aangewezen hotspotgebieden voelt zich wel eens onveilig;*
  - *in 2022 is het alcoholgebruik onder 14/15 jarigen met minstens 15% is gedaald.*
  
2. Operationaliseer deze doelstellingen en monitor in hoeverre de doelstellingen bereikt worden. Leg over de mate van doelbereik periodiek verslag.  
*Toelichting: de doelstellingen moeten geoperationaliseerd worden, zodat de gemeente kan monitoren of de doelstellingen daadwerkelijk worden behaald. Indien dat niet het geval is, kan worden bijgestuurd, bijvoorbeeld door extra uren beschikbaar te stellen of de ambities bij te stellen. Overigens is niet elk maatschappelijk effect in een getal uit te drukken. Monitoren kan ook inhouden dat aansprekend wordt geïllustreerd en gevisualiseerd wat toezicht en handhaving in de praktijk hebben opgeleverd, waarbij geput*

*wordt uit ervaringen van toezichthouders of BOA's. Zij hebben bijvoorbeeld vaak een scherp inzicht in de ontwikkeling van bijvoorbeeld overlast op de hotspotlocaties. Op deze wijze kan de relatie tussen beleid en uitvoering versterkt worden. Het gaat niet alleen om het vertalen van beleid naar uitvoering, maar ook om het benutten van inzichten uit de uitvoering naar beleid. Aanbevelingen 1 en 2 zorgen er samen voor dat de Big 8-cyclus versterkt wordt en dat meer inzicht wordt verkregen in de effectiviteit en efficiency van het beleid.*

#### *Ten aanzien van de uitvoering*

3. Bezie als college in hoeverre de capaciteit voor de (juridische) handhavingstaken voldoende is om de programmatische aanpak uit te (blijven) voeren. Stel eventueel extra middelen ter beschikking of stel ambities bij.

*Toelichting: om ervoor te zorgen dat geconstateerde overtredingen snel opgepakt worden door met een juridisch handhavingstraject te starten, is voldoende handhavingscapaciteit noodzakelijk. Uit het onderzoek komen signalen naar voren dat dit niet het geval is. Dit capaciteitstekort kan ten koste gaan van de effectiviteit van de programmatische aanpak. Het is daarom noodzakelijk om te bezien of de handhavingscapaciteit nog in balans is met de ambities die de gemeente zichzelf stelt.*

4. Bezie als burgemeester of de samenwerking met de politie verder verbeterd kan worden.

*Toelichting: in algemene zin verloopt de samenwerking tussen de gemeente en politie goed. Dat neemt niet weg dat enkele verbeteringsuggesties naar voren zijn gekomen, bijvoorbeeld wat betreft de gemeentelijke regierol bij evenementen en meer focus binnen de prioritaire veiligheidsthema's. Het verdient aanbeveling te bespreken op welke wijze verbeteringen op deze punten door te voeren zijn.*

#### *Ten aanzien van de rol van de raad*

5. Bepaal als raad expliciet de eigen sturende en kaderstellende rol: gericht actief of bewust passief.
6. Als de raad kiest voor een actieve rol, stel als raad expliciet de beleidsdoelstellingen en prioriteiten vast.

*Toelichting bij 5 en 6: de raad vult zijn rol momenteel dubbel in. Enerzijds worden regelmatig moties over toezicht en handhaving ingediend en is de raad actief aan de voorkant betrokken. Anderzijds is de raad passief bij het (bij)stellen van beleidsdoelstellingen en het prioriteiten, terwijl inhoudelijk kritisch tegen deze doelstellingen en prioriteiten aangekeken wordt. Het is niet gebleken dat de raad bewust voor een bepaalde rol heeft gekozen. Het college hanteert bovendien de principiële stellingname dat het bevoegd is tot het vaststellen van het Wabo-handhavingbeleid, omdat dit uitvoeringsbeleid is. Het is de vraag of deze stelling houdbaar is, aangezien de beleids-*

*doelstellingen en prioriteitstelling een sterke relatie kennen met het optreden van bepaalde maatschappelijke effecten en omdat onduidelijk is waarom bij het veiligheidsbeleid de raad een andere rol toekomt. Als de raad kiest voor een actieve rol, dan zou de raad zich expliciet moeten uitspreken over de beleidshoofdlijnen, waaronder de doelstellingen, de beoogde maatschappelijke effecten, de nalevingsstrategie (stevig of meedenkend) en de prioriteitsstelling (de beleidskant van de Big 8-cyclus).*

7. Kies als raad voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.

*Toelichting: controle op het uitgevoerde beleid vindt slechts beperkt plaats. De raad zou moeten bepalen hoe hij wil toezien op de uitvoering en de resultaten van het beleid en wat de raad daarvoor van het college nodig heeft. Bij een actieve kaderstellende rol past uiteraard ook een actieve controlerende rol. Dit kan bijvoorbeeld door bespreking van de jaarverslagen en bijsturing van het beleid.*

## 6. Reactie college op conceptrapport

Op 2 oktober heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 6 november. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte leden van de Rekenkamer,

Wij hebben de conceptrapportage rekenkameronderzoek Toezicht en Handhaving van u mogen ontvangen in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor.

