

Toezicht en handhaving gemeente Etten-Leur

Eindrapportage

December 2018

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
1.2.	Afbakening en begrippen.....	5
1.3.	Overkoepelende onderzoeksvraag en –thema’s.....	5
1.4.	Specifieke aandachtspunten gemeente Etten-Leur.....	6
1.5.	Normenkader.....	6
1.6.	Onderzoeksmethodiek	8
1.7.	Uitvoering	8
1.8.	Leeswijzer	8
2.	Fysieke domein	9
2.1.	Inleiding	9
2.2.	Beleidscyclus	9
2.2.1.	Inleiding.....	9
2.2.2.	Beschrijving	9
2.3.	Prioriteiten	13
2.3.1.	Inleiding.....	13
2.3.2.	Beschrijving	13
2.4.	Gedogen	15
2.4.1.	Inleiding.....	15
2.4.2.	Beschrijving	16
2.5.	Organisatie en uitvoering	16
2.5.1.	Inleiding.....	16
2.5.2.	Organisatorische inbedding.....	16
2.5.3.	Uitvoering.....	19
2.6.	Handhavingscultuur.....	21
2.6.1.	Inleiding.....	21
2.6.2.	Beschrijving	21
2.7.	Omgevingswet	22
2.7.1.	Inleiding.....	22
2.7.2.	Stand van zaken gemeente Etten-Leur.....	22
2.8.	Resumé	23
3.	Openbare orde en veiligheid	25
3.1.	Inleiding	25
3.2.	Beleidscyclus	25
3.2.1.	Inleiding.....	25
3.2.2.	Beschrijving	25
3.3.	Prioriteiten	27
3.3.1.	Inleiding.....	27
3.3.2.	Beschrijving	27
3.4.	Organisatie en uitvoering	29
3.4.1.	Inleiding.....	29
3.4.2.	Organisatorische inbedding.....	29
3.4.3.	Uitvoering.....	30
3.5.	Handhavingscultuur.....	31
3.5.1.	Inleiding.....	31
3.5.2.	Beschrijving	31

3.6.	Resumé	31
4.	Sturing door de raad	33
4.1.	Inleiding	33
4.2.	Sturing door de raad	33
4.3.	Resumé	35
5.	Conclusies en aanbevelingen	37
5.1.	Inleiding	37
5.2.	Beleid	37
5.2.1.	Beleidscyclus	37
5.2.2.	Doelstellingen en prioriteitsstelling <i>Algemeen</i>	39
5.2.3.	Beoordeling	40
5.3.	Uitvoering en organisatie	40
5.3.1.	Organisatie	40
5.3.2.	Uitvoering	40
5.3.3.	Beoordeling	42
5.3.4.	Handhavingscultuur	42
5.4.	Sturing door de raad	43
5.5.	Omgevingswet	44
5.6.	Aanbevelingen	44
6.	Reactie College op conceptrapport	46
7.	Nawoord	49
	Bijlage 1 – Deelvragen	51
	Bijlage 2 – Onderzoeksmethoden	52
	Bijlage 3 – Vragenlijst.....	54
	Bijlage 4 - Vergelijkende analyse	57

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 gemeenteraden van Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg heeft de Rekenkamer West-Brabant onderzoek laten uitvoeren naar het toezicht- en handhavingsbeleid in de drie bovengenoemde gemeenten en de uitvoering daarvan in de praktijk. In deze rapportage wordt verslag gelegd van de bevindingen die betrekking hebben op de gemeente Etten-Leur.

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). Het sociaal domein, waaronder het toezicht op de kinderopvang, valt buiten het onderzoek.

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 Etten-Leur, hoe wordt dit uitgevoerd en hoe vindt sturing door de gemeenteraad plaats?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeks-thema'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 Etten-Leur

Om het onderzoek goed te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad van Etten-Leur, 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:

- Brief van de provincie aan de raad over tekortkomingen (zie paragraaf 2.2.2)
- Handhaving parkeerbeleid in combinatie met handhaving overlast hondenpoep (zie paragraaf 3.4)
- Informatievoorziening in de samenwerking tussen uitvoerende partijen (zie onder meer paragraaf 2.5 en 3.4)
- Capaciteit (zie met name paragraaf 2.5 en 3.4)
- Preventie (zie paragraaf 2.5.3 en 3.2.2)
- Sturing door de raad (zie hoofdstuk 4)

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.

Onderwerp	Normen
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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.
Uitvoering en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving. ▪ De samenwerking met andere handhavingspartners verloopt adequaat.
Sturing door de raad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor toezicht- en handhavingbeleid. ▪ 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.
Omgevingswet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er wordt voldoende geanticipeerd op ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet.

De geformuleerde normen zijn voor een belangrijk gedeelte ontleend aan de 'Big-8'. De 'Big-8' is leidend voor de kwaliteitscriteria voor professionele handhavingorganisaties 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 Etten-Leur 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.

	Doorpakken	Niet doorpakken
Ad hoc	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
Programmatisch	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 Etten-Leur 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. In dit hoofdstuk komen ook specifiek de komst van de Omgevingswet en de voorbereidingen die daartoe in de gemeente Etten-Leur op beleidsmatig en uitvoeringsniveau worden getroffen aan de orde. In hoofdstuk 3 staan 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 Etten-Leur 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

De beleidscyclus op het vlak van toezicht en handhaving in de gemeente Etten-Leur is ontleend aan de Big-8-cyclus. Het toezicht- en handhavingsbeleid is neergelegd in het *Integraal handhavingsbeleidsplan Etten-Leur 2011-2014*. Dit beleid is van toepassing geweest tot de vaststelling van het nieuwe *VTH-beleid gemeente Etten-Leur* door het college op 5 februari 2018.¹ Dit betekende naar het oordeel van de provincie Noord-Brabant als interbestuurlijk toezichthouder dat de gemeente Etten-

¹ VTH staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Leur in de jaren 2016 en 2017 niet voldeed aan de eis om een handhavingsbeleidsplan op tijd vast te stellen en actueel te houden (vier jaar geldend). De gemeente heeft richting de provincie aangegeven dat ze in regionaal verband bezig was om te komen tot een nieuw beleidsplan. Tot die tijd zijn via de jaarlijks – door het college – vastgestelde handhavingsuitvoeringsprogramma's de uitgangspunten waar nodig geactualiseerd.

In beide beleidsplannen worden de doelen en prioriteiten van het handhavingsbeleid beschreven. Aangezien in de onderzoeksperiode beide beleidsplannen van kracht waren (het *Integraal handhavingsbeleidsplan 2011-2014* was immers begin 2018 nog in werking en was het geldend beleidskader voor de bestudeerde casus), zal waar nodig op beide documenten ingegaan worden.

Deze beleidsstukken zijn vastgesteld door het college en ter kennis gebracht aan de gemeenteraad. Het *Integraal handhavingsbeleidsplan* heeft betrekking op fysieke objecten en de fysieke omgeving; het *VTH-beleid* gaat in op alle taken die vallen onder de Wabo, de Apv en Bijzondere Wetten, zoals de Drank- en Horecawet (hierna: DHW), en is dus breder en integraler van opzet. Het beleid richt zich dus op zowel de fysieke leefomgeving als de openbare orde en veiligheid.

Het *VTH-beleid*, waarin anders dan in het *Integraal handhavingsbeleidsplan* tevens ingegaan wordt op het beleid rondom vergunningverlening, is op dit moment geldig. De looptijd van dit plan blijkt niet uit het plan zelf, maar blijkt in beginsel vier jaar te zijn. Dit beleidsplan is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met vijf omliggende gemeenten² (de De6-gemeenten genoemd) waarbij elke gemeente binnen het gezamenlijk beleidskader eigen accenten (couleur locale) heeft gelegd. Ook de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (hierna: OMWB) en Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hebben bijgedragen aan het *VTH-beleid*. Ook de ervaringen van de toezichthouders, vergunningverleners, juridisch medewerkers en beleidsadviseurs (planologen) en hun kennis van de lokale situatie zijn meegenomen bij het opstellen van het beleidsplan.

Bij de totstandkoming van het *VTH-beleid* is eerst een (uniforme) risicoanalyse uitgevoerd. De achterliggende systematiek is eenduidig voor alle De6-gemeenten. Deze is vervolgens getoetst aan de bestaande gemeentelijke visies en beleidsdoelstellingen, waarna de doelen per taakveld zijn beschreven en is gezien met welke instrumenten, capaciteit en middelen deze doelen gerealiseerd en gemonitord worden. In het *VTH-beleid* wordt ingegaan op een aantal actuele ontwikkelingen, zoals de komst van de Omgevingswet, de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de Wet aanpak woonoverlast en de ontwikkeling van vergunningsvrij bouwen.

Ter uitwerking van deze algemene beleidsstukken zijn in de afgelopen jaren jaarlijks uitvoeringsprogramma's opgesteld. De uitvoeringsprogramma's werken uit

² Deze gemeenten zijn Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert. Deze samenwerking kwam tot stand om te kunnen voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria.

hoeveel capaciteit ingezet wordt op bepaalde handhavingsthema's. Eventueel kunnen in de uitvoeringsprogramma's prioriteiten worden bijgesteld en opnieuw bestuurlijk worden vastgesteld. Deze documenten bevatten de doorwerking van de prioriteiten en de invulling van de personele en financiële capaciteit.³ De uitvoeringsprogramma's voor de jaren tot en met 2017 zijn gebaseerd op het *Integraal handhavingsbeleidsplan Etten-Leur*. De uitgangspunten uit het (concept-)VTH-beleid waren leidend voor het uitvoeringsprogramma 2018. Jaarlijks wordt de beleidsuitvoering in een jaarverslag verantwoord en geëvalueerd. Volgens het handhavingsbeleidsplan kan aan de hand van de evaluatie het uitvoeringsprogramma worden bijgesteld, waarmee de evaluatie 'input levert voor de volgende cyclus van programmatisch handhaven'.⁴ Het VTH-beleid stelt eveneens dat de conclusies en verbeterpunten uit het jaarverslag als input dienen voor het nieuwe beleids- of uitvoeringsprogramma.⁵ In de praktijk gebeurt dit ook, zo blijkt na bestudering van de jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's.

Vanaf 2017 zijn het uitvoeringsprogramma voor het komende jaar en het jaarverslag over het afgelopen jaar gecombineerd in één document. Deze documenten worden vastgesteld door het college en ter kennisgeving aangeboden aan de raad.

De gemeenteraad heeft vanuit haar verordenende bevoegdheid op 23 oktober 2017 de wettelijk vereiste *Verordening kwaliteit VTH* vastgesteld.

Ambities en doelen

Het college ziet handhaving blijkens het *Integraal handhavingsbeleidsplan* als een instrument om bij te dragen aan een veilige, leefbare, schone en toegankelijke gemeente. In het VTH-beleid gaat het om het borgen van de gezondheid, veiligheid en leefbaarheid in de samenleving.

De volgende drie ambities werden nagestreefd in het *Integraal handhavingsbeleidsplan*:

1. Behouden/ verhogen naleefniveau van regels door doelgroepen
2. Terugdringen van het aantal klachten
3. Verder professionaliseren, versterken programmatisch handhaven

Deze ambities zijn niet SMART geformuleerd. Zo is onduidelijk welke afname van het aantal klachten beoogd wordt of tot welk niveau het naleefniveau verhoogd zou moeten worden.

In het *VTH-beleid* zijn enkele algemene doelen en een fors aantal doelen per beleidsterrein (Bouw; Milieu; (Brand)veiligheid; APV en Bijzondere Wetten) geformuleerd. Hiertoe zijn eerst de actuele ontwikkelingen en knelpunten in kaart gebracht. Aan deze doelen zijn acties gekoppeld.

³ VTH-beleid, p. 10.

⁴ Integraal Handhavingsbeleidsplan, p. 12.

⁵ VTH-beleid, p.29.

Hieronder zijn bij wijze van voorbeeld enkele doelen en bijbehorende acties opgenomen:

Algemeen

- Adequate informatie-uitwisseling op dossierniveau
 - Actie: voor zover nog niet van toepassing, daar waar nodig voor goede bestuursrechtelijke opvolging van dossiers, met ketenpartners convenanten te sluiten om te voorzien in een goede informatie-uitwisseling. Uiteraard binnen de wettelijke mogelijkheden, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens.

Bouwen

- Adequaat toezicht op de naleving van de verplichting voor eigenaren van gebouwen om voor, naar verwachting, 2024 asbesthoudende dakbedekking te verwijderen
 - Actie: projectmatig benaderen van deze verplichting, aanpak en uitvoering.

Het *Integraal VTH-jaarverslag 2017 en VTH-uitvoeringsprogramma 2018* bevatten de uitwerking van het *VTH-beleid*. Het uitvoeringsprogramma en het VTH-beleidsplan worden indien nodig geactualiseerd naar aanleiding van de evaluatie. In dit document wordt de werkelijk beschikbare capaciteit in kaart gebracht en afgezet tegen de benodigde capaciteit. Ook wordt inzicht gegeven in de gerealiseerde personele inzet per toezichttaak van het afgelopen toezichtjaar en in de voorgenomen activiteiten. De verantwoording vindt met name plaats op input- en output-niveau (aantal ingezette uren, ingediende meldingen en uitgevoerde acties/ afgehandelde zaken). Er wordt geen inzicht gegeven in de mate waarin de beoogde doelstellingen behaald worden. In het jaarverslag wordt beperkt ingegaan op het optreden van de gewenste maatschappelijke effecten. Zo wordt met cijfers van waarstaatjegeenmeente.nl in kaart gebracht hoeveel inwoners vindt dat zijn buurt, woon- en leefomgeving veilig is en in hoeverre zij tevreden zijn over het functioneren van de gemeente op het gebied van zorg voor de woon- en leefomgeving. Zie hierover ook paragraaf 2.5.3.

Specifiek beleid

In het *VTH-beleid* wordt ingegaan op andere beleidsstukken die raakvlakken hebben met VTH of die een uitwerking van een specifiek toezichtonderwerp vormen. De volgende documenten hebben betrekking op toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving:

- Toekomstvisie: Etten-Leur doet het gewoon
- Beleidsnotitie externe veiligheid
- Milieuvisie
- Beleidsregels planologische afwijkingmogelijkheden artikel 4 bijlage II Bor (onder andere: huisvesting personen)

Voor een beschrijving van deze beleidsstukken wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 3.3 van het VTH-beleid.

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 en inhoud van de prioriteiten

In bijlage 2 van het VTH-beleid is een prioriteitenoverzicht opgenomen waarin 129 toezichttaken zijn gescoord op risico en effect en ingedeeld in vijf categorieën (extra hoog – hoog – middel – laag – extra laag). Deze prioriteiten zijn gebaseerd op een risicoanalyse die door de vakspecialisten/ toezichthouders, de Veiligheidsregio en de OMWB is uitgevoerd. Dit wordt ook wel het afwegingsmodel genoemd. Het is onduidelijk welke risico's meegenomen zijn bij het bepalen van de score. Verzoeken om handhaving, meldingen en klachten hebben altijd een hoge prioriteit. Bij wijze van voorbeeld zijn enkele taken per categorie overgenomen uit het beleidsplan:

Categorie	Taak	Score	Taakveld
Extra hoog	Bedrijven cat 4 extreem grote bouwwerken en zware milieubedrijven	146,88	Bouwen
	D1 (IPCC) agrarisch	135,2	Milieu
Hoog	Wonen cat 3 grote bouwwerken	125,46	Bouwen
	Sloopmelding met asbest	119,34	Slopen
Middel	Afwijken bestemmingsplan	108,78	Bestemmingsplan
Laag	B1 (melding niet-basistaken) agrarisch	72,42	Milieu
Extra laag	Wonen vergunningsvrij	54,06	Bouwen

Deze prioriteiten zijn gelijklopend voor alle De6-gemeenten. In de gemeente Etten-Leur zijn daarnaast enkele aanvullende prioriteiten gesteld: deze hebben allen betrekking op de openbare orde en veiligheid (zie hoofdstuk 3). Het college heeft de mogelijkheid om op grond van bestuurlijke afwegingen jaarlijks de prioriteiten en de strategieën aan te passen. Het uitvoeringsprogramma 2018 neemt deze prioriteiten over en ordent deze naar taakveld.

Doorwerking prioriteiten

Het VTH-beleid geeft inzicht in de wijze waarop de verschillende prioriteiten doorwerken. Per VTH-onderdeel wordt aan de hand van de gestelde prioriteiten een uitvoeringstrategie opgesteld die de basis vormt voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma, zo meldt het VTH-beleid. In het beleidsplan wordt deze strategie uitgesplitst in een vergunningstrategie, een toezichtstrategie en een handhavingstrategie. De vergunningstrategie valt buiten dit onderzoek.

Voor het opstellen van deze strategieën is aangesloten bij landelijke strategieën, zoals de Landelijke Handhavingsstrategie. Aan de hand van de prioriteitstelling en daaraan gekoppelde strategie wordt de benodigde capaciteit berekend.

Toezichtstrategie

De toezichtstrategie geeft aan welke activiteiten ondernomen worden om vast te stellen of wet- en regelgeving nageleefd worden. Dit vormt de kaders bij het opstellen van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. De wijze en de frequentie van toezicht is het resultaat van het afwegingsmodel en de doelstellingen per taakveld.

Eerst wordt per fase (bouw, gebruik of buitengebruikstelling) het aantal locaties bepaald. Vervolgens wordt het aantal te controleren locaties, indien niet voorhanden geschat op basis van ervaringscijfers, bepaald aan de hand van de onderstaande percentages:

Prioriteit	Toezichtspercentage
Extra hoog	100% toezicht
Hoog	75% toezicht
Middel	50% toezicht
Laag	25% toezicht
Extra laag	10% toezicht

Nadat het aantal te controleren locaties op deze wijze berekend is, wordt voor de verdere onderverdeling binnen de verschillende doelgroepen een verdeling gemaakt op basis van de milieu- en/of brandveiligheidsrisico's. Dit leidt tot een programmatische planning waarin de meest risicovolle locaties als eerst aan de beurt zijn. Doelgroepen bestaan uit verschillende typen bedrijven/ instellingen/ taken die onderverdeeld zijn in milieu- en gebruikscategorieën. Uit het uitvoeringsprogramma blijkt bijvoorbeeld dat een gebouw waarvoor een omgevingsvergunning is verleend in drie categorieën kan worden ingedeeld, afhankelijk van de hoogte van de bouwkosten.

Deze locaties worden na de eerste opleveringscontrole op basis van hun prioritering opgenomen in het zogenoemde programmatische toezichtprogramma. Dat geldt ook voor de 'eenmalige' omgevingsvergunningen bouw en APV-vergunningen. Op illegale activiteiten wordt op projectmatige wijze gecontroleerd.

Handhavingsstrategie

Met de vaststelling van het VTH-beleid geldt de Landelijke Handhavingsstrategie voor alle omgevingstaken. De handhavingsinspanning wordt gebaseerd op de gestelde prioriteiten. Hierbij worden drie soorten handhaving onderscheiden:

- Actief handhaven, waarbij systematisch, gestructureerd, proactief en volgens vaste controlefrequentie toezicht wordt gehouden. Deze vorm geldt in beginsel voor de prioriteiten extra hoog en hoog en voor de handhaving voor het vakgebied "Bestemmingsplan" (prioriteit middel), omdat deze overtredingen vaak complex en omvangrijk zijn en waarbij de kans op meerdere overtredingen groot is wanneer hier niet op gehandhaafd wordt. Een ander voorbeeld is het project arbeidsmigranten (prioriteit hoog).
- Thematisch handhaven ook wel gebiedsgerichte handhaving, waarbij thematisch, projectmatig en steekproefsgewijs gecontroleerd wordt. Deze vorm wordt toegepast bij de prioriteit middel, waarbij als voorbeelden evenementen⁶ en het project buitengebied worden genoemd.
- Passief handhaven, waarbij enkel gehandhaafd wordt op basis van klachten of meldingen over overtredingen (piepsysteem). Dit geldt in beginsel voor de prioriteiten laag en zeer laag.

De relatie tussen deze toezichtvormen met genoemde voorbeelden en de prioriteitenlijst in Bijlage 2 van het VTH-beleid is niet altijd eenduidig in het VTH-beleid.

Zo worden bij de beschrijving van de handhavingsstrategie evenementen genoemd als prioriteit middel waarbij thematisch gehandhaafd wordt. In de prioriteitenlijst komt de toezichttaak evenementen niet als zodanig voor. Zo heeft de taak 'Grote evenementen' een extra hoge prioriteit, de taak 'Brandveiligheid bij evenementen/ tenten' een hoge prioriteit en de taak 'Kleine evenementen' een extra lage prioriteit. In de uitvoeringsprogramma's wordt bij deze taak evenmin dit onderscheid tussen verschillende evenementen doorgevoerd.

Overigens komen de meeste andere prioriteiten in het uitvoeringsprogramma wel, zij het soms geclusterd, terug. Zo wordt bij de verschillende milieucategorieën inzichtelijk gemaakt hoeveel controles plaats dienen te vinden: bijvoorbeeld categorie A-inrichtingen worden 1x per 10 jaar gecontroleerd en categorie B-inrichtingen 1x per 5 jaar. Er wordt hierbij echter geen zichtbaar onderscheid gemaakt tussen de taak B2 (melding basistaken) industrieel met de prioriteit middel en taak B1(melding niet-basistaken) industrieel met de prioriteit extra laag.

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.

⁶ Betreft openbare orde en veiligheid.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre dit in Etten-Leur 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-beleid wordt stilgestaan bij de gedoogstrategie als onderdeel van de handhavingsstrategie. Het uitgangspunt, zoals verwoord in het VTH-beleid, is dat het gemeentebestuur de wettelijke plicht heeft om handhavend op te treden tegen overtredingen. Gedogen is de uitzondering en is denkbaar in situaties waarbij handhaving tijdelijk niet wenselijk of zelfs onmogelijk is. In het specifieke geval wordt beoordeeld en afgewogen of gedogen aanvaardbaar wordt geacht. In het VTH-beleid wordt niet ingegaan op het (algemeen) beoordelingskader dat hierbij gehanteerd wordt. In die zin is het gedoogbeleid beperkt tot enkele, zeer algemene uitgangspunten.

2.5. Organisatie en uitvoering

2.5.1. Inleiding

In deze paragraaf worden de organisatie en de 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?
- Vindt de uitvoering plaats conform het gestelde beleid en de gestelde prioriteiten?
- Hoe wordt samengewerkt met andere toezichthoudende organisaties?
- Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?

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

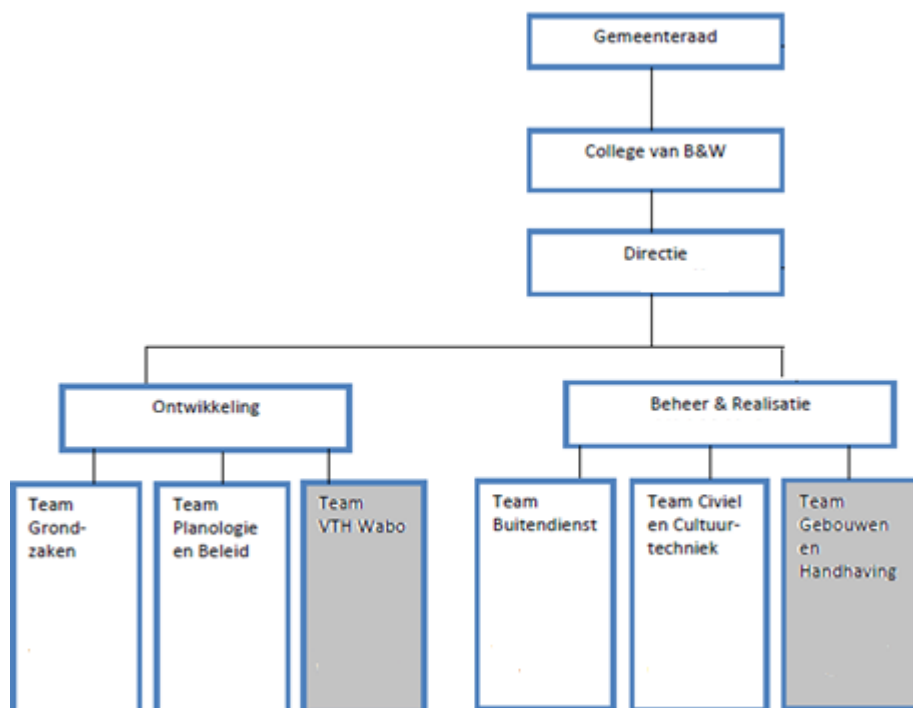
- De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.
- De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.
- De signaleringsstructuur is adequaat.
- Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving.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

2.5.2. Organisatorische inbedding

Algemene organisatie

De portefeuille handhaving is – na de vorming van een nieuw college na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 – ondergebracht bij de burgemeester (openbare orde en veiligheid) en bij twee wethouders (ruimtelijke ordening en handhaving respectievelijk milieu en handhaving). Ook de derde wethouder is vanwege zijn verantwoordelijkheid voor wijkgericht werken en de handhaving van de Wet kinderopvang betrokken bij toezicht en handhaving. Tijdens portefeuillehouderoverleggen worden de bestuurders periodiek bijgepraat over de lopende zaken. Daarnaast zijn tussen de bestuurders afspraken gemaakt over onderlinge afstemming.

De uitvoeringsorganisatie zit deels bij de gemeente Etten-Leur 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 (zie grijze arcering):



Bij de gemeente zijn de twee teams die zich bezighouden met toezicht en handhaving in de onderzochte domeinen ondergebracht bij twee afdelingen, te weten 'Ontwikkeling' (fysieke leefomgeving) en 'Beheer & Realisatie' (BOA's, met name openbare orde en veiligheid en de handhaving van de Opiumwet en de Wet kinderopvang).

Samenwerking

Met betrekking tot 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 Etten-Leur, de brandweer houdt toezicht op de brandveiligheid.

De inzet van de OMWB is geregeld in een Dienstverleningsovereenkomst en werkprogramma. Voor de andere twee partners is een Basistakenpakket overeengekomen. Voor de uitbesteding van de toezicht en handhavingstaken aan de OMWB is jaarlijks 312.420 euro begroot.

Beschikbare capaciteit

Het team VTH-Wabo heeft een formatie van 12,72 fte vast en 1,2 fte flexibel voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. Het team Gebouwen en Handhaving, voor zover het vergunningverlening, toezicht en handhaving APV en Bijzondere wetten betreft, heeft een formatie van 9,1 fte en 1,5 fte flexibel.

Meer specifiek voor toezicht en handhaving is de gerealiseerde inzet voor 2017 en de begrote inzet voor 2017 en 2018 van de capaciteit als volgt:⁷

	2017 (beoogd)	2017 (realisatie)	2018 (beoogd)
Toezicht Wabo	3324 uren	4121 uren	3665 uren
Juridische handhaving Wabo	2716 uren	2479 uren	2668 uren
Toezicht milieu (door OMWB)⁸	-	1827 uren	€ 253.900
Juridisch handhaving milieu	-	-	€ 4.000 en 350 uur
Toezicht openbare ruimte*	6850 uren	7930 uren	6850 uren
Handhaving openbare ruimte*	1600 uren	1637 uren	1600 uren

Deze uren worden per toezichttaak en categorie verder uitgewerkt. Zo worden voor de 160 bouwwerken in de lichte categorie 540 uren (gerealiseerd: 551 uren) ingezet en voor de 12 bouwwerken in de zware categorie 600 uren (gerealiseerd: 582) ingezet. Hieruit blijkt dat de meer risicovolle en daardoor hoger geprioriteerde categorieën daadwerkelijk kunnen rekenen op een hogere ureninzet.

Voor de afhandelen van klachten, meldingen en handhavingverzoeken geldt dat hiervoor – als hoge prioriteit – afzonderlijk capaciteit is vastgesteld in de uitvoeringsprogramma's, bijvoorbeeld 175 uren voor toezicht VTH Wabo en 25 voor juridische handhaving VTH Wabo. Het aantal uren is gebaseerd op het gemiddeld aantal klachten en de gemiddelde tijdsbesteding daarvan in de voorgaande jaren.

Van de toezichten openbare ruimte is 5 fte in dienst van de gemeente; 1 fte is ingevuld door een externe partij. Daarnaast wordt bij evenementen samengewerkt met de gemeenten Breda en Zundert. Voor DHW-controles wordt gebruik gemaakt van een DHW-pool.

⁷ Gebaseerd op het VTH-uitvoeringsprogramma 2018.

* Betreft openbare orde en veiligheid (H3)

Bij de gesprekspartners heerst over het algemeen tevredenheid over de beschikbare formatie. Zij menen dat de capaciteit afdoende is om de belangrijkste speerpunten en prioriteiten op te pakken. Voor openbare orde en veiligheid ligt deze tevredenheid bij de uitvoerders lager (zie paragraaf 3.4.2)

2.5.3. Uitvoering

De handavingsaanpak is gericht op het verbeteren van naleefgedrag, waarbij ruimte geboden wordt aan ondernemers en inwoners om met eigen oplossingen te voldoen aan de regels. Preventieve handhaving heeft de voorkeur boven repressieve handhaving. Daarnaast zijn wijkgericht en integraal werken een belangrijk uitgangspunt voor de uitvoering van toezicht en handhaving. In de praktijk krijgt dit als volgt vorm.

Preventie

Toezichthouders, BOA's en wijkteams hebben een preventieve en voorlichtende rol bij het communiceren en het uitleggen van de geldende regels. Een voorbeeld hiervan betreft de bestudeerde casus waarbij een journalist de toezichthouders bij de uitvoering van controles in het kader van het project illegale huisvesting van arbeidsmigranten vergezelde en hierover berichtte in de lokale media, waardoor de toezichtactie een bredere werking kreeg. Enerzijds was dat bedoeld als signaal naar huisvesters dat de huisvesting goed moet zijn en de gemeente hier actief op controleert, anderzijds vanwege de sociale veiligheid van gehuisveste arbeidsmigranten waar de gemeente een oplossing voor probeert te zoeken. De gemeente gebruikt daarnaast de sociale media om te communiceren over (de naleving van) wet- en regelgeving, waarmee bericht wordt over de werkzaamheden van de toezichthouders.

Een onderdeel van de preventieve aanpak is de inzet van buurtpreventie/ mediation en de samenwerking met het sociaal domein. Indien geconstateerd wordt dat een overtreder te kampen heeft met sociale problematiek, wordt geprobeerd eerst een oplossing te vinden door het gesprek aan te gaan in plaats van sanctie op te leggen en wordt waar nodig het sociaal wijkteam of een extern ingehuurde mediator betrokken. Deze trajecten zijn erop gericht om de overtreder zelf of – in geval van burenruzies - de burenen gezamenlijk tot een oplossing te komen.

Preventie start al in de fase van vergunningverlening, waarin de vergunninghouder duidelijk gecommuniceerd wordt wat wel en niet mag. Volgens de gesprekspartners heeft deze vorm van preventie ook effect, wat zou blijken uit een toename van het aantal bouw informatieverzoeken.

Wijkgericht werken

Voor het uitvoeren van de toezichttaken binnen het domein fysieke leefomgeving is Etten-Leur opgedeeld in twee rayons, waar twee toezichthouders een eigen rayon hebben. De derde toezichthouder houdt zich bezig met kleinere zaken en projecten die gemeentebreed spelen.

Integraliteit en samenwerking

Volgens de gesprekspartners is integraliteit een belangrijk aandachtspunt. Dat geldt zowel binnen de organisatie als met externe partners. De verschillende afdelingen (met name VTH Wabo en Gebouwen en Handhaving) hebben geregeld contact met elkaar en werken veel samen. Ook de samenwerking met externe partners verloopt in algemene zin naar tevredenheid. Uit de bestudeerde casussen blijkt dat regelmatig gezamenlijke toezichtacties worden uitgevoerd. Zo vergezelde de politie de gemeentelijke handhavingsambtenaren bij een controle op illegale huisvesting en werd een controle vanwege mogelijk illegaal gebruik van een bedrijfspand in gezamenlijkheid uitgevoerd door de gemeentelijke toezichthouders, de politie en een OMWB-toezichthouder.

Tijdens de gesprekken is aangegeven dat de samenwerking met de OMWB in het begin moeizaam verliep, mede omdat tijd nodig was om de organisatie goed te laten functioneren. Zo heeft begin 2017 een bezwaarschriftprocedure gelopen, omdat de gemeente het oneens was met de eindafrekening over 2016: de gemeente moest naar eigen zeggen betalen voor niet-afgeleverde prestaties. Nog steeds bestaat van de zijde van de gemeente ontevredenheid over de geleverde kwaliteit en de wijze waarop de OMWB burgers en bedrijven benadert. De indruk bestaat dat de gemeente bepaalde taken efficiënter en klantvriendelijker kan uitvoeren, omdat de gemeente kortere lijnen heeft naar haar inwoners en bedrijven. De gemeente overweegt daarom om een aantal niet-verplichte taken weer terug te halen en zelf uit te gaan voeren.

Vanuit de OMWB werd aangegeven dat de informatie-uitwisseling ten aanzien van met name politiek-gevoelige dossiers beter kunnen. De OMWB zou niet altijd beschikken over alle (gewenste) informatie rondom een dossier. Daarnaast zou de dienst graag een mandaat krijgen om namens het college te handelen inzake het opleggen van sancties of herstelmaatregelen. Op dit moment is er geen rechtstreeks contact met de bestuurder, maar verloopt dit via een contactambtenaar.

Resultaten

In het Integraal VTH-jaarverslag 2017 wordt verslag gelegd van de uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties. Zo zijn er in 2017 23 zaken van het project "Buitengebied" afgehandeld: in 15 gevallen is overgegaan tot gedogen of is een langere begunstigingstermijn gegeven om de overtreding weg te nemen. Daarnaast zijn in het kader van dit project ook 27 andere, nieuwe zaken aan het licht gekomen en afgehandeld. Daarnaast zijn 31 effectieve controles uitgevoerd in het kader van huisvesting personen, het merendeel tijdens controles van de reguliere voorraad vergunningen of tijdens de regionale controleavonden.

In 2017 zijn 57 externe meldingen ingediend die betrekking hebben op de bouwregelgeving. Daarnaast zijn 55 milieuklachten, met name ten aanzien van geluidsoverlast van horeca, evenementen en muziekinstallaties (26 klachten), en twee meldingen binnengekomen. Al deze meldingen zijn in behandeling genomen door de gemeente respectievelijk de OMWB. Naast de afhandeling van meldingen legt de controle van verleende vergunning een fors beslag op de toezichtcapaciteit.

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 Etten-Leur heeft de volgende kenmerken. Zoals hierboven reeds naar voren kwam, kenmerkt de handhavingscultuur zich door het eerst aan willen gaan van het gesprek (informele aanpak) boven het gelijk stevig doorpakken. Mocht het nodig zijn, dan wordt in een later stadium wel doorgepakt en worden bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten ingezet. Hierbij staat het doel voorop, namelijk het wegnemen van een overtreding en de naleving van wet- en regelgeving. De ambtelijke organisatie en het bestuur schrikken er niet voor weg om daadwerkelijk door te pakken en bijvoorbeeld een dwangsom te innen bij een overtreder. Hoe deze aanpak in de praktijk werkt, wordt geïllustreerd in onderstaande box:

Handhavingstraject inzake strijdig gebruik en bouwen zonder vergunning

In december 2016 vindt een controle plaats door een Wabo-toezichthouder. Deze constateert dat gebouwd wordt zonder vergunning, dat hierbij sprake is van een gevaarlijke situatie vanwege de slechte onderhoudsstaat van het dak, de woning en de schuur en dat het gebruik in strijd is met de agrarische bestemming. Mondeling wordt het stilleggen van de bouw aangezegd. Vervolgens vindt 's middags opnieuw een controlebezoek plaats, waarbij de brief waarin een bouwstop opgelegd wordt en gelast wordt om binnen een week een hekwerk te plaatsen uitgereikt wordt.

Na een week vindt een hercontrole plaats op de plaatsing van het hekwerk en het gestaakt houden van de bouwwerkzaamheden. Eind december krijgt de overtreder een brief waarin de overtreder geïnformeerd wordt over de uitkomsten van het intern uitgevoerde legalisatieonderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat voor het bouwen van het bouwwerk geen omgevingsvergunning verleend kan worden. Indien sprake is van strijdig gebruik, is een bestemmingsplanwijziging nodig. In de brief wordt uitgebreid geschetst wat hiervoor de voorwaarden zijn en welke procedure overtreder dient te volgen. Als de overtreder meent dat wel degelijk sprake is van legaal gebruik, dan dient hij aan te tonen dat er geen enkel twijfel kan bestaan over de volwaardige agrarische bestemming. In de brief wordt aangegeven met welke stukken hij dit zou kunnen bewijzen. De bouwstop blijft van kracht totdat één van deze mogelijkheden met succes doorlopen wordt. De overtreder besluit om een bestemmingsplanwijzigingsprocedure op te starten. Deze loopt op dit moment nog. In april en september 2017 vinden hercontroles plaats,

waarbij geconstateerd wordt dat de bouw nog steeds stilligt en de hekwerken nog steeds aanwezig zijn.

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 Etten-Leur 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 Etten-Leur

De gesprekspartners geven aan dat de gemeente Etten-Leur al probeert te werken volgens de gedachte van de Omgevingswet, bijvoorbeeld door digitaal te werken en de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer/ overtreder neer te leggen. De verwachting is met name bij toezichthouders en handhavers dat de introductie van de Omgevingswet niet tot een enorme verandering zal leiden. Om te voldoen aan de eisen van de Omgevingswet is in De6-verband een projectgroep opgezet die in gezamenlijkheid een koersdocument hebben vastgesteld. Vanuit verschillende werkgroepen wordt op dit moment nagegaan wat de Omgevingswet in de praktijk

zal betekenen en welke maatregelen, bijvoorbeeld op het vlak van scholing en het profiel van de toezichthouder, hiervoor nodig zijn. Tevens heeft de gemeente een projectleider Omgevingswet aangesteld en is voorbereidingsbudget beschikbaar gesteld.

2.8. Resumé

Op het vlak van fysieke leefomgeving beschikt de gemeente Etten-Leur over de wettelijk vereiste beleidsdocumenten (beleidsplan, uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen) en daarmee over een sluitende beleidscyclus. Hierbij moet opgemerkt worden dat het Integraal handhavingsbeleidsplan gold van 2011 tot en met 2014 en het VTH-beleid van toepassing is vanaf 2018 en in beginsel vier jaar geldt. In de jaren 2015 tot en met 2017 beschikte de gemeente niet over een actueel beleidsplan, zoals ook geconstateerd door de provincie als interbestuurlijk toezichthouder. De uitgangspunten uit het Integraal handhavingsbeleidsplan waren ook in de jaren 2015 tot 2017 van toepassing. Het VTH-beleid is integraal van opzet, in die zin dat het naast toezicht en handhaving op ingaat op vergunningverlening en dat het tevens het openbare orde domein bestrijkt. Naast deze integrale beleidsdocumenten zijn er enkele specifieke beleidsnota. Van inhoudelijk uitgewerkt gedoogbeleid is geen sprake.

In de uitvoeringsprogramma's wordt uitgewerkt hoeveel capaciteit ingezet wordt op bepaalde handhavingsthema's. In de jaarverslagen wordt verslag gelegd van de daadwerkelijk ingezette capaciteit en verrichte activiteiten. Deze documenten worden sinds 2017 gecombineerd in één document. De bevindingen uit het jaarverslag over het afgelopen jaar vormen input voor het uitvoeringsprogramma van het komend jaar.

Het VTH-beleid bevat de ambities en doelstellingen van het gemeentebestuur. Aan de geformuleerde doelen zijn acties gekoppeld. De doelen zijn niet SMART geformuleerd noch wordt middels de jaarverslagen inzicht gegeven in de mate waarin beoogde doelstellingen behaald worden. De maatschappelijke effecten, in de vorm van bijdragen aan een veilige, leefbare, schone en toegankelijke gemeente, worden middels twee indicatoren beperkt in kaart gebracht. Verantwoording vindt hoofdzakelijk plaats op input- en outputniveau.

De prioriteitsstelling is tot stand gekomen op basis van een risicoanalyse die uitgevoerd is door verschillende betrokkenen en geldt voor alle De6-gemeenten. Het is onduidelijk welke risico's zij gewogen hebben. Naast deze gezamenlijk geformuleerde prioriteiten zijn lokale prioriteiten benoemd door het gemeentebestuur. De afhandeling van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken hebben altijd hoge prioriteit. De prioriteiten (extra) hoog – middel – (extra) laag werken door in de uitvoeringsstrategie, waarin verschillende gradaties van toezichtintensiteit en verschillende toezicht- en handhavingsaanpakken onderscheiden worden. De relatie tussen de prioriteitenlijst in het VTH-beleid en de uitwerking van de strategieën in het uitvoeringsprogramma's is niet eenduidig.

De toezicht- en handhavingstaken zijn binnen twee afdelingen van de gemeentelijke organisatie verankerd en daarnaast bij verbonden partijen (OMWB, Veiligheidsregio) of in samenwerkingsverbanden. Voor Wabo-toezicht door de gemeente is ruim 6000 uren beschikbaar. De capaciteit is afdoende om het beleid tot uitvoering te brengen. Bestuurlijk ligt de verantwoordelijkheid voor verschillende onderdelen van toezicht en handhaving bij vier portefeuillehouders.

Bij de uitvoering van het toezicht gaat bijzondere aandacht uit naar preventie, wijkgericht werken en integraal werken. Ten aanzien van de samenwerking tussen de gemeente en de OMWB wordt gekenschetst als moeizaam en door beide partijen worden knelpunten naar voren gebracht. Deze betreffen de geleverde kwaliteit, de wijze van benadering en de informatievoorziening.

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. Dat dit daadwerkelijk gebeurt, is gebleken uit het jaarverslag 2017 en uit de bestudeerde cases.

De gemeente is zich aan het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Volgens betrokkenen werkt de gemeente al in de geest van deze wet en wordt in die zin geen enorme verandering verwacht. In De6-verband worden de organisatorische en beleidsmatige veranderingen voorbereid.

3. Openbare orde en veiligheid

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Etten-Leur met betrekking tot het domein openbare orde en veiligheid besproken. Naast het beleid wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving binnen het domein openbare orde en veiligheid. Het beleid, de organisatie en de uitvoering van toezicht en handhaving met betrekking tot het veiligheidsdomein kennen een grote mate van 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 voldoende concreet en SMART geformuleerd.

3.2.2. Beschrijving

Beleidscyclus

Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk werd, hebben het integrale beleidsplan *VHT-beleid* en daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen ook betrekking op toezichttaken op het vlak van openbare orde en veiligheid. Voor een beschrijving van deze beleidscyclus en de geformuleerde beleidsdoelen en uitgangspunten wordt daarom kortheidshalve verwezen naar de paragrafen 2.2. In dit beleidsplan wordt tevens ingegaan op enkele ontwikkelingen die betrekking hebben op dit domein, zoals de Wet aanpak woonoverlast, de landelijke evaluatie van de Drank- en Horecawet en de invoering van de nieuwe Prostitutiewet. Daarnaast

wordt stilgestaan bij ander gemeentelijk beleid dat raakvlakken heeft met toezicht en handhaving op het vlak van openbare orde en veiligheid. De Kadernota Integrale Veiligheid 2015-2018 (ook wel: Beleidsplan Veiligheid 2015-2018 'Veiligheid door Verbinding') wordt hieronder beschreven; de andere specifieke beleidsdocumenten komen beperkt aan de orde. Op het gebied van APV en Bijzondere Wetten is onder meer het volgende doel opgenomen in het VTH-beleid:

Doel: Het verminderen van klachten over overlast en kleine ergernissen in het openbaar gebied

Actie: het structureren en organiseren van het preventief en repressief toezicht en handhaving in het openbaar gebied

Het is niet duidelijk welke afname de gemeente beoogt te bereiken en binnen welke termijn dit doel verwezenlijkt zou moeten worden.

De Kadernota Integrale Veiligheid is op 28 oktober 2014 uitvoerig door de raad opiniërend besproken. Besluitvorming door de raad heeft op 29 oktober 2014 plaatsgevonden. Dit heeft niet tot wijzigingen van het stuk geleid. Voorafgaand aan de opinieronde heeft een presentatie van de politie aan de raad plaatsgevonden. Bespreking van dit document vond plaats samen met die van het Regionaal Beleidsplan Veiligheid Zeeland – West-Brabant 2015-2018 "Samen doorwerken aan veiligheid", waarover de gemeente een zienswijze kon indienen.

In het gemeentelijke beleidsplan staan de volgende uitgangspunten centraal:

- De gemeente heeft de regierol bij veiligheidsvraagstukken.
- De eigen verantwoordelijkheid van de partners wordt gestimuleerd.
- Het gemeentelijk veiligheidsbeleid sluit aan bij het wijkgericht werken.
- Beleidsadviezen worden onderling afgestemd en maatregelen worden in goede samenhang genomen: ze worden vanuit de hele veiligheidsketen beschouwd en onder meer getoetst aan gemeentebreed beleid.
- Maatregelen zijn voor zover mogelijk gericht op dader, slachtoffer en omgeving.
- Communicatie is een belangrijk onderdeel bij de planvorming en de uitvoering.

Verder hanteert de gemeente, gelet op het raadsprogramma 2014-2018, de volgende uitgangspunten:

- Professionele veiligheidspartners werken intensief samen met alle relevante partners in de gemeente;
- Het beleid en de aanpak is preventief waar dat kan en repressief waar dat moet;
- We werken met een gebiedsgerichte én persoonsgerichte aanpak.

Het beleidsplan kent één niet SMART geformuleerde, doelstelling, namelijk: 'de gemeente wil samen met haar partners de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente waarborgen en waar mogelijk bevorderen en versterken'.⁹ Als ambitie geldt:¹⁰

'Onze gemeente erkent deze ontwikkelingen [onder andere op vlak van ondermijning]. Door de samenwerking met de vijf o's slim te organiseren, willen we dit patroon doorbreken. Door de regie te nemen en ons netwerk optimaal te benutten willen we escalatie zo veel mogelijk voorkomen. Door integraal te werken, winnen we aan slagvaardigheid en effectiviteit.'

Specifiek beleid

Naast de kadernota zijn enkele specifieke beleidsdocumenten aangetroffen, namelijk:

- Beleidsnotitie externe veiligheid
- Beleid Opiumwet
- Evenementennota Etten-Leur
- Gemeentelijk beleid uitvoering Drank- en Horecawet:
 - o Alcohol- en horecasanctiebeleid
 - o Preventie- en handhavingsplan

Voor een beschrijving van deze beleidsstukken verwijzen we korthedshalve naar paragraaf 3.3 van het VTH-beleid.

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

Op de totstandkoming van de prioriteiten en de doorwerking daarvan is in algemene zin al ingegaan in paragraaf 2.3. Voor het domein openbare orde en veiligheid geldt dat daarnaast enkele speerpunten met een beschrijving van te ondernemen activiteiten zijn opgenomen in de Kadernota integrale veiligheid, te weten:

- drugs;
- jeugd;
- geweld;
- woningbraken/ overvallen/ straatroven;
- bedrijven;
- ondermijning en crisismanagement.

⁹ Pagina 6.

¹⁰ Pagina 2.

Deze speerpunten zijn enerzijds doelgroepen van vermoedelijk plegers en slachtoffers van criminaliteit (jeugd versus bedrijven) en anderzijds vormen van criminaliteit. Deze prioriteiten zijn gebaseerd op door BOA's en de politie gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen, eigen ervaringsgegevens en aanbevelingen van de politie. In de Kadernota wordt niet expliciet aangegeven of en welke thema's een lage prioriteit krijgen.

Naast deze speerpunten zijn in het VTH-beleid ook prioriteiten benoemd die betrekking hebben op het veiligheidsdomein. Ook binnen dit domein geldt dat klachten en meldingen altijd hoge prioriteit hebben. Bij wijze van voorbeeld zijn hieronder enkele prioriteiten binnen het taakveld APV en Bijzondere wetten opgenomen:

Categorie	Taak	Score
Extra hoog	Drugsoverlast	132,6
	Grote evenementen	131,58
Hoog	Dumpingen drugsafval	118,32
Middel	Drank en Horeca - Exploitatie	103,02
	Dumpingen afval overig	102
Laag	Zwerfafval	87,72
	Dieren	90,48
Extra laag	Collecteren	55,08

Deze prioriteiten zijn gelijklopend voor alle De6-gemeenten. In de gemeente Etten-Leur zijn daarnaast enkele aanvullende prioriteiten gesteld. Deze hebben allen betrekking op de openbare orde en veiligheid en betreffen: veiligheid evenementen, hondenoverlast, afval, veiligheid in het openbaar gebied, parkeren.

Zoals uit het voorbeeld naar voren komt, is bijvoorbeeld bij afval een verdere prioritering gemaakt. In het raadsprogramma waarnaar verwezen wordt in het VTH-beleid staat dat extra aandacht gegeven wordt "aan het terugdringen van zwerfafval, afvalpreventie en toezicht en handhaving." Het is onduidelijk hoe dit voorneemen zich verhoudt tot de risicomatrix en de prioriteitstelling, waarin zwerfafval slechts een lage prioriteit krijgt.

De doorwerking van de prioriteiten middels de uitvoeringsstrategie is in het vorige hoofdstuk aan bod gekomen (zie paragraaf 2.3.2). Daarnaast is er specifieke aandacht voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze aanpak dient integraal te zijn, namelijk vanuit het strafrecht, het fiscaal recht en het bestuursrecht en in samenwerking met andere handhavingpartners, zoals de politie en de Belastingdienst. De focus ligt hierbij op hennepteelt, synthetische drugs, mensenhandel en Outlaw Motorcycle Gangs (OMGs).

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. Organisatorische inbedding

De veiligheidsportefeuille is ondergebracht bij de burgemeester. De uitvoeringsorganisatie zit deels bij de gemeente Etten-Leur (bij de afdeling Gebouwen en Handhaving). De BOA's zijn ondergebracht bij deze afdeling. Zij werken veel samen met de veiligheidsregisseurs binnen de gemeente en met de politie, bijvoorbeeld door gezamenlijk controles uit te voeren gericht op overlastgevende jeugd. De samenwerking tussen de politie en gemeente verloopt volgens beide partijen naar tevredenheid, mede door de korte lijnen wat de informatie-uitwisseling vergemakkelijkt.

Daarnaast zijn de toezichttaken op het vlak van de Drank- en Horecawet neergelegd bij een samenwerkingsconstructie met andere gemeenten: binnen het district de Baronie voeren twaalf gemeenten gezamenlijk dit toezicht uit.

Voor toezicht en handhaving binnen het veiligheidsdomein is de volgende inzet beoogd en gerealiseerd in de jaren 2017 en 2018:

	2017 (beoogd)	2017 (realisatie)	2018 (beoogd)

Toezicht openbare ruimte	6850 uren	7930 uren	6850 uren
Handhaving openbare ruimte	1600 uren	1637 uren	1600 uren

In het jaarverslag wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze uren ingezet zijn: 3600 uren voor zonegericht handhaven (zie hieronder); 1850 uren voor toezicht evenementen, apv; 2480 uren voor parkeertoezicht en 200 uren voor DHW-toezicht.

In 2017 zijn voor toezicht openbare ruimte meer uren ingezet dan beoogd. De geïnterviewde BOA's geven desondanks aan dat er onvoldoende capaciteit is. Incidenteel wordt extra capaciteit ingehuurd bijvoorbeeld vanwege ziekte. In algemene zin wordt de planning van de activiteiten wel gehaald en is er in hun optiek geen sprake van achteruitgang van de openbare ruimte.

3.4.3. Uitvoering

Werkwijze

Ook bij het toezicht in het veiligheidsdomein, met name in de openbare ruimte, krijgen preventief, integraal en wijkgericht werken in de uitvoering veel aandacht. Een voorbeeld van preventief werken om het nalevingsniveau te verhogen is het in samenwerking met buurtpreventiemedewerkers en -bewoners plakken van stickers op afvalcontainers die op een verkeerde plek staan of het uitreiken van NIX18-stickers aan minderjarige jongeren tijdens evenementen, zo bleek uit de bestudeerde casus. Ook wordt, waar nodig, mediation en buurtbemiddeling ingezet om een zwaarder handhavingstraject te voorkomen of burenruzies op te lossen.

De integrale benadering komt tot uiting in de samenwerking met sociale wijkteams, indien de overtreder of andere betrokkenen maatschappelijke ondersteuning nodig lijkt te hebben. Ook tussen de gemeentelijke afdelingen vindt regelmatig afstemming plaats. De BOA's gelden als ogen en oren op straat voor de rest van de organisatie.

Bij de uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden zijn meldingen, veelal over kleine ergernissen, sterk bepalend. In 2017 werden in totaal ruim 1200 meldingen ingediend, met name op het vlak van afval (592 meldingen), gevolgd door parkeren (301 meldingen) en dieren/ hondenoverlast (190 meldingen). De BOA's hebben tijdens hun surveillances veel ruimte om in te spelen wat op dat moment belangrijk is. Hierbij is van belang dat Etten-Leur onderverdeeld is in een aantal zones. Iedere BOA heeft eigen wijken waarvoor hij aanspreekpunt is. Met input van en in afstemming met wijkmanagers, burgers, wijkverenigingen en wijkagenten wordt de focus bepaald en aangesloten bij de problematiek van desbetreffende zone. Deze werkwijze leidt er volgens de geïnterviewden toe dat problemen in toenemende mate door de professionals gesignaleerd worden en op die wijze verholpen worden, in plaats dat ze via meldingen van bewoners naar boven komen.

Resultaten

Het jaarverslag biedt inzicht in de resultaten van het uitgevoerde toezicht in 2017. In 2017 zijn 485 fiscale boetes opgelegd in verband met betaald parkeren, 2985

Wet Mulder-boetes in verband met fout parkeren en 41 bestuurlijke strafbeschikkingen in verband met afval, honden en overig opgelegd.

Daarnaast hebben enkele jongeren een Halt-verwijzing opgelegd gekregen vanwege de alcoholleeftijdsgrenzen.

Navraag leerde dat geen gedoogbeschikkingen zijn genomen in de afgelopen periode.

3.5. Handhavingscultuur

3.5.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt een karakterisering van de handhavingscultuur gegeven. De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

3.5.2. Beschrijving

De handhavingscultuur in de gemeente Etten-Leur heeft de volgende kenmerken. In beginsel wordt eerst het gesprek aangegaan waar mogelijk, alhoewel het karakter van het toezicht binnen de openbare ruimte maakt dat vrij snel een boete opgelegd wordt, bijvoorbeeld ingeval van foutgeparkeerde auto. Uit een bestudeerde casus komt deze aanpak naar voren:

Handhavingstraject inzake bijtincident

In juni 2017 vindt een bijtincident plaats waarbij een hond door een andere hond is doodgebeten. Dit vergrijp is door de politie geconstateerd en onder de aandacht gebracht van de gemeentelijke toezichthouder. Aan de houder van de hond wordt gevraagd vrijwillig afstand te doen van de hond. Deze weigert dit, waarna een bevel tot inbeslagname van de hond wordt opgelegd. De hond wordt vervolgens in beslag genomen, zodat een risico-assessment kan worden uitgevoerd. Mede omdat dit de tweede maal is dat deze hond een incident veroorzaakt, wordt ditmaal besloten tot euthanasie en wordt aan de houder een houdverbod opgelegd.

Waar het gaat om (drugs-gerelateerde) criminaliteit of ondermijning wordt in alle gevallen stevig en slagvaardig opgetreden, bijvoorbeeld door sluiting van panden waar drugs aangetroffen wordt.

3.6. Resumé

In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat het VTH-beleid ook geldt voor het domein openbare orde en veiligheid. Naast dit beleidsdocument legt de Kadernota Integrale Veiligheid 2015-2018 het toezichtbeleid neer binnen dit domein. In deze kadernota zijn enkele beleidsuitgangspunten opgenomen. Daarnaast is één niet SMART geformuleerde doelstelling. Daarnaast beschikt de gemeente over enkele specifieke beleidsdocumenten.

Naast de prioriteitsstelling uit het VTH-beleid benoemt de Kadernota ook speerpunten die naar voren gekomen zijn door ervaringen en inzichten vanuit betrokken uitvoerders. Deze prioriteit zijn erg breed geformuleerd. Bovendien wordt enkel een onderscheid gemaakt tussen hoge en normale prioriteiten en worden geen lage prioriteiten aangewezen.

De toezicht- en handhavingstaken ten aanzien van openbare orde en veiligheid worden zowel door de gemeentelijke organisatie als in samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld met de politie, uitgevoerd. De samenwerking tussen de gemeente en de politie verloopt naar tevredenheid.

De BOA's brachten naar voren dat de capaciteit en middelen onvoldoende zijn. Desalniettemin wordt volgens hen de activiteitenplanning wel gehaald en is er geen sprake van achteruitgang van de openbare ruimte. Bij de uitvoering wordt gebiedsgericht gewerkt. Meldingen, met name over "kleine ergernissen", leggen een fors beslag op de dagelijkse werkzaamheden, terwijl deze activiteiten vaak zien op taken waaraan een (extra) lage prioriteit hebben toegekend. De toezicht-activiteiten leiden regelmatig tot sanctionering. Niet gebleken is dat veel gedoogbeschikkingen worden genomen. Waar het gaat om criminele of ondermijnende activiteiten, wordt stevig doorgepakt.

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 daarvan 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 een beleidsplan opgesteld, waarin zowel de inhoudelijke als de financiële kaders vastgesteld worden. Dit gebeurde voor de laatste keer met het VTH-beleid. Het VTH-beleidsplan bevat namelijk de doelen, uitgangspunten en prioriteiten en wordt tevens gebruikt als input voor de (meerjaren-)begroting. Formeel wordt dit beleidsplan door het college vastgesteld. Dit beleidsplan is aan de gemeenteraad aangeboden, maar is niet door de raad besproken. Het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma worden tevens

aan de raad toegezonden, maar dit heeft evenmin geleid tot agendering. Naar het oordeel van de griffier kan hieruit afgeleid worden dat de raad meent dat toezicht en handhaving goed op orde is in de gemeente Etten-Leur en dat het VTH-beleidsplan gedegen is. Er is namelijk een vaste afspraak dat stukken die ter informatie worden ontvangen van het college voor een vergadering van de raad worden geagendeerd door het presidium, wanneer één of meer fracties hierom verzoekt. Bovendien is de respondent van oordeel dat de informatieverstrekking vanuit het college voldoet.

De raad draagt af en toe individuele casuïstiek aan. In tabel 4.1 is een overzicht gegeven van de door raadsleden ingediende schriftelijke vragen tot op heden die enige relatie hebben met het onderwerp toezicht en handhaving. In de periode juli 2017 tot heden (juli 2018) werden in totaal ongeveer 60 raadsvragen gesteld. Zoals te zien is in de tabel hadden vijf vragen betrekking op toezicht en handhaving die veelal werden gesteld naar aanleiding van actuele gebeurtenissen of berichten in de (lokale) media.

Tabel 4.1. Raadsvragen over toezicht en handhaving

9-4-2018	Leefbaar Etten-Leur over muziek op de Markt
15-2-2018	Ons Etten-Leur over overlast openbare gebied
2-1-2018	Fractie de Regt en Leefbaar Etten-Leur over intensiveren van het toezicht op veehouderijen
22-11-2017	CDA over asbestverbod daken
4-7-2017	VVD over evenementen

Deze vragen hebben enerzijds een informatief/ technisch karakter en verwoorden anderzijds de wens om af te wijken van het beleid. Dit wil zeggen: in een concrete zaak niet (streng) te handhaven. Dit leidt in de praktijk niet tot een afwijking van het beleid door het college of de burgemeester. In de beantwoording verwijst het college veelal naar het vastgestelde beleid en legt het uit dat in de concrete casus gehandeld is conform dit beleid.

De burgemeester gaf aan de raad nadrukkelijker aan de voorkant te willen betrekken bij toezicht en handhaving, met name op het vlak van openbare orde en veiligheid. Dit gebeurt door middel van verdiepingssessies waarin rondom een thema aan de hand van (geanonimiseerde) casuïstiek de werkwijze en werking van het beleid in de praktijk worden toegelicht.

Om inzicht te verkrijgen in de opvattingen van raadsleden over toezicht en handhaving, is aan hen een vragenlijst voorgelegd. Acht van de 27 raadsleden uit de raadsperiode 2014-2018 (30%), verdeeld over zeven van de acht vertegenwoordigde fracties, hebben deze digitale enquête ingevuld.

Samengevat levert dat de volgende indicatieve beelden op:

- Alle raadsleden die hebben gereageerd vinden toezicht en handhaving een (zeer) belangrijk politiek onderwerp.

- De helft vindt dat er in de gemeente een goede nalevingscultuur heerst, de andere helft vindt van niet.
- Als raadsleden gevraagd wordt of toezicht pragmatisch of op basis van vooraf vastgestelde prioriteiten moet worden ingevuld, dan geeft 50% de voorkeur aan een pragmatische invulling; 37,5% vindt dat de vooraf gestelde prioriteiten leidend moeten zijn. Gedogen is voor 57% echter in geen enkel geval toelaatbaar.
- Een kwart van de raadsleden (n: 4) vindt dat de juiste toezichtprioriteiten worden gesteld in het kader van het fysieke domein; de overige respondenten vinden dat dit niet het geval is. Bij openbare orde en veiligheid (n: 4) zijn deze cijfers gelijklopend.
- 71% denkt dat een combinatie van formeel en informeel optreden het meest effectief is; 29% geeft de voorkeur aan het direct inzetten van formele instrumenten.
- 71% vindt dat de raad algemene kaders moet stellen en niet (teveel) stil moet staan bij individuele zaken. Eén respondent vindt het aan de orde stellen van concrete handavingskwesties echter belangrijker dan het stellen van beleids- en financiële kaders. Met uitzondering van één raadslid vindt men dat alleen bij hoge uitzondering in individuele gevallen mag worden afgeweken van het vastgestelde beleid.

Tussen de domeinen zijn opvallende verschillen waargenomen. Over het algemeen is men negatiever over de sturingsmogelijkheden en de informatievoorziening in het kader van openbare orde en veiligheid:

- 50% vindt dat de raad voldoende invloed kan uitoefenen op het toezicht- en handavingsbeleid in het kader van het fysieke domein, 50% vindt van niet (n:4). In het kader van openbare orde en veiligheid meent 25% van de respondenten voldoende invloed te kunnen uitoefenen tegenover 75% die het met deze stelling oneens is (n:4).
- Het merendeel van de respondenten is tevreden over de informatievoorziening op het vlak van de fysieke leefomgeving, terwijl slechts 1 op de 4 hierover tevreden is op het vlak van openbare orde en veiligheid. Als reden voor de ontevredenheid wordt genoemd dat de informatie niet voldoet aan de informatiebehoefte.

4.3. Resumé

De gemeenteraad wordt door het college en de burgemeester actief betrokken bij de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving in het fysieke domein en de openbare orde en de veiligheid. Dit gebeurt door toezending van het beleidsplan, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag. Deze stukken worden door de raadsfracties niet geagendeerd. De raad intervenueert vooral op casusniveau door middel van het stellen van (schriftelijke) vragen. Dit gebeurt eveneens zeer beperkt.

Bovenstaande bevindingen staan op gespannen voet met de uitkomsten van de enquête waarin respondenten aangeven dat niet de juiste prioriteiten worden gesteld en dat de raad niet voldoende invloed kan uitoefenen op het toezicht- en

handhavingsbeleid, met name binnen de openbare orde en veiligheid. Tegelijkertijd vindt het merendeel van de respondenten dat de raad zich moet toeleggen op het stellen van kaders en niet teveel stil moet staan bij individuele zaken.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

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

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).

De centrale onderzoeksvraag is:

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

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies samengevat, waarbij de aandachtspunten van de raad specifiek aan bod komen, 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 Etten-Leur is voor het fysieke domein en gedeeltelijk voor openbare orde en veiligheid vastgelegd in VTH-beleid dat geldt vanaf 2018. Het plan is integraal van opzet. Dit beleidsplan volgt op het Integraal handhavingsbeleidsplan 2011-2014. Voor de jaren 2015 en 2017 waren de uitgangspunten uit dit laatstgenoemde beleidsplan van toepassing verklaard

door het college. Dit leidt tot de conclusie dat de gemeente in de jaren 2015 tot en met 2017 niet over een actueel beleidskader beschikte dat door de gemeenteraad vastgesteld was.

Jaarlijks wordt het beleidsplan nader uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma en geëvalueerd in een jaarverslag. De gemeente evalueert jaarlijks de ingezette uren en verrichte activiteiten en vertaalt eventuele afwijkingen of achterstanden door naar het uitvoeringsprogramma. Lessen uit het voorgaande jaar worden op die wijze snel meegenomen naar het nieuwe toezichtjaar. Het is positief voor de robuustheid van de beleidscyclus, de Big-8¹¹, dat het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag gecombineerd zijn in één document.

Het VTH-beleid en de uitvoeringsprogramma's bevatten alle noodzakelijke elementen die de Wabo stelt aan dergelijk toezicht- en handhavingsbeleid, zoals doelstellingen, probleemanalyse, prioriteitenstelling en te hanteren strategieën. In algemene zin is het beleid degelijk en voldoet het aan de geldende kwaliteitscriteria.

Het VTH-beleid staat stil bij gedogen als onderdeel van de sanctiestrategie. Als uitgangspunt is opgenomen dat slechts in uitzonderlijke gevallen gedogen aan de orde mag zijn. Het is niet duidelijk onder welke omstandigheden overgegaan mag worden tot gedogen. Afwegingscriteria hiervoor ontbreken. De facto kan daarmee niet gesproken worden over gedoogbeleid. Het is niet te beoordelen of het beleid voldoet aan de wettelijke eisen, zoals het landelijk gedoogbeleid dat richtlijnen biedt voor de vraag wanneer gedogen toelaatbaar is. Vanwege het tekortschietende gedoogbeleid wordt de eerste norm beoordeeld met een +/-.

Fysieke leefomgeving

Specifiek voor de toezichttaken op het vlak van de fysieke leefomgeving heeft de gemeenteraad op 23 oktober 2017 de wettelijke vereiste Verordening kwaliteit VTH vastgesteld. Daarnaast bestaan enkele specifieke beleidsdocumenten, gericht op bepaalde toezichtthema's.

Openbare orde en veiligheid

Op het vlak van openbare orde en veiligheid beschikt de gemeente over een actueel geldende Kadernota Integrale Veiligheid met een looptijd van 2015 tot en met 2018. Op grond van ervaringen en inzichten van met name uitvoerders (BOA's en politie) zijn enkele uitgangspunten en prioriteiten gesteld. Daarnaast bestaat binnen het veiligheidsdomein een aantal specifieke beleidsplannen, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitvoering van de Drank- en Horecawet en de Opiumwet.

¹¹ De Big-8 is een veelvuldig gebruikt procesmodel dat leidend is voor de kwaliteitscriteria waaraan professionele handhavingsorganisaties aan moeten voldoen.

5.2.2. Doelstellingen en prioriteitsstelling

Algemeen

De ambitie van het gemeentebestuur in het VTH-beleidsplan dat betrekking heeft op beide domeinen is abstract geformuleerd ('bijdragen aan een veilige, leefbare, schone en toegankelijke gemeente'). Deze ambitie is niet toegesneden op de lokale situatie. Dat geldt wel voor de geformuleerde algemene doelstellingen en de doelstellingen per beleidsterrein. Deze volgen uit actuele ontwikkelingen en gemeentespecifieke knelpunten, bijvoorbeeld ten aanzien van asbesthoudende daken. Aan deze doelstellingen zijn acties gekoppeld. Géén van deze doelen is SMART geformuleerd en evenmin is de relatie tussen deze doelstellingen en de centrale ambitie gelegd. De activiteiten zijn wel SMART geformuleerd. De uitgevoerde activiteiten en ingezette uren worden gemonitord en hierover wordt verslag gedaan in de jaarverslagen. De jaarverslagen geven geen inzicht in de mate van doelbereiking, dus de outcome van beleidsuitvoering. De maatschappelijke effecten worden slechts beperkt gemonitord.

Met behulp van een met de door de De6-gemeenten in gezamenlijkheid uitgevoerde risicoanalyse en aangevuld met lokale thema's (couleur locale) zijn de toezichttaken geprioriteerd en gecategoriseerd in vijf categorieën. Deze prioriteiten zijn opgenomen in het beleidsplan. In de uitvoeringsprogramma's komen de prioriteiten terug, maar dit gebeurt niet eenduidig. Het is niet helder hoe de risico's gewogen zijn.

In het VTH-beleid wordt inzichtelijk gemaakt hoe de prioriteiten concreet doorwerken in het uitvoeringsprogramma. Verschillende categorieën prioriteiten kennen een andere toezichtintensiteit of wijze van uitvoering van toezicht (bijvoorbeeld programmatisch tegenover handelen op basis van het piepsysteem).

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat de operationalisering van de beleidsdoelstellingen scherper kan en dat tegelijkertijd de prioriteitsstelling goed geoperationaliseerd is.

Openbare orde en veiligheid

De Kadernota integrale veiligheid bevat één doelstelling, die bovendien niet SMART geformuleerd is. Daarnaast wordt enkele uitgangspunten genoemd die evenmin SMART zijn.

In de Kadernota integrale veiligheid dat specifiek ziet op de zeer breed en niet eenduidig geformuleerde veiligheidsthema's worden twee prioriteiten onderscheiden (hoog en normaal). Het is opmerkelijk dat er slechts twee categorieën prioriteiten bestaan. Als er hoge prioriteiten zijn dan veronderstelt dat dat er ook lage prioriteiten zouden moeten zijn. Daarnaast is de relatie van deze prioriteiten met het VTH-beleid onduidelijk en op sommige punten onlogisch.

In het VTH-beleid heeft de gemeente enkele aanvullende lokale prioriteiten gesteld die alle betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid. Het is onduidelijk hoe deze prioriteiten, zoals afval, zich verhouden tot de prioriteitenmatrix waarin veel gedetailleerder dergelijke taken gerangschikt zijn. Gelet hierop wordt de doorwerking van het beleid in de operationele kaders slecht beoordeeld.

5.2.3. Beoordeling

Normen	Beoordeling Fysiek	Beoordeling OOV
Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.	+/-	+/- ¹²
Het beleid werkt door in de operationele uitvoeringskaders.	+/-	-
De geformuleerde doelen zijn concreet en SMART geformuleerd.	-	-

5.3. Uitvoering en organisatie

5.3.1. Organisatie

Bestuurlijk is toezicht en handhaving bij meerdere portefeuillehouders ondergebracht, die elk voor een deelgebied verantwoordelijk zijn. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn de taken ondergebracht bij twee afdelingen, die onderling nauw samenwerken. Voor het toezicht binnen de fysieke leefomgeving zijn ruim 6000 uren beschikbaar. Voor toezicht binnen de openbare orde en veiligheid, met name de openbare ruimte, is dit bijna 8500 uren. Over het algemeen heerst tevredenheid over de beschikbare capaciteit, alhoewel de BOA's hierover kritisch zijn. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de beschikbare capaciteit ontoereikend is om aan hoge prioriteiten daadwerkelijk meer aandacht te schenken of om de gestelde doelen te halen. Wel moet opgemerkt worden dat binnen de openbare orde en veiligheid veel tijd opgaat aan klachten en meldingen, die op zichzelf een hoge prioriteit hebben. Wanneer echter gekeken wordt naar de thema's waarop deze signalen zien (met name afval), valt op dat dit geen prioritaire thema's voor de gemeente zelf zijn.

5.3.2. Uitvoering

Bij beide domeinen is er geen inzage in de maatschappelijke effecten van uitgevoerde toezichts- en handhavingsacties. Dit heeft mede te maken met de wijze waarop in het beleid de doelen en beoogde effecten geformuleerd zijn. Ingezette uren (input) en opgelegde boetes (output) worden gedetailleerd gemonitord. Er

¹² Voor OOV gelden geen wettelijke kwaliteitscriteria. Bij de toetsing aan de criteria is bezien in hoeverre de beleidscyclus voldoet aan het Big 8-model.

bestaat onvoldoende inzicht of de gehanteerde aanpak daadwerkelijk vruchten afwerpt.

Met verschillende partners werkt de gemeente samen, met name de OMWB, de politie, de regionale brandweer en het RIEC. Er worden hierbij onder andere gezamenlijke toezichtacties uitgevoerd. Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking met de politie goed verloopt. Met de OMWB verloopt de samenwerking moeizaam en er bestaat volgens zowel de gemeente als de OMWB ruimte voor verbetering. Tijdens de gesprekken genoemde knelpunten zijn de informatievoorziening, de kwaliteit van producten en de wijze van benadering. Dit zijn ervaringen van betrokkenen; in het kader van dit onderzoek is niet vastgesteld in hoeverre daadwerkelijk sprake is van deze knelpunten.

Bij beide domeinen krijgen, zowel op papier als in de praktijk, wijkgericht en integraal werken aandacht. Ook preventie is belangrijk.

Fysieke leefomgeving

Binnen het fysieke domein is gebleken dat de gestelde (extra) hoge prioriteiten daadwerkelijk extra aandacht krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van programmatische of thematische acties, meer uren of frequentere controles. Indien een overtreding geconstateerd wordt, wordt in beginsel geprobeerd om deze overtreding weg te nemen door een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de overtreder. Tegelijkertijd wordt niet teruggeschrokken om daadwerkelijk sancties in te zetten.

Openbare orde en veiligheid

Kleine ergernissen, in verschillende verschijningsvormen, zijn – mede vanwege de meldingen die hierover binnenkomen – speerpunt binnen de gemeente. Uitgevoerde toezichtactiviteiten leiden regelmatig tot sanctionering. Vanwege het karakter van dit toezicht wordt hierbij vaak gelijk overgegaan tot sanctionering en niet eerst het gesprek aangegaan, bijvoorbeeld in geval van fout parkeren. Wel wordt samen met de buurt aandacht besteed aan preventie, bijvoorbeeld met stickeracties op verkeerd geplaatste afvalcontainers, en de-escalatie van het (buur)conflict door de inzet van buurt-bemiddeling. In geval van criminele of ondermijnende activiteiten wordt wel gelijk stevig opgetreden, ook indien wel mogelijkheden zouden bestaan om een informele aanpak te hanteren.

5.3.3. Beoordeling

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. ¹³	+/-	+

5.3.4. Handhavingscultuur

De handhavingscultuur in de gemeente Etten-Leur is als volgt te kenschetsen. Ondanks het grote beslag dat meldingen en andere signalen van derden op de capaciteit leggen, met name binnen het veiligheidsdomein, bestaat wel ruimte om programmatisch en thematisch te handhaven. Binnen het fysieke domein is voor de programmatische aanpak meer ruimte beschikbaar, maar dit is inherent aan dit type toezicht.

Gebleken is dat de gemeente (zowel de ambtelijke organisatie als het bestuur) de voorkeur heeft om met de overtreder eerst het gesprek aan te gaan en op deze wijze te zoeken naar een oplossing. De verantwoordelijkheid om de overtreding weg te nemen wordt bij de overtreder gelegd, maar deze wordt hierbij ondersteund door de gemeente die een meedenkende rol vervult. Indien de overtreder de overtreding niet uit eigen beweging wegneemt, dan gaat het bestuur over tot de inzet van formele instrumenten en wordt doorgepakt. Deze aanpak draagt het risico van vertraging in zich, maar in dit onderzoek is gebleken dat de bestudeerde handhavingstrajecten relatief snel verlopen. Bij zware overtredingen binnen het veiligheidsdomein, met name als het gaat om de Opiumwet, wordt gelijk stevig doorgepakt. Geconstateerd is dat de gemeente nauwelijks met gedoogbeschikkingen overtredingen gedooft.

Gelet op het bovenstaande kan de handhavingscultuur in beide domeinen getypeerd worden als een cultuur van doorpakken, waarbij door de gemeente programmatisch gehandhaafd wordt. Deze kenmerken vormen een belangrijke aanwijzing dat de effectiviteit van toezicht en handhaving groot is, in die zin dat op de belangrijkste risico's actief toegezien wordt en dat geconstateerde overtredingen niet langdurig blijven voortduren.

¹³ Aangepast van - naar +/- naar aanleiding van de bestuurlijke reactie.

Dit wordt samengevat in onderstaande schema:

	Cultuur van doorpakken	Cultuur van niet doorpakken
Handhaving ad hoc	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
Handhaving programmatisch	Effectiviteit groot	Effectiviteit redelijk

5.4. Sturing door de raad

Ondanks dat de gemeenteraad door het college en de burgemeester in staat gesteld wordt om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen in het kader van toezicht en handhaving, krijgen deze rollen in de praktijk nauwelijks invulling. De documenten die aan de raad ter kennisgeving worden aangeboden, namelijk het VTH-beleidsplan, de uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen, worden door de raad niet geagendeerd en niet inhoudelijk besproken. Wel worden door raadsleden af en toe concrete casussen aangedragen, waarin het gemeentebestuur opgeroepen wordt af te wijken van het geldende beleid.

Dit leidt tot de conclusie dat de raad onvoldoende zijn sturingsmogelijkheden benut en inhoudelijke kaders stelt, terwijl bij de raad – zo blijkt uit de enquête en ook door het aandragen van concrete casussen – wel wensen en voorkeuren bestaan ten aanzien van toezicht- en handhavingsbeleid. Terwijl een aanzienlijk deel van de respondenten aangeeft dat niet de juiste prioriteiten worden gesteld, is geen actie ondernomen om deze prioriteiten bij te stellen, bijvoorbeeld in het kader van de bespreking van het beleidsplan. Dat de raad onvoldoende invloed kan uitoefenen op het toezicht- en handhavingsbeleid, zoals door enkele respondenten gesteld, blijkt niet uit het onderzoek. Voor zover bekend zijn er geen pogingen vanuit de raad geweest om het beleid te beïnvloeden.

Tevens komt naar voren dat de raad, vooral binnen het veiligheidsdomein, kritisch is op de informatievoorziening door het gemeentebestuur. Het is echter niet gebleken dat de raad aan het college of de burgemeester aangeeft welke informatie hij verlangt om haar rollen (beter) in te vullen. Door de burgemeester worden verdiepingssessies georganiseerd, mede om beter aan de informatiebehoefte van de raad te voldoen.

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

Gebleden is dat de gemeente zich aan het voorbereiden is op de Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden. De verwachting is dat de veranderingen van deze wet voor de uitvoering beperkt zijn, met name omdat de gemeente al beoogt te handelen in de geest van deze wet. Beleidsmatig wordt samengewerkt met de De6-gemeenten om een gezamenlijke koers uit te zetten en de vereiste documenten op te stellen. Tevens wordt nagegaan wat de Omgevingswet in de praktijk voor de organisatie betekent en welke maatregelen hiertoe benodigd zijn.

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. Maak de geformuleerde doelstellingen SMART.
Toelichting: de doelstellingen dienen inzicht te geven in wat de gemeente concreet binnen welke termijn wil bereiken met de in te zetten middelen op het gebied van toezicht en handhaving. In de uitvoeringsprogramma's zou deze concretiseringsslag gemaakt kunnen worden. Aan de hand van prestatie-indicatoren kan gemonitord worden in hoeverre deze doelstellingen worden behaald en in hoeverre het beleid leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten. In het jaarverslag dient hierover verslag gelegd te worden.
2. Maak als raad daadwerkelijk gebruik van de tot haar beschikking staande sturings- en controle mogelijkheden. Indien daartoe aanleiding bestaat, geef als raad richting het college en de burgemeester aan welke aanvullende informatie nodig is om beter te kunnen kaderstellen/sturen en controleren.

Toelichting: de raad stelt op dit moment geen inhoudelijke kaders, terwijl wel wensen en voorkeuren bestaan ten aanzien van het toezicht- en handhavingsbeleid. Bovendien controleert de raad niet de uitvoering van het beleid. Het college en de burgemeester voorzien de raad op dit moment in haar informatiebehoefte door toezending van het beleid, uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. Indien deze informatie niet tegemoetkomt aan de behoefte van de raad, zou de raad aan moeten geven welke informatie zij nog meer verwacht.

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. Stel een gedoogbeleid op en laat dit vaststellen door de raad.

Toelichting: het gedoogbeleid biedt geen inzicht in welke concrete gevallen gedogen toelaatbaar is. Hiertoe zouden concrete richtsnoeren opgesteld moeten worden.

5. Bezie met de OMWB welke acties nodig zijn om tot een betere samenwerkingsrelatie te komen.

Toelichting: door gesprekspartners zijn knel- en verbeterpunten in de samenwerkingsrelatie aangedragen. Het verdient aanbeveling de knelpunten te inventariseren en verbeteracties

6. Reactie College op conceptrapport

Op 1 oktober 2018 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 21 november 2018. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Beste heer Clayden,

Op 1 oktober stuurde u ons de conceptrapportage van het rekenkameronderzoek "Toezicht en Handhaving". Ook stuurde u een samenvatting op de ambtelijke reactie Nota van bevindingen.

We willen u op de eerste plaats complimenteren met en bedanken voor het gedegen werk dat u heeft verricht.

Hieronder vindt u onze reactie.

Algemeen

5.2.1 Beleidscyclus

Bij de conclusies en aanbevelingen geeft u onder 5.2 Beleid (blz. 38) aan dat het VTH-beleid en de uitvoeringsprogramma's alle noodzakelijke elementen bevatten die de Wabo stelt aan dergelijk toezicht- en handhavingsbeleid, zoals doelstellingen, probleemanalyse, prioriteitenstelling en te hanteren strategieën. In algemene zin acht u het beleid degelijk en voldoet het aan de geldende kwaliteitscriteria.

Gelet op deze bevindingen constateren wij dat dit onderdeel dus groen is. In de bijbehorende tabel op bladzijde 40 is dit onderdeel echter oranje gekleurd. Dit geeft ons inziens een vertekend beeld. Hiermee kan onze gemeenteraad ook een verkeerd beeld krijgen.

Graag zouden wij daarom een meer zuivere afspiegeling in de gekleurde schema's krijgen die meer recht doet aan de werkelijke situatie.

Gedoogbeleid

U geeft verder aan dat u voor wat betreft het onderdeel gedogen niet kunt beoordelen of het beleid voldoet aan de wettelijke eisen, zoals het landelijk gedoogbeleid dat richtlijnen biedt voor de vraag wanneer gedogen toelaatbaar is. Aangegeven dient te worden onder welke omstandigheden overgegaan mag worden tot gedogen.

Op grond van het tekortschietende gedoogbeleid heeft u de norm dat het beleid moet voldoen aan wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria als +/- beoordeeld. Het betreft hier echter een klein onderdeel waarbij het gaat om een kleine toevoeging. Uitgangspunt is dat in principe niet gedoogd wordt, maar slechts in uitzonderlijke gevallen. In die uitzonderlijke, specifieke gevallen vindt een afzonderlijke beoordeling plaats.

Wij zullen ons VTH beleid op het onderdeel gedogen nog aanvullen.

Naar onze mening geeft de visuele beoordeling +/- in paragraaf 5.2.3 geen goed beeld van de daarover door u opgenomen tekst in de rapportage. Wij zien hier graag een nuancering in aangebracht worden die recht doet aan de realiteit.

5.2.2 Doelstelling en prioriteitstelling

U geeft aan dat de in het beleidsplan opgenomen prioriteiten niet eenduidig terugkomen in de uitvoeringsprogramma's. Het is niet helder hoe de risico's gewogen zijn. U concludeert dat de operationalisering van de beleidsdoelstellingen scherper kan en dat tegelijkertijd de prioriteitstelling goed geoperationaliseerd is.

Bij de verdere ontwikkeling van ons regionale VTH beleid en daarop aansluitend het regionale VTH programma zullen wij dit meenemen.

5.3.3 Beoordeling

In de overzichten op bladzijde 42 wordt een aantal keer een rode kleur met een minteken vermeld. Dit terwijl in de tekstuele beschrijving in uw rapportage het neigt naar groen en een plusteken. Voorbeeld hiervan is op bladzijde 41 de integrale afstemming en samenwerking met partners. In de tekst geeft u aan dat wij een integrale aanpak hebben en afstemmen met alle betrokken partners (in- en extern). Wij denken dat dit komt door de afstemming met de Omgevingsdienst die nog niet naar behoren loopt, maar wel verder verbetert. Er wordt echter wel integraal samengewerkt.

Als onze interpretatie juist is, achten wij dit een vertekende weergave van de werkelijke situatie. Hiermee kan onze gemeenteraad ook een verkeerd beeld krijgen.

Graag zouden wij daarom een meer zuivere afspiegeling in de gekleurde schema's krijgen die meer recht doet aan de werkelijke situatie.

Opmerkingen op de aanbevelingen

1. Maak de geformuleerde doelstellingen SMART

In de ambtelijke reactie hebben wij aangegeven dat ons oude handhavingsbeleidsplan doelstellingen bevat die minder SMART zijn. In ons nieuwe VTH beleidsplan is dit naar onze mening niet het geval. U geeft in uw reactie hierop aan dat het al dan niet SMART zijn van opgenomen doelstellingen een interpretatiekwestie is. Daarom heeft u de rapportage en de conclusies en aanbevelingen ongewijzigd gelaten.

Wij zijn hier een andere mening toegedaan. Het oude handhavingsbeleidsplan (dat ook onderdeel van uw onderzoek uitmaakt) bevatte inderdaad nog doelstellingen die minder SMART zijn. In ons nieuwe beleidsplan hebben wij hier echter specifiek naar gekeken. Hierbij hebben wij ook afstemming gezocht met de wettelijke toezichthouder, het Interbestuurlijk toezicht van de provincie Noord-Brabant. Zij zijn zeer te spreken over het nieuwe beleidsplan en zien het als een voorbeeld voor andere gemeenten. Dit wordt door hen ook zo uitgedragen.

Bij het evalueren van het VTH beleid (wordt meegenomen bij het op te stellen VTH jaarverslag) zullen wij uw aanbeveling meenemen om te zien waar nog verdere verbetering mogelijk is.

2. Maak als raad daadwerkelijk gebruik van de tot haar beschikking staande sturings- controlemogelijkheden

Van deze aanbevelingen hebben wij kennisgenomen. Het is verder aan de gemeenteraad om deze aanbeveling op te pakken.

3. *Geef in de jaarverslagen inzage in de mate van doelbereiking*

Zoals aangegeven is het VTH beleidsplan in regionaal verband tot stand gekomen. De komende tijd benutten wij om zaken verder te verfijnen en het plan en de daaruit voortvloeiende programma's en verslagen te verbeteren. Deze aanbeveling nemen wij daarin mee.

4. *Stel een gedoogbeleid op en laat dit vaststellen door de raad*

Onder het kopje Algemeen zijn we hier al op in gegaan. Deze aanbeveling pakken wij op.

5. *Verbeter de samenwerkingsrelatie met de OMWB*

De samenwerking met de OMWB is een punt dat al bij ons in beeld is en waar wij ook in investeren. De laatste tijd heeft al een verdere verbetering plaatsgehad. De contacten zijn goed en met elkaar proberen we de processen en werkwijzen steeds te verbeteren en goed op elkaar af te stemmen.

Wij menen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uw definitieve rapport tegemoet.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,

dhr. C.M. Martens,
gemeentesecretaris

Mw. M.W.M. de Vries,
burgemeester

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 Etten-Leur 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.

Wij hebben met instemming de bestuurlijke reactie van het college ontvangen. Het college complimenteert de Rekenkamer voor het gedegen werk en neemt de aanbevelingen over. De Rekenkamer is positief over de wijze waarop Etten-Leur met dit rapport omgaat. Het getuigt van kracht om voortdurend te blijven leren en verbeteren.

Dat neemt niet weg dat het college in de bestuurlijke reactie aangeeft zich niet te kunnen vinden in een aantal van de gegeven oordelen. Hieronder zal de Rekenkamer reageren op uw opmerkingen en verhelderen waarom zij deze oordelen desondanks wenst te handhaven en waar nodig te nuanceren.

Het college kan zich niet vinden in het oordeel 'oranje' bij de norm 'Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.' Terecht verwijst het college naar de bevindingen van de Rekenkamer waaruit naar voren komt dat het VTH-beleid degelijk is en voldoet aan de geldende kwaliteitscriteria. Bij het beoordelen van deze norm heeft de Rekenkamer echter tevens het gedoogbeleid betrokken. Naar het oordeel van de Rekenkamer voldoet het geldende gedoogbeleid niet aan de gestelde norm, wat overigens onderschreven wordt door het college. De (enkele) vaststelling dat het gedoogbeleid tekortschiet maakt dat deze norm met een +/- beoordeeld is. Dit is expliciet in de tekst aangegeven: 'Vanwege het tekortschietende gedoogbeleid wordt de eerste norm beoordeeld met een +/-.' De Rekenkamer heeft met deze beoordeling niet willen afdingen op de kwaliteit van het VTH-beleid in brede zin. Zij verwijst hiervoor ook naar Bijlage 5 Vergelijkende analyse van het rapport, waarin de totstandkoming van het toezicht- en handhavingbeleid

in de gemeente Etten-Leur tot 'best practice' wordt bestempeld. De Rekenkamer hoopt dat met deze verheldering recht gedaan wordt aan de realiteit en dat de gemeenteraad een juist beeld krijgt van de kwaliteit van het handhavingsbeleid. Zij ziet echter geen noodzaak om de beoordelingen aan te passen.

Verder maakt het college een opmerking bij de beoordeling van de integrale afstemming en samenwerking met partners, waaronder de Omgevingsdienst. De norm 'De samenwerking met andere handhavingspartners verloopt adequaat' is voor het fysieke domein met een - beoordeling (rood) beoordeeld. U vindt dat met deze beoordeling een verkeerd beeld wordt geschetst. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de samenwerking met de OMWB moeizaam verloopt en dat er volgens zowel de gemeente als de OMWB ruimte bestaat voor verbetering. Dit beeld wordt door het college herkend in de bestuurlijke reactie, waarin gesteld wordt dat de afstemming met de OMWB nog niet naar behoren verloopt. Dit gezegd hebbende is de Rekenkamer het met het college eens dat – ondanks genoemde tekortkomingen – een rode beoordeling te negatief is. De Rekenkamer acht een +/- beoordeling (oranje) meer recht doen aan de werkelijke situatie.

Ten aanzien van de aanbevelingen constateert de rekenkamer dat het college de aanbevelingen, voor zover ze tot het college gericht zijn, overneemt. Het college plaatst een kanttekening bij aanbeveling 1. De rekenkamer is van oordeel dat de in de rapportage aangehaalde voorbeelden voldoende aantonen dat de doelstellingen, ook in het nieuwe VTH-beleidsplan, niet altijd SMART te noemen zijn. De rekenkamer acht verbetering mogelijk, waardoor de Big 8-cyclus en daarnaast de positie van de raad op dit onderwerp versterkt kunnen worden. Zij is dan ook verheugd dat uw college aanbeveling 1 mee wil nemen bij het evalueren van het VTH-beleid.

Tot besluit: de Rekenkamer is in algemene zin zeer te spreken over het toezichtbeleid en de uitvoering daarvan in Etten-Leur. Tegelijkertijd ziet zij op enkele punten ruimte voor verbetering. De Rekenkamer wenst Etten-Leur veel succes toe met het uitvoeren van de aanbevelingen en het verder 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:

- VTH-beleid gemeente Etten-Leur
- Integraal handhavingsbeleidsplan
- Documenten omtrent bezwaarschriftenprocedure van de gemeente Etten-Leur tegen OMWB inzake eindafrekening 2016
- Mandaatbesluit OMWB
- Koersdocument implementatie Omgevingswet, inclusief raadsvoorstel
- Kadernota Integrale Veiligheid 2015–2018
- Preventie- en handhavingsplan alcohol 2014 – 2018
- Uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen 2016, 2017, 2018

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 27 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 acht raadsleden

ingevuld, waarmee de respons op 48% is uitgekomen. Met uitzondering van één van acht partijen heeft minimaal één fractielid de enquête ingevuld. De resultaten van de enquête zijn redelijk 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 bezighouden dan anderen. Om op de bevindingen van de enquête te reflecteren is een gesprek met de griffier gevoerd.

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 acht respondenten hebben vier aangegeven op de hoogte te zijn van het fysieke domein en vier 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 - Vergelijkende analyse

Inleiding

Dit hoofdstuk vergelijkt de stand van toezicht en handhaving in de gemeente Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg, zowel met elkaar als met andere Nederlandse gemeenten. Voor het landelijk beeld wordt gebruik gemaakt van het in 2016 uitgevoerde onderzoek *Toezicht en handhaving door gemeenten*¹⁴. Deze vergelijking vindt thematisch plaats. Paragraaf 1.2 gaat in op het toezicht- en handhavingsbeleid, paragraaf 1.3 op de uitvoering van het beleid en paragraaf 1.4 op de sturing door de raad.

Naast de vergelijking ('hoe staan 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 handvaten voor het implementeren van de aanbevelingen uit hoofdstuk 5.

Beleid

Vergelijking

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

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

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

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

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

¹⁴ 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.

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 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

Gedooigbeleid

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 gedooigbeleid, waarin opgenomen is wanneer gedogen aan de orde kan zijn. De gemeente Etten-Leur kan hiervan gebruik maken bij het opstellen van een eigen gedooigbeleid.

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:

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

Het grootste deel van de capaciteit gebruiken gemeenten voor prioritaire thema's en 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 gelijkens 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.