

## **Toezicht en handhaving gemeente Drimmelen**

Eindrapportage

November 2018

Postbus 5000  
4700 KA ROOSEDAAL

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



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1.	Aanleiding .....	5
1.2.	Afbakening en begrippen.....	5
1.3.	Overkoepelende onderzoeksvraag en –thema’s .....	5
1.4.	Specifieke aandachtspunten gemeente Drimmelen .....	6
1.5.	Normenkader.....	6
1.6.	Onderzoeksmethodiek .....	8
1.7.	Uitvoering .....	8
1.8.	Leeswijzer .....	8
<b>2.</b>	<b>Fysieke domein .....</b>	<b>9</b>
2.1.	Inleiding .....	9
2.2.	Beleidscyclus .....	9
2.2.1.	Inleiding.....	9
2.2.2.	Beschrijving .....	9
2.3.	Prioriteiten .....	14
2.3.1.	Inleiding.....	14
2.3.2.	Beschrijving .....	14
2.4.	Gedogen .....	18
2.4.1.	Inleiding.....	18
2.4.2.	Beschrijving .....	18
2.5.	Organisatie en uitvoering .....	18
2.5.1.	Inleiding.....	18
2.5.2.	Organisatorische inbedding.....	19
2.5.3.	Uitvoering.....	22
2.6.	Handhavingscultuur.....	23
2.6.1.	Inleiding.....	23
2.6.2.	Beschrijving .....	23
2.7.	Omgevingswet .....	25
2.7.1.	Inleiding.....	25
2.7.2.	Stand van zaken gemeente Drimmelen .....	25
2.8.	Resumé .....	26
<b>3.</b>	<b>Openbare orde en veiligheid .....</b>	<b>28</b>
3.1.	Inleiding .....	28
3.2.	Beleidscyclus .....	28
3.2.1.	Inleiding.....	28
3.2.2.	Beschrijving .....	28
3.3.	Prioriteiten .....	31
3.3.1.	Inleiding.....	31
3.3.2.	Beschrijving .....	31
3.4.	Organisatie en uitvoering .....	33
3.4.1.	Inleiding.....	33
3.4.2.	Organisatie.....	33
3.4.3.	Uitvoering.....	35
3.5.	Handhavingscultuur.....	36
3.5.1.	Inleiding.....	36
3.5.2.	Beschrijving .....	37

3.6.	Resumé .....	37
<b>4.</b>	<b>Sturing door de raad .....</b>	<b>39</b>
4.1.	Inleiding .....	39
4.2.	Sturing door de raad .....	39
4.3.	Resumé .....	42
<b>5.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>43</b>
<b>6.</b>	<b>Reactie College op conceptrapport .....</b>	<b>52</b>
<b>7.</b>	<b>Nawoord .....</b>	<b>54</b>
	<b>Bijlage 1 – Deelvragen .....</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage 2 – Onderzoeksmethoden .....</b>	<b>56</b>
	<b>Bijlage 3 – Vragenlijst .....</b>	<b>58</b>
	<b>Bijlage 4 – Beschrijving specifiek beleid .....</b>	<b>61</b>
	<b>Bijlage 5 – Vergelijkende analyse .....</b>	<b>64</b>

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel verschillende 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.

Gelet op de veelvoud aan regels en de beperkte beschikbare capaciteit en middelen is het onmogelijk alle regels op hetzelfde niveau te handhaven en moeten gemeenten keuzes maken. Het is verstandig en op sommige beleidsterreinen zelfs verplicht dat dergelijke keuzes in plannen en beleid worden vastgelegd.

Op verzoek van de gemeenteraad van Drimmelen heeft de Rekenkamer West-Brabant onderzoek laten uitvoeren naar het toezicht- en handhavingsbeleid in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg en de uitvoering daarvan in de praktijk. In deze rapportage wordt verslag gelegd van de bevindingen.

### 1.2. Afbakening en begrippen

Dit rekenkameronderzoek richt zich op twee domeinen van gemeentelijke handhaving, te weten het fysieke domein en het openbare orde en veiligheidsdomein. Het fysieke domein betreft met name het Wabo-toezicht (bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu). Binnen het domein openbare orde en veiligheid vallen onder meer de Opiumwet, de Wet wapens en munitie, de Drank- en Horecawet, het horeca- en koffiешopbeleid en de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV).

Toezicht 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 Drimmelen, 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 1.

#### **1.4. Specifieke aandachtspunten gemeente Drimmelen**

Om het onderzoek goed te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad van Drimmelen, heeft de Rekenkamer West-Brabant met de raad een afzonderlijk gesprek gevoerd bij de start van het onderzoek. Het doel van het gesprek met de raadsleden was inventariseren welke specifieke aandachtspunten zij willen meegeven voor het onderzoek. De volgende aandachtspunten zijn meegegeven:

- Compleetheid en integraliteit van het beleid
- Risicoanalyse en prioritering
- Capaciteit
- Uitvoering door de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
- Effectiviteit van handhaving en precedentwerking bij legalisatie
- Samenwerking tussen politie en BOA's

Deze aandachtspunten komen expliciet aan de orde in deze rapportage.

#### **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. Deze worden toegelicht in de betreffende paragrafen waar de norm aan de orde komt.

<b>Onderwerp</b>	<b>Normen</b>
<b>Beleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.</li> <li>▪ Het beleid werkt door in de operationele uitvoeringskaders.</li> <li>▪ De geformuleerde doelen zijn concreet en 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 handhavingbeleid.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De gemeenteraad geeft eenduidig aan waarover en wanneer hij wil worden geïnformeerd.</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 handhavingsorganisaties die in het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (hierna: 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:



Daarnaast wordt een karakterisering van de heersende handhavingscultuur in de gemeente Drimmelen gegeven. Eerder onderzoek leert dat vier soorten handhavingsculturen mogelijk zijn, waarbij de tegenstellingen ad hoc versus programmatisch handhaven en doorpakken versus niet doorpakken van belang zijn. Deze vier soorten staan in onderstaande kwadranten. Het type cultuur is een aanwijzing voor de mate waarin handhaving in de praktijk effectief is.

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

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 digitale enquête onder raadsleden uit de raadsperiode 2014-2018. Voor alle bevindingen in dit onderzoek geldt dan ook dat deze zijn gebaseerd op documentatie in het bezit van de gemeente Drimmelen en ervaringen van betrokkenen, en niet op eigen waarnemingen (bijvoorbeeld via een schouw). Verwezen wordt naar bijlage 2 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. Het onderzoeksteam bestond uit Niko Struiksma (projectleider), Erwin Krol, John Smits en Mark Beukers.

### **1.8. Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 gaat in op het toezicht- en handhavingsbeleid en de uitvoering en organisatie hiervan in het fysieke domein. De voorbereidingen op de Omgevingswet komen ook in dit hoofdstuk aan de orde. In hoofdstuk 3 staat het beleid en de uitvoering hiervan in het veiligheidsdomein centraal. Hoofdstuk 4 behandelt de sturing door de raad.

Bijlage 1 bevat de deelvragen en in bijlage 2 worden de ingezette onderzoeksmethoden uitgebreid beschreven. Bijlage 3 betreft de vragenlijst aan de raadsleden.



## 2. Fysieke domein

### 2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid dat de gemeente Drimmelen hanteert ten aanzien van toezicht en handhaving in het fysieke domein. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de uitvoering en organisatie van toezicht en handhaving in het fysieke domein. Dit hoofdstuk bespreekt dus zowel de vraag wat op papier is vastgelegd over toezicht en handhaving als de vraag hoe hieraan in de praktijk vorm wordt gegeven.

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 welke beleidstukken de gemeente heeft opgesteld op het terrein van toezicht en handhaving inzake het fysieke domein. Hierbij wordt tevens 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 handhaving in het fysieke domein?

De normen die getoetst worden zijn de volgende:

- Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.
- Het beleid werkt door in de operationele uitvoeringskaders.
- De geformuleerde doelen zijn concreet en SMART geformuleerd.

#### 2.2.2. Beschrijving

##### *Beleidscyclus*

In het *Integraal beleid gemeente Drimmelen 2014 – 2018* (hierna: het beleidsplan) is het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) neergelegd met betrekking tot de fysieke leefomgeving, zoals vereist in artikel 7.2 van het Bor. Uit het beleidsplan blijkt dat onder de fysieke leefomgeving moet worden verstaan de VTH-taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, brandveiligheid, openbare orde en veiligheid. Het

beleidsplan omvat dus zowel het fysieke domein als het veiligheidsdomein en gaat tevens in op vergunningverlening.

Het beleidsplan is op 28 mei 2013 vastgesteld door het college en op 28 februari 2014 door de raad. De aanleiding voor het opstellen van het nieuwe VTH-beleid was gelegen in de ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving (de invoering van de Wabo in 2010), het verzoek van de provincie Noord-Brabant (in haar rol als interbestuurlijk toezichthouder) om een actueel VTH-beleid, de oprichting van Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (hierna: OMWB) en de komst van de landelijke kwaliteitscriteria. Het *Basisdocument VTH-beleid 2012-2016* vormde de basis van het beleid 2014-2018. Het bevat de probleem- en risicoanalyse, de visie met beleidsdoelen en een prioriteitenlijst.

Het VTH-beleidsplan maakt onderdeel uit van een beleidscyclus op basis van het Big-8-model. Het college heeft ervoor gekozen om het Big-8-model te baseren op de (landelijke) kwaliteitseisen uit het Bor en de procescriteria uit het KPMG-rapport, zo valt te lezen in het beleidsstuk.

Het toezicht- en handhavingsbeleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een *Toezicht en handhaving uitvoeringsprogramma* (hierna: THUP). De uitvoeringsprogramma's worden door het college vastgesteld en gaan ter kennisname naar de raad. Voor 2018 is eveneens een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Dit programma wordt geacht leidend te zijn voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken in dat jaar en bevat een raming van de toezicht- en handhavingsactiviteiten die zullen worden verricht. Met de uitvoeringsprogramma's moet worden voorkomen dat ad hoc wordt gehandhaafd. De keuze om met een meerjarig beleidsplan en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's te werken is ingegeven vanuit het idee om met de operationele uitvoering goed in te kunnen spelen op de actualiteit.<sup>1</sup>

De Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht is door de raad op 19 april 2018 vastgesteld. Daarmee wordt voldaan aan de wettelijke eisen die in het kader van artikelen 5.4 en 5.5 van de Wabo aan de uitvoering van toezicht en handhaving worden gesteld.<sup>2</sup> De verordening moet waarborgen dat de uitvoering van VTH-taken aan de kwaliteitscriteria voldoet. Via het jaarverslag zal jaarlijks worden gerapporteerd over de kwaliteit van de uitvoering.

Door de gemeente wordt elk jaar na afloop van het kalenderjaar een naleefrapportage gemaakt. In een dergelijke rapportage wordt gekeken of de geplande toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn behaald, wat de effecten hiervan zijn geweest en wat de bijdrage is geweest aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Deze evaluatie kan aanleiding zijn tot het wijzigen van de prioriteiten, beleidsdoelstellingen

---

<sup>1</sup> Beleidsplan, p. 6.

<sup>2</sup> Hoofdstuk 5 van de Wabo is gewijzigd per 14 april 2016 als gevolg van de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH).

en strategieën. Tevens dient de probleem- en risicoanalyse jaarlijks te worden geactualiseerd. Uit het THUP 2018 blijkt bijvoorbeeld dat de belangrijkste (praktijk)ervaringen en knelpunten uit het voorgaande jaar meegenomen zijn als aandachtspunten bij het opstellen van dat uitvoeringsprogramma. Op basis van kengetallen is bijvoorbeeld gebleken dat het aantal toezichten op het gebied van de ruimtelijke ordening voor 2018 dienen te worden verhoogd.

In de interviews is aangegeven dat dit jaar het nieuwe VTH-beleidsplan (2019-2023) zal worden opgesteld. Het is nog niet zeker of het beleidsplan ook dit jaar zal worden vastgesteld. Als dit niet lukt wordt het waarschijnlijk begin 2019 vastgesteld. Voor het opstellen van het nieuwe beleidsplan wordt een extern bureau ingeschakeld, mede omdat op deze manier met een 'frisse blik' naar het toezicht- en handavingsbeleid kan worden gekeken. Het geactualiseerde beleidsplan zal volgens de beleidsmedewerker toezicht en handhaving niet wezenlijk verschillen van het huidige beleidsplan. Wel zal hierin risicogestuurd werken meer aandacht krijgen. Ook zal een volledig nieuwe probleem- en risicoanalyse worden uitgevoerd, in tegenstelling tot 'enkel' een geactualiseerde analyse die de basis vormde voor het huidige beleidsplan (zie ook paragraaf 2.3.2). Dit is ook een uitdrukkelijke wens van de provincie, als interbestuurlijk toezichthouder. Tevens zullen de prioriteiten opnieuw worden vastgesteld.

#### *Ambities en doelstellingen*

In het vigerende VTH-beleidsplan wordt inzicht gegeven in de beleidsdoelen en de visie op toezicht en handhaving. In het beleidsplan is de volgende centrale beleidsdoelstelling geformuleerd: "Door integraal vergunningen te verlenen en integraal en programmatisch toezicht te houden en te handhaven komen tot een effectieve en efficiënte inzet van middelen, met als doel tijdig en kwalitatief goede vergunningen te verlenen en de naleving van de wet- en regelgeving op het vlak van de fysieke leefomgeving te bereiken en/of te bevorderen."<sup>3</sup>

Er wordt hierbij een aantal punten onderscheiden dat van belang is om deze doelstelling te behalen:

- Het VTH-beleidsplan vormt de basis voor professionele toezicht en handhaving en een afgewogen besluitvorming in het vergunningsproces.
- Er is sprake van een sluitende beleidscyclus voor het VTH-beleid.
- Er is sprake van een goede afstemming tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving (waarbij de scheiding hiertussen gewaarborgd is) en een goede afstemming met de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) en andere relevante externe partners.
- Er wordt voldaan aan de kwaliteitseisen uit het Bor en de landelijke kwaliteitscriteria voor het proces en de inhoud.

Er is eveneens een visie op de VTH-taken in het beleidsplan opgenomen. Deze visie luidt als volgt: "Vergunningverlening, toezicht en handhaving van de wet- en re-

---

<sup>3</sup> Beleidsplan, p. 8.

gelgeving op het vlak van de fysieke leefomgeving leidt ertoe dat milieu-, gezondheids- en veiligheidsrisico's zoveel mogelijk worden beperkt, dat de leefbaarheid wordt gegarandeerd en dat er hierdoor wordt bijgedragen aan een duurzame gemeente. Dit betekent o.a. een evenwicht tussen het behouden van het gemeentelijk voorzieningenniveau en de ondervonden overlast daarvan".<sup>4</sup>

Tevens wordt in het beleidsplan aangegeven dat wordt aangesloten bij de doelstellingen, speerpunten en aandachtspunten uit het coalitieakkoord 2010 – 2014. Het gaat om de volgende doelstellingen:

- Het op een zo effectief mogelijke manier schoon, heel en veilig houden van de woon- en werkomgeving (programma 3, openbare ruimte),
- Het behouden en versterken van een goede ruimtelijke kwaliteit en woonkwaliteit (programma 7, ruimte en wonen)
- Het bereiken en onderhouden van een duurzame leefkwaliteit (programma 9, milieu).

Er zijn in het beleidsplan twaalf uitgangspunten geformuleerd. Hieronder zijn alleen de uitgangspunten opgenomen, voor zover ze betrekking hebben op toezicht en handhaving:<sup>5</sup>

1. VTH en afhandeling van klachten dient op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze plaats te vinden. [...]
2. Eindproducten zijn van professionele kwaliteit: deskundig, integraal, zorgvuldig, tijdig en correct.
3. [...]
4. VTH geschiedt zoveel mogelijk gestandaardiseerd, maar in ieder geval volgens het vastgestelde Wabo-werkproces/werkafspraken/protocollen.
5. Gelijke gevallen worden gelijk behandeld.
6. Toezicht en handhaving vinden in redelijkheid, dat wil zeggen, proportioneel plaats.
7. Niet gedogen, tenzij voldaan wordt aan de Nota 'Grenzen aan gedogen' (landelijk beleidskader gedogen). Dus nooit passief gedogen, maar actief gedogen.
8. Goede informatie-uitwisseling en samenwerking met in- en externe partners.
9. Overtredingen die niet beëindigd worden met bestuursrechtelijke middelen aanpakken.
10. Indien een bestuursrechtelijke procedure wordt ingezet, deze ook afmaken (dit draagt bij aan bestuurlijke geloofwaardigheid).
11. Controles zoveel mogelijk integraal uitvoeren.
12. [...] Streven naar één aanspreekpunt bij toezicht/handhaving.

De centrale doelstelling en de overige genoemde doelstellingen zijn abstract geformuleerd en in het beleidsplan niet verder geconcretiseerd in subdoelstellingen per

---

<sup>4</sup> Beleidsplan, p. 16.