In de eerste plaats willen we graag benoemen dat we blij zijn met positieve feedback en beoordeling die we van u ontvangen voor onze inspanningen om recht te doen aan onze taken op het gebied van handhaving, toezicht en veiligheid. Dit komt onder meer naar voren ten aanzien van de lokale kleuring van ons beleid, die aansluit bij de problematiek zoals die in de gemeente leeft, de duidelijke uitwerking op welke wijze extra aandacht wordt gegeven aan prioritaire thema's, het adequaat functioneren van de signaleringsstructuur en de handhavingscultuur die door de rekenkamer wordt omschreven als 'een cultuur van doorpakken'.

Zeer tevreden zijn wij ook met de erkenning voor de samenwerking die wij hebben opgebouwd met onze partners op het gebied van handhaving en openbare orde en veiligheid.

Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen merken wij het volgende op:

### **1. Beoordeling handhavingsbeleidsplan en de wijze waarop dit voldoet aan wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria en aanbeveling**

Eisen ten aanzien van het proces en specifiek het handhavingsbeleidsplan zijn vastgelegd in artikel 7.2 Bor en 10.3 Mor. Dit vormt het (wettelijk) kader voor de beoordeling van het handhavingsbeleidsplan (de procescriteria uit de Kwaliteitscriteria 2.1 zijn hiermee gedeeltelijk overgenomen). In het onderzoek is aangegeven dat het beleid niet voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria omdat de doelstellingen niet SMART-geformuleerd zijn in termen van beoogde concrete maatschappelijke effecten en niet voortkomen uit een actuele lokaal-gerichte probleem-analyse (pag. 6). Dit wordt ook in de tabel op pagina 57 (beoordeling +/-) tot uitdrukking gebracht. Echter noch het Bor, noch het Mor vereist SMART-geformuleerde doelstellingen in termen van beoogde concrete maatschappelijke effecten. Conform de vereisten volgend uit artikel 7.2 lid 1 Bor zijn doelstellingen geformuleerd en daarbij activiteiten benoemd en de activiteiten die wij daartoe uitvoeren. Omdat in vier jaar (de geldigheid van het beleidsplan) ontwikkelingen kunnen leiden tot aanpassing van doelstellingen en verandering in accenten en prioriteiten in de handhaving, is er bewust voor gekozen om jaarlijks in de uitvoeringsprogramma's de doelstellingen te concretiseren en SMART te formuleren.



De doelstellingen volgen wel uit een actuele lokaal-gerichte probleemanalyse. In verschillende werkgroep sessies met alle interne en externe partijen die een rol vervullen in integrale handhaving is het huidige beleid en de daarin geformuleerde doelstellingen geëvalueerd en is het nieuwe beleid geformuleerd. Onderdeel hiervan was ook een lokale probleemanalyse met aandacht voor problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van voorschriften (= vereiste uit artikel 7.2 Bor), kans op overtredingen en de effecten daarvan voor de fysieke leefomgeving (= vereisten uit artikel 10.3 lid 1 Mor) en de invloed van lokale, regionale en landelijke ontwikkelingen op de uitvoering van de handhavende taken.

Dat het beleid voldoet aan de wettelijk vastgelegde procescriteria wordt onderschreven door de provincie, die in het kader van haar rol als interbestuurlijk toezichthouder het beleid heeft geanalyseerd en beoordeeld.

Aanbeveling 1 en 2 ten aanzien van het beleid (pagina 61) zijn ondervangen in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en evaluaties van de uitvoeringsprogramma's. Indien deze evaluaties aanleiding geven tot het aanpassen van het beleid, wordt dit uitgevoerd.

Uiterlijk in 2020 wordt een nieuwe softwareapplicatie in gebruik genomen voor registratie en monitoring van het gehele proces van toezicht en handhaving. Daarmee is straks gedetailleerdere informatie voorhanden betreffende de effecten van toezicht en handhaving en het gevoerde beleid. Zo kunnen nalevingspercentages worden berekend, welke vervolgens kunnen worden verwerkt (ook visueel) in de jaarlijkse evaluaties van de uitvoeringsprogramma's.

## **2. Beoordeling Integraal Veiligheidsplan en de wijze waarop dit voldoet aan de wettelijke eisen**

U geeft aan (pagina 60) dat de lokale prioriteiten zijn neergelegd in een Focusblad en dat dit document enkel ter kennisname aan de raad is aangeboden. Het Focusblad bevat een nadere concretisering van de doelstellingen die in het IVP zijn opgenomen. Het Focusblad wordt vormgegeven vanuit de input die vanuit de raad wordt gegeven in de jaarlijkse (thema)bijeenkomsten over veiligheid en openbare orde. Wij delen niet het standpunt dat uit deze werkwijze volgt dat in strijd wordt gehandeld met artikel 38b van de Politiewet.

## **3. Smarttool handhaving**

Om nog beter te kunnen sturen op prioritaire taken en de capaciteit is een tool ontwikkeld voor de uitvoering van alle toezicht- en handhavingstaken. In deze tool is een directe koppeling gemaakt tussen het werkaanbod en de uurbesteding wanneer conform de prioritering uit het handhavingsbeleid wordt gewerkt. Ook zijn hier aanvullende noodzakelijke taken bijvoorbeeld activiteiten ten aanzien van de voorbereiding op en implementatie van de Omgevingswet en andere veranderingen in wet- en regelgeving. Op deze manier is inzichtelijk wat de benodigde capaciteit van het team Veiligheid, Handhaving en Toezicht is ten aanzien van de uitvoering van

de toezicht- en handhavingstaken. Jaarlijks wordt deze tool opnieuw herijkt aan de hand van ontwikkelingen, trends in het werkaanbod en aanvullende werkzaamheden, waarmee een gefundeerde inschatting gegeven kan worden van de benodigde capaciteit voor het volgende jaar. Op deze manier wordt invulling gegeven aan een belangrijk onderdeel uit de procescriteria: het borgen van (financiële) en personele middelen (artikel 7.5 Bor).

Wij nemen uw aanbevelingen, voor zover op ons van toepassing, met inachtneming van de voornoemde opmerkingen over.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

loco – secretaris,

Dhr. Drs. S.P.M. Verstraten

burgemeester,

Dhr. dr. F.A. Petter

## 7. Nawoord

De Rekenkamer West-Brabant wil met zorgvuldig onderzoek en een positief-kritische houding bijdragen aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en het verbeteren van de kwaliteit van het lokale bestuur. Voor het uitvoeren van gemeentelijk beleid en wettelijke regelgeving, waarvoor het gemeentebestuur verantwoordelijk is, zijn toezicht en handhaving namelijk als sluitstuk essentieel. Toezicht en handhaving zijn van groot belang om gestelde regels effectief te laten zijn. Bovendien staat deze overheidstaak vaak hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. De Rekenkamer West-Brabant heeft dan ook graag voldaan aan het verzoek van de gemeenteraad om dit onderwerp te onderzoeken.

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college. De aanbevelingen 1 tot en met 4 die gericht zijn aan het college worden ter harte genomen. De Rekenkamer is in algemene zin positief over de wijze waarop het college met dit rapport omgaat.

Dat neemt niet weg dat het college een aantal opmerkingen plaatst bij de conclusies en aanbevelingen. De Rekenkamer reageert hierop als volgt.

Het handhavingsbeleid is beoordeeld aan de hand van vier criteria, waaronder het voldoen aan de wettelijke criteria en de kwaliteitscriteria (norm 1) en de mate waarin de doelen SMART zijn (norm 4). Ter verduidelijking: deze laatste norm volgt niet direct uit de wettelijke regelingen en/of de kwaliteitscriteria, maar heeft de Rekenkamer geformuleerd om te beoordelen in hoeverre de doelen die het gemeentebestuur wil bereiken helder zijn vastgelegd, zodat deze ook getoetst kunnen worden. Het college legt uit dat het bewust de keuze heeft gemaakt om de doelstellingen in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's te concretiseren. De Rekenkamer merkt op dat het vanzelfsprekend van belang is om flexibel in te kunnen springen op nieuwe ontwikkelingen en om open te staan voor voortschrijdend inzicht, maar zij vindt dit geen goede reden om in het meerjarig beleid geen SMART geformuleerde doelstellingen op te nemen. Een beleidsplan is bij uitstek het document om helder neer te zetten welke doelstellingen nagestreefd worden, bijvoorbeeld als het gaat om het beoogde naleefgedrag.

De Rekenkamer verschilt met het college van opvatting over het vaststellen van de veiligheidsdoelstellingen en -prioriteiten. In het jaarlijkse Focusblad komt de *couleur locale* naar voren en wordt concreet invulling gegeven aan de lokale veiligheidsdoelstellingen en -prioriteiten. Op grond van artikel 38b van de Politiewet 2012 dient de gemeenteraad ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast te stellen die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie. Naar het oordeel

van de Rekenkamer horen de lokale veiligheidsdoelen en beleidsaccenten thuis in het IVP, zodat de gemeenteraad zich over deze doelen kan uitspreken.

De Rekenkamer constateert dat met de ontwikkelde Smarttool handhaving een directe koppeling gemaakt wordt tussen het werkaanbod en de uurbesteding, waardoor de benodigde capaciteit inzichtelijk is en jaarlijks wordt herijkt. Met deze doorontwikkeling wordt opvolging gegeven aan aanbeveling 3.

Tot besluit: de Rekenkamer is – ondanks enkele kanttekeningen en verbeteringsuggesties – te spreken over het toezichtbeleid en de uitvoering in Bergen op Zoom. De Rekenkamer wenst de gemeente succes toe met het uitvoeren van de aanbevelingen en het verder verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van toezicht en handhaving, zeker in het licht van de toekomstige ontwikkelingen rondom de Omgevingswet.

## Bijlage 1 – Lijst met afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRP	Basisregistratie personen
DHW	Drank- en Horecawet
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IHB 2015-2018	Integraal Handhavingsbeleid 2015-2018
IHN 2019-2022	Integrale Handhavingsnota 2019-2022
IVP	Integrale Veiligheidsplan
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
OM	Openbaar Ministerie
OMWB	Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RO	Ruimtelijke ordening
SMART	Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgeboden
VHT	Veiligheid, handhaving en toezicht
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

## Bijlage 2 – Deelvragen

### Onderzoeksthema **Beleid**

1. Welk beleid en welke ambities en doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld als het gaat om toezicht en handhaving in de twee domeinen?
2. Worden hierin prioriteiten gesteld en zo ja, op welke wijze? Zijn de prioriteiten in lijn met het beleid en de ambities?
3. Voldoet het (gedoog)beleid aan de wettelijke eisen?
4. Welke voorbereidingen heeft de gemeente getroffen voor de invoering van de Omgevingswet?

### Onderzoeksthema **Uitvoering en organisatie**

5. Hoe zijn toezicht en handhaving organisatorisch ingebed?
6. Hoeveel capaciteit is er beschikbaar voor toezicht en handhaving? Is de beschikbare capaciteit voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren?
7. Hoe is de (ambtelijke en bestuurlijke) handhavingcultuur binnen de gemeente te karakteriseren?
8. Vindt de uitvoering plaats conform het gesteld beleid en de gestelde prioriteiten?
9. Hoe wordt samengewerkt met andere (toezichthoudende) organisaties?
10. Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?

### Onderzoeksthema **Sturing door de raad**

11. Welke kaders heeft de raad gesteld voor wat betreft toezicht en handhaving?
12. Welke informatie krijgt de raad van het college over (de uitvoering van) het toezicht en de handhaving en is de raad zelf expliciet in zijn informatiebehoefte?
13. Was deze informatie tijdig en juist en beantwoordde het aan de behoefte c.q. de vraag en was de informatie toegankelijk en begrijpelijk?
14. Op welke wijze heeft de raad zijn controlerende rol ingevuld?

## Bijlage 3 – Onderzoeksmethoden

### *Documentenstudie*

In het kader van het onderzoek zijn relevante gemeentelijke documenten geraadpleegd. Het gaat om de volgende documenten:

- Alcohol- en Horecasanctiebeleid Brabantse Wal  
Algemene plaatselijke verordening
- Damoclesbeleid basisteam Bergen op Zoom
- Evaluatiejaarverslag uitvoeringsprogramma handhaving 2016, 2017, 2018
- Fiets(overlast)beleid
- Focusblad Integrale Veiligheid 2017, 2018, 2019
- Gemeentebegroting 2017, 2018, 2019  
Integraal Handhavingsbeleid 2015-2018  
Integrale Handhavingsnota 2019-2022  
Uitvoeringsplan Toezicht en Handhaving 2016, 2017, 2018
- Integraal Veiligheidsplan De Markiezzaten 2019-2022. *Samen bouwen aan onze veiligheid.*
- Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2020
- Motie 'Rent a BOA'
- Raadsbesluiten/-voorstellen inzake genoemde beleidsdocumenten
- Regionaal beleidsplan Zeeland-West-Brabant 2019-2022. *Meer focus op veiligheid.*
- Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

### *Dossierstudie*

Om beter zicht te krijgen op de handhavingspraktijk van de gemeente zijn vijf handhavingsdossiers bestudeerd. Bij het bestuderen van de dossiers is onder andere gekeken of in de praktijk wordt gewerkt volgens de prioritering van het beleid, of bevoegdheden juist worden toegepast en op welke manier is afgestemd met andere partijen. Deze dossiers betreffen zowel het fysieke domein (3) als het veiligheidsdomein (2). Bij de gemeente zijn tien dossiers opgevraagd, waarbij de helft te kwalificeren was als hoofdpijndossier vanwege maatschappelijke, bestuurlijke of juridische complexiteit (bijvoorbeeld lange looptijd). De overige helft betroffen reguliere dossiers, waarbij gevraagd is naar verschillende soorten overtredingen (Wabo, milieu en APV) en overtreders (bedrijven en burgers). Door de onderzoekers is getracht om bij de drie gemeenten soortgelijke overtredingen te selecteren. Alle relevante processtukken zijn aan de onderzoekers (geanonimiseerd) overgelegd.

### *Interviews*

De informatie die is verkregen uit de documentenstudie en de dossierstudie is aangevuld en verdiept tijdens de interviews.

### *Digitale enquête*

Om de deelvragen bij het onderzoeksthema 'sturing door de raad' te beantwoorden is een digitale enquête uitgezet onder alle raadsleden.

De enquête is door de griffier vooraangekondigd aan de raadsleden. Alle raadsleden zijn vervolgens op 12 maart 2019 uitgenodigd om deel te nemen aan de enquête. Op 28 maart is aan de raadsleden die de enquête nog niet hadden ingevuld een herinnering gestuurd. Twaalf van de 33 raadsleden hebben de vragenlijst uiteindelijk ingevuld. Daarmee is de respons 36%, verdeeld over negen van de twaalf vertegenwoordigende fracties.

Een aantal vragen gaat in op de specifieke situatie binnen één van de domeinen (fysieke leefomgeving of openbare orde en veiligheid) en is alleen voorgelegd als de respondent aan heeft gegeven hiervan op de hoogte te zijn. Vier van de twaalf respondenten heeft aangegeven zowel op de hoogte te zijn van het fysieke domein als van het domein openbare orde en veiligheid.



## Bijlage 4 – Beschrijving specifiek beleid

### *Fiets(overlast)beleid*

Een belangrijk thema was rond 2008 de regulering en handhaving van het fietsparkeren. Op grond van artikel 5:12 van de APV heeft het college bij verschillende besluiten in 2008 en 2009 gebieden aangewezen waar het verboden is te fietsparkeren. Deze maatregelen zijn genomen met als doel het voorkomen van aantasting van het woon- en leefklimaat en ter voorkoming van schade aan de openbare gezondheid (bijvoorbeeld verwondingen). De overlast van fout geparkeerde (brom)fietsen in de binnenstad en dan met name het winkelgebied wordt blijkens het collegebesluit van 29 juli 2008 als een groot probleem ervaren. In het besluit valt te lezen dat feitelijke ruiming alleen plaatsvindt, als er echt sprake is van een aantasting van het uiterlijk aanzien van de gemeente en of ter voorkoming of opheffing van overlast en dus niet wanneer er een of twee fietsen buiten een aangewezen plaats staan geparkeerd of bij een woning tegen de gevel. Het college past (spoedeisende) bestuursdwang toe om verkeerde geparkeerde fietsen te verwijderen en verhaalt daarvan de kosten (€ 25) op de eigenaar.

De raad is meegenomen in dit fietshandhavingsbeleid, omdat bij de raadsleden en inwoners commotie was ontstaan. In een raadsmededeling van 28 augustus 2008 stelt het college nadrukkelijk het bezoeken aan onze binnenstad met de fiets door zowel toeristen als bewoners van de gemeente te willen stimuleren. Daarom is tevens geïnvesteerd in extra voorzieningen voor fietsparkeren, zoals de aanleg van nieuwe fietsenrekken en stallingen. Het fietshandhavingsbeleid moet inzicht bieden in hoe het college gaat optreden tegen de overlast die door ondernemers en bezoekers van de binnenstad wordt ervaren door lukraak geparkeerde fietsen. De rode draad in het op te stellen fietshandhavingsbeleid dient als basis het motief te hebben: "Het nut van de maatregel dient te allen tijde aantoonbaar te zijn". Dit betekent dat er uitsluitend zal worden gehandhaafd wanneer er sprake is van een exces en niet bij iedere fiets die buiten de daarvoor aangelegde stallingen c.q. beugels is geplaatst. Iedere situatie zal afzonderlijk worden beoordeeld en zal maatwerk moet worden geleverd.

### *Overig specifiek beleid*

Daarnaast zijn de volgende beleidsstukken aanwezig:

- Alcohol en horecasanctiebeleid
- Beleid onrechtmatige bewoning 2017
- Beleidsregel Bestuurlijke handhaving overlast vuilniszakken en zwerfafval
- Beleidsregel aanpak woonoverlast
- Damoclesbeleid basisteam Bergen op Zoom
- Wegsloopverordening
- Notitie woonwagenbeleid 9 april 2015

## Bijlage 5 – Vergelijkende analyse

### Inleiding

Deze bijlage vergelijkt de wijze waarop invulling wordt gegeven aan toezicht en handhaving in de gemeente Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal, zowel met elkaar als met andere Nederlandse gemeenten. Voor het landelijk beeld wordt gebruik gemaakt van het in 2016 uitgevoerde onderzoek *Toezicht en handhaving door gemeenten*.<sup>28</sup> Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de inzichten vanuit het rekenkameronderzoek dat in 2018 naar hetzelfde onderwerp werd verricht in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg. Deze vergelijking vindt thematisch plaats. Paragraaf 1.2 gaat in op het toezicht- en handhavingsbeleid, paragraaf 1.3 op de uitvoering van het beleid en paragraaf 1.4 op de sturing door de raad.

Naast de vergelijking ('hoe staan Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal ervoor ten opzichte van andere gemeenten?') bevat elke paragraaf best practices die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen. Dit zijn beleidsonderdelen of werkwijzen in de praktijk die zich op een positieve manier onderscheiden en waarvan de andere gemeenten kunnen leren. Op die wijze bieden zij handvaten voor het implementeren van de aanbevelingen uit hoofdstuk 5.

### Beleid

#### Vergelijking

Hieronder zijn de belangrijkste conclusies uit het landelijk onderzoek *Toezicht en handhaving door gemeenten* ten aanzien van het gemeentelijk toezicht- en handhavingsbeleid samengevat:

Gemeenten beschikken over meerjarig handhavingsbeleid dat doorgaans nader is uitgewerkt in jaar- of uitvoeringsprogramma's.

Ter uitvoering van dit beleid hebben gemeenten prioriteiten gesteld, mede ingegeven door (een analyse van) lokale feiten en omstandigheden.

Aan de gestelde prioriteiten zijn doorgaans geen meetbare doelen verbonden (in termen van naleving), evenmin is duidelijk in welke mate (personele en financiële) middelen zijn toegekend met het oog op de realisatie van de gestelde doelen.

Er blijkt nauwelijks sprake van een systematische monitoring (en rapportage) op de realisatie van de gestelde doelen (voor zover die meetbaar zijn gesteld) noch

---

<sup>28</sup> Pro Facto in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toezicht en handhaving door gemeenten*, november 2016, aangeboden aan de Tweede Kamer op 18 mei 2017.

van de inzet van de beschikbare middelen. Evenmin blijkt sprake van een systematische evaluatie en tussentijdse bijstelling van het handhavingsbeleid. Alle bestudeerde gemeenten stellen jaarlijks (sommigen per kwartaal) een verslag op dat aan de gemeenteraad wordt gestuurd waarin verantwoording wordt afgelegd over de inspanningen op het terrein van toezicht en handhaving. De rapportages geven echter geen duidelijk beeld wat betreft de vraag of het gevoerde toezichts- en handhavingsbeleid doelmatig en doeltreffend is.

De drie onderzochte gemeenten – net als het merendeel van de Nederlandse gemeenten – beschikken over meerjarig handhavingsbeleid en werken dit uit in uitvoeringsprogramma's. Tevens stellen zij prioriteiten op grond van een lokaal ingekleurde risico- en probleemanalyse. Dit leidt in de drie gemeenten ook tot verschillende keuzes en prioritaire taken. De toegekende prioriteit is bepalend voor de mate en intensiteit van het toezicht, alhoewel de gemeenten hieraan verschillende invulling geven. Zo maken Moerdijk en Roosendaal een onderscheid in de mate van toezichtintensiteit van 10% (laagste prioriteit) tot 100% (hoogste prioriteit) uitgevoerde controles. Bergen op Zoom heeft verschillende toezichtbenaderingen, zoals thematisch en gebiedsgericht, ontworpen.

Alle drie gemeenten hebben niet goed gescoord op de norm dat de gestelde doelen SMART zijn geformuleerd. De doelen zijn bovendien vaak vrij algemeen en soms sterk procesmatig van aard. Vaak ontbreekt een duidelijke omschrijving van de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bereiken met zijn handhavingsinspanningen. Deze constatering is in lijn met het landelijke beeld dat bij veel gemeenten aan de gestelde prioriteiten geen meetbare nalevings-doelstellingen zijn verbonden en dat niet inzichtelijk is gemaakt welke middelen worden toegekend om deze doelen te bereiken. In de aanbevelingen in hoofdstuk 5 staan enkele voorbeelden die tot inspiratie kunnen dienen bij het beter formuleren van doelstellingen.

Uit het landelijk uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat veel gemeenten de gestelde doelen en inzet slecht of niet monitoren. Dat geldt tevens voor Bergen op Zoom en Roosendaal (fysieke leefomgeving) en in mindere mate voor Moerdijk. Binnen het veiligheidsdomein wordt in Roosendaal wel met behulp van een aantal effectindicatoren de maatschappelijke effecten gemeten. Deze indicatoren zien onder meer toe op de veiligheidsbeleving en –situatie met behulp van subjectieve gegevens vanuit bewonersenquête's en registraties van de politie. Wel monitoren de drie West-Brabantse gemeenten de input (aantal bestede uren) en de output (bijvoorbeeld aantal verrichte controles en aantal boetes) doorlopend. Op deze wijze wordt wel bijgestuurd, als het aantal uren of controles achterblijft. Bijsturing omdat beoogde maatschappelijke effecten onvoldoende optreden gebeurt nog te weinig. Dit betekent dat de cyclische aanpak van de Big 8 niet volledig is doorgevoerd.

Geconcludeerd kan worden dat de beleidscyclus van de gemeenten Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal en de geconstateerde tekortkomingen daarin niet

uniek zijn en passen bij de uitdagingen waar veel Nederlandse gemeenten voor staan. De gemeente Moerdijk lijkt op dit moment het beste in staat om op die uitdagingen een antwoord te bieden.

## **Best practices**

### *Gedoogbeleid*

De gemeenten Bergen op Zoom en Moerdijk gaan in hun beleidsplannen tevens in op gedogen als onderdeel van de nalevingsstrategie. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het landelijke geldende gedoogbeleid, waarin opgenomen is wanneer gedogen aan de orde kan zijn. De gemeente Roosendaal kan hiervan gebruik maken bij het opstellen van een eigen gedoogbeleid.

### *Monitoring van maatschappelijke effecten*

De wijze waarop Roosendaal de maatschappelijke effecten bij toezicht in het veiligheidsdomein monitort kan tot voorbeeld strekken voor het fysieke domein en de andere gemeenten. Overigens zijn beelden, waarnemingen en ervaringen van de toezichthouders en BOA's 'op straat' ook een zeer waardevolle bron voor het in kaart brengen van maatschappelijke effecten. Hun inzichten kunnen goed gebruikt worden – bijvoorbeeld in combinatie met een analyse van de binnengekomen klachten en meldingen – om te beoordelen of een aanpak in een bepaald gebied tot de gewenste resultaten heeft geleid.

## **Uitvoering**

### ***Vergelijking***

Ten aanzien van de uitvoering zijn in het landelijk onderzoek *Toezicht en handhaving door gemeenten* enkele conclusies getrokken. Deze zijn hieronder kort samengevat en, voor zover relevant, weergegeven:

Gemeenten slagen er (naar eigen zeggen) in voldoende tijd en aandacht te besteden aan het toezicht ten aanzien van de prioritaire thema's. Zij hebben daardoor greep op de grootste (veiligheids- en leefbaarheids-)risico's binnen hun gemeente. De vraag is of ze daarmee de lat voldoende hoog leggen.

Het grootste deel van de capaciteit gebruiken gemeenten voor prioritaire thema's en handavingsverzoeken. Met andere woorden, aan andere thema's komen zij nauwelijks toe. De capaciteit voor toezicht en handhaving staat dan ook over de hele linie onder druk.

Waar mogelijk en nodig hebben gemeenten wat betreft de fysieke leefomgeving en de openbare orde en veiligheid samenhang aangebracht op het niveau van beleid en uitvoering (integraal toezicht en handhaving). Ook werken gemeenten samen met andere (handavings)organisaties en gemeenten, in beleid en uitvoering.

Gemeenten geven de voorkeur aan voorlichting, overleg en overreding en gaan minder over tot het afdwingen van naleving door middel van hun wettelijke bevoegdheden. Aan de ene kant werpt inzet aan de voorkant zijn vruchten af omdat inzet aan de achterkant daardoor minder intensief kan zijn. Aan de andere kant komt het afdwingen van naleving door de inzet van wettelijke bevoegdheden bij sommige gemeenten wel erg laat aan bod.

Het rekenkameronderzoek laat zien dat de uitvoeringspraktijk in Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal goed op orde is, met als kanttekening dat in Moerdijk en Bergen op Zoom druk wordt ervaren op de juridische afwikkeling van dossiers, wat leidt tot de vraag of voldoende handhavingscapaciteit beschikbaar is. De drie gemeenten kunnen over het algemeen voldoende aandacht besteden aan de prioritaire thema's. Het valt op dat alle drie gemeenten ervoor hebben gekozen om binengekomen handhavingsverzoeken, klachten en meldingen te prioriteren, afhankelijk van het toezichtonderwerp dat aan de orde is. Onderzoek in andere gemeenten leert dat een aanzienlijk deel van de gemeenten ervoor kiest om al deze signalen vanuit burgers een hoge prioriteit te geven, ongeacht het onderwerp. Deze keuze zorgt ervoor dat deze signalen een zwaar stempel drukken op de beschikbare tijd om op programmatische wijze aandacht te besteden aan de taken waar de hoogste maatschappelijke risico's spelen. Dit is dus niet het geval in de drie onderzochte gemeenten: zij lijken beter in staat op een programmatische wijze toezicht te houden. Dit komt de effectiviteit van toezicht en handhaving ten goede.

Bij de drie onderzochte gemeenten is net als elders in Nederland integraliteit een belangrijk uitgangspunt voor het toezichtbeleid en de uitvoering van dit beleid. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting door het formuleren van gezamenlijke uitgangspunten en een eenduidige nalevingsstrategie voor alle gemeentelijke handhavingstaken (Bergen op Zoom). Een ander voorbeeld hiervan is het onderbrengen van alle toezichthouders in één team (alle drie), waardoor de lijnen tussen toezichthouders vanuit verschillende disciplines kort zijn. In de uitvoering krijgt integraal werken daarnaast in alle drie gemeenten gestalte doordat toezichthouders voor elkaar signaleren, relevante informatie uit wisselen en door gezamenlijk inspecties uit te voeren. Dit verloopt over het algemeen naar tevredenheid. Dat geldt ook voor de (deels verplichte) samenwerking met andere handhavingspartners bij complexere of zeer specifieke handhavingstaken.

De landelijke conclusie dat gemeenten de voorkeur geven aan de inzet van informele beïnvloedingsinstrumenten boven het formele instrumentarium wordt met enige nuancering herkend bij de drie West-Brabantse gemeenten. Bergen op Zoom hecht er sterk aan stevig en daadkrachtig door te pakken bij een overtreding. Dat geldt ook voor de andere gemeenten, bijvoorbeeld wanneer sprake is van recidive of zeer ernstige overtredingen, zoals drugsgerelateerde problematiek. Bij zulke onderwerpen ligt in alle drie gemeenten de nadruk op de repressieve aanpak. Toch geldt in deze gemeenten geen harde 'law and order'-cultuur voor alle onderwerpen.

Met goedwillende overtreders wordt meegedacht over het wegnemen van de overtreiding en wordt gekeken naar het oplossen van achterliggende problemen, bijvoorbeeld met de inzet van buurtbemiddeling.

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoeringspraktijk in de drie West-Brabantse gemeenten op veel punten gelijkenis vertoont met het landelijke beeld, bijvoorbeeld ten aanzien van integraal werken en de informele aanpak. Positieve afwijking is te zien bij de aandacht die de programmatische aanpak krijgt.

### **Best practices**

#### *Rent a BOA*

Bergen op Zoom experimenteert met de Rent a BOA-aanpak. Deze pilot richt zich op de zogeheten kleine ergernissen, zoals snelheidsovertredingen, fout geparkeerde voertuigen, asociaal rijgedrag, zwerfvuil, drugsoverlast en hondenpoep. Bewoners kunnen aangeven wat zij belangrijk vinden in hun buurt of wijk en kunnen direct invloed uitoefenen op de inzet van de politie. Op dit moment is onduidelijk tot welke effecten deze aanpak leidt. Toch is het zeker interessant voor de andere gemeenten om de resultaten van deze innovatieve aanpak in de gaten te houden.

### **Sturing door de raad**

#### **Vergelijking**

Ten aanzien van de sturing door de raad werd in het landelijk onderzoek *Toezicht en handhaving door gemeenten* geconcludeerd dat de bemoeienis van de raad met het toezichts- en handhavingsbeleid zich veelal beperkt tot de formele vaststelling van de algemene kaders, terwijl de raad zich daarentegen wel regelmatig bemoeit met individuele casussen.

Het rekenkameronderzoek laat zien dat de raden op uiteenlopende wijze sturing geven aan toezicht en handhaven. In Moerdijk werd geconcludeerd dat bij de raad geen sprake is van een 'doorleefde' betrokkenheid. De Roosendaalse raad bespreekt daarentegen uitgebreid de toegezonden documenten en stelt over toezicht en handhaving schriftelijke vragen. In Bergen op Zoom houdt de raad zich niet aan de 'formele' momenten door bijvoorbeeld vragen over uitvoeringsprogramma's of jaarverslagen te stellen, maar toont zijn betrokkenheid op andere wijze, bijvoorbeeld door moties bij begrotingsbehandelingen. Eveneens wordt incidenteel door raadsleden individuele casuïstiek aangedragen.

### **Best practices**

#### *Rolinvulling van de gemeenteraad*

De raad zou moeten reflecteren over de eigen kaderstellende en controlerende rol: wil de raad een gericht actieve rol of een bewust passieve rol invullen? Dit geeft voor het college ook duidelijkheid over de wijze waarop de raad betrokken kan

worden en van informatie voorzien kan worden. Als gekozen wordt voor een actieve rol, dan ligt het bijvoorbeeld voor de hand om de raad in vroegtijdig stadium mee te laten denken over de prioriteiten. Dergelijke werkwijzen zijn bijvoorbeeld aangetroffen in Bergen op Zoom en Geertruidenberg. In Bergen op Zoom werd de raad in de gelegenheid gesteld om hun aandachtspunten mee te geven, voordat het beleid definitief vorm kreeg. Een andere best practices is aangetroffen in Etten-Leur. In deze gemeente werd de raad actief bij (de uitvoering van) het openbare orde- en veiligheidsbeleid betrokken door informatieve verdiepingssessies te organiseren, waar op geanonimiseerde wijze bepaalde handhavingsthema's en casussen besproken worden.