

Toezicht en handhaving gemeente Geertruidenberg

Eindrapportage

november 2018

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

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 Geertruidenberg.....	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	14
2.3.1.	Inleiding.....	14
2.3.2.	Beschrijving	14
2.4.	Gedogen	16
2.4.1.	Inleiding.....	16
2.4.2.	Beschrijving	17
2.5.	Organisatie en uitvoering	18
2.5.1.	Inleiding.....	18
2.5.2.	Organisatorische inbedding.....	18
2.5.3.	Uitvoering.....	22
2.6.	Handhavingscultuur.....	24
2.6.1.	Inleiding.....	24
2.6.2.	Beschrijving	24
2.7.	Omgevingswet	25
2.7.1.	Inleiding.....	25
2.7.2.	Stand van zaken gemeente Geertruidenberg	26
2.8.	Resumé	26
3.	Openbare orde en veiligheid	29
3.1.	Inleiding	29
3.2.	Beleidscyclus	29
3.2.1.	Inleiding.....	29
3.2.2.	Beschrijving	29
3.3.	Prioriteiten	32
3.3.1.	Inleiding.....	32
3.3.2.	Beschrijving	32
3.4.	Organisatie en uitvoering	34
3.4.1.	Inleiding.....	34
3.4.2.	Organisatie.....	35
3.4.3.	Uitvoering.....	36
3.5.	Handhavingscultuur.....	38
3.5.1.	Inleiding.....	38
3.5.2.	Beschrijving	38

3.6.	Resumé	39
4.	Sturing door de raad	41
4.1.	Inleiding	41
4.2.	Sturing door de raad	41
4.3.	Resumé	43
5.	Conclusies en aanbevelingen	44
5.1.	Inleiding	44
5.2.	Beleid	44
5.2.1.	Beleidscyclus	44
5.2.2.	Doelstellingen en prioriteitsstelling.....	46
5.2.3.	Beoordeling	47
5.3.	Uitvoering en organisatie	48
5.3.1.	Organisatie	48
5.3.2.	Uitvoering	48
5.3.3.	Beoordeling	49
5.3.4.	Handhavingscultuur	49
5.4.	Sturing door de raad	50
5.5.	Omgevingswet	51
5.6.	Aanbevelingen	52
6.	Reactie College op conceptrapport	54
7.	Nawoord	57
	Bijlage 1 – Deelvragen	59
	Bijlage 2 – Onderzoeksmethoden	60
	Bijlage 3 – Risicoanalyse	62
	Bijlage 4 – Beschrijving specifiek beleid	63
	Bijlage 5 – Vergelijkende analyse	66

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

1.2. Afbakening en begrippen

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

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

1.3. Overkoepelende onderzoeksvraag en –thema's

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

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Geertruidenberg, 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 Geertruidenberg

Om het onderzoek goed te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad van Geertruidenberg, 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:

- Effectiviteit van het beleid
- Samenwerking met andere handhavingsorganisaties
- Ondernijning en criminaliteit
- Omgevingswet en milieu
- Gedoogbeleid
- Capaciteit

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. ▪ 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 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.
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 handhavingsorganisaties die in het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (hierna: Mor) opgenomen staan. Uitgangspunt hierbij is dat door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen een adequaat niveau van toezicht en handhaving wordt bereikt. Deze processtappen in de Big-8 zijn weergegeven in onderstaande figuur:



Daarnaast wordt een karakterisering van de heersende handhavingscultuur in de gemeente Geertruidenberg gegeven. Eerder onderzoek leert dat vier soorten handhavingsculturen mogelijk zijn, waarbij de tegenstellingen ad hoc versus programatisch handhaven en doorpakken versus niet doorpakken van belang zijn. 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 Geertruidenberg 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 wordt ook de komst van de Omgevingswet en de voorbereidingen die daartoe in de gemeente Geertruidenberg op beleidsmatig en uitvoeringsniveau worden getroffen aan de orde gesteld. In hoofdstuk 3 staan het beleid en de uitvoering hiervan in het veiligheidsdomein centraal. Hoofdstuk 4 gaat in op de sturing door de raad. Hoofdstuk 5 ten slotte bevat de conclusies en aanbevelingen.

2. Fysieke domein

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid dat de gemeente Geertruidenberg 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 beschrijft 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

Het *Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan 2017-2021* (hierna: het beleidsplan) bevat het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de gemeente Geertruidenberg. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). In het beleidsplan wordt aangegeven dat het van toepassing is op het domein van de fysieke leefomgeving. Hieronder worden naast de VTH-taken voortvloeiend uit de Wabo, ook enkele taken verstaan die voortkomen uit bijzondere wetten, zoals de APV en de Drank- en Horecawet. Het beleidsplan heeft dus ook raakvlakken met het veiligheidsdomein.

In juni 2017 is het beleidsplan door het college en de raad vastgesteld. Het beleidsplan vervangt de Integrale handhavingsnota '*Zichtbaarder Handhaven 2010-2014*', die invulling gaf aan het Bor, waarin werd voorgeschreven dat handhavingsbeleid moet worden vastgesteld. Door de invoering van de landelijke kwaliteitscriteria worden er ook eisen gesteld aan de beleidsvorming op het gebied van vergunningverlening, waarbij een sluitende beleidscyclus wordt vereist. Om tegemoet te komen aan deze eisen is het huidige beleidsplan vastgesteld, waarmee het handhavingsbeleid is geactualiseerd en verbreed naar vergunningverleningstaken.¹

Het beleidsplan volgt de beleidscyclus van het Big 8-model en de kwaliteitseisen en de procescriteria zoals die zijn uitgewerkt in het Bor. De gemeente heeft in een werkgroep, samen met 17 andere gemeenten, de provincie en de omgevingsdiensten, een Brabantbrede Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht opgesteld. Deze verordening is vastgesteld door de gemeenteraad van Geertruidenberg op 30 juni 2016 en moet de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken in het kader van de Wabo waarborgen. Hiermee wordt voldaan aan de eisen die ingevolge artikel 5.4 en 5.5. van de Wabo worden gesteld aan de uitvoering van toezicht en handhaving.

Elk jaar wordt het toezicht- en handhavingsbeleid uitgewerkt in een *VTH uitvoeringsprogramma*. Voor 2018 is ook een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Het uitvoeringsprogramma wordt door het college vastgesteld en wordt ter kennisname aangeboden aan de raad. Op basis van het beleidsplan is in het uitvoeringsprogramma uitgewerkt welke capaciteit en instrumenten zullen worden ingezet. Uit het uitvoeringsprogramma blijkt dat de gemeente Geertruidenberg beschikt over onvoldoende capaciteit (zie paragraaf 2.5). De doelen en speerpunten uit het beleidsplan worden in het uitvoeringsprogramma vertaald in concrete acties per taakveld, welke worden gekoppeld aan de benodigde en beschikbare capaciteit. Het college wil hiermee een goede programmatische en integrale invulling geven aan de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken waarbij mensen en middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet.²

Het uitvoeringsprogramma zou jaarlijks moeten worden geëvalueerd. Dit gebeurt nog niet in de praktijk. In het handhavingsjaarverslag dienen de handhavingsinspanningen van het afgelopen jaar, het wel en niet bereiken van de gestelde doelen, de uitvoering van de activiteiten, de borging van middelen en de nakoming van de gemaakte afspraken te worden beschreven. Het jaarverslag gaat ter kennisname naar de raad.