<sup>5</sup> Beleidsplan, p. 16.

toezichtstaak met bijbehorende meetbare indicatoren. Onduidelijk is welke maatschappelijke effecten de gemeente concreet wil behalen met de uitvoering van toezicht en handhaving. Dit geldt ook voor de visie die in het beleidsplan is opgenomen. Er wordt gestreefd naar een gezonde en veilige situatie binnen de gemeente Drimmelen en het verbeteren van de omgevingskwaliteit. Hierbij worden echter geen specifieke, lokale thema's of speerpunten genoemd die naar voren hadden kunnen komen uit een probleemanalyse. Evenmin wordt aangegeven hoe bijvoorbeeld beoordeeld kan worden of de omgevingskwaliteit daadwerkelijk toeneemt.

De geformuleerde uitgangspunten in het beleidsplan zijn te karakteriseren als randvoorwaarden voor de uitvoering. Deze zijn evenmin SMART geformuleerd ('zoveel mogelijk', 'streven naar'). Uit de beleidsstukken wordt bijvoorbeeld niet toegelicht wanneer VTH-taken en de afhandeling van klachten efficiënt en effectief worden uitgevoerd of wanneer toezicht en handhaving in redelijkheid/proportioneel plaatsvindt.

In het THUP worden in het kader van thematisch toezicht jaarlijks verschillende thema's vastgesteld (zie paragraaf 2.3.2). Deze thema's zijn uitgewerkt in (sub)doelstellingen, het beoogde maatschappelijke effect en het aantal beschikbare uren voor deze toezichttaak. Daarbij wordt eveneens ingegaan op de wijze van monitoring. In het jaarverslag dient vervolgens gerapporteerd te worden in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Ter illustratie is hieronder de uitwerking ten aanzien van het Natura 2000-gebied Biesbosch opgenomen:<sup>6</sup>

<b>Maatschappelijk effect</b>	In stand houden van de natuur is belangrijk. Daarnaast biedt de Biesbosch de bewoners uit de omgeving en recreanten een prachtig decor voor vaartochten, wandelingen, fietstochten en andere recreatievormen. Daarnaast is de Biesbosch van economisch belang voor onze gemeente (toerisme)
<b>Doelstellingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opsporen en bestuurs- of strafrechtelijk afhandelen van overtredingen.</li> <li>- Verbeteren naleefgedrag door zichtbare aanwezigheid van toezichtinstanties in het veld/op het water (preventie).</li> <li>- Voorkomen dat de Biesbosch een vrijplaats wordt.</li> </ul>
<b>Monitoring (effectenindicator)</b>	Afname van klachten en overtredingen. Kwaliteit verbetering van het natuurgebied

Uit dit voorbeeld komt naar voren dat de effecten, doelstellingen en wijze van monitoring niet SMART geformuleerd zijn. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk met welke afname van klachten en overtredingen de gemeente zich tevreden stelt en hoe groot de verbetering van naleefgedrag dient te zijn. De link tussen deze doelstellingen in het THUP en de in het beleidsplan geformuleerde doelstellingen wordt niet geëxpliciteerd.

<sup>6</sup> THUP 2018, p. 32.

### *Specifiek beleid*

Daarnaast zijn de volgende beleidsdocumenten aangetroffen die specifiek ingaan op één van de handhavingstaken binnen de fysieke leefomgeving:

- Actieplan thematische aanpak toezicht en handhaving bestemmingsplan Buitengebied
- Beleid logies (tijdelijke) werknemers

Deze beleidsstukken worden kort beschreven in bijlage 5.

## **2.3. Prioriteiten**

### **2.3.1. Inleiding**

In deze paragraaf wordt gezien 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?

### **2.3.2. Beschrijving**

#### *Totstandkoming prioriteiten*

De prioriteiten op het gebied van de fysieke leefomgeving zijn opgenomen in het beleidsplan en zijn gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse. De probleem- en risicoanalyse is oorspronkelijk in 2004 tot stand gekomen. Omdat de samenstelling van de gemeente Drimmelen in de loop van de tijd niet in grote mate is veranderd (bijvoorbeeld qua aantal inwoners, bedrijventerreinen, aantal en type bedrijven), is besloten om de probleem- en risicoanalyse te actualiseren in het kader van het opstellen van het beleidsplan.<sup>7</sup> Een belangrijk verschil met de probleem- en risicoanalyse van 2004 is dat in de huidige analyse niet alleen de toezicht- en handhavingstaken maar ook de taken op het gebied van vergunningverlening zijn meegenomen.

De probleem- en risicoanalyse is door de ambtelijke organisatie toegepast voor de Wabo-taken, een deel van de APV en de Drank- en Horecawet. De Natuurbeschermingswet en ketentoezicht/milieucriminaliteit zijn gerelateerd aan de Wabo, maar zijn niet uitgebreid meegenomen in de probleemanalyse. Aan deze taken besteedt de gemeente weinig capaciteit, omdat per 1 januari 2013 deze taken door OMWB worden uitgevoerd. De uitkomsten van de probleem- en risicoanalyse, die ambtelijk is voorbereid, is door het college op 25 september 2012 vastgesteld en op 15 november 2012 door de raad opiniërend behandeld.

---

<sup>7</sup> Beleidsplan, p. 17.

Op basis van de probleem- en risicoanalyse en de visie zijn verschillende (mogelijke) onderwerpen in kaart gebracht. Aan de hand van het risico (kans x effect) is vervolgens voor de thema's leefbaarheid, gezondheid, veiligheid en milieu de definitieve prioritering bepaald. De prioriteiten zijn vastgelegd in een prioriteitenlijst, die is opgenomen als bijlage bij het Integraal beleid Drimmelen 2014-2018. De prioriteiten zijn onderverdeeld in hoge, gemiddelde en lage prioriteiten (afhankelijk van het risico).

Ter illustratie is in onderstaande tabel een aantal prioriteiten opgenomen die in de prioriteitenlijst staan. De prioriteiten gaan over bepaalde zeer brede onderwerpen, zoals het toezicht op de naleving van regels rondom brandveiligheid of de naleving van overige bestemmingsplannen. Deze onderwerpen zijn niet nader gespecificeerd. Er wordt bijvoorbeeld niet aangegeven wat de prioriteiten zijn binnen het toezicht op de brandveiligheid (zoals ten aanzien van bepaalde inrichtingen) of welke 'overige' bestemmingsplannen de meeste aandacht verdienen.

Prioriteit	Voorbeelden	Intensiteit van het toezicht
<b>Hoog</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toezicht op naleven van bestemmingsplannen buitengebied.</li> <li>- Toezicht op naleven regels brandveiligheid gebouwen en inrichtingen (bouwbesluit 2012/gebruiksvergunningen).</li> <li>- Toezicht op naleven omgevingsvergunning Bouwdeel/monumentendeel.</li> </ul>	Het toezicht vindt actief plaats door middel van controles op basis van een vaste controlefrequentie. Verder wordt er actief toezicht gehouden naar overtredingen/strijdige situaties. Op klachten wordt direct gereageerd.
<b>Gemiddeld</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toezicht op aanwezigheid inrichtingen zonder vergunning of melding.</li> <li>- Toezicht op naleven overige bestemmingsplannen.</li> <li>- Toezicht op naleven Besluit bodemkwaliteit</li> </ul>	Het toezicht vindt minder intensief en vooral thematisch of gebiedsgericht plaats. (Met gezond verstand) reageren op klachten.
<b>Laag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toezicht op naleven meldingen sloop.</li> <li>- Toezicht op permanente bewoning recreatiewoningen.</li> <li>- Toezicht op bouw/verbouw volgens Bouwbesluit.</li> </ul>	Er is sprake van passief toezicht. In principe worden alleen naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken controles uitgevoerd. Op klachten wordt niet direct gereageerd, tenzij er sprake is van schade, onoverkomelijke overlast of gevaar.

In de uitvoeringsprogramma's vindt voor een deel van deze onderwerpen wel een nadere prioritering plaats (zie hieronder).

In het beleidsplan wordt aangegeven op welke wijze de prioriteiten doorwerken. Hoe hoger de prioriteit hoe hoger de intensiteit van het toezicht. Uit bovenstaande tabel wordt duidelijk dat de mate van prioritering gekoppeld wordt aan de intensiteit van het toezicht.<sup>8</sup>

Naast de prioritering op basis van de probleem- en risicoanalyse worden door de gemeente eveneens uitvoering gegeven aan landelijke en regionale prioriteiten. Wanneer dit het geval is, zal dit blijkens het beleid voornamelijk in projectverband moeten worden opgepakt. In het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks aangegeven op welke manier de landelijke en regionale prioriteiten door de gemeente zullen worden uitgevoerd. De prioriteitenlijst bepaalt niet hoeveel capaciteit per activiteit wordt ingezet, dit wordt jaarlijks vastgesteld in het uitvoeringsprogramma. Voor het bepalen van de capaciteitsbesteding zijn landelijke, regionale en lokale prioriteiten bepalend. Daarnaast worden ook de uitkomsten van de naleeffectrapportages meegenomen.

#### *Nadere uitwerking prioriteiten*

In de THUP's wordt bij de uitoefening van toezicht op geprioriteerde activiteiten een onderscheid gemaakt in drie vormen van toezicht: programmatisch toezicht, thematisch toezicht en toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen en calamiteiten (piepsysteem).<sup>9</sup> Deze toezichtvormen lijken samen te vallen met hierboven opgenomen beschrijvingen van de intensiteit van het toezicht. In de THUP's wordt een gedeelte van de prioriteiten die in het beleidsplan zijn opgenomen nader uitgewerkt (wederom in hoge, gemiddelde als lage prioriteiten).

#### *Programmatisch toezicht*

Blijkens het THUP wordt onder programmatisch toezicht het volgende verstaan: het reguliere toezicht voor 'bouwen', het doorlopende toezicht en de handhaving van de APV en Afvalstoffenverordening door de BOA's (dit betreft het veiligheidsdoel) en de integrale periodieke controles door OMWB bij bedrijven.

Binnen deze taken wordt een nadere specificatie gemaakt, bijvoorbeeld bij de periodieke controles tijdens de gebruiksfase door de OMWB. Zo wordt bij een zogenaamde type D1-inrichting 2 keer per 3 jaar een controle uitgevoerd, terwijl de controlefrequentie bij een type A-inrichting op 1 keer per 10 jaar ligt. Type A-inrichtingen hebben dus de minste prioriteit en type D-inrichtingen hebben de meeste prioriteit. Dit volgt uit de prioriteiten die zijn vastgelegd in het beleidsplan: type A-inrichtingen hebben een lage prioriteit, type B-inrichtingen hebben een gemiddelde prioriteit en type C-inrichtingen (en hoger) hebben een hoge prioriteit. Desalniettemin geldt voor al deze inrichtingen dat programmatisch toezicht uitgevoerd wordt. Er is niet voor gekozen - zoals verwacht mocht worden op grond van het beleidsplan - dat in geval van laag geprioriteerde type A-inrichtingen alleen gere-

---

<sup>8</sup> Beleidsplan, p. 18.

<sup>9</sup> THUP 2018, p. 12.



geerd wordt naar aanleiding van het piepsysteem en dat bij gemiddelde geprioriteerde type B-inrichtingen thematische of gebiedsgerichte controles uitgevoerd worden.

Ook bij het toezicht op het naleven van omgevingsvergunningen Bouwdeel/monumentendeel is de doorwerking van de prioriteiten in de uitvoeringsprogramma's slecht te volgen. Deze taak kent een hoge prioriteit in het beleidsplan, waarvoor geldt dat actief toezicht plaatsvindt door middel van controles op basis van een vaste controlefrequentie en dat gelijk gereageerd wordt op meldingen. Voor de uitvoering van het bouwtoezicht (controles in de bouwfase) is deze prioritering nader uitgewerkt in het THUP. Het gaat in feite om een prioritering binnen de prioritering. Bij de verdeling van de verschillende bouwactiviteiten onder de 'nadere prioritering' is rekening gehouden met de mogelijk aanwezige risico's en de mate van impact op de omgeving. Per type bouwactiviteit is een prioritering gekoppeld (hoog, middel, laag, geen), waarbij vervolgens is bepaald op welke wijze en in welke intensiteit de controles worden uitgeoefend.

Woningbouw heeft bijvoorbeeld een hoge prioriteit, waarbij altijd een integrale controle wordt uitgevoerd naar een gereedmelding en tussentijdse controles plaatsvinden ten aanzien van de constructie-onderdelen. Aan bijvoorbeeld dakkapellen, erkers, erfafscheidingen, vlaggenmasten, etc. is geen prioriteit toegekend. Dit betekent dat er geen controles plaatsvinden, wat niet in lijn is met het beleidsplan.

Niet is opgenomen hoeveel uren aan deze verschillende toezichtstaken besteed mogen worden.

#### *Thematisch toezicht*

Jaarlijks wordt een aantal thema's vastgesteld waarop toezicht wordt gehouden. Deze thema's worden bepaald aan de hand van landelijke/regionale thema's en politiek geprioriteerde thema's, het gaat vaak om toezicht in de gebruiksfase.<sup>10</sup> Ze zijn gekoppeld aan bepaalde taakvelden. Voor alle thema's zijn in bijlagen in het THUP doelstellingen uitgewerkt en is tevens (onder meer) aangegeven wie precies betrokken is, wat de toezichtstrategie is en op welke manier wordt gemonitord. Per thema is bovendien a priori aangegeven hoeveel uren aan toezicht en handhaving zouden moeten worden ingezet. In het jaarverslag wordt vervolgens aangegeven in hoeverre het aantal geraamde uren zijn behaald.

#### *Toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen en calamiteiten*

Ontvangen klachten, meldingen, handnavingsverzoeken en calamiteiten worden altijd in behandeling genomen en onderzocht. Vaak gaat het om repressief toezicht (en handhaving). In principe doet de gemeente niets met anonieme klachten, omdat ze niet betrokken willen raken bij conflicten waarin zij geen partij is (zoals een burenruzie).

---

<sup>10</sup> THUP 2018, p. 19.

## 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 in beleid vastleggen onder welke omstandigheden overgegaan wordt tot gedogen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre dit in Drimmelen is gebeurd.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

### 2.4.2. Beschrijving

In het VTH-beleidsplan wordt stilgestaan bij gedogen. Het uitgangspunt van het gemeentebestuur is volgens het beleidsplan om niet te gedogen, tenzij wordt voldaan aan de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' uit 1996. De bedoeling is dat nooit passief wordt gedoogd, alleen actief. In het beleidsplan wordt benadrukt dat er in principe geen ruimte is om overtredingen van wet- en regelgeving te gedogen. Slechts in een beperkt aantal gevallen kan volgens het beleid worden afgezien van handhavend optreden, waarbij de overtreding voor een bepaalde periode wordt gedoogd. De gemeente Drimmelen sluit zich aan bij het landelijk gedoogbeleid uit de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' (1996). Hierin is een aantal uitzonderings-situaties vastgesteld waarbij wel mag worden gedoogd.

De gemeente heeft de beleidsregels 'grenzen aan gedogen' vastgesteld. De beleidsregels vormen een concretisering van het 'restrictieve gedoogbeleid' binnen het beleidsterrein van de fysieke leefomgeving.<sup>11</sup> Er wordt slechts overgegaan tot gedogen op schriftelijk verzoek van de overtreder. De beslissing op het gedoogverzoek wordt eveneens schriftelijk vastgelegd (de gedoogbeschikking).

## 2.5. Organisatie en uitvoering

### 2.5.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving in het fysieke domein belicht. 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?

---

<sup>11</sup> Beleidsregels grenzen aan gedogen, p. 1.

- 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?

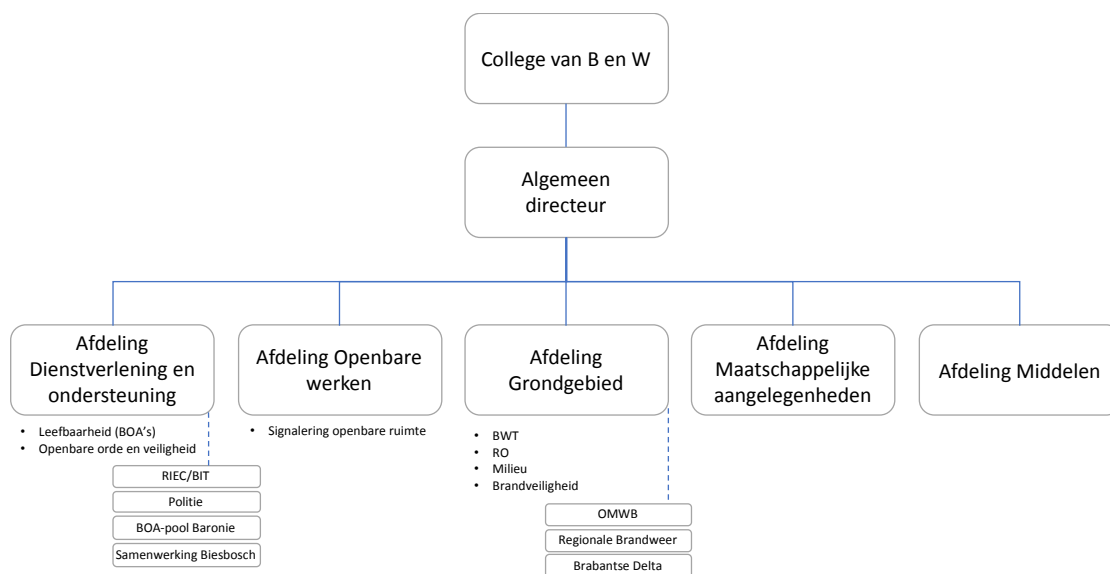
De normen die in deze paragraaf getoetst worden zijn de volgende:

- 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.

## 2.5.2. Organisatorische inbedding

### *Algemene organisatie*

De portefeuille handhaving – zowel omgeving als veiligheid – is ondergebracht bij de burgemeester. De uitvoeringsorganisatie zit deels bij de gemeente Drimmelen en deels bij verbonden partijen (zoals de OMWB) of in samenwerkingsconstructies met andere gemeenten. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn toezicht en handhaving als volgt verankerd:



Bij de gemeente zijn toezicht en handhaving in de onderzochte domeinen ondergebracht bij twee afdelingen, te weten 'Dienstverlening en ondersteuning' en 'Grondgebied'. Dienstverlening en ondersteuning bestrijkt het terrein van leefbaarheid, openbare orde en veiligheid (inclusief de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit). De afdeling Grondgebied richt zich op de taakvelden Bouwen,

Ruimtelijke Ordening en Milieu. Bij de afdeling Openbare werken zijn daarnaast 15 medewerkers aangewezen als toezichthouder met een signalerende functie.

De handhavingsjuristen zijn ondergebracht bij de desbetreffende afdelingen. De toezichthouders Bouwen en Wonen, Ruimtelijke Ordening en Milieu en juristen met het betreffende taakaccent zitten binnen één afdeling. De BOA's hebben te maken met juristen (en overige samenwerkingspartners) in de gehele organisatie.

Door enkele gesprekspartners wordt als knelpunt in de praktijk benoemd dat coördinatie en regie tussen de verschillende voor toezicht en handhaving verantwoordelijke afdelingen te wensen overlaten. Het beeld leeft dat meer samenhang bewerkstelligd kan worden waarmee opgaven meer integraal benaderd kunnen worden. Op dit moment worden tussen de afdelingen verschillende culturen ervaren. Een ander aandachtspunt is dat de BOA's domein 1 (de leefbaarheidszaken) 'alleen' lijken te staan in de organisatie (zie ook paragraaf 3.4.3).

#### *Samenwerking*

In het omgevingsrecht wordt een deel van het toezicht en de handhaving verzorgd door de OMWB en de regionale brandweer (als onderdeel van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant). De OMWB doet alle milieutoezicht en milieuhandhaving voor de gemeente Drimmelen, de brandweer houdt toezicht op de brandveiligheid. Ook de gemeente houdt toezicht op de (constructieve) brandveiligheid. Voor het toezicht en de handhaving op indirecte lozingen heeft de gemeente een dienstverleningsovereenkomst met het waterschap Brabantse Delta opgesteld.<sup>12</sup> De afdeling Grondgebied is daarbij opdrachtgever richting deze partners.

#### *Beschikbare capaciteit*

Voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken ten aanzien van het fysieke domein en het veiligheidsdomein heeft de gemeente totaal structureel 10,1 fte beschikbaar, waarvan 6,7 fte voor toezicht, 2,4 fte voor handhaving / juridische afwikkeling en 1,0 fte voor coördinatie en beleid (inclusief opdrachtgeverschap). In totaal is voor 2018 voorzien dat 14.079 uren zullen worden besteed aan werkzaamheden in het kader van toezicht en handhaving. Meer specifiek is de inzet van de capaciteit voor 2018 als volgt:<sup>13</sup>

	<b>Domein</b>	<b>Capaciteit</b>
<b>Toezicht intern</b>	Bouw	1,19 fte
	Omgevingsrecht	0,89 fte
	Openbare orde en veiligheid*	0,13 fte
	Groen	0,01 fte

<sup>12</sup> Op basis van de Waterwet en de Wabo is de gemeente sinds 2009/ 2010 bevoegd gezag. De expertise zit echter bij het waterschap. De gemeente heeft omwille van de kwaliteitsborging besloten niet zelf die expertise te ontwikkelen maar gebruik te maken van die van het waterschap.

<sup>13</sup> Gebaseerd op het THUP 2018.

\* Deze punten betreffen specifiek het veiligheidsdomein.

	Basisregistratie Personen	0,22 fte
	BOA*	1,92 fte
	<b>Totaal</b>	<b>4,36 fte</b>
<b>Toezicht extern</b>	OMWB asbest	0,24 fte
	OMWB vuurwerk	0,01 fte
	OMWB klacht	0,07 fte
	OMWB bodem	0,07 fte
	OMWB geluid	0,04 fte
	OMWB Wabo toezicht	1,71 fte
	Brandweer	0,14 fte
	BOA-pool*	0,07 fte
	<b>Totaal</b>	<b>2,35 fte</b>
<b>Handhaving/juridisch intern</b>	HH/juridisch RO	1 fte
	HH/juridisch Bouw	0,57 fte
	HH/juridisch Milieu	0,24 fte
	HH/juridisch DHW*	0,11 fte
	<b>Totaal</b>	<b>1,92 fte</b>
<b>Handhaving/juridisch extern</b>	HH/juridisch OMWB	<b>0,44 fte</b>
<b>Beleid/coördinatie/advies</b>		<b>1 fte</b>

Daarnaast blijkt uit het THUP 2018 dat deze uren als volgt zullen worden verdeeld over de verschillende vormen van toezicht:

- Programmatisch toezicht: 48,0%
- Thematisch toezicht: 33,5%
- Klachten, meldingen en calamiteiten: 18,5%

Voor de taakuitvoering van het thematisch toezicht zijn per taak het in te zetten aantal uren in kaart gebracht. Uit de interviews blijkt dat de beschikbare structurele capaciteit door betrokkenen in principe voldoende geacht wordt om de taken binnen het fysieke domein uit te kunnen voeren. Capaciteitsuitbreiding zou er wel aan kunnen bijdragen dat de thematische controles meer aandacht kunnen krijgen en sneller afgerond kunnen worden.

#### *Aansturing en beheer*

Er is wat betreft het omgevingsrecht maandelijks overleg tussen de toezichthouders, het afdelingshoofd Grondgebied en de burgemeester/portefeuillehouder. De voortgang van de uitvoering op dossierniveau wordt (sinds 2016) besproken in een maandelijks afstemmingsoverleg van toezichthouders en juristen.

#### *Kwaliteitsborging*

Voor de VTH-taken in het omgevingsrecht heeft de gemeente een verbeteringsplan gemaakt aan de hand van de landelijke kwaliteitscriteria. Hier wordt – deels door uitbesteding aan de OMWB – inmiddels aan voldaan.

De gemeente heeft opleidingsbudget voor de toezichthouders/handhavers en juristen. In de praktijk wordt dit volledig benut voor opleiding van medewerkers. De kwaliteitscriteria en de komst van nieuwe medewerkers hebben naar het oordeel van de geïnterviewden een impuls gegeven aan het opleidingsniveau van de medewerkers.

In de jaarlijkse evaluatie wordt gekeken naar beschikbare en benodigde capaciteit. Vanuit de ervaringen in 2017 heeft de gemeente in 2018 de toezichtcapaciteit voor ruimtelijke ordening en op huisvesting van arbeidsmigranten verhoogd.

### **2.5.3. Uitvoering**

De handavingsaanpak is gericht op het bevorderen van naleefgedrag, waar mogelijk te bereiken in goed overleg. De ambtelijke organisatie (of verbonden partijen) zijn daarbij niet gemandateerd om namens het bestuur repressief op te treden. Het college neemt zelf alle handavingsbeschikkingen. Meer specifiek kan dit als volgt worden geduid per taakveld.

#### *Milieu*

Het milieutoezicht is integraal belegd bij de OMWB. Uitvoering vindt plaats conform de werkwijze van de OMWB die voldoet aan de kwaliteitscriteria uit de Wabo. De OMWB heeft niet het mandaat om namens het bestuur handhavend op te treden.<sup>14</sup> Handavingsbesluiten worden door het college van burgemeester en wethouders genomen. De OMWB is wel gemachtigd om een eerste rapport van bevindingen naar een bedrijf te sturen, om daarin aan te geven welke maatregelen worden verwacht en om een hercontrole uit te voeren. Als het bedrijf geen opvolging geeft aan hetgeen wordt gevraagd, beslist het college vervolgens tot het wel of niet bestuurlijk optreden. In 2016 zijn er bij 158 bedrijven milieucontroles uitgevoerd. Daarvan voldeed 28% bij de eerste controle aan alle milieueisen. Na hercontrole (dus zonder bestuurlijke tussenkomst) was dit 85%. Na (dreigen met) bestuurlijke interventie voldeden in dat jaar alle gecontroleerde bedrijven.

De meeste gesprekspartners bij de gemeente geven aan dat de samenwerking met de OMWB goed verloopt. De samenwerking is in de loop van de jaren steeds meer verbeterd. Een aantal medewerkers van de OMWB werken op locatie bij de gemeente. Dit wordt als prettig ervaren, omdat hierdoor snel gebruik kan worden gemaakt van hun specialistische kennis. Het positieve beeld wordt bevestigd door gesprekspartners bij de OMWB. Er zijn korte lijntjes tussen de medewerkers van de omgevingsdienst en de gemeente. De mensen weten elkaar goed te vinden, waardoor er ook sprake is van vertrouwen.

#### *Bouwen en wonen (en brandveiligheid)*

Het bouwtoezicht volgt de bouwaanvragen. Dat wil zeggen dat een bouwcontrole plaatsvindt gedurende het bouwproces en (in een deel van de bouwprojecten) bij

---

<sup>14</sup> De OMWB is vanaf 1 juli 2018 volledig gemandateerd.

de oplevering. In 2016 zijn er 156 controles tijdens de bouw en 125 opleveringscontroles uitgevoerd. Het is de onderzoekers niet bekend in welke mate overtredingen zijn vastgesteld en hoe de gemeente daarop heeft geacteerd.

Daarnaast zijn er vanuit bouwtoezicht gerichte thematische controles uitgevoerd naar:

- de brandveiligheid van twee zorginstellingen (samen met de brandweer).
- sloopwerkzaamheden waar asbest in het spel was (in 2016 137 controles<sup>15</sup>).
- de brandveiligheid van huisvesting van arbeidsmigranten (2016 op zeven locaties).
- zwembaden wat betreft de (constructieve) veiligheid

### *Ruimtelijke ordening*

Toezicht en handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening vindt thematisch in de vorm van projecten plaats. Op het moment van onderzoek is het project 'bouwen buiten het bouwvlak' een speerpunt. Hiervoor is een jurist omgevingsrecht aangesteld. Voor het gehele (buiten)gebied wordt, aan de hand van luchtfoto's, systematisch bezien of uitbreidingen hebben plaatsgevonden. Indien dat het geval is, wordt administratief onderzocht of die uitbreiding is vergund. Is dat niet het geval (of is dat niet te achterhalen), dan vindt onderzoek ter plekke plaats. In 2016 is dat op 35 locaties gebeurd. Bij afwijking van het bestemmingsplan of het bouwen zonder vergunning, vindt aanschrijving plaats en worden maatregelen gevraagd. Als legalisatie niet mogelijk is, wordt bekeken of herstel van de oorspronkelijke situatie moet plaatsvinden of dat gelijkwaardige oplossingen mogelijk zijn.

De thematische aanpak wordt als zeer positief ervaren. Door de relatief kleine gemeenschap is de aanpak goed bekend bij burgers én aannemers (in de gemeente wordt vaak met dezelfde aannemers gewerkt), waardoor de aanpak ook een zekere preventieve werking kent volgens geïnterviewde betrokkenen.

## **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 (bestuurlijke en ambtelijke) handhavingscultuur binnen de gemeente te karakteriseren?

### **2.6.2. Beschrijving**

De handhavingscultuur in de gemeente Drimmelen heeft de volgende kenmerken. De ambtelijke organisatie is niet gemandateerd om namens het bestuur te handhaven. Uit het onderzoek is niet gebleken dat het bestuur daarbij (essentieel) afwijkt van de ambtelijke adviezen. Ambtelijke adviezen worden vrijwel altijd overgenomen door het bestuur. Wel komt het voor dat het bestuur de overtreder meer

---

<sup>15</sup> De gemeente was in 2016 uitgegaan van circa 50 controles. Het aantal lag aanzienlijk hoger omdat bedrijven gebruik hebben gemaakt van een subsidieregeling om asbestdaken te vervangen.

tijd geeft om de situatie op te lossen, bijvoorbeeld door opnieuw in overleg te treden om tot een oplossing te komen. Er wordt in dat kader ook nog wel eens nader onderzoek gedaan, wat leidt tot uitstel en dus minder snel doorpakken, maar niet tot wezenlijk nieuwe inzichten.

Op het moment van onderzoek zijn er circa 120 (handhavings-)dossiers waar de gemeente (bestuurlijk en/of ambtelijk) in gesprek is met de onder toezicht gestelde dan wel er nader onderzoek wordt uitgevoerd alvorens tot een handhavingsbesluit te komen. In de door ons bestudeerde dossiers komt eveneens het beeld naar voren dat eerst vaak het gesprek wordt aangegaan met de overtreder. Deze gesprekken worden zowel door bestuurders (afhankelijk van de gevoeligheid van de zaak) als door ambtenaren gevoerd.

Hoewel binnen de gemeente de voorkeur ligt om eerst het gesprek aan te gaan in plaats van meteen 'door te pakken', wordt volgens de gesprekspartners wel daadwerkelijk overgegaan tot handhaving, indien geen andere oplossing kan worden gevonden. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande box. Dit blijkt tevens uit het jaarverslag. Het bestuur is in 2016 12 maal naar aanleiding van klachten en meldingen overgegaan tot het inzetten van het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium. In acht gevallen bleef het bij een voornemen, in vier gevallen is daadwerkelijk een last onder dwangsom/ bestuursdwang toegepast. De BOA-controles hebben in 2016 geleid tot 377 processen verbaal.

#### **Handhavingstraject inzake strijdig gebruik en bouwen zonder vergunning**

In november 2014 wordt een controle uitgevoerd door de gemeentelijke toezichthouder (Bouwen en Wonen). Hierbij wordt geconstateerd dat bouwwerken zijn opgericht waarvoor geen vergunning is verleend. Bovendien zijn de ter plaatse uitgevoerde activiteiten niet gemeld. Aan de overtreder wordt de gelegenheid gegund om deze overtredingen weg te nemen. De gemeente doet bovendien nader onderzoek naar de legaliseerbaarheid van het bedrijf. Tussentijds vindt hierover verschillende malen contact plaats. Uiteindelijk wordt geoordeeld dat legalisatie niet (volledig) mogelijk is.

Begin 2017 vindt opnieuw een controlebezoek plaats, waarbij geconstateerd wordt dat de bedrijfsactiviteiten niet zijn gewijzigd en onder meer gelet hierop nog steeds sprake is van een illegale situatie. Met de overtreder worden meerdere gesprekken aangegaan over het wegnemen van deze overtreding. In april 2017 wordt door het college besloten om een voornemen tot last onder dwangsom aan te kondigen. Verzocht wordt om voor 1 juli 2017 de bedrijfsactiviteiten te staken en de bouwwerken te verwijderen (strijdigheden met bestemmingsplan en bouwen zonder vergunning). Met een zienswijze in juli 2017 laat de overtreder weten dat deze niet zijn bedrijfsvoering wil afschalen, maar juist wenst uit te breiden. In december 2017 besluit het college vervolgens een last onder dwangsom op te leggen met een begunstigingstermijn tot 8 februari 2018. Overtreder



maakt tegen dit besluit bezwaar. De uitkomst van deze procedure is nog niet bekend.

Aan bovenstaande casusbeschrijving valt op dat het bestuur uiteindelijk doorpakt en daadwerkelijk overgaat tot sanctionering, nadat eerst met overleg getracht wordt om de overtreding weg te nemen. Deze aanpak leidt er toe dat veel tijd (ruim 3,5 jaar) verstrijkt tussen de eerste constatering van de overtreding en het daadwerkelijk opleggen van een last onder dwangsom (en vervolgens het herstel van de legale situatie).

## 2.7. Omgevingswet

### 2.7.1. Inleiding

Met de Omgevingswet die naar verwachting in 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.*

Naast de Omgevingswet is de Wet kwaliteitsborging in voorbereiding. Deze wet regelt de invoering van een nieuw stelsel van (private in plaats van publieke) kwaliteitsborging voor het bouwen. Het wetsvoorstel is vooralsnog op verzoek van de Eerste Kamer aangehouden.

Gemeenten moeten zich tijdig voorbereiden op deze ontwikkelingen. In deze paragraaf wordt gezien op welke wijze de gemeente Drimmelen zich voorbereid heeft op de implementatie van de Omgevingswet. De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

- Is de gemeente voorbereid op de invoering van de Omgevingswet?

Aan de hand van de bevindingen wordt de volgende norm getoetst:

- Er wordt voldoende geanticipeerd op ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet.

### 2.7.2. Stand van zaken gemeente Drimmelen

In 2016 heeft een eerste oriëntatie op de Omgevingswet plaatsgevonden en is een kernteam in het leven geroepen. Doel was onder meer om het lokaal beleid en

verordeningen die onder de Omgevingswet komen te vallen te inventariseren en zich te verdiepen in de nieuwe wet- en regelgeving. De gemeente heeft daarnaast in 2017 drie brede consultaties georganiseerd met de raad, ambtelijke organisatie en het maatschappelijke veld. Deze consultatie had twee functies: betrokkenen informeren over de essenties van de Omgevingswet en de raad aan te sporen alvast na te denken over benadering en ambities, die nader invulling moeten krijgen in de op te stellen omgevingsvisie en het omgevingsplan. De raad zal hier medio 2018 over beslissen. De gemeente wil daarop in 2019 een omgevingsvisie gaan opstellen (en op een later moment een omgevingsplan).

Het algemene (ambtelijke) beeld bij de gemeente is dat de Omgevingswet weliswaar (op papier) meer ruimte gaat bieden voor maatschappelijke initiatieven, maar dat dit nog niet wil zeggen dat alles mogelijk wordt. Voor sommige gebieden zal meer ruimte ontstaan (kernen). Andere gebieden blijven 'op slot', zoals de Biesbosch. Wat de feitelijke ruimte wordt zal volgens de gemeente ook afhangen van de ruimte die de provincie laat. De invulling van het toezicht en de handhaving moeten volgens de organisatie daarmee in de pas lopen. Wat de precieze implicaties zijn voor toezicht en handhaving, moet duidelijk worden bij het opstellen van de omgevingsvisie.

## 2.8. Resumé

Op het vlak van fysieke leefomgeving beschikt de gemeente Drimmelen over de wettelijk vereiste beleidsdocumenten en daarmee over een sluitende beleidscyclus. De gemeenteraad van Drimmelen heeft het Integrale beleid gemeente Drimmelen 2014-2018, de Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving en daarnaast enkele specifieke beleidsdocumenten vastgesteld. Het Integraal beleid bestrijkt zowel het fysieke als het veiligheidsdomein. Het beleidsplan, dat loopt tot en met 2018, is actueel en zal tijdig worden herzien.

De doelstellingen en prioriteiten worden nader uitgewerkt in een THUP dat jaarlijks wordt geëvalueerd in een naleefrapportage/jaarverslag, waarna eventueel bijstellingen gedaan kunnen worden. Per thema zijn onder meer nadere doelstellingen en de wijze van monitoring bepaald. Op welke manier deze thema's zich verhouden tot de vastgestelde prioriteiten is niet helder. Deze doorwerking is weinig inzichtelijk en niet consistent ten opzichte van het algemene brede beleidskader, met name ten aanzien van de prioriteitsstelling. Ook meerdere geformuleerde (sub)doelstellingen zijn niet SMART en de relatie met de centrale beleidsdoelstelling is niet expliciet gemaakt.

Het gedoogbeleid van de gemeente Drimmelen sluit aan bij het landelijk gedoogbeleid, waarbij alleen gedogen onder uitzonderlijke omstandigheden het uitgangspunt is.

De toezicht- en handhavingstaken zijn deels binnen de gemeentelijke organisatie verankerd en daarnaast deels bij verbonden partijen (OMWB, Veiligheidsregio) of in samenwerkingsverbanden (Biesbosch). In totaal zijn er naar schatting 30-40

medewerkers van deze organisaties bij het toezicht en handhaving van de gemeente betrokken.<sup>16</sup> De samenwerking tussen de gemeente en de OMWB verloopt over het algemeen naar tevredenheid. Ten aanzien van de interne samenwerking tussen verschillende gemeentelijke afdelingen zijn enkele knelpunten benoemd, die ten gevolge hebben dat kansen om meer integraal toezicht te houden onbenut blijven.

De capaciteit en expertise zijn – voor zover dat uit het onderzoek is gebleken – voldoende om in algemene zin de beleidsdoelstellingen te realiseren en de hoge prioriteiten daadwerkelijk meer aandacht te geven. Jaarlijks wordt ook geëvalueerd of aanpassing van de capaciteit en middelen nodig is. Binnen het fysieke domein krijgen bepaalde taakvelden met een hoge prioriteit, zoals 'bouwen buiten het bouwvlak', nadrukkelijk extra aandacht, bijvoorbeeld met projectmatige controles. Uit de jaarverslagen blijkt dat binnen deze taakvelden toezichthouders regelmatig programmatische of thematische controles uitvoeren.

Wanneer een overtreding geconstateerd wordt, heeft het binnen de gemeente de voorkeur om eerst zoveel mogelijk een (informele) oplossing te zoeken door het gesprek aan te gaan. Pas wanneer dit niet slaagt, wordt doorgepakt en kunnen formele instrumenten ingezet worden. Dit kan soms geruime tijd in beslag nemen.

De gemeente is zich aan het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. In 2018 zal de gemeenteraad keuzes maken omtrent de ambities en benadering ten aanzien van het op te stellen omgevingsplan en de omgevingsvisie. De omgevingsvisie zal in 2019 worden opgesteld.

---

<sup>16</sup> Inclusief 15 medewerkers van de afdeling Openbare Werken die als toezichthouder openbare ruimte (TOR) zijn aangewezen.

## 3. Openbare orde en veiligheid

### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Drimmelen 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 kent op bepaalde punten overlap met die voor het fysieke domein. In dit hoofdstuk zal derhalve worden ingegaan op de bevindingen die specifiek gelden voor het veiligheidsdomein.

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 beleidstukken 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/ doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld als het gaat om 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.
- Het beleid werkt door in de operationele uitvoeringskaders.
- De geformuleerde doelen zijn concreet en SMART geformuleerd.

#### 3.2.2. Beschrijving

Het *Integraal beleid gemeente Drimmelen 2014 – 2018* heeft, zoals aangegeven in paragraaf 2.2.2, naast het fysieke domein ook betrekking op de openbare orde en veiligheid. De doelstellingen, visie en uitgangspunten die zijn benoemd in het beleidsplan zijn dus eveneens van toepassing op het veiligheidsdomein. Behalve het beleidsplan zijn er verschillende andere beleidsdocumenten vastgesteld die betrekking hebben op het veiligheidsdomein. In deze paragraaf zal de meeste aandacht worden besteed aan het integrale veiligheidsbeleid. Andere beleidsdocumenten die het veiligheidsdomein betreffen worden in bijlage 5 uitgewerkt.

### *Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2013 -2016*

De Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2013 – 2016 (hierna: kadernota) biedt kaders voor het integraal veiligheidsbeleid in de gemeente Drimmelen en Geertruidenberg. In 2012 hebben de colleges van Drimmelen en Geertruidenberg besloten om gezamenlijk integraal veiligheidsbeleid op te stellen.

De kadernota kent de volgende strategische doelstelling (gebaseerd op de coalitieprogramma's van beide gemeenten):

“De basis leggen voor een daadkrachtige integrale aanpak (met ketenpartners) van veiligheidsvraagstukken en onveiligheidsgevoelens teneinde een omgeving te creëren/behouden waarin burgers, bedrijven en bezoekers veilig kunnen wonen, werken en recreëren.”<sup>17</sup>

In de kadernota is vastgesteld welke veiligheidsthema's prioriteit hebben en worden ook overige strategische veiligheidsthema's beschreven. De kadernota is gebaseerd op een veiligheidsanalyse, die een beeld geeft van de veiligheidssituatie in de twee gemeenten en de (on)veiligheidsgevoelens bij burgers. De prioriteiten zijn vastgesteld aan de hand van de veiligheidsanalyse. De relatie tussen de kadernota en het beleidsplan betreft met name de inzet van BOA's die toezien op APV-gerelateerde zaken.<sup>18</sup>

Jaarlijks wordt de kadernota uitgewerkt in een jaaruitvoeringsprogramma dat door beide colleges wordt vastgesteld. De prioriteiten die in de kadernota zijn benoemd worden in het jaaruitvoeringsprogramma uitgewerkt in doelen, ambities en actiepunten. Dit is gebeurd per veiligheidsveld (zie paragraaf 3.3.2). Hierbij zijn de ambities opgeschreven voor het komende jaar en zijn verschillende prestatie-indicatoren opgenomen. De prestatie-indicatoren zijn zowel kwantitatief van aard (zoals: het aantal misdrijven met betrekking tot voertuigcriminaliteit verlagen met 10% ten opzichte van 2016) als kwalitatief (zoals: er is een nieuw dynamisch ondermijningsbeeld). Tevens wordt per veiligheidsveld ingegaan op concrete actiepunten. De actiepunten gaan over diverse onderwerpen, waarbij per actiepunt weer is aangegeven wat het doel is, op welke wijze het bereikt moet worden en wie er precies bij betrokken zijn (zowel intern als extern).

Ter illustratie zijn voor het veiligheidsveld 'jeugd en veiligheid' enkele ambities, prestatie-indicatoren en actiepunten weergegeven:<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Kadernota, p. 6.

<sup>18</sup> Beleidsplan, p. 14.

<sup>19</sup> Jaaruitvoeringsprogramma 2017 – 2018, p. 18-21.

<b>Ambities</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorkomen dat gedrag van jeugd in de openbare ruimte leidt tot overlast of criminaliteit en daar waar dit toch gebeurt komen tot een integrale aanpak.</li> <li>- Aantal jongeren die alcohol en/of drugs gebruiken door de inzet van een combinatie van preventie- en handhavingsmaatregelen vermindern.</li> </ul>
<b>Prestatie-indicatoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantal jongeren dat overmatig alcohol gebruikt terugdringen onder het gemiddelde van de jeugdmonitor van de GGD West Brabant.</li> <li>- In kaart brengen en indien aanwezig aanpakken van hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen.</li> </ul>
<b>Actiepunten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terugdringen van het alcoholgebruik onder jongeren.</li> <li>- Trachten inzicht te krijgen in de omvang van het lokale drugsgebruik.</li> </ul>

Dit voorbeeld laat zien dat de ambities en prestatie-indicatoren niet SMART zijn. Zo wordt niet duidelijk wat de Ausgangssituatie ten aanzien van alcoholgebruik is en welke verbetering beoogd wordt. Per actiepunt wordt in het jaaruitvoeringsprogramma uitgewerkt wat het doel is, op welke wijze de uitvoering moet plaatsvinden en wie betrokken is. Deze actiepunten bieden soms in meerdere mate en soms in mindere mate concrete handvaten voor de uitvoering in de praktijk.

Het jaaruitvoeringsprogramma wordt in het laatste kwartaal van het jaar geëvalueerd. Deze evaluatie vormt samen met de leefbaarheid enquête (gemeentelijke beleidsmonitor) en de uitkomsten van Waar Staat Je Gemeente<sup>20</sup> de input voor het nieuwe jaaruitvoeringsprogramma. In die zin dat in het jaaruitvoeringsprogramma de ambities en actiepunten bijvoorbeeld kunnen worden bijgesteld.

De kadernota liep van 2013 tot 2016. Uit het *Jaaruitvoeringsprogramma integrale veiligheid 2017 – 2018* blijkt dat de gemeenten Drimmelen en Geertruidenberg op dit moment een andere beleidscyclus volgen dan de overige gemeenten die deel uitmaken van het politieteam Dongemond.<sup>21</sup> Deze overige gemeenten hanteren een beleidscyclus van 2015 tot 2018 en 2019 tot 2022. Drimmelen en Geertruidenberg willen graag aansluiten op deze beleidscyclus. Om deze reden is door beide colleges besloten om het integraal veiligheidsbeleid nog niet te actualiseren en de huidige kadernota voort te zetten met een gecombineerd jaaruitvoeringsprogramma voor zowel 2017 als 2018. Dit is middels een raadsinformatiebrief kenbaar gemaakt aan

<sup>20</sup> Waar Staat Je Gemeente is een website, beheerd en ontwikkeld door VNG Realisatie, die voor alle Nederlandse gemeenten aan de hand van verschillende thema's laat zien waar ze staan en daarmee een hulpmiddel biedt voor het opstellen van beleid. Er is een database met gegevens, waarmee gemeenten hun eigen gegevens kunnen vergelijken met andere gemeenten.

<sup>21</sup> Dongemond omvat de gemeenten Oosterhout, Drimmelen, Geertruidenberg, Werkendam, Woudrichem en Aalburg.

de gemeenteraden. Uit de interviews is duidelijk geworden dat de gemeente van plan is om in 2018 te beginnen met het opstellen van het nieuwe integrale veiligheidsbeleid voor 2019 tot 2022.

#### *Specifiek beleid*

In paragraaf 2.4 is gebleken dat in het beleidsplan en de beleidsregels 'grenzen aan gedogen' het gedoogbeleid van de gemeente is neergelegd. Dit gedoogbeleid is ook van toepassing op het veiligheidsdomein. Daarnaast zijn de volgende beleidsdocumenten aangetroffen die specifiek ingaan op één van de handhavingstaken binnen de openbare orde en veiligheid:

- Preventie- en handavingsplan alcohol gemeente Drimmelen 2014 – 2018
- Nota horecabeleid 2014 – 2019
- Beleidsnota artikel 13b Opiumwet gemeente Drimmelen
- Ondernijningsbeeld

Deze beleidsstukken worden kort beschreven in bijlage 5.

### **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 eruit zien. 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?

#### **3.3.2. Beschrijving**

In paragraaf 3.2.2 is aangegeven dat de prioriteiten ten aanzien van het veiligheidsdomein zijn vastgelegd in de kadernota. Ook in het beleidsplan en het THUP zijn prioriteiten opgenomen die het veiligheidsdomein betreffen. Toezicht op 'kleine ergernissen' door BOA's is bijvoorbeeld aangemerkt als een hoge prioriteit en toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet is aangewezen als een gemiddelde prioriteit.

De prioriteiten die in de kadernota worden onderscheiden zijn gebaseerd op een veiligheidsanalyse die is vastgelegd door beide colleges. Voor deze veiligheidsanalyse zijn onder andere de uitkomsten van de Integrale Veiligheidsmonitor (2011)<sup>22</sup> en cijfers en gegevens van de politie, brandweer, Halt en de GGD gebruikt.

De veiligheidsanalyse onderscheidt vijf verschillende veiligheidsvelden, die weer zijn onderverdeeld in veiligheidsthema's:<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Deze rapportage van het CBS beschrijft de ervaringen van de inwoners van Nederland ten aanzien van leefbaarheid van de woonbuurt, de beleving van buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens, aangiftegedrag, ervaringen met veelvoorkomende criminaliteit, etc.

<sup>23</sup> Kadernota, p. 8-16.

<b>Veilige woon- en leefomgeving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociale kwaliteit</li> <li>- Fysieke kwaliteit</li> <li>- Objectieve veiligheid</li> <li>- Subjectieve veiligheid</li> </ul>
<b>Bedrijvigheid en veiligheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veilige winkelgebieden</li> <li>- Veiligheid bedrijventerreinen</li> <li>- Veiligheid horeca en uitgaan</li> <li>- Veiligheid evenementen</li> <li>- Veiligheid toerisme en recreatie</li> </ul>
<b>Jeugd en veiligheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overlastgevende jeugdgroepen</li> <li>- Criminele jeugd/individuele probleemjongeren</li> <li>- Jeugd, alcohol en drugs</li> <li>- Veiligheid in en om scholen</li> </ul>
<b>Fysieke veiligheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkeersveiligheid</li> <li>- Brandveiligheid</li> <li>- Externe veiligheid</li> <li>- Voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing</li> </ul>
<b>Integriteit en veiligheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Radicalisering en terrorisme</li> <li>- Georganiseerde criminaliteit</li> <li>- Bestuurlijke en ambtelijke integriteit</li> </ul>

De ambtelijke organisatie heeft vervolgens deze veiligheidsanalyse gepresenteerd aan beide gemeenteraden en een advies gegeven over mogelijke prioriteiten. Tijdens deze zogenaamde prioriteitensessies konden raadsleden met stickers hun prioriteiten aangeven. Dit ging volgens de stickermethodiek die door de VNG is ontwikkeld. De gemeenteraad van Drimmelen heeft de volgende prioriteiten benoemd:<sup>24</sup>

- Woninginbraken
- Geweldd misdrijven
- Alcoholgebruik onder jongeren
- Verkeer en veiligheid
- Jeugdoverlast

Per taak wordt in de kadernota op hoofdlijnen beschreven wat de aanpak is (landelijk, regionaal en lokaal) en welke partijen betrokken zijn bij deze aanpak. Hierbij worden tevens per taak verschillende doelstellingen benoemd, welke soms worden onderscheiden in landelijke, regionale en lokale doelstellingen. De lokale doelstellingen zijn kwalitatief van aard en redelijk algemeen geformuleerd, bijvoorbeeld in de trant van: het aantal geweldsincidenten moet worden verlaagd of alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar moet op een preventieve manier worden aangepakt.

<sup>24</sup> Kadernota, p. 18.



De prioriteiten worden in het jaaruitvoeringsprogramma nader uitgewerkt en zijn onderverdeeld in de hoge en normale prioriteiten. Er zijn geen taken aangemerkt met een lage prioriteit. Per veiligheidsveld zijn de ambities voor het komende jaar, verschillende prestatie-indicatoren en concrete actiepunten opgenomen. In het jaaruitvoeringsprogramma worden de prioriteiten die door de raad zijn vastgesteld aangemerkt als 'hoog'. De andere taken hebben een normale prioriteit. Wat de mate van prioritering (hoog versus normaal) precies inhoudt voor de toezichtintensiteit blijkt niet uit het jaaruitvoeringsprogramma.

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

#### **3.4.1. Inleiding**

In deze paragraaf wordt de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein belicht. In paragraaf 2.5.2 is al ingegaan op de algemene organisatie van toezicht en handhaving binnen de gemeente en de inzet van capaciteit. In deze paragraaf zal hier daarom niet uitgebreid op worden ingegaan. Wel wordt ingegaan op de samenwerking met andere toezichthoudende organisaties en de wijze van uitvoering specifiek met betrekking tot 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**

##### *Capaciteit*

In paragraaf 2.5.2 is aangegeven dat onder de afdeling Dienstverlening en ondersteuning onder andere leefbaarheid en openbare orde en veiligheid (inclusief de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit) valt. De BOA's worden voor hun hoofdtaken (algemene opdracht) aangestuurd door het hoofd Dienstverlening en Ondersteuning. In de praktijk worden ze operationeel vanuit diverse onderdelen 'aangestuurd' via interne en externe meldingen en signalen. In het onderstaande

overzicht is de inzet van capaciteit met betrekking tot het veiligheidsdomein weergegeven.

	<b>Domein</b>	<b>Capaciteit</b>
<b>Toezicht intern</b>	Openbare orde en veiligheid	0,13 fte
	BOA	1,92 fte
<b>Toezicht extern</b>	BOA-pool	0,07 fte
<b>Handhaving/juridisch intern</b>	HH/juridisch DHW	0,11 fte
<b>Totaal</b>		<b>2,23 fte</b>

Naast deze capaciteit zijn bij de afdeling openbare werken 15 medewerkers als toezichthouder openbare ruimte aangewezen (echter zonder handhavingsbevoegdheid).

Uit de interviews komt een wisselend beeld naar voren over de vraag of de beschikbare BOA-capaciteit afdoende is. Hieromtrent bestaan verschillende visies binnen de organisatie. Met name de BOA's zelf geven aan dat zij over te weinig capaciteit beschikken. Hierdoor worden meldingen in het weekend niet gelijk opgepakt (zie ook paragraaf 3.4.3). Uit het THUP 2018 blijkt dat over het algemeen de Drank- en Horecawet beter wordt nageleefd, waardoor in 2018 minder capaciteit zal worden ingezet in het kader van de Drank- en Horecawet. Dit is het gevolg van het feit dat de BOA-pool uit de opstartfase is en inmiddels gehandeld wordt op basis van de eerste ervaringscijfers.

#### *Samenwerking*

Wat betreft leefbaarheid en openbare orde en veiligheid zijn afspraken gemaakt met diverse samenwerkingspartners. Voor openbare orde en veiligheid en bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit ('ondermijning') zijn dit vooral de politie en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Het laatste is een samenwerkingsverband van gemeenten in de regio, politie, Openbaar Ministerie en de Belastingdienst. Wat betreft concrete acties tegen ondermijning werkt de gemeente samen in het Baronie Interventie Team (BIT). De gemeente levert daarin de BOA-capaciteit, coördinatie en toezichthouders.

Voor openbare orde en leefbaarheid in brede zin heeft de gemeente werkafspraken met de overige beheerders in de Biesbosch (onder meer: de gemeenten Dordrecht en Werkendam en Staatsbosbeheer) gemaakt. Daarnaast is in het politiedistrict De Baronie een toezichthouderspool opgezet van opgeleide toezichthouders Drank- en Horecawet. Deze toezichthouders richten zich primair op de Drank- en Horecawet, maar hebben ook een signaalfunctie voor de Tabakswet, de Wet op de Kansspelen, uitbuiting en brandveiligheid. Gemeenten binnen dit district, waaronder de gemeente Drimmelen, maken tegen betaling gebruik van deze toezichthouderspool. Daarnaast wordt samengewerkt met de politie en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De afspraken betreffen vooral de stroomlijning van de aanpak en het verlenen van onderlinge bijstand (zoals het opvangen van piekdruk bij de politie).

### 3.4.3. Uitvoering

#### *Leefbaarheid (APV, Drank- en Horecawet)*

Toezicht en handhaving wat betreft de APV (parkeren, honden, jongeren etc.) en Drank- en horecawet gebeurt voornamelijk door twee gemeentelijke BOA's op basis van (gerichte) surveillance en meldingen. De gerichte surveillance betreft onder meer toezicht op DHW, ook in de weekenden en/of sportverenigingen, en rond evenementen of seizoensactiviteiten (bijvoorbeeld rond de Biesbosch). Meldingen kunnen komen van de frontoffice, diverse afdelingen (signalen), burgers die rechtstreeks contact opnemen met de BOA's of de politie. De aard van de meldingen verschilt per dorpskern. De BOA's hebben in 2016 in totaal bijna 850 meldingen gehad die hebben geleid tot 377 processen verbaal.

In 2016 zijn er 72 controles in het kader van de Drank- en Horecawet uitgevoerd. Deels gericht, bijvoorbeeld een geplande ronde op de vrijdagavond en/of het weekend. Deels op basis van meldingen. Daarnaast zijn mystery-shoppers ingezet om te toetsen in hoeverre van alcoholische dranken (slijterijen/supermarkten, evenementen, reguliere horeca, para-commerciële organisaties zoals sportverenigingen en cafetaria's), zich aan de leeftijdsgrens van 18 jaar houden voor het schenken of verstrekken van alcohol. In totaal zijn er in 2016 10 bestuurlijke aanschrijvingen verstuurd.<sup>25</sup> Het algemene beeld van de gemeente is dat het aantal overtredingen in de reguliere horeca de laatste jaren is afgenomen. Het accent van het toezicht is wat meer komen te liggen op onder meer verenigingen (voetbal, schutterij etc.).

Tijdens de interviews kwamen enkele praktische knelpunten naar voren. Voor de surveillancerondes maken de BOA's gebruik van een elektrische auto met een beperkt fysiek bereik (ongeveer 60 kilometer). BOA's moeten hiermee rekening houden bij het inplannen van de surveillancerondes. Daarnaast beschikten de BOA's tot voor kort niet over een portofoon. Hierdoor kon er niet rechtstreeks met de politie worden gecommuniceerd via het C2000-netwerk. Signalen die door de BOA's werden opgepikt moesten, bij gebrek aan portofoon, via de meldkamer aan de politie worden gemeld. De aanvraag voor portofoons is in behandeling bij de politie.

Daarnaast wordt door de BOA's de beschikbare capaciteit als probleem naar voren gebracht. Dit brengt volgens hen de volgende implicaties met zich mee. Meldingen die bijvoorbeeld in het weekend binnenkomen blijven tot na het weekend liggen. Bij afwezigheid van één van de BOA's (bijvoorbeeld in geval van ziekte) zijn er slechts beperkte vervangingsmogelijkheden. De dagelijkse werkzaamheden worden grotendeels gestuurd door de meldingen en klachten die die dag binnenkomen. Deze signalen worden per dorpskern geordend. Aan de hand hiervan plannen de BOA's hun dagelijkse surveillanceronde in. Het tijdsbeslag dat het reageren op klachten en meldingen vraagt, leidt ertoe dat de BOA's niet systematisch en proactief aandacht kunnen besteden aan de vastgestelde prioriteiten.

---

<sup>25</sup> Tevens zijn er 4 Bibob-toetsen uitgevoerd in verband met aanvraag of wijziging DHW- of exploitatievergunning.

Volgens een aantal gesprekspartners wordt dit deels veroorzaakt door de afwikkeling van klachten en meldingen. Op dit moment worden er intern teveel meldingen doorgezet naar de BOA's, terwijl een deel van deze meldingen in principe zouden moeten worden afgehandeld door andere afdelingen binnen de gemeente (bijvoorbeeld met betrekking tot klachten over lokale regelgeving). De BOA's worden hierdoor onnodig belast.

Tijdens de interviews kwam het beeld naar voren dat de BOA's een relatief geïsoleerde plek binnen de gemeentelijke organisatie innemen. Dit betreft zowel de organisatorische inbedding en aansturing als de fysieke werkplek. Daarnaast is sprake van beperkte betrokkenheid van de BOA's bij beleidsontwikkeling. BOA's menen dat signalen die zij intern doorgeven aan andere onderdelen van de organisatie niet altijd goed worden opgepakt. Een voorbeeld hiervan is de realisatie van een speelbos op een locatie waarvan bij de BOA's bekend was dat op de betreffende plek sprake was van jeugd- en drugsoverlast.

#### *Openbare orde en veiligheid*

De aanpak van toezicht en handhaving bij openbare orde en veiligheid ligt deels in het verlengde van de aanpak bij leefbaarheid. Meer nog dan bij leefbaarheid wordt daarbij samengewerkt met de politie. In 2016 zijn 16 evenementen integraal gecontroleerd door politie, gemeente en brandweer. Daarnaast heeft de OMWB bij twee evenementen geluidsmetingen uitgevoerd.

In het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn in 2016 met Baronie Interventie Team (BIT) onderzoeken uitgevoerd naar (mogelijk) ondermijnende activiteiten op recreatieparken, een aantal bedrijven en locaties bij de jachthaven van Drimmelen en een autobedrijf. De gemeente levert daarbij de BOA-capaciteit. Een aandachtspunt is de beschikbare tijd voor (volwaardige) deelname aan acties in BIT-verband. Awareness omtrent het onderwerp ondermijning wordt binnen de gehele gemeentelijke organisatie van belang geacht. In de gemeente Drimmelen heeft het probleem van ondermijning zich bijvoorbeeld gemanifesteerd in een sporthal als thuisbasis voor een motorbende, alsmede in het sluiten van drugspanden.

De politie is bekend met de prioriteiten die zijn vastgesteld in de kadernota. Met name jeugdoverlast wordt door de politie als groot probleem beschouwd en krijgt daardoor relatief veel aandacht. Daarnaast besteedt de politie steeds meer capaciteit aan het aanpakken van ondermijning.

### **3.5. Handhavingscultuur**

#### **3.5.1. Inleiding**

In deze paragraaf wordt de handhavingscultuur ten aanzien van het veiligheidsdomein besproken. In paragraaf 2.6.1 is aangegeven op welke manier de handhavingscultuur kan worden gekarakteriseerd.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

### 3.5.2. Beschrijving

Vergeleken met het fysieke domein wordt binnen het veiligheidsdomein meer gewerkt op basis van signaaltoezicht. Dit betreft met name het werkkterrein van de BOA's. De BOA's worden (dagelijks) grotendeels aangestuurd door de meldingen, klachten en andere signalen die binnenkomen en waarop wordt gereageerd.

In paragraaf 2.6.2 is al beschreven dat de handhavingscultuur in de gemeente Drimmelen zich kenmerkt door eerst het gesprek aan te gaan indien een overtreding wordt geconstateerd. Door het contact te zoeken met de overtreder wordt getracht om mogelijkheden te vinden om de overtreding op te heffen door legalisatie. Er wordt dus meestal niet meteen 'doorgepakt'. Deze aanpak kan wel als consequentie hebben dat er relatief veel tijd zit tussen de eerste constatering van de overtreding en het daadwerkelijk inzetten van formele handhavingsinstrumenten (indien geen andere oplossing wordt gevonden).

Hoewel binnen de gemeente de voorkeur ligt om eerst het gesprek aan te gaan in plaats van meteen formele handhavingsinstrumenten in te zetten, wordt binnen het veiligheidsdomein wel relatief sneller doorgepakt dan in het fysieke domein. Er wordt in de gemeente zelden een gedoogbeschikking afgegeven. De gemeente treedt bijvoorbeeld hard op tegen overtredingen van de Opiumwet en handelt hierbij strikt volgens de beleidsregels die ten aanzien van de (handhaving van de) Opiumwet zijn vastgesteld. Dit blijkt ook uit één van de door ons bestudeerde dossiers. Daarbij ging het om de vondst van cocaïne in een bedrijfsloods, waarbij het bestuur vervolgens is overgegaan tot de sluiting van de bedrijfsloods voor een periode van 12 maanden.

### 3.6. Resumé

Binnen de gemeente vormt de Kadernota integraal veiligheidsbeleid 2013 – 2016 het belangrijkste beleidsdocument op het vlak van het veiligheidsdomein. De kadernota wordt uitgewerkt in een jaaruitvoeringsprogramma dat jaarlijks geëvalueerd wordt. De kadernota liep tot 2016 en is met een uitvoeringsprogramma verlengd tot 2018. De bewuste keuze is gemaakt om de kadernota pas in 2018 te actualiseren, zodat de beleidscyclus aansluit bij die van omliggende gemeenten. Behalve de kadernota zijn ook een aantal andere specifieke beleidsdocumenten vastgesteld op het gebied van het veiligheidsdomein.

De doelstellingen en prioriteiten in de kadernota zijn beperkt concreet uitgewerkt. De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet gekwantificeerd noch wordt aangegeven hoe deze gemonitord zullen worden. In het jaaruitvoeringsprogramma, waar de prioriteiten en doelstellingen nader worden uitgewerkt, wordt een concretiseringslag gemaakt. Er worden verschillende ambities, prestatie-indicatoren en concrete actiepunten onderscheiden. Deze zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard en gedeeltelijk SMART geformuleerd.

De toezicht- en handhavingstaken ten aanzien van openbare orde en veiligheid worden zowel door de gemeentelijke organisatie als in samenwerkingsverband uitgevoerd. De samenwerking tussen de gemeente en de politie verloopt naar tevredenheid, alhoewel er verbeterpunten zijn.

Voor wat betreft de BOA's domein 1 (toezicht openbare ruimte) bestaan twijfels of er voldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn. Oorzaken liggen zowel in de taakomvang, organisatorische inbedding en aansturing als het karakter van het toezicht door de BOA's. Het toezicht wordt sterk bepaald door de signalen die uit de samenleving en eigen organisatie komen, zoals klachten, meldingen en incidenten. Dit leidt ertoe dat de vastgestelde prioriteiten in de praktijk niet altijd leidend zijn bij de uitvoering van toezicht en handhaving in het openbare ordedomein.

De gemeente vindt het belangrijk om, bij een constatering van een overtreding, eerst zoveel mogelijk een (informele) oplossing te zoeken door het gesprek aan te gaan. Binnen het veiligheidsdomein wordt wel relatief eerder doorgepakt in vergelijking met het fysieke domein. Als het bijvoorbeeld gaat om overtredingen van de Opiumwet, treedt de gemeente gelijk hard op. Niet gebleken is dat veel gedoogbesikkingen worden genomen.

## **4. Sturing door de raad**

### **4.1. Inleiding**

In de voorgaande hoofdstukken is per domein beschreven hoe het beleid omtrent toezicht en handhaving is vormgegeven en hoe de uitvoering in de praktijk plaatsvindt. In dit hoofdstuk wordt de rol van de raad behandeld. De raad heeft, behalve een vertegenwoordigende, een kaderstellende en controlerende 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, 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?

Deze deelvragen worden in de volgende paragraaf beantwoord.

De volgende normen worden beoordeeld:

- De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor toezicht- en handhavingsbeleid.
- De gemeenteraad geeft eenduidig aan waarover en wanneer zij 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**

Voor de uitvoering van de toezicht en handhavingstaken wordt elke vier jaar een beleidskader opgesteld. Dit is voor het laatst gebeurd in 2014. Het vigerende VTH-beleidsplan is aan de gemeenteraad voorgelegd en zonder noemenswaardige discussie vastgesteld.

Om de raad meer bij het veiligheidsbeleid te betrekken is hij op basis van een stickerronde gevraagd om prioriteiten te stellen. Er wordt nu (2018) een nieuw, integraal, beleidskader voorbereid.

Het jaarlijkse programma wordt samen met het jaarverslag ter kennisname aan de raad gestuurd. Dat leidt in de regel niet tot behandeling. De financiële controle vindt plaats in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus.

Vanuit de raad wordt wel regelmatig casuïstiek aangedragen met een wens tot afwijking van het (door de raad zelf vastgesteld) VTH-beleid, dat wil zeggen om niet te handhaven of een initiatief in afwijking van het bestemmingsplan toe te staan, bijvoorbeeld ten aanzien van een zorgfunctie/sociale woningvoorziening in het agrarisch kerngebied.

In tabel 4.1 is een overzicht gegeven van de door raadsleden ingediende schriftelijke vragen in het jaar 2018 tot op heden die enige relatie hebben met het onderwerp toezicht en handhaving.<sup>26</sup> In die periode werden in totaal 48 raadsvragen, veelal naar aanleiding van actuele gebeurtenissen of berichten in de (lokale) media, ingediend. Zoals te zien is in de tabel had een zevental vragen betrekking op toezicht en handhaving.

**TABEL 4.1. RAADSVRAGEN OVER TOEZICHT EN HANDHAVING**

10-4-2018	VVD – Overlast hangjongeren en vernielingen in Terheijden
8-3-2018	Groen Drimmelen (VP/ D66) – Regelgeving houtkachels
6-3-2018	Lijst Harry Bakker – Juiste handhaving?
16-2-2018	Lijst Harry Bakker – Boa-handhaving honden
17-1-2018	CDA – BOA
3-1-2018	Groen Drimmelen (VP/ D66) – Opties toekomst vuurwerk
2-1-2018	Groen Drimmelen (VP/D66) – Gemotoriseerde speurtochten

In de gesprekken is daarnaast een aantal voorbeelden genoemd waarin de raad het college vroeg om – al dan niet expliciet – in afwijking van het gestelde beleid te handelen.

Om inzicht te verkrijgen in de opvattingen van raadsleden over toezicht en handhaving, is aan hen een vragenlijst voorgelegd. Tien raadsleden (uit de raadsperiode 2014-2018), verdeeld over alle vertegenwoordigde fracties, hebben deze digitale enquête ingevuld. Samengevat levert dat het volgende beeld op:

- Alle raadsleden die hebben gereageerd vinden toezicht en handhaving een (zeer) belangrijk politiek onderwerp.
- 60% vindt dat er in de gemeente een goede nalevingscultuur heerst; 40% is het daar niet mee eens.
- Als raadsleden gevraagd wordt of toezicht pragmatisch of op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten moet worden ingevuld, dan geeft 80% de voorkeur aan

<sup>26</sup> Sinds 2018 wordt op het raadsinformatiesysteem een overzicht bijgehouden van de ingediende raadsvragen.



een pragmatische invulling. Gedogen is voor 56% echter in geen enkel geval toelaatbaar.

- 78% denkt dat een combinatie van formeel en informeel optreden het meest effectief is.
- 62% vindt dat de raad algemene kaders moet stellen en niet (teveel) stil moet staan bij individuele zaken. 33% van de respondenten vindt het aan de orde stellen van concrete handhavingsskwesaties echter belangrijker dan het stellen van beleids- en financiële kaders. Wel vinden alle respondenten dat alleen bij hoge uitzondering in individuele gevallen mag worden afgeweken van het vastgestelde beleid.
- 63% vindt dat de raad voldoende invloed kan uitoefenen op het toezicht- en handhavingbeleid in het kader van het fysieke domein. Bij Openbare orde en veiligheid geldt dit voor 56% van de respondenten.

De laatste twee bevindingen sluiten aan bij het beeld uit de interviews, waaruit naar voren kwam dat het beleid en de gestelde prioriteiten nu als (te) abstract worden ervaren door raadsleden. Naar aanleiding van deze aangedragen casuïstiek wordt niet de vraag gesteld of het beleid mogelijkwijs aanpassing behoeft, zodat beter aangesloten wordt bij de (beleids-)ambities en wensen vanuit de raad. Evenmin wordt de raad proactief meegenomen in de inzet van het toezicht- en handhavingsinstrumentarium, bijvoorbeeld door – eventueel in beslotenheid – voorlichting te geven over hoe een handhavingstraject in de praktijk gestalte krijgt.

Uit de bovenstaande resultaten komt daarnaast een spanningsveld voor raadsleden naar voren tussen enerzijds de zakelijke abstractie van algemeen geformuleerd beleid en anderzijds de gevolgen en emoties die spelen in concrete zaken en waarover raadsleden worden aangesproken door burgers of ondernemers. Enerzijds moet het college volgens een behoorlijke meerderheid van de respondenten toezicht pragmatisch invullen. Tegelijkertijd wordt unaniem geoordeeld dat het handhavingbeleid altijd bepalend moet zijn en slechts bij hoge uitzondering hiervan afgeweken mag worden. In de regel proberen het bestuur en de ambtelijke organisatie zoveel mogelijk vast te houden aan het beleid, onder meer door tekst en uitleg te geven aan de gemeenteraad.

55% van de respondenten is tevreden over de informatievoorziening vanuit het college over toezicht en handhaving in het fysieke domein; 33% is hierover ontevreden. Voor Openbare orde en veiligheid ligt de tevredenheid over de informatievoorziening iets hoger, namelijk op 67% tegenover 22% ontevreden respondenten. Twee respondenten gaven aan – zowel bij het fysieke domein als bij het veiligheidsdomein – dat hun ontevredenheid veroorzaakt wordt, doordat de informatie niet voldoet aan hun informatiebehoefte. In het kader van het fysieke domein werd daarnaast eenmalig aangegeven dat de informatie te technisch en te weinig toegankelijk van aard is.

### 4.3. Resumé

De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd en betrokken bij de inhoudelijke kaderstelling voor toezicht en handhaving in het fysieke domein en de openbare orde en de veiligheid. De raad heeft deze vier jaarlijkse beleidsdocumenten en verordeningen, zonder al teveel discussie, vastgesteld. De financiële controle door de raad maakt deel uit van de jaarlijkse begrotingscyclus. De uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen worden ter kennisname aan de raad aangeboden, maar dit leidt zelden tot agendering of inhoudelijke bespreking. De raad intervenueert vooral op casusniveau door middel van het stellen van (schriftelijke) vragen.

Dit past bij het beeld uit de enquête waarin een meerderheid van de respondenten aangeeft dat toezicht en handhaving vooral pragmatisch ingevuld dient te worden. Door raadsleden wordt bovendien het beleid soms als te abstract ervaren. Dit uit zich ook in een ontevredenheid bij een aanzienlijk deel van de respondenten over de informatievoorziening.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1. Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant heeft op verzoek van de raden van de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg een onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving. Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek voor de gemeente Drimmelen.

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

- Openbare orde en veiligheid (onder andere: APV, Opiumwet, Wet wapens en munitie, Drank- en Horecawet).
- Fysieke leefomgeving (onder andere: bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu).

Centrale onderzoeksvraag is:

Wat is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Drimmelen, 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 deze bevindingen in dit hoofdstuk beoordeeld. Hiertoe wordt een driepuntschaal gehanteerd (voldoet niet; voldoet gedeeltelijk; voldoet goed). Waar zinvol 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:

- Beleid
- Uitvoering en organisatie
- Sturing door de raad
- Omgevingswet

Dit hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen.

### 5.2. Beleid

#### 5.2.1. Beleidscyclus

##### *Algemeen*

Het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Drimmelen voor zowel het fysieke domein als voor de openbare orde en veiligheid is grotendeels vastgelegd in het vier jaar geldende Integraal beleid gemeente Drimmelen 2014-2018 dat tevens ingaat op vergunningverlening. Het voornemen bestaat om dit beleid dit jaar te actualiseren en hierin in te spelen op de nieuwe ontwikkelingen rondom de Omgevingswet en meer aandacht te besteden aan risicogericht werken.

Het Integraal beleid gemeente Drimmelen 2014-2018 wordt jaarlijks nader uitgewerkt in een toezicht- en handavingsuitvoeringsprogramma. Bovendien wordt jaarlijks middels een naleefrapportage teruggeblikt of de geplande activiteiten zijn behaald en wat hiervan de resultaten waren. Deze bevindingen kunnen aanleiding zijn om het jaar erop de prioriteiten en/of activiteiten te wijzigen. Op deze wijze bestaat er ruimte om op basis van actuele ontwikkelingen of inzichten nieuwe accenten te leggen. Deze ruimte wordt in de praktijk ook benut. De Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid wordt uitgewerkt in een afzonderlijk jaaruitvoeringsprogramma, waarover eveneens jaarlijks verslag wordt gelegd.

De gemeente Drimmelen beschikt met deze stukken over de vereiste wettelijke documenten. Bovendien wordt hiermee goed aangesloten bij het Big 8-model<sup>27</sup>, waardoor een sluitende beleidscyclus ontstaat. Tezamen bieden deze beleidsstukken in algemene zin goed inzicht in de beleidskeuzes die de gemeente Drimmelen heeft gemaakt. Zij bevatten alle noodzakelijke elementen die de Wabo stelt aan dergelijk toezicht- en handavingsbeleid, zoals inzage in de doelen, probleemanalyse, prioriteitenstelling en wijze van toezichtuitoefening. Het beleid kent dus een integraal karakter en is compleet te noemen.

#### *Fysieke leefomgeving*

Specifiek voor de toezichttaken op het vlak van de fysieke leefomgeving heeft de gemeenteraad op 19 april 2018 de Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld. Hiermee worden de landelijke kwaliteitscriteria van toepassing verklaard voor de VTH-taken uitgevoerd door of namens de gemeente Drimmelen.

#### *Openbare orde en veiligheid*

Op het vlak van openbare orde en veiligheid beschikt de gemeente daarnaast over een Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2013-2016. De looptijd van dit beleid is verlengd tot en met 2018, omdat de gemeente Drimmelen ten opzichte van omliggende gemeenten een afwijkende beleidscyclus hanteerde. In dit beleidsplan zijn op grond van een veiligheidsanalyse en met onder andere een prioriteitensessie van de gemeenteraad prioriteiten geformuleerd. Per veiligheidsveld zijn bovendien de ambities, vergezeld van deels kwantitatieve en deels kwalitatieve prestatie-indicatoren en concrete actiepunten, geformuleerd. Een nieuw beleidsplan is voorzien met een geldigheid van 2019 tot 2022. Dit beleidsplan is uitgewerkt in een jaaruitvoeringsprogramma.

Daarnaast zijn binnen beide domeinen enkele specifieke beleidsplannen aange troffen, bijvoorbeeld voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet.

---

<sup>27</sup> De Big-8 is een veelvuldig gebruikt procesmodel dat leidend is voor de kwaliteitscriteria waar professionele handavingsorganisaties aan moeten voldoen.

### 5.2.2. Doelstellingen en prioriteitsstelling

#### *Algemeen*

De centrale beleidsdoelstellingen, de uitgangspunten en de visie op VTH-taken in het Integraal beleid gemeente Drimmelen 2014-2018 dat betrekking heeft op beide domeinen zijn weinig specifiek en concreet. Bovendien is de relatie tussen de centrale doelstelling, uitgangspunten, doelstellingen behorend bij het thematisch toezicht en de visie, niet helder. De centrale beleidsdoelstelling is algemeen geformuleerd en niet toegesneden op de lokale situatie in Drimmelen ('naleving op het vlak van wet- en regelgeving op het vlak van de fysieke leefomgeving bereiken en/of bevorderen'). Dat geldt ook voor de visie, die gericht is op het behalen van abstracte maatschappelijke effecten ('milieu-, gezondheids- en veiligheidsrisico's zoveel mogelijk beperken en de leefbaarheid garanderen'). In welke mate de uitvoering van toezicht en handhaving bij dient te dragen aan deze doelen, wordt niet gekwantificeerd, noch wordt aangegeven hoe achteraf beoordeeld kan worden of en in hoeverre deze doelen bereikt worden.

Naast deze centrale beleidsdoelstellingen kennen verschillende thema's wel concrete en specifieke outcomegerichte doelstellingen. Deze staan opgenomen in de uitvoeringsprogramma's. Het is onduidelijk hoe deze doelstellingen zich verhouden tot de hoger gelegen beleidsdoelstellingen.

Met behulp van een probleem- en risicoanalyse zijn toezichtprioriteiten benoemd en gecategoriseerd in drie categorieën (hoog, gemiddeld, laag). Deze prioriteiten zijn opgenomen in het integrale beleidsplan. Deze zijn zeer breed en vaag geformuleerd. Achter de taakvelden gaan nog veel verschillende, in risicozwaarte sterk uiteenlopende overtredingen schuil. In het uitvoeringsprogramma wordt een deel van deze prioriteiten 'nader' geprioriteerd, waardoor binnen de hoge prioriteit in het beleidsplan 'Omgevingsvergunning bouwdeel' de bouwactiviteit verbouwing op grond van het uitvoeringsprogramma een hoge prioriteit (hoog-hoog) krijgt, terwijl de bouw van een dakkapel geen prioriteit heeft (hoog-geen). Onduidelijk is of aan deze nadere invulling tevens een risicoanalyse ten grondslag ligt. Deze systematiek doet afbreuk aan de inzichtelijkheid en consistentie van de prioriteitstelling.

De categorisering heeft volgens de beleidsstukken gevolgen voor de intensiteit waarmee en vorm waarop toezicht wordt uitgeoefend. Hiertoe wordt een onderscheid gemaakt tussen programmatisch (bij hoge prioriteiten) en thematisch toezicht (bij gemiddelde prioriteiten) en toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen en calamiteiten (bij lage prioriteiten). Gelet op bovengenoemde gebreken aan de prioriteitsstelling is, de vertaalslag van prioriteiten naar wijze van toezicht-uitoefening niet altijd navolgbaar. De samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten vertoont gebreken, waardoor het beleid weinig toegankelijk is. Dit geldt voor zowel de stukken op het vlak van de fysieke leefomgeving als van de openbare orde en veiligheid. De operationalisering van zowel de beleidsdoelstellingen als de prioriteitsstelling zijn dus voor verbetering vatbaar, door hoofd- en

subdoelstellingen helder op elkaar te laten aansluiten en meetbare indicatoren te formuleren.

Het integrale VTH-beleidsplan staat tevens stil bij gedogen. Hierbij wordt aangesloten bij het landelijk geldende beleid, waarin opgenomen is in welke (uitzonderings-)situaties gedogen toelaatbaar is. Hiermee voldoet het gedoogbeleid aan de wettelijke eisen.

#### *Openbare orde en veiligheid*

In het jaaruitvoeringsprogramma dat specifiek ziet op de veiligheidsthema's worden twee prioriteiten onderscheiden (hoog en normaal), waarbij een vijftal thema's een hoge prioriteit heeft gekregen. De doorwerking van deze verschillende categorieën prioriteiten wordt niet duidelijk: wordt een andere toezichtstrategie gehanteerd bij een hoge of normale prioriteit? Wel zijn per prioriteit doelstellingen opgenomen met deels kwantitatieve en deels kwalitatieve prestatie-indicatoren.

### **5.2.3. Beoordeling**

<b>Normen</b>	<b>Beoordeling fysiek</b>	<b>Beoordeling OOV</b>
Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.	+	+ <sup>28</sup>
Het beleid werkt door in de operationele uitvoeringskaders.	+/-	-
De geformuleerde doelen zijn voldoende concreet en SMART geformuleerd.	-	+/-

## **5.3. Uitvoering en organisatie**

### **5.3.1. Organisatie**

#### *Algemeen*

De toezicht- en handhavingsorganisatie is deels binnen de gemeentelijke organisatie verankerd en daarnaast deels bij verbonden partijen of in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. In totaal zijn naar schatting 30-40 medewerkers van deze organisaties bij het toezicht en handhaving van de gemeente betrokken.<sup>29</sup> Voor de daadwerkelijke uitvoering van toezicht en handhaving is structureel 10,1 fte beschikbaar. De beschikbare capaciteit en expertise zijn – voor zover dat uit het onderzoek is gebleken – in algemene zin voldoende om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Jaarlijks wordt ook geëvalueerd of aanpassing van de capaciteit en middelen nodig is.

<sup>28</sup> Voor OOV gelden geen wettelijke kwaliteitscriteria. Bij de toetsing aan de criteria is bezien in hoeverre de beleidscyclus voldoet aan het Big 8-model.

<sup>29</sup> Inclusief 15 medewerkers van de afdeling Openbare Werken die als toezichthouder openbare ruimte (TOR) zijn aangewezen.

### *Openbare orde en veiligheid*

Alleen wat betreft de BOA's domein 1 (openbare ruimte) zijn ten aanzien van de capaciteit knelpunten op tafel gekomen. Oorzaken liggen in de inbedding, de taakomvang en de aansturing van de BOA's, waardoor zij enigszins geïsoleerd in de organisatie staan. Hierdoor blijven kansen onbenut op het vlak van integraal werken. Ook het karakter van het BOA-toezicht speelt een belangrijke rol, aangezien de dagelijkse werkzaamheden sterk worden bepaald door de signalen die uit de samenleving en eigen organisatie komen, wat ten koste gaat van meer programmatisch en thematisch toezien op de gestelde prioriteiten. Overtredingen worden met name geconstateerd als gevolg van deze signalen en komen niet naar voren als gevolg van thematisch of programmatisch toezicht.

### *Fysieke leefomgeving*

Binnen het fysieke domein is gebleken dat de gestelde prioriteiten daadwerkelijk extra aandacht krijgen. Dit blijkt zowel uit de uren die uitgetrokken worden voor thematische toezichtacties als uit de uitvoering van bepaalde projecten, bijvoorbeeld inzake het bouwen buiten het bouwvlak. Overtredingen worden dus zowel reactief (als gevolg van meldingen, klachten en overige signalen vanuit derden) als proactief (door thematische controles) gesignaleerd.

### **5.3.2. Uitvoering**

Er is geen inzage in de maatschappelijke effecten van uitgevoerde toezichts- en handhavingsacties bij beide domeinen. Dit is waarschijnlijk mede te wijten aan de wijze waarop in het beleid deze effecten geformuleerd zijn. Input in de vorm van ingezette uren, opgelegde boetes, et cetera en output (naleefpercentages) worden wel gemeten; de outcome (maatschappelijke effecten) echter niet, waardoor onvoldoende inzicht is in wat wel werkt en wat niet en of de beleidsdoelstellingen bereikt worden.

De gemeente werkt samen met verschillende handhavingspartners, met name de OMWB, de politie, de regionale brandweer en het RIEC. Deze samenwerking verloopt naar tevredenheid van de betrokken partijen en leidt onder meer tot gezamenlijk uitgevoerde toezichtacties.

### **5.3.3. Beoordeling**

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 handhavingspartners verloopt adequaat.	+	+

#### 5.3.4. Handhavingscultuur

Het programmatisch handhaven is verder doorgevoerd is binnen het domein van fysieke leefomgeving dan binnen openbare orde en veiligheid. Binnen openbare orde en veiligheid vindt toezicht meer ad hoc plaats vanwege het grote beslag dat meldingen en andere signalen op de capaciteit leggen.

Gebleken is dat het bestuur met de overtreder vaak eerst via informele wijze tot een oplossing probeert te komen. Indien dat niet lukt, dan gaat het bestuur over tot de inzet van formele instrumenten en wordt dus uiteindelijk doorgepakt. Dit kan soms wel enige tijd duren, mede als gevolg van bestuurlijke inmenging. Bij zware overtredingen binnen het veiligheidsdomein, zoals drugscriminaliteit, wordt gelijk stevig doorgepakt.

Gelet hierop kan de handhavingscultuur ingeval van openbare orde en veiligheid getypeerd worden als doorpakken en eerder ad hoc/ signaal-gestuurd dan programmatisch (zie het witte vlak), en die van fysieke leefomgeving als programmatisch en redelijk doorpakken (zie het blauwe vlak). Dit is een aanwijzing dat toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving effectiever verloopt dan binnen de openbare orde en veiligheid. Voor de fysieke leefomgeving geldt wel dat het doorpakken soms lange tijd op zich laat wachten.

	Cultuur van doorpakken	Cultuur van niet doorpakken
<b>Handhaving ad hoc</b>	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
<b>Handhaving programmatisch</b>	Effectiviteit groot	Effectiviteit redelijk

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente niet of nauwelijks middels beschikkingen overtredingen gedooft. De raad noemde als aandachtspunt mogelijke precedentwerking bij legalisatie van overtredingen. Opgemerkt moet worden dat een bestuursorgaan op grond van de jurisprudentie van handhaving dient af te zien indien zich in een individuele zaak concrete mogelijkheden tot legalisatie voordoen. Dit brengt met zich mee dat een overtreding niet gesanctioneerd wordt, maar bijvoorbeeld een vergunningstraject doorlopen wordt. Dit past bij het karakter van bestuursrechtelijke handhaving, waarbij herstelsancties ingezet worden met als doel om een legale situatie tot stand te brengen en niet om de overtreder leed toe te voegen, zoals het geval is bij punitieve sancties. Uit het onderzoek is niet gebleken dat sprake is van ongewenste precedentwerking bij legalisatie.



#### 5.4. Sturing door de raad

De gemeenteraad wordt (actief) betrokken bij de vierjaarlijkse actualisering van het beleid en heeft het integrale handhavingsbeleid vastgesteld. In het kader van de planning & control-cyclus worden door de raad de benodigde middelen voor toezicht en handhaving uitgetrokken. Op deze wijze heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende rol ingevuld.

De raad krijgt het jaarlijkse programma en jaarverslag ter kennisname aangeboden. Hierover vindt in de raad in de regel verder geen discussie plaats. Van controle op de uitvoering van toezicht en handhaving is nauwelijks sprake. Vanuit de raad komen in de loop van het jaar wel (casuïstische) vragen of moties rond concrete situaties, waarbij soms gevraagd wordt om af te wijken van het door de raad zelf vastgestelde beleid. Raadsleden in een relatief kleine gemeente als Drimmelen zijn makkelijk te benaderen zijn over concrete kwesties. In de regel resulteren dergelijke vragen niet tot de wijziging van de ingezette lijn in de concrete casus of tot wijziging van het algemene beleid.

Uit de onder raadsleden uitgezette enquête is gebleken dat een aanzienlijk deel van de respondenten (33% bij het fysieke domein en 22% bij openbare orde en veiligheid) ontevreden is over de informatievoorziening vanuit het college, met name omdat informatie niet zou voldoen aan hun informatiebehoefte of geldt als te technisch en te weinig toegankelijk. Dit sluit aan bij de conclusies ten aanzien van het beleid (zie hierboven over prioritering/ beleidsdoelstellingen).

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

Gebleken is dat de gemeente reeds voorbereidingen heeft getroffen voor de Omgevingswet die in 2021 naar verwachting in werking zal treden en dat de raad en de samenleving hierbij betrokken zijn. Medio 2018 zal de raad hierover nader beslissen. Beoogd is om 2019 een Omgevingsvisie op te stellen. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente op die wijze tijdig de belangrijkste beleidsinstrumenten van de Omgevingswet op papier heeft staan. In de precieze implicaties voor de uitvoering zal tegen die tijd ook meer inzicht bestaan. Naar verwachting is voldoende tijd beschikbaar om hierop de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving aan te passen.

Dit leidt tot de volgende beoordeling:

Norm	Beoordeling
Er wordt voldoende geanticipeerd op ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet.	+

## 5.6. Aanbevelingen

De conclusies en bevindingen geven aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen:

1. Neem in het nieuw op te stellen integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde en op de lokale situatie gerichte hoofd- en subdoelstellingen op die door de gemeenteraad worden vastgesteld. Benoem hierbij de relatie tussen deze doelstellingen en de meer algemene opgaven en ambities van de gemeente, zoals bijvoorbeeld verwoord in het collegeprogramma.

*Toelichting: de doelstellingen zouden neergelegd moeten worden in het beleidsplan dat vastgesteld wordt door de raad en niet in de uitvoeringsprogramma's die ter kennisgeving aan de raad wordt aangeboden. Deze doelstellingen dienen inzicht te geven in wat de gemeente concreet wil bereiken met de in te zetten middelen. Aan deze doelstellingen zouden prestatie-indicatoren verbonden moeten worden, waarmee inzichtelijk wordt hoe de uitvoering van het beleid gemonitord wordt en waarmee bepaald kan worden in hoeverre het beleid leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten.*

2. Verbeter de integrale risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitsstelling.

*Toelichting: de risicoanalyse zou systematisch, navolgbaar en integraal opgezet moeten worden, waarbij alle handhavingstaken betrokken worden en zowel binnen als tussen domeinen afwegingen worden gemaakt. De risicofactoren en hun weging zouden ontleend moeten worden aan de geformuleerde doelstellingen. Een hogere prioritering zou moeten leiden tot daadwerkelijk meer aandacht voor deze taken, bijvoorbeeld door een hogere ureninzet en/of het uitvoeren van programmatische en thematische handhavingsacties.*

3. Geef in de jaarverslagen inzage in de mate van doelbereiking (zie aanbeveling 1). Ga tevens in op de (casuïstische) vragen en moties vanuit de raad en bezie of deze analyse noopt tot bijstelling van beleid.

*Toelichting: de agendering van de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen kan voor de raad ook aanleiding zijn om zelf op te roepen tot bijstelling van het beleid, naar aanleiding van door hen ontvangen signalen vanuit de samenleving.*

4. Versterk de aansluiting van de BOA's domein 1 bij het toezichtbeleid, de organisatie en de aansturing van toezicht en handhaving als geheel.

*Toelichting: aandachtspunten zijn hierbij onder meer afspraken over het op een juiste wijze en met voldoende snelheid doorzetten van meldingen naar de BOA's, de betrokkenheid van de BOA's bij de beleidsontwikkeling, het eventueel zorgen*

*voor piekopvang/ back-up en het beter benutten 'oor- en oogfunctie' van de BOA's.*

## 6. Reactie College op conceptrapport

Op 30 juli 2018 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 23 oktober. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

Op 30 juli 2018 ontvingen wij de conceptrapportage van de rekenkamer over de Toezicht en handhaving bij de gemeente Drimmelen.

De afgelopen periode heeft uw Rekenkamer op verzoek van de raden van de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving. U vraagt aan ons college om een reactie te geven op de bevindingen uit het onderzoek, conclusies en aanbevelingen.

Het college van B&W heeft uw rapportage met interesse gelezen. De rapportage biedt een goede inventarisatie en analyse van het brede werkveld van de toezicht en handhaving in onze gemeente en levert waardevolle input voor verdere verbetering van de kwaliteit van toezicht en handhaving. In uw rapportage zijn door de rekenkamer concrete aanbevelingen geformuleerd. Hieronder geeft het college aan hoe hieraan invulling te geven.

### **Aanbeveling 1**

Neem in het nieuw op te stellen integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde en op de lokale situatie gerichte hoofd- en subdoelstellingen op die door de gemeenteraad worden vastgesteld. Benoem hierbij de relatie tussen deze doelstellingen en de meer algemene opgaven en ambities van de gemeente, zoals bijvoorbeeld verwoord in het collegeprogramma.

#### *Reactie college:*

Het college neemt deze aanbeveling ter harte en zal SMART geformuleerde doelstellingen opnemen in de nieuw op te stellen beleidsdocumenten 'Integraal Veiligheidsbeleid 2018-2022' en het 'Beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019-2023'.

### **Aanbeveling 2**

Verbeter de integrale risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitsstelling.

#### *Reactie college:*

Het college zal de risicoanalyse en prioriteitstelling opnemen als onderdeel van de op te stellen beleidsdocumenten 'Integraal Veiligheidsbeleid 2018-2022' en 'Beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019-2023'.

### **Aanbeveling 3**

Geef in de jaarverslagen inzage in de mate van doelbereiking (zie aanbeveling 1). Ga tevens in op de (casuïstische) vragen en moties vanuit de raad en bezie of deze analyse noopt tot bijstelling van beleid.

#### *Reactie college:*

In het 'Jaarverslag Toezicht en Handhaving', zoals het college dat ieder eerste kwartaal aanbiedt aan de raad, geeft het college hier graag invulling aan. Het duiden van de mate van doelbereiking kan pas in het jaarverslag 2019 vorm krijgen, hiervoor is actualisatie van de eerder genoemde beleidsdocumenten noodzakelijk.

### **Aanbeveling 4**

Versterk de aansluiting van de BOA's domein 1 bij het toezichtbeleid, de organisatie en de aansturing van toezicht en handhaving als geheel.

#### *Reactie college:*

Het college zal in overleg met de betrokken managers en BOA's zorgen voor een versterking van de aansluiting van de BOA's.

Het college van B&W dankt de rekenkamer voor de uitgebreide rapportage en ziet uit naar behandeling van de definitieve rapportage in onze gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,

H. Krämer  
Manager Grondgebied

## 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. Met het onderzoek "Toezicht en handhaving" is een buitengewoon relevant thema gekozen. 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 drie gemeenteraden om dit onderwerp te onderzoeken.

Het onderzoek is voor een belangrijk deel gericht op de vraag of toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving en de openbare orde en veiligheid in de gemeente Drimmelen doeltreffend en doelmatig uitgevoerd worden en of verbeteringen mogelijk zijn. Omdat het onderzoek in drie gemeenten gelijktijdig is uitgevoerd, is het mogelijk om te laten zien wat de gemeenten onderling van elkaar kunnen leren. In het onderzoek is geconstateerd dat de beleidsdoelstellingen niet SMART geformuleerd zijn. Hieraan gerelateerd is de bevinding dat er geen inzicht bestaat in de maatschappelijke effecten van uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties. De door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen houden verband met deze bevindingen.

Wij hebben met instemming de bestuurlijke reactie van het college ontvangen. Het college onderschrijft de belangrijkste conclusies en neemt de gedane aanbevelingen in zijn geheel over. De Rekenkamer waardeert het zeer dat het college het rapport beschouwt als waardevolle input voor verdere kwaliteitsverbetering van toezicht en handhaving. De invulling van de aanbevelingen 1, 2 en 3 zal vorm moeten krijgen in het kader van de nieuwe beleidscyclus met het opstellen van het Integraal Veiligheidsbeleid 2018-2022 en het integraal Beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019-2023. Het is van belang in deze beleidsstukken SMART-geformuleerde doelen te stellen, zoals verwoord in aanbeveling 1, en de mate van doelbereiking in de praktijk regelmatig te evalueren. Dit draagt bij aan een versterking van de Big 8-cyclus.

Daarnaast is de Rekenkamer verheugd dat het college in overleg met de betrokken managers en BOA's wil treden om hen beter bij het toezichtbeleid, de organisatie en aansturing van toezicht en handhaving als geheel te betrekken.

Tot besluit: de Rekenkamer is positief over de wijze waarop Drimmelen met dit rapport omgaat. Het getuigt van kracht om voortdurend te blijven leren en verbeteren. Wij wensen Drimmelen veel succes toe met het uitvoeren van de aanbevelingen en het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van toezicht en handhaving in brede zin.

## Bijlage 1 – Deelvragen

### Onderzoeksthema **Beleid**

1. Welk beleid en welke ambities/ doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld als het gaat om 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. Zijn de gemeenten voorbereid op 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 (bestuurlijke en ambtelijke) handhavingcultuur binnen de gemeente te karakteriseren?
8. Vindt de uitvoering plaats conform het gestelde 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?
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 2 – Onderzoeksmethoden

### *Documentenstudie*

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

- Basisdocument VTH-beleid 2012 – 2016
- Beleidsnota artikel 13b Opiumwet
- Integraal beleid gemeente Drimmelen 2014 – 2018. Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Jaarverslag toezicht en handhaving 2016, 2015
- Jaaruitvoeringsprogramma integrale veiligheid 2017 – 2018
- Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2013 – 2016
- Nota horecabeleid 2014 – 2019
- Plan preventie- en handhaving alcohol 2014 – 2018
- Toezicht en Handhaving Uitvoeringsprogramma 2018, 2017, 2016

### *Dossierstudie*

Om beter zicht te krijgen op de handhavingspraktijk van de gemeente zijn vijf handhavingsdossiers bestudeerd. Deze dossiers betreffen zowel het fysieke domein (3) als het veiligheidsdomein (2). Bij de gemeente zijn acht dossiers opgevraagd, waarbij de helft te kwalificeren was als hoofdpijndossiers 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) overlegd.

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.

### *Interviews*

De informatie die is verkregen uit de documentenstudie en de dossierstudie is aangevuld en verdiept tijdens de interviews. Voor de volledige lijst met gesprekspartners wordt verwezen naar bijlage 4.

### *Digitale enquête*

Om de deelvragen bij het onderzoeksthema 'sturing door de raad' te beantwoorden is een digitale enquête uitgezet onder alle raadsleden. De volledige vragenlijst is terug te vinden in bijlage 3.

De enquête is door de griffier vooraangekondigd aan de raadsleden. Alle 21 raadsleden zijn vervolgens op 27 februari 2018 uitgenodigd om deel te nemen aan de enquête. Op 7 en 20 maart is aan de raadsleden die de enquête nog niet hadden ingevuld een herinnering gestuurd. Uiteindelijk is de enquête door 10 raadsleden



ingevuld, waarmee de respons op 48% is uitgekomen. Van deze 10 respondenten behoort de helft tot één van de coalitiepartijen en de helft tot de oppositiepartijen. Van elke partij heeft minimaal één fractielid de enquête ingevuld. De resultaten van de enquête zijn daarmee goed bruikbaar om de onderzoeksvragen te beantwoorden, te meer het gebruikelijk is dat binnen fracties een portefeuillevordering bestaat, waardoor bepaalde raadsleden zich intensiever met het onderwerp toezicht en handhaving bezig houden dan anderen.

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. Van de 10 respondenten hebben 8 aangegeven op de hoogte te zijn van het fysieke domein en 9 dat ze op de hoogte zijn van het domein openbare orde en veiligheid.

## Bijlage 3 – Vragenlijst

### *Algemene vragen*

Over welke onderwerpen bent u op de hoogte van toezicht en handhaving in uw gemeente?

- Fysieke leefomgeving
- Openbare orde en veiligheid
- Beide
- Geen van beide

Is toezicht en handhaving voor u een belangrijk politiek onderwerp? Toezicht en handhaving is:

- Een zeer belangrijk politiek onderwerp
- Een belangrijk politiek onderwerp
- Geen belangrijk, maar ook geen onbelangrijk politiek onderwerp
- Een onbelangrijk politiek onderwerp
- Een zeer onbelangrijk politiek onderwerp
- Weet niet / geen mening

Stelling: In de gemeente heerst bij inwoners en ondernemers over het algemeen een goede nalevingscultuur.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens
- Helemaal niet mee eens
- Weet niet / geen mening

Stelling: Toezicht en handhaving kan beter pragmatisch worden ingevuld dan op basis van te voren vastgestelde prioriteiten.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens
- Helemaal niet mee eens
- Weet niet / geen mening

De volgende vraag gaat over het gedogen van overtredingen. Gedogen betekent het afzien van handhaving, terwijl wel sprake is van een overtreding. Vindt u gedogen toelaatbaar?

- Nee, in geen enkele geval
- Ja, in vooraf duidelijk bepaalde gevallen
- Ja, hier moet pragmatisch omgegaan worden
- Weet niet / geen mening

Welke wijze van het aanpakken van overtredingen vindt u het meest effectief?

- Een informele aanpak is effectiever bij het aanpakken van overtredingen
- Snelle inzet van formele instrumenten is effectiever bij het aanpakken van overtredingen
- Zowel de informele als formele aanpak kunnen effectief zijn
- Weet niet/ geen mening

Stelling: Voor mij als raadslid is het in de raad aan de orde stellen van concrete handhavingsskwesies die spelen in de gemeente belangrijker dan het stellen van algemene inhoudelijke en financiële kaders voor toezicht en handhaving.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens
- Helemaal niet mee eens

Stelling: Het handhavingsbeleid zoals dat op papier staat moet in de praktijk altijd leidend zijn. Slechts bij hoge uitzondering zou hier in individuele gevallen van afgeweken mogen worden.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens
- Helemaal niet mee eens
- Weet niet / geen mening

### *Domeinvragen*

Stelling: De gemeente stelt de juiste prioriteiten bij toezicht en handhaving.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens
- Helemaal niet mee eens
- Weet niet / geen mening

Stelling: De gemeenteraad heeft voldoende invloed kunnen uitoefenen op het toezicht- en handhavingsbeleid.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Niet mee eens
- Helemaal niet mee eens
- Weet niet / geen mening

Bent u tevreden over de manier waarop het college de raad informeert over de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid?

- Zeer tevreden
- Tevreden

- Ontevreden
  - Zeer ontevreden
  - Weet niet / geen mening
- Indien (zeer) ontevreden: Kunt u aangeven waarom u (zeer) ontevreden over de informatievoorziening bent? (meerdere antwoordopties mogelijk)
    - De informatie is niet tijdig
    - De informatie is niet juist
    - De informatie voldoet niet aan uw informatiebehoefte
    - De informatie is niet toegankelijk of te technisch
    - De informatie is te gedetailleerd van aard
    - De informatie is te algemeen van aard
    - Anders, namelijk:

## **Bijlage 4 – Beschrijving specifiek beleid**

### **Specifiek beleid fysieke leefomgeving**

Naast het integrale VTH-beleidsplan heeft de gemeente ook specifiek beleid opgesteld ten aanzien van toezicht en handhaving van het bestemmingsplan Buitengebied in de vorm van het Actieplan thematische aanpak toezicht en handhaving bestemmingsplan Buitengebied. Dit actieplan vloeit voort uit het THUP 2016, waarin aan de naleving van het bestemmingsplan Buitengebied een hoge prioriteit werd toegekend (zie ook paragraaf 2.3.2), en is in 2016 door het college vastgesteld.

De laatste twee jaren is de thematische aanpak ten aanzien van 'bouwen buiten het bouwvlak' een speerpunt van de gemeente. Klachten van burgers over illegale bouwwerken in het buitengebied vormden de aanleiding om deze thematische aanpak op te stellen. De raad acht verrommeling van het buitengebied onwenselijk, ook omdat het risico van ondermijnende activiteiten daardoor kan toenemen. In een actieplan is de aanpak en procedure nader uitgewerkt. Hierbij is het buitengebied opgedeeld in zeven actiegebieden die systematisch worden afgewerkt.

Daarnaast hebben het college en de raad in 2016 het Beleid logies (tijdelijke) werknemers vastgesteld. Dit beleid gaat met name in op de voorwaarden waaronder een vergunning voor huisvesting van werknemers op basis van logies verleend kan worden. In hoofdstuk 5 wordt daarnaast ingegaan in op handhaving. Inhoudelijk wordt aansluiting gezocht bij het THUP 2016.

### **Specifiek beleid openbare orde en veiligheid**

#### Preventie- en handavingsplan alcohol gemeente Drimmelen 2014 - 2018

Op grond van de Drank- en Horecawet dient de gemeenteraad iedere vier jaar een preventie- en handavingsplan alcohol vast te stellen. Het doel hiervan is om gemeenten te stimuleren om uitvoering te geven aan het verbinden van de beleids-terreinen volksgezondheid (voorlichting en bewustwording) en openbare orde en veiligheid (beleid en handhaving). Om hier gevolg aan te geven is het plan preventie- en handhaving alcohol gemeente Drimmelen vastgesteld, dat een looptijd tot 2018 kent. Hierin zijn de visie, ambitie, risicoanalyse en prioritering neergelegd ten aanzien van alcoholpreventie en handhaving.

De niet SMART geformuleerde ambitie en doelen richten zich, in het verlengde van de Drank- en Horecawet, op twee aspecten:

- Gezondheid en welzijn: de negatieve gevolgen van alcoholgebruik op gezondheid vermijden en beperken (dit richt zich voornamelijk op de schadelijke effecten bij jongeren)
- Openbare orde: voorkomen en beperken van schade en overlast als gevolg van alcoholverstrekking en het gebruik van alcohol

De 18 gemeenten in de regio West-Brabant hebben gezamenlijk als prioriteit het voorkomen van alcoholmisbruik door jongeren vastgesteld. Aan deze prioriteit wordt uitvoering gegeven door het regionaal alcoholmatigingsproject Think before you drink. Uit het preventie- en handhavingsplan blijkt dat in de gemeente Drimmelen het alcoholgebruik onder jongeren hoger is dan in de rest van West-Brabant. In een nalevingsonderzoek (uit 2013) is steekproefsgewijs geconstateerd dat het nalevingspercentage in de gemeente Drimmelen 22% is. Voor 2018 wordt gestreefd naar een nalevingspercentage van minimaal 60% door een combinatie van preventie- en handhavingsmaatregelen in te zetten.

#### Nota horecabeleid 2014 – 2019

Voor de vaststelling van deze nota bestond er in de gemeente Drimmelen nog geen horecabeleid, wel waren er enkele beleidsregels met betrekking tot horeca. De gemeente beoogde om de nota op een integrale wijze op te stellen, waarbij interne afstemming heeft plaatsgevonden en verschillende (regionale) partijen zijn betrokken, variërend van omwonenden en uitgaanspubliek tot de politie en brandweer. Het doel is een bijdrage te leveren aan het bereiken van een goede balans tussen horeca, als belangrijke economische en recreatieve functie enerzijds en anderzijds het bewaken van de woon- en leefsituatie, de openbare orde en de gezondheid. De nota geeft invulling aan de lokale regelgeving (vastgelegd in de APV) en regelgeving van de Drank- en Horecawet.

Ten aanzien van de handhaving van het horecabeleid wordt gebruik gemaakt van het Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid, dat een onderdeel vormt van de Brabantse handhavingsstrategie 'Zo handhaven wij in Brabant'.

#### Beleidsnota artikel 13b Opiumwet gemeente Drimmelen

In deze beleidsnota, die op 1 februari 2016 door de burgemeester is vastgesteld, zijn beleidsregels opgenomen met betrekking tot de toepassing van artikel 13b uit de Opiumwet (woning- of lokaalsluiting in geval van verboden handel in drugs). De gemeente Drimmelen acht het, ter bescherming van de gezondheid en openbare orde en veiligheid, van belang om overtredingen van de Opiumwet strikt te handhaven, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Het uitgangspunt is dat de handel in zowel soft- als harddrugs in alle gevallen verboden is en dat hiertegen handhavend moet worden opgetreden. Er is bijvoorbeeld gekozen voor de nuloptie voor coffeeshops, wat betekent dat coffeeshops niet worden gedoogd.

In deze beleidsnota wordt ingegaan op de te hanteren sanctiestrategie. Om effectief op te treden tegen de handel in drugs is het uitgangspunt dat wordt gekozen voor een sluiting (last onder bestuursdwang) en niet voor het opleggen van een last onder dwangsom. Vanwege het grote financiële gewin in het circuit van de drugs-handel wordt een last onder dwangsom niet effectief geacht. In de gemeente Drimmelen wordt bij een eerste constatering van de aanwezigheid van harddrugs in een woning overgegaan tot sluiting van de woning voor een periode van 3 maanden (indien het gaat om een publiek toegankelijk lokaal wordt deze voor 12 maanden gesloten). Bij een eerste constatering van de aanwezigheid van softdrugs in een

woning wordt een bestuurlijke waarschuwing gegeven en bij een tweede constatering binnen twee jaar na de eerste constatering wordt de woning voor drie maanden gesloten (een publiek toegankelijk lokaal wordt al bij de eerste constatering van softdrugs voor drie maanden gesloten).

Ten behoeve van het creëren van zoveel mogelijk districtelijke (en regionale) eenheid bij de aanpak van drugshandel en uniformiteit van de bestuursrechtelijke handhaving is het handhavings- en sanctiebeleid zoveel mogelijk gelijklopend binnen het Dongemond-gebied.

#### Ondermijningsbeeld

Ter onderbouwing van beleid en uitvoering (programma) heeft de gemeente samen met het Regionaal Inlichtingen- en Expertise Centrum (RIEC) een ondermijningsbeeld opgesteld. In dat kader zijn er onder meer intern en extern interviews afgenomen. Om reden van de bescherming van persoonsgegevens (in het ondermijningsbeeld worden personen met naam en toenaam genoemd), is de verzamelde informatie niet verwerkt tot een integraal ondermijningsbeeld en plan van aanpak. Nu wordt van geval tot geval een ondermijningsbeeld opgesteld. Ondermijning wordt in de gemeente Drimmelen – onder andere op basis van de signalen van de politie - vooralsnog als een beperkt risico gezien.

## Bijlage 5 – Vergelijkende analyse

### Inleiding

In deze bijlage wordt de stand van toezicht en handhaving in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg vergeleken met zowel 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>30</sup>. Deze vergelijking vindt thematisch plaats.

Naast de vergelijking ('hoe staan Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg 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 handvatten 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 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.

Alle drie onderzochte gemeenten beschikken net als het gros van de Nederlandse gemeenten over meerjarig handhavingsbeleid en werken dit uit in uitvoeringsprogramma's. Tevens stellen zij prioriteiten, waarbij deze in Etten-Leur gebaseerd zijn op een deels lokaal ingekleurde risico- en probleemanalyse. Voor Geertruidenberg

<sup>30</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.



geldt dat de omgevings- en probleemanalyse die geleid heeft tot een categorisering van prioriteiten niet langer actueel is. In Drimmelen zijn de prioriteiten erg breed geformuleerd, wat afbreuk doet aan de inzichtelijkheid en de consistentie van de prioriteitstelling.

Tevens laat de doorwerking van de prioriteiten bij alle drie gemeenten, met name op het vlak van openbare orde en veiligheid, sterk te wensen over. Bovendien is de concreetheid van de geformuleerde doelen op het vlak van het fysieke domein bij alle drie negatief beoordeeld. Dit is in lijn met het landelijke beeld dat bij veel gemeenten aan de gestelde prioriteiten geen meetbare nalevingsdoelstellingen zijn verbonden en dat niet inzichtelijk is gemaakt welke middelen worden toegekend om deze doelen te bereiken.

Uit het landelijk uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat veel gemeenten de gestelde doelen en inzet slecht of niet monitoren. Ook in de drie onderzochte West-Brabantse gemeenten is nauwelijks inzicht in de effecten, met andere woorden de doelmatigheid en de doeltreffendheid, van de uitvoering van toezicht en handhaving. Dit leidt ertoe dat zij – net als het merendeel van de Nederlandse gemeenten – het handhavingsbeleid niet systematisch kunnen evalueren noch tussentijds kunnen bijstellen, wanneer de doelen niet bereikt worden. Wel monitort bijvoorbeeld de gemeente Etten-Leur de daadwerkelijke inzet van de financiële en personele middelen, wat kan leiden tot bijstelling in de in te zetten middelen voor het daaropvolgende jaar.

Geconcludeerd kan worden dat de beleidscyclus van de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg en de geconstateerde tekortkomingen daarin niet uniek zijn en passen bij de uitdagingen waar veel Nederlandse gemeenten voor staan. De gemeente Etten-Leur lijkt op dit moment het beste in staat om op die uitdagingen een antwoord te bieden.

### **Best practices**

#### *Gedoogbeleid*

De gemeenten Drimmelen en Geertruidenberg gaan in het VTH-beleidsplan tevens in op gedogen als onderdeel van de sanctiestrategie. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het landelijke geldende gedoogbeleid, waarin opgenomen is wanneer gedogen aan de orde kan zijn. De gemeente Etten-Leur kan hiervan gebruik maken bij het opstellen van een eigen gedoogbeleid.

#### *Totstandkoming van het toezicht- en handhavingsbeleid*

De gemeente Etten-Leur heeft veel partijen betrokken bij het opstellen van het VTH-beleid, waaronder de uitvoerders in de praktijk die veel kennis en ervaring inbrengen, maar ook de OMWB die als uitvoeringsorganisatie bekwaam is in milieuhandhaving. Er is een gezamenlijke risicoanalyse uitgevoerd met vijf omliggende gemeenten, waarbij daarnaast lokale prioriteiten zijn aangewezen. Deze werkwijze kan tot voorbeeld strekken voor de andere twee gemeenten, als zij opnieuw handhavingsprioriteiten moeten bepalen.

## 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:

1. 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.

2.

Het grootste deel van de capaciteit gebruiken gemeenten voor prioritaire thema's en handhavingsverzoeken. 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 (handhavings)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.

Uit het onderzoek van de rekenkamer komt naar voren dat Etten-Leur (beide domeinen) en Drimmelen (fysieke leefomgeving) voldoende aandacht kunnen besteden aan de prioritaire thema's en dat zij daarmee de belangrijkste risico's kunnen beheersen. Het is niet gebleken dat de ambities (te) terughoudend zijn geformuleerd. In deze gemeenten staat de capaciteit niet onder druk. Deze gemeenten zitten dan ook ruimer in hun jasje dan de gemiddelde Nederlandse gemeente, waardoor zij ook toekomen aan proactieve thematische en programmatische controles. In Geertruidenberg is dat beeld, zeker waar het de fysieke leefomgeving betreft, fundamenteel anders. Deze gemeente heeft te maken met een groot capaciteitstekort. Er is wel zicht op de grootste veiligheidsrisico's, met name op het vlak van ondermijning. Voor het overige is er weinig ruimte om programmatisch te handhaven.

Bij de drie onderzochte gemeenten is net als elders in Nederland integraliteit een belangrijk uitgangspunt voor het toezichtbeleid en de uitvoering van dit beleid. Op beleidsniveau gebeurt dit door het opstellen van Vergunning-, Toezicht- en Handhavingsbeleid (VTH-beleid) waar naast toezicht en handhaving ook vergunningverlening de aandacht krijgt. De beleidsnota's gaan bovendien in op zowel de fysieke leefomgeving als de openbare orde en veiligheid. In de uitvoering krijgt integraal werken gestalte door voor elkaar te signaleren, relevante informatie uit te 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, waardoor de gemeenten de taken die zij zelf niet aan kunnen

toch professioneel kunnen uitvoeren, zoals het Drank- en Horecawet-toezicht (DHW-toezicht).

De conclusie dat gemeenten de voorkeur geven aan de inzet van informele beïnvloedingsinstrumenten boven het formele instrumentarium wordt herkend bij de drie West-Brabantse gemeenten. Uit het voorliggende onderzoek blijkt ook dat hierdoor de repressieve aanpak soms erg laat in beeld komt. Dit geldt met name voor Drimmelen. Deze bevindingen zijn overigens niet van toepassing voor zware overtredingen binnen het veiligheidsdomein, waar wel snel wettelijke, formele bevoegdheden worden toegepast.

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. Voor de vraag of de beschikbare capaciteit voldoende is, wijken twee van de drie gemeenten in positieve zin af van het landelijke beeld en één gemeente in negatieve zin.

### **Best practices**

#### *Wijkgericht werken*

De gemeente Etten-Leur is verdeeld in verschillende gebieden die elk een 'vaste' BOA en Wabo-toezichthouder hebben. De BOA werkt veel samen met andere partijen die actief zijn in de wijk, zoals de sociale teams en buurt-/wijkverenigingen. Op deze wijze wordt tevens ingezet op integraal en preventief werken.

#### *Cultuur*

In Etten-Leur wordt veel waarde eraan gehecht om met de overtreder in gesprek te treden en hem verantwoordelijk te maken voor het wegnemen van de overtreding. De gemeente speelt hierbij een faciliterende en meedenkende rol, maar communiceert tegelijkertijd wel duidelijk welke sancties volgen als de overtreder niet tijdig – op door hem zelf gekozen wijze – de overtreding wegneemt. Deze aanpak lijkt in de praktijk effectief te zijn.

#### *Signaleringsstructuur*

Zowel de gemeente Drimmelen als de gemeente Etten-Leur geven hun hoge prioriteiten extra aandacht door programmatische en thematische acties uit te voeren. Hierdoor worden overtredingen proactief gesignaleerd en hebben de gemeenten greep op de in hun ogen belangrijkste risico's.

Bovenstaande best practices kunnen de effectiviteit van de uitvoering van toezicht verhogen in de gemeenten waar nog niet of in mindere mate volgens deze wijze wordt gewerkt.

### **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.

De sturing door de raden van Drimmelen en Geertruidenberg verloopt precies zoals hierboven verwoord. Deze gemeenteraden beperken zich tot het vaststellen van het beleid en dragen af en toe individuele casuïstiek aan. De uitvoering van het beleid wordt nauwelijks gecontroleerd. In de gemeente Etten-Leur is de rol van de raad nog terughoudender. De raad stelt geen inhoudelijke kaders vast en oefent geen invloed uit op het toezicht- en handhavingsbeleid. De uitvoering van het beleid wordt evenmin gecontroleerd.

### **Best practices**

#### *Betrekken van de gemeenteraad*

De burgemeester van Etten-Leur betreft de raad actief bij (de uitvoering van) het openbare orde- en veiligheidsbeleid door informatieve verdiepingssessies te organiseren, waar op geanonimiseerde wijze bepaalde handhavingsthema's en casussen besproken worden. In Geertruidenberg is aan de raad een toelichting gegeven op de uitgevoerde veiligheidsanalyse en heeft deze vervolgens in een prioriteitensessie prioriteiten benoemd. Dit zijn goede voorbeelden om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.