De gemeente Geertruidenberg beschikt over sanctiebeleid. Hiermee wil de gemeente voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria voor de professionalisering van de handhaving.³ Het sanctiebeleid is op 26 september 2013 vastgesteld door de raad. Het beleidsdocument bevat voor de taakvelden milieu, brandweer, ruimtelijke

¹ Beleidsplan, p. 3.

² Uitvoeringsprogramma 2018, p. 4.

³ Sanctiebeleid, p. 4.

ordening (bouwen en wonen) en APV en bijzondere wetten sanctiebeleid. Er zijn in het sanctiebeleid vier categorieën onderscheiden met een verschillende sanctiezwaarte van de overtreding. Voor de taakvelden is per categorie uitgewerkt welke sanctie van toepassing is.

Het sanctiebeleid vormt een beslissingsondersteunend model, wat betekent dat het sanctiebeleid volgens de gemeente:

“de handhaver stuurt in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop in principe op een overtreding gereageerd moet worden.”⁴

Op deze manier kan elke handhaver dezelfde stappen doorlopen en ontstaat er meer uniformiteit in de besluitvorming (gemotiveerd afwijken blijft echter toegestaan).

Visie en doelstellingen

In het beleidsplan wordt ingegaan op de visie en de doelstellingen van de gemeenten ten aanzien van toezicht en handhaving. De gemeente hanteert de volgende algemene visie:

“wij tonen persoonlijk leiderschap en hebben passie voor ons werk. Wij zijn een lerende organisatie en krijgen ruimte om onze talenten verder te ontwikkelen. Een resultaatgerichte samenwerking is voor ons vanzelfsprekend. Wij beheersen onze processen en richten die ‘lean’ in.”⁵

Vertaald naar de VTH-taken betekent deze visie dat wordt gestreefd naar:

“een sociaal en fysiek veilig Geertruidenberg voor inwoners en ondernemers, wat betekent dat de komende jaren ingezet wordt op het verbeteren van de veiligheid, het veiligheidsgevoel, de integrale aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en het beperken van overlast.”⁶

Bovenstaande visie moet blijkens het beleidsplan worden bereikt door een aantal doelstellingen te realiseren. Het beleidsplan onderscheidt ‘algemene doelstellingen’ en ‘kwaliteitsdoelstellingen’. Het overkoepelende doel op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De volgende drie algemene doelstellingen zijn in het beleidsplan opgenomen:⁷

- Transparante bestuurscultuur
- Resultaatgerichte samenwerking
- Vergunningverlening en handhavingprocessen zijn ‘lean’ ingericht

⁴ Sanctiebeleid, p. 6.

⁵ Beleidsplan, p. 11.

⁶ Beleidsplan, p. 11.

⁷ Beleidsplan, p. 12-13.

Behalve de algemene doelstellingen zijn ook kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd, die zijn gebaseerd op de doelstellingen uit de Verordening Kwaliteitscriteria VTH:⁸

- Vraaggerichte dienstverlening
- Hoogwaardige uitvoeringskwaliteit
- Inzichtelijke financiën

Bij elke doelstelling wordt tevens aangegeven welke activiteiten zullen worden ondernomen om het betreffende doel te bereiken. Ter illustratie zijn hieronder de activiteiten opgenomen die moeten bijdragen aan het doel van het 'lean' inrichten van handhavingprocessen (en vergunningverlening):⁹

- Afronden procesbeschrijvingen ten aanzien van de handhavingprocessen eind 2018.
- In kaart brengen huidige situatie en verbeterpunten formuleren ter verbetering van het proces en deze LEAN inrichten medio 2018.
- Verder toepassen van de Big 8 op de processen, onder meer monitoren, evalueren en rapporteren.
- Herijken van reeds opgestelde 'overzichtsschema Big 8' (actualiseren), zoals toewijzen verantwoordelijkheden en benoemen terugkerende oplevermomenten van beleid, uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen en opnemen als bijlage in VTH-beleidsplan.

De realisatie van de geformuleerde doelstellingen dient te worden gemonitord aan de hand van verschillende indicatoren. Hieronder zijn alleen de indicatoren opgenomen voor zover ze betrekking hebben op toezicht en handhaving:¹⁰

- Percentage van de reguliere bouwcontroles naar aanleiding van een vergunning voor bouwen waarin één of meerdere regels ten aanzien van constructieve veiligheid, brandveiligheid of bestemmingsplan wordt overtreden;
- Waardering door burgers van het woon-, leef- en bedrijfsklimaat;
- Percentage overtredingen bij controles;
- Aantal bezwaar- en beroepszaken;
- Percentage van de bezwaar- en beroepschriften dat ongegrond is;
- Dekkingspercentage van de leges (kostendekkendheid).

De indicatoren moeten worden gemeten en gepubliceerd door middel van het jaarverslag, controle door medewerkers (4-ogen principe), klanttevredenheidsonderzoek, analyse van de vergunningen, audits en andere meetgegevens (bijvoorbeeld het kwaliteitshandvest gemeente Geertruidenberg). Bij de monitoring worden drie richtlijnen gevolgd:

⁸ Beleidsplan, p. 14-15.

⁹ Beleidsplan, p. 13.

¹⁰ Beleidsplan, p. 15. In de opsomming zijn enkel de indicatoren opgenomen voorzover ze betrekking hebben op toezicht en handhaving. Indicatoren ten aanzien van vergunningverlening zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

- niet voor elke indicator hoeft een 100% controle plaats te vinden (een steekproef is voldoende);
- alle indicatoren worden gescoord in hetzelfde kalenderjaar;
- aantallen worden niet middels steekproef vastgesteld maar worden volledig in kaart gebracht.

De visie en de overkoepelende doelstelling zijn abstract geformuleerd. Deze visie en doelstelling zijn nader geconcretiseerd aan de hand van zes algemene- en kwaliteitsdoelstellingen met bijbehorende activiteiten. Deze doelstellingen zijn voornamelijk procesmatig en organisatorisch van aard en niet zozeer beleidsinhoudelijk. De meeste doelstellingen zijn beperkt SMART geformuleerd. Wel zijn de meeste activiteiten die zijn gekoppeld aan de doelstellingen SMART geformuleerd. De relatie tussen de indicatoren en de geformuleerde doelstellingen is de onderzoekers niet helemaal duidelijk. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle indicatoren volledig en structureel worden gemonitord.

In het uitvoeringsprogramma wordt per beleidsveld (zoals bouwen, brandveilig gebruik van bouwwerken, milieu en ruimtelijke ordening) aangegeven welke doelstelling uit het beleidsplan wordt nagestreefd en tot welk resultaat dit moet leiden. Ter illustratie wordt hieronder bij een aantal beleidsvelden de betreffende doelstelling weergegeven:

- *Bouwen*: waarborgen van een veilige en gezonde bebouwde omgeving;
- *Brandveilig gebruik van bouwwerken*: kwalitatief juiste toezicht en handhaving uitvoeren zodat de gewenste gebruiksveiligheid wordt gerealiseerd en in stand gehouden;
- *Milieu*: het bevorderen van naleving van de gestelde voorschriften door middel van controles;
- *Ruimtelijke ordening*: de handhaving van de ruimtelijke regelgeving op een adequaat niveau brengen zodat alle geconstateerde afwijkingen van het bestemmingsplan zo snel mogelijk aangepakt worden.

De hierboven opgesomde doelstellingen laten zien dat deze algemeen geformuleerd zijn. Bij enkele beleidsvelden wordt in het uitvoeringsprogramma ook aangegeven welke activiteiten worden ondernomen ten behoeve van het realiseren van de betreffende doelstelling. Per activiteit is het aantal benodigde uren en de beschikbare capaciteit weergegeven (zie paragraaf 2.5).

Het beleidsplan gaat in op verschillende actuele landelijke ontwikkelingen zoals de Omgevingswet, Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en vergunningsvrij bouwen. Tevens worden enkele lokale ontwikkelingen benoemd, zoals ondermijning en het overdragen van het milieutoezicht aan de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (hierna: de OMWB).

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

Risicoanalyse

In het beleidsplan wordt ingegaan op de prioriteitstelling ten aanzien van vergunningverlening en handhaving. De huidige prioriteitstelling stamt uit 2009 en is daarmee niet actueel.¹¹ Bij de prioriteitstelling is gebruik gemaakt van een risicoanalyse op basis van het model van het Ministerie van Justitie. Deze risicoanalyse is weer gebaseerd op een omgevings- en probleemanalyse. De probleemanalyse dient eens in de vier jaar te worden opgesteld en bestuurlijk te worden vastgesteld en de probleemanalyse moet elk jaar worden geactualiseerd. De huidige risicoanalyse en de prioriteitstelling is niet geactualiseerd ten tijde van de vaststelling van het beleidsplan in 2017. Pas in 2018 heeft de gemeente de intentie om deze te actualiseren.¹² In deze voorgenomen actualisatie van de prioriteitstelling zullen ook gebiedsgericht prioriteiten worden gesteld en meegenomen.

In de risicoanalyse is voor in totaal 86 verschillende handhavingstaken de totale risicoscore bepaald op een schaal van 1 tot en met 10. De risicoscores zijn onderverdeeld in vier taakvelden: milieu (36 handhavingstaken), ruimtelijke ordening (5 handhavingstaken), brandweer (15 handhavingstaken) en de APV (30 handhavingstaken). Voor een uitgebreide toelichting op de gehanteerde systematiek bij de risicoanalyse wordt verwezen naar bijlage 4. De invulling van de risicomatrix ziet er voor een selectie van handhavingstaken ter illustratie als volgt uit:

¹¹ Uitvoeringsprogramma 2018, p. 15.

¹² In het kader van de kwaliteitscriteria moet in de nieuwe probleemanalyse verplicht op een aantal onderwerpen worden ingegaan, zoals het feitelijk naleefgedrag, effecten van potentiële en mogelijke overtredingen, kansen op overtredingen, klachten en signalen en landelijke prioriteiten. Bij het opstellen van de nieuwe risicoanalyse zullen deze verplichte onderwerpen worden meegenomen.

Taakveld	Handhavingstaken	Fysieke veiligheid	Sociale kwaliteit	Financieel-economisch	Natuur / milieu	Volksgezondheid	Bestuurlijk imago	Kans op naleving	Totaal risicoscore
Milieu	Externe veiligheid	3	2	2	2	3	3	3	7,5
	Afval verbranden	1	3	1	3	2	2	2	4,0
	Lozing gevaar riool	0	0	1	2	1	1	2	1,7
RO	Strijdig gebruik industrieterrein	1	3	1	2	2	2	2	3,7
	Illegale bewoning	1	3	2	0	1	2	2	3,0
	Bouwen buiten bouwvlak	0	1	1	2	1	1	1	1,0
Brandweer	Industrie > 50 personen	3	1	1	2	2	3	3	6,0
	Hotel	1	1	2	1	1	2	3	4,0
	Woningen	0	0	1	0	1	1	1	0,5

Binnen het fysieke domein is aan de handhavingstaak 'externe veiligheid' met 7,5 de hoogste risicoscore toegekend. De laagste risicoscore is 0,0 voor 'logboek' (t.a.v. inrichtingen op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer).

Prioriteiten

De risicoscores die per handhavingstaak zijn bepaald in de risicoanalyse, zijn vervolgens weer getoetst aan drie aspecten: feitelijk naleefgedrag, klachten/signalen en lokale, regionale en landelijke speerpunten. Op basis hiervan zijn de uiteindelijke prioriteiten vastgesteld. Dit betekent dat een bepaalde overtreding uiteindelijk als groot risico kan worden aangemerkt, wanneer bijvoorbeeld veel klachten tegen deze overtreding bestaan, terwijl de overtreding aanvankelijk – op basis van kans en (negatief) effect van de overtreding – als een klein of gemiddeld risico is beoordeeld.¹³

In het beleidsplan wordt ten aanzien van verschillende taakvelden ingegaan op de prioritering:¹⁴

- *Bouwen/slopen/erfgoed*: de prioriteitstelling ten aanzien van bouwen volgt het landelijk toezichtsprotocol. In de digitale tool (SQUIT2GO) zijn de te doorlopen stappen verwerkt.
- *Brandveiligheid gebruik gebouwen*: de taken op dit gebied zijn belegd bij de veiligheidsregio. De veiligheidsregio heeft samen met de 26 deelnemende gemeenten een basistakenpakket vastgesteld. In samenwerking met de gemeenten is een prioriteitstelling bepaald.

¹³ Beleidsplan, p. 13.

¹⁴ Beleidsplan, p. 14.

- *Milieu*: de taken op het gebied van milieu zijn overgeheveld naar OMWB. Jaarlijks wordt een werkprogramma opgesteld, op basis waarvan de omgevingsdienst zijn werkzaamheden uitvoert.
- *Ruimtelijke ordening*: op het vlak van RO zijn twee nadere prioriteiten onderscheiden:
 - Het controleren van bedrijven op industrieterreinen Dombosch, Gasthuiswaard en Pontonnier of het gebruik van gronden en bouwwerken in strijd is met het bestemmingsplan.
 - Het controleren van buitengebied gemeente Geertruidenberg op strijdig gebruiken illegale bewoning.

Op welke manier de prioriteiten concreet doorwerken in het uitvoeringsprogramma is niet helder. Hoewel in het uitvoeringsprogramma per taakveld een doelstelling is opgenomen en bij bepaalde taakvelden activiteiten worden onderscheiden, waarbij de beschikbare en benodigde uren per activiteit zijn aangegeven, blijkt niet hoe de prioriteiten uit het beleidsplan zich verhouden tot de activiteiten en doelstellingen in het uitvoeringsprogramma.

Behalve lokale prioriteiten wordt ook uitvoering gegeven aan de landelijke prioriteiten die jaarlijks door het ministerie van I&M worden vastgesteld. Het gaat om onderstaande prioriteiten:

- Asbest (Milieu)
- Bodem (Milieu)
- Risicovolle inrichtingen (Milieu)
- Brandveiligheid opslag (Milieu)
- Gevaarlijke stoffen (Milieu)
- Indirecte lozingen (Milieu)
- Brandveiligheid (BWT)
- Constructieve veiligheid (BWT)
- Handhaving bestemmingsplannen (RO)

Deze prioriteiten worden gedeeltelijk in ketenverband uitgevoerd, bijvoorbeeld door OMWB (asbest) en project 'Samen Sterk in Buitengebied' (groene handhaving). In het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks aangegeven op welke wijze de gemeente de landelijke prioriteiten zal uitvoeren.

Ongeacht de vastgestelde prioriteiten zal de gemeente naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken altijd proberen actie te ondernemen.

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 toege-

staan. Gedogen is het niet optreden tegen overtredingen van regels door het bestuursorgaan dat daartoe bevoegd en feitelijk in staat is. Bestuursorganen kunnen in beleid vastleggen onder welke omstandigheden overgegaan wordt tot gedogen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre dit in Geertruidenberg 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

Het *Gedoogbeleid gemeente Geertruidenberg* is op 26 september 2013 door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeente wil zeer terughoudend zijn in het gedogen van geconstateerde overtredingen en wil daarmee aansluiten bij de uitgangspunten van de rijksnota 'Grenzen aan gedogen'. De gemeente gedooft in de volgende drie gevallen:

- Als handhaving leidt tot aperte onbillijkheden (overgangs- en overmachts-situaties);
- Als het in het belang van de norm is om te gedogen (proefprojecten in het belang van het milieu, de veiligheid, volksgezondheid en ruimtelijke kwaliteit)
- Als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van handhaving van de norm

Slechts onder de volgende voorwaarden wil de gemeente in bovenstaande gevallen gedogen:

- Het gedogen moet zoveel mogelijk in omvang en in tijdsduur worden beperkt
- Gedoogvoorwaarden ter bescherming van de overtreden norm moet worden opgelegd
- Een gedoogbesluit moet altijd expliciet en schriftelijk worden genomen
- Gedogen dient te worden gecontroleerd

In het gedoogbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen concrete, incidentele gedoogsituaties en gedoogsituaties die middels een beleidskeuze worden aangeduid (categorisch gedogen). Er dient een schriftelijke gedoogbeschikking te worden afgegeven in situaties waarbij de gedoogtermijn ligt tussen een half jaar en maximaal drie jaar. Wanneer het bestuur door een expliciete beleidskeuze bewust kiest voor het niet uitvoeren van een bepaalde handhavingstaak is sprake van categorisch gedogen, meestal bij situaties die nauwelijks afbreuk doen aan de norm die wordt gesteld en waarvoor inzet van algemene middelen om de betreffende norm te handhaven niet in verhouding staat tot het doel dat ermee wordt gediend.

2.5. Organisatie en uitvoering

2.5.1. Inleiding

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

De volgende deelvragen wordt 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?

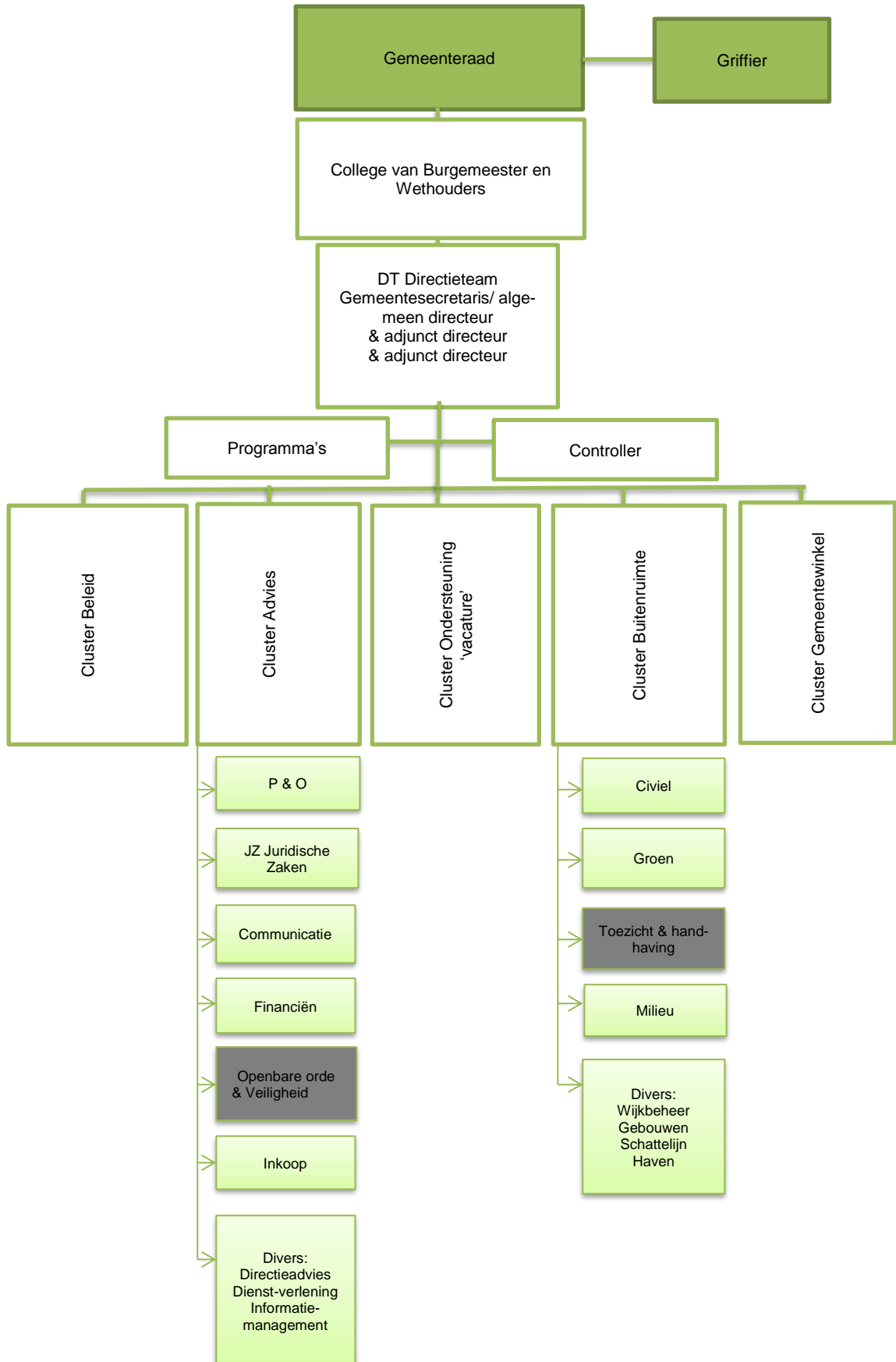
De normen die in deze paragraaf getoetst worden zijn de volgende:

- 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.

2.5.2. Organisatorische inbedding

Algemene organisatie

Binnen de gemeente is er een portefeuillehouder voor toezicht en handhaving en daarnaast is de burgemeester van Geertruidenberg verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. De uitvoering van toezicht en handhaving ligt niet alleen bij de gemeentelijke organisatie, maar zit ook gedeeltelijk bij verbonden partijen (zoals de OMWB) en andere samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld met andere gemeenten). De organisatorische inbedding van toezicht en handhaving binnen de gemeente Geertruidenberg ziet er als volgt uit (zie grijze arcering):



In juni 2014 heeft er een reorganisatie plaatsgevonden binnen de gemeente. De bedoeling van deze reorganisatie was onder andere om de taken op het gebied van toezicht en handhaving meer te centraliseren. In de oude situatie was de organisatie van toezicht en handhaving relatief versnipperd. Toezicht maakt toen nog onderdeel uit van vergunningverlening. Sinds de reorganisatie zijn vergunningverlening, en toezicht en handhaving bewust van elkaar gescheiden. De taken op het gebied van vergunningverlening vallen onder het cluster Gemeentewinkel en toezicht en handhaving zijn ondergebracht bij het cluster Buitenruimte. Het cluster Buitenruimte ziet op de taakvelden bouwen en wonen en ruimtelijke ordening. Daarnaast is het toezicht op de openbare ruimte (leefbaarheid) door de BOA's ook ondergebracht bij het cluster Buitenruimte. Onder het cluster Advies vallen de taken specifiek op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Samenwerking

Door zowel interne als externe toezichthouders worden het toezicht en de handhaving van wet- en regelgeving in het omgevingsrecht uitgevoerd. De OMWB voert het toezicht uit op het gebied van milieu(regelgeving). Het toezicht op de brandveiligheid wordt uitgevoerd door de regionale brandweer (cluster Amerstreek), als onderdeel van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Met de politie wordt samengewerkt in de vorm van Dombosch-rondes.

Beschikbare capaciteit

De laatste jaren, na de reorganisatie van 2014, is er binnen de gemeente meer capaciteit gekomen voor toezicht en handhaving. Volgens gesprekspartners was deze extra capaciteit nodig, omdat er sprake was van achterstand bij de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken. De gemeente ontving signalen van inwoners en ondernemers waarin hun onvrede werd geuit over handhaving binnen de gemeente. De burgemeester heeft deze signalen samen met de raad onderkend, waarna er extra middelen voor meer capaciteit ter beschikking is gesteld. Met de reorganisatie is met name handhaving verder doorontwikkeld volgens de gesprekspartners. De capaciteitsinzet per 1 januari 2018 voor toezicht en handhaving ziet er meer specifiek als volgt uit:

	Capaciteit
Accountmanager Veiligheidsregio en OMWB	0,2 fte
(Beleids)medewerker juridische handhaving	2 fte
Beleidsmedewerker OOV	1 fte
BOA	2 fte
Bouw- en handhavingstoezicht	0,67 fte
Milieu en handhaving	0,67 fte
Totaal	6,54 fte

De gemeenteraad heeft recent middelen beschikbaar gesteld voor 0,75 fte juridische handhaving en 1,25 fte bouw- en handhavingstoezicht voor de komende drie

jaar. Op het moment van het onderzoek zijn hiervoor vacatures opengesteld. Hoewel er inmiddels extra middelen beschikbaar zijn gesteld om de toezichtscapaciteit uit te breiden, loopt de gemeente tegen het probleem aan dat het moeilijk blijkt te zijn om kwalitatief goede toezichthouders te werven. Dit heeft volgens de gesprekspartners onder andere te maken met de kleinschaligheid van de gemeente.

Hoewel er sinds 2014 meer toezicht- en handhavingscapaciteit is gekomen binnen de gemeente, blijkt uit de interviews dat de gemeentelijke organisatie nog steeds kampt met een aanzienlijk capaciteitstekort op het gebied van toezicht en handhaving. Met name ten aanzien van toezicht is er binnen de gemeente te weinig capaciteit voorhanden. De consequentie hiervan is dat regulier toezicht waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, blijft liggen en dat nauwelijks aandacht kan worden besteed aan alle prioriteiten die zijn vastgesteld in het VTH-beleid.¹⁵ Gesprekspartners geven aan dat de ambtelijke organisatie hierdoor prioriteiten binnen de prioriteiten moet stellen. Dit betekent dat de organisatie relatief veel beschikbare capaciteit inzet om handhavingsverzoeken, klachten en meldingen te behandelen. Hierdoor zijn in feite vooral de waan van de dag en binnengekomen signalen bepalend voor de dagelijkse werkzaamheden. Een ander gevolg van capaciteitsgebrek, zo blijkt uit de interviews, is dat er binnen de gemeente sprake is van passief gedogen. Vanwege capaciteitsgebrek kan namelijk niet altijd handhavend worden opgetreden tegen geconstateerde overtredingen.

Uit het uitvoeringsprogramma wordt eveneens duidelijk dat er bij een aantal beleidsvelden een groot gat zit tussen het aantal benodigde uren en de beschikbare capaciteit. Dit geldt vooral voor het regulier bouwtoezicht (zie paragraaf 2.5.3).

Wel menen meerdere gesprekspartners dat er de laatste paar jaren, na de reorganisatie van 2014 en het beschikbaar stellen van extra middelen voor meer capaciteit, een verbetering is gemaakt ten aanzien van de organisatie van toezicht en handhaving binnen de gemeente. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat ondanks de beperkte capaciteit wel kwalitatief goed werk wordt verricht. Handhavingszaken houden bijvoorbeeld stand in een bezwaarprocedure. Daarbij wordt aangegeven dat het frustrerend is dat nu er extra middelen beschikbaar zijn gemaakt het moeilijk blijkt te zijn om een nieuwe geschikte toezichthouder te vinden.

Kwaliteitsborging

In het uitvoeringsprogramma van 2018 wordt aangegeven dat de gemeente grotendeels kan voldoen aan de kritieke massa, zoals is vastgesteld in de Brabantbrede verordening kwaliteit. De benodigde capaciteit voor de uitvoering van de VTH-taken is in totaal berekend op 9,8 fte. De medewerkers van de gemeente worden blijkens het uitvoeringsprogramma periodiek beoordeeld op opleiding, kennis en ervaring, frequentie van de taakuitvoering en beschikbare deskundigheid in overeenstemming met de deskundigheidstabellen. De opleidingen die medewerkers volgen worden geregistreerd en geëvalueerd tijdens voortgangsgesprekken.¹⁶

¹⁵ VTH betekent vergunningverlening, toezicht en handhaving.

¹⁶ Uitvoeringsprogramma 2018, p. 22.

De kwaliteitscriteria stellen eveneens eisen aan de organisatorische condities van de gemeente. In dit verband heeft de gemeente bijvoorbeeld een functiescheiding voor de Wabo-taakvelden, APV en bijzondere wetten gerealiseerd. Vanuit de kwaliteitscriteria vloeit immers de eis voort dat vergunningverlening en toezicht en handhaving door verschillende personen uitgevoerd moet worden. Een andere eis is dat de gemeente een roulatiesysteem moet hebben, zodat voorkomen wordt dat er een te nauwe band ontstaat tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. De gemeente beschikt momenteel niet over een dergelijk roulatiesysteem, omdat er lange tijd slechts één toezichthouder werkzaam was bij de gemeente. Per september 2018 is er een extra toezichthouder.

2.5.3. Uitvoering

Milieu

De OMWB voert naast de basistaken ook een aantal verzoektaken uit voor de gemeente op het gebied van milieu. Het gaat hierbij om integrale milieucontroles (toezicht grijs). De gemeente voert namens de OMWB inspecties uit. De OMWB is vanaf 3 april 2018 gemandateerd door de gemeente Geertruidenberg om namens het bestuur een handhavingsbesluit te nemen. Een dergelijk handhavingsbesluit wordt genomen door het college of door de burgemeester. Door de OMWB zijn in de gemeente Geertruidenberg in 2016 in het kader van de basistaken 72 integrale controles afgehandeld en voor de niet-basistaken zijn 14 zaken in behandeling genomen. Er zijn 81 hercontroles uitgevoerd en afgerond. De klachtenafhandeling ten aanzien van milieu wordt door de OMWB uitgevoerd. In 2016 zijn in totaal 133 klachten in behandeling genomen en afgehandeld. De meeste tijd werd hierbij besteed aan klachten die betrekking hebben op geluid.

Door de eigen toezichthouder van de gemeente worden eveneens controles uitgevoerd vanuit milieuregelgeving (23 controles in 2016). Deze controles betreffen voornamelijk inventarisatiecontroles met de politie, bijvoorbeeld om te controleren of een bedrijf nog op een betreffende locatie is gevestigd.

Door de gesprekspartners bij zowel de gemeente als bij de OMWB wordt aangegeven dat de samenwerking tussen hen goed verloopt. Er is regelmatig overleg met de operationeel verbinder bij de omgevingsdienst om actuele zaken/dossiers met elkaar door te spreken. Een beleidsmedewerker handhaving milieu van de gemeente werkt op operationeel niveau goed samen met de omgevingsdienst. Daarnaast is er maandelijks een overleg met de accountmanager van de OMWB, voornamelijk over financiële zaken. Ieder kwartaal is er een overleg over repressieve handhaving en binnengekomen klachten. De OMWB verwerkt deze cijfers in drie termijn rapportages die worden aangeboden aan het college

Bouwen en ruimtelijke ordening

In 2016 zijn 146 bouwcontroles uitgevoerd. Hierbij zijn 22 afwijkingen geconstateerd (variërend van afwijkende bewapening tot het gebruik van ander materiaal dan voorgeschreven is). Het werk is tijdens twee bouwcontroles stilgelegd: één

keer is een bouwstop opgelegd wegens het aanbrengen van constructieve veranderingen zonder omgevingsvergunning en één keer is wegens het ontbreken van de juiste en vergunde constructieve gegevens een stortverbod opgelegd.

De werkzaamheden van de toezichthouder worden vooral bepaald aan de hand van handhavingsverzoeken, klachten en meldingen van de inwoners. Deze hebben namelijk prioriteit. Hierdoor is de waan van de dag leidend. De toezichthouder voert geregeld overleg met de jurist en vergunningverlener om te bepalen op welke manier een concrete zaak dient te worden aangepakt.

In paragraaf 2.5.2 is aangegeven dat sprake is van een aanzienlijk capaciteitstekort bij de gemeente ten aanzien van toezicht en handhaving. Dit blijkt ook uit het overzicht van benodigde en beschikbare uren in het uitvoeringsprogramma. In onderstaande tabel is een urenoverzicht opgenomen voor 2018 voor de activiteiten ten aanzien van bouwen en ruimtelijke ordening:

Activiteiten bouwen	Benodigde uren	Beschikbare capaciteit
Controles bestaande bouw	1083	350
Controles nieuwbouw	2678	390
Hercontroles bij geconstateerde overtredingen ¹⁷	130	
Controles vergunningsvrije en illegale bouw	50	50
Behandeling van klachten	100	40
BAG registratie	25	25
Luchtfotovergelijking Bagsmart van Cyclomedia	25	25
Gezondheidszorggebouwen	48	20
Calamiteiten	30	20
Sanctioneren bij constatering van overtredingen	30	20

Activiteiten RO	Benodigde uren	Beschikbare capaciteit
Controleren strijdigheid met bestemmingsplan met vergunning	200	100
Controleren strijdigheid met bestemmingsplan zonder vergunning	250	150

Uit bovenstaande tabel blijkt dat ten aanzien van het bouwtoezicht er een grote discrepantie bestaat tussen het geraamde aantal uren voor de uit te voeren bouw-

¹⁷ In de interviews is aangegeven dat de uren voor hercontroles in de tabel zijn opgenomen onder de reguliere controles.

controles en de daadwerkelijk te besteden uren. De gerealiseerde uren liggen aanmerkelijk lager dan geraamd is, vooral voor wat betreft controles van bestaande bouw en nieuwbouw. In interviews is aangegeven dat de gemeente op dit vlak onderbezet is. Er is behoefte aan 1,25 fte extra aan toezichtscapaciteit. Door capaciteitsgebrek blijft het reguliere bouwtoezicht grotendeels liggen, omdat de toezichthouder te weinig tijd beschikbaar heeft om alle bouwwerken in de gemeente bij langs te gaan. Zijn aandacht is met name gericht op het afhandelen van handhavingsverzoeken, klachten en meldingen. Ook voor de meeste andere activiteiten blijkt dat de beschikbare capaciteit lager is dan de benodigde uren.

In het kader van toezicht ruimtelijke ordening zijn in 2016 18 zaken afgehandeld waarbij er sprake was van planologisch strijdig gebruik. In het merendeel van deze gevallen is de strijdige situatie beëindigd. Wel heeft het beëindigen van de strijdige situatie in een aantal gevallen geresulteerd in het legaliseren van deze situatie.

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 ambtelijke organisatie beschikt niet over een mandaat om namens het bestuur handhavend op te treden. In de praktijk wordt het ambtelijk advies meestal door het bestuur overgenomen. Dit geldt eveneens voor een ambtelijk advies waarin wordt voorgesteld om handhavend op te treden. Wel is in het onderzoek gebleken dat het voorkomt dat ambtenaren met het bestuur discussie kunnen hebben over wel of niet handhavend optreden in een concreet geval. Na een dergelijke discussie wordt vaak alsnog overgegaan tot handhaving. Het bestuur is hierin soms terughoudend. Niet alleen raadsleden (zie ook paragraaf 4.2), maar ook bestuurders kunnen gevoelig zijn voor signalen vanuit de samenleving over concrete (handhavings)zaken. Burgers weten bestuurders gemakkelijk te vinden.

De gemeente probeert problemen zoveel mogelijk aan de voorkant op te lossen. Dit houdt in dat indien een overtreding wordt geconstateerd eerst het gesprek wordt aangegaan (indien mogelijk) om het conflict op te kunnen lossen, voordat meteen overgegaan wordt tot formeel handhavend optreden. De consequentie is dat er relatief veel tijd kan zitten tussen het moment van de eerste constatering van de overtreding tot de daadwerkelijke inzet van formele handhavingsinstrumenten (indien geen andere oplossing wordt gevonden). In de interviews is aangegeven dat er weinig gedoogbeschikkingen worden afgegeven. In het afgelopen jaar is dit een keer voorgekomen. Wel is binnen de gemeente sprake van passief gedogen wegens capaciteitsgebrek (zie paragraaf 2.5.2).

Onderstaande casusbeschrijving is een illustratie van een handhavingstraject met een lange doorlooptijd, waarbij sprake is van bestuurlijke betrokkenheid en er meerdere keren contact is geweest met de overtreder.

Handhavingstraject inzake strijdig gebruik van dakterras

In onderhavige zaak werd in juli 2016 een melding gedaan over een dakterras op een bijgebouw. Pas in december 2016 wordt de eigenaar van het dakterras aangeschreven door het college, omdat het dakterras in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. In maart 2017 wordt tijdens een onderzoek op locatie vastgesteld dat het verwijderen van de voorzieningen ten behoeve van het dakterras kan leiden tot een brandonveilige situatie, omdat het dakterras wordt gebruikt als vluchtweg. Hierna is advies ingewonnen van de brandweer. Vervolgens is er op verschillende momenten contact tussen de gemeente en de eigenaar van het dakterras. Uiteindelijk wordt, na betrokkenheid van de portefeuillehouder, in september 2017 besloten om het handhavingstraject niet meer door te zetten wegens persoonlijke omstandigheden van de eigenaar van het dakterras en het feit dat het dakterras nodig is voor een vluchtveilige situatie (in het kader van brandveiligheid).

Uit de interviews is naar voren gekomen dat tussen de drie kernen in de gemeente verschillen bestaan als het gaat om de houding van de bewoners ten opzichte van (mogelijke) overtredingen. In de ene kern zijn bewoners bijvoorbeeld eerder geneigd om hiervan melding te doen dan in de andere kern. Deze verschillen in 'cultuur' zouden echter niet van invloed zijn op de manier waarop toezicht en handhaving wordt uitgevoerd in de drie kernen.

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 Geertruidenberg 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 Geertruidenberg

In het beleidsplan wordt de komst van de Omgevingswet aangemerkt als belangrijke (landelijke) ontwikkeling. Hierin wordt onderstreept dat vroegtijdig op de wet moet worden geanticipeerd, zodat een bestuur ontstaat dat 'bijdraagt aan het motto van de Omgevingswet'.¹⁸

Binnen de gemeente is een programmamanager Omgevingswet aangesteld, die verantwoordelijk is voor de implementatie van de Omgevingswet. De programmamanager valt onder het cluster Beleid, maar volgens de gesprekspartners is er nauwe samenspraak met de andere clusters binnen de gemeente. Er zijn daarnaast diverse werkgroepen opgezet, die zich ten aanzien van verschillende onderwerpen (zoals wet- en regelgeving, beleid, communicatie) bezig (zullen) houden met de komst van de Omgevingswet. Organisatiebreed zijn bij deze werkgroepen medewerkers betrokken. Er worden trainingen georganiseerd, zodat medewerkers van de gemeente bekend raken met het gedachtegoed achter de Omgevingswet. De gesprekspartners geven aan dat communicatie een belangrijke rol gaat spelen bij het nieuwe profiel van toezichthouders en handhavers.

Ook is er een pilot in het kader van de Crisis- en herstelwet waar voor het industrieterrein Dombosch een bestemmingsplan met bredere reikwijdte wordt opgesteld. Momenteel loopt hiervoor het participatietraject. Dit bestemmingsplan dient als voorproef op het omgevingsplan. Op korte termijn zullen sessies met de raad worden georganiseerd ter voorbereiding van het opstellen van een omgevingsvisie.

2.8. Resumé

De gemeente Geertruidenberg beschikt over een sluitende beleidscyclus. De wettelijk vereiste beleidsdocumenten zijn door het college of de raad vastgesteld. Het gaat om het Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan 2017-2021 en de Brabantbrede Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

¹⁸ Beleidsplan, p. 6.

Omgevingsrecht. Het beleidsplan is actueel en heeft naast het fysieke domein ook (deels) betrekking op het veiligheidsdomein.

In het beleidsplan worden een aantal algemene- en kwaliteitsdoelstellingen beschreven. Per doelstelling worden activiteiten onderscheiden die moeten bijdragen aan het realiseren van de betreffende doelstelling. De doelstellingen zijn beperkt SMART geformuleerd en zijn niet beleidsinhoudelijk, maar eerder procesmatig en organisatorisch, van aard. De meeste activiteiten zijn wel SMART geformuleerd. Aan de hand van (kwantitatieve) indicatoren zou moeten worden gemonitord in hoeverre de doelstellingen ook behaald worden. Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk alle indicatoren niet structureel worden gemonitord.

In het uitvoeringsprogramma zijn per taakveld doelstellingen geformuleerd, waarbij per taakveld ook a priori het aantal geraamde uren aan inzet is weergegeven. De gemeente evalueert het uitvoeringsprogramma niet jaarlijks.

De prioriteitstelling is gebaseerd op een risicoanalyse en wordt uitgewerkt in het beleidsplan. De huidige prioriteitstelling is in 2009 gemaakt en is daarmee niet actueel. In 2018 hoopt de gemeente deze te actualiseren. Er zijn voor 86 handhavingstaken (waaronder APV) risicoscores bepaald die vervolgens zijn ingedeeld in risico's variërend van groot tot zeer klein.

In 2013 heeft de gemeente gedoogbeleid vastgesteld. De gemeente zoekt hierbij aansluiting bij het landelijk gedoogbeleid. In het beleid staat centraal dat terughoudend dient te worden omgegaan met het gedogen van geconstateerde overtredingen. Er worden in de gemeente weinig gedoogbeschikkingen afgegeven. Wel komt het, wegens capaciteitsgebrek, voor dat passief wordt gedoogd.

Per 2014 is de gemeente gereorganiseerd, waarbij de taken op het gebied van toezicht en handhaving meer zijn gecentraliseerd binnen de gemeentelijke organisatie. Behalve door de gemeente worden ook toezicht- en handhavingstaken uitgevoerd in samenwerkingsverband of door een verbonden partij, waaronder de OMWB en de Veiligheidsregio. Over het algemeen verloopt de samenwerking met deze partijen goed.

Uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van een capaciteitsgebrek bij de gemeente als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving. Hoewel er na 2014 extra middelen beschikbaar zijn gesteld voor meer capaciteit, is er vooral nog een tekort aan toezichthouders. De consequentie hiervan is dat regulier toezicht blijft liggen en dat niet prioriteiten onvoldoende aandacht krijgen.

De gemeente gaat meestal eerst het gesprek aan indien een overtreding wordt geconstateerd. Hierdoor kan een handhavingstraject een langere looptijd hebben.

De Omgevingswet wordt door de gemeente als belangrijke ontwikkeling bestempeld. Ter voorbereiding op de komst van de wet zijn verschillende interne werk-

groepen ingesteld en is een programmamanager verantwoordelijk voor de implementatie van de wet. Als voorproef op het omgevingsplan loopt er een pilot waarbij een bestemmingsplan met bredere reikwijdte wordt opgesteld.

3. Openbare orde en veiligheid

3.1. Inleiding

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

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

- Beleidscyclus (paragraaf 2)
- Prioriteiten (paragraaf 3)
- Organisatie en uitvoering (paragraaf 4)
- Handhavingscultuur (paragraaf 5)

3.2. Beleidscyclus

3.2.1. Inleiding

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

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

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

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

3.2.2. Beschrijving

In paragraaf 2.2.2 is opgemerkt dat het *Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan 2017-2021* raakvlakken heeft met het veiligheidsdomein, omdat het beleidsplan ook ziet op taken die voortvloeien uit de APV en de Drank- en Horecawet. De visie, de doelstellingen en bijbehorende activiteiten uit het beleidsplan hebben dus ook betrekking op het veiligheidsdomein. Naast het beleidsplan kent de gemeente Geertruidenberg een integraal veiligheidsbeleid. In deze paragraaf zal op dit veiligheidsbeleid nader worden ingegaan. Voorts heeft de gemeente een aantal andere specifieke beleidsdocumenten vastgesteld op het terrein van openbare orde en veiligheid. Deze beleidsdocumenten worden in bijlage 5 kort uitgewerkt.

Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2013 - 2016

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

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

“de basis leggen voor een daadkrachtige integrale aanpak (met ketenpartners) van veiligheidsvraagstukken en onveiligheidsgevoelens teneinde een omgeving te creëren/behouden waarin burgers, bedrijven en bezoekers veilig kunnen wonen, werken en recreëren.”¹⁹

In de kadernota is vastgesteld welke veiligheidsthema's prioriteit hebben en worden ook overige strategische veiligheidsthema's beschreven. De kadernota is gebaseerd op een veiligheidsanalyse, die een beeld geeft van de veiligheidssituatie in de twee gemeenten en de (on)veiligheidsgevoelens bij burgers. De prioriteiten zijn vastgesteld aan de hand van de veiligheidsanalyse.

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

Ter illustratie zijn voor het veiligheidsveld 'veilige woon- en leefomgeving' enkele ambities, prestatie-indicatoren en actiepunten weergegeven:²⁰

Ambities	<ul style="list-style-type: none"> - Door een integrale aanpak het aantal High Impact Crimes (HIC – o.a. woninginbraken, overvallen, straatroof en geweldsdelicten) te verlagen. - Terugdringen van het aantal geweldsmisdrijven ten opzichte van de cijfers uit de veiligheidsmonitor 2011.
-----------------	--

¹⁹ Kadernota, p. 6.

²⁰ Jaaruitvoeringsprogramma 2017 – 2018, p. 9-12.

	<ul style="list-style-type: none"> - Betere samenwerking tussen BOA's en politie ter bevordering van de efficiëntie en effectiviteit van toezicht en handhaving.
Prestatie-indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> - Het aantal High Impact Crimes te verlagen in 2017 en 2018 ten opzichte van peiljaar 2011. - De informatie-uitwisseling met het Veiligheidshuis Breda e.o. is structureel op orde.
Actiepunten²¹	<ul style="list-style-type: none"> - Samen met burgers, buurtpreventieteams, WhatsApp-groepen (Alert Geertruidenberg) en de politie trachten het aantal woninginbraken terug te dringen en vergroten van de heterdaad kracht en het veiligheidsbewustzijn. - Het laag houden en verlagen van het aantal geweldsincidenten per 1.000 inwoners in beide gemeenten. - De kwaliteit van leven van sociaal kwetsbare mensen (verwarde personen) met zorg mijndend en/of overlast gevend gedrag te verbeteren waarbij hun omgeving wordt betrokken. En daarnaast de leefbaarheid in de wijk vergroten.

Dit voorbeeld laat zien dat de ambities en prestatie-indicatoren gedeeltelijk SMART zijn. Zo is de ambitie (en de daarmee samenhangende prestatie-indicator) om het aantal geweldsmisdrijven ten opzichte van de cijfers uit 2011 terug te dringen wel SMART geformuleerd, maar is de ambitie om de samenwerking tussen BOA's en de politie weer niet SMART geformuleerd. De uitwerking per actiepunt biedt redelijk concrete handvatten voor de uitvoering in de praktijk. De ambities, prestatie-indicatoren en actiepunten bij de overige veiligheidsvelden verschillen in de mate van concreetheid.

Het jaaruitvoeringsprogramma dient in het laatste kwartaal van het jaar te worden geëvalueerd. Deze evaluatie vormt samen met de leefbaarheid enquête (gemeentelijke beleidsmonitor) en de uitkomsten van Waar Staat Je Gemeente²² de input voor het nieuwe jaaruitvoeringsprogramma, in die zin dat in het jaaruitvoeringsprogramma de ambities en actiepunten bijvoorbeeld kunnen worden bijgesteld.

De kadernota liep van 2013 tot 2016. Uit het *Jaaruitvoeringsprogramma integrale veiligheid 2017 – 2018* blijkt dat de gemeenten Geertruidenberg en Drimmelen op dit moment een andere beleidscyclus volgen dan de overige gemeenten die deel

²¹ Per actiepunt wordt in het jaaruitvoeringsprogramma uitgewerkt wat het doel is, op welke wijze de uitvoering moet plaatsvinden en wie betrokken is.

²² Waar Staat Je Gemeente is een website, beheerd en ontwikkeld door VNG Realisatie, die voor alle Nederlandse gemeenten aan de hand van verschillende thema's laat zien waar ze staan en daarmee een hulpmiddel biedt voor het opstellen van beleid. Er is een database met gegevens, waarmee gemeenten hun eigen gegevens kunnen vergelijken met andere gemeenten.

uitmaken van het politieteam Dongemond.²³ Deze overige gemeenten hanteren een beleidscyclus van 2015 tot 2018 en 2019 tot 2022. Geertruidenberg en Drimmelen willen graag aansluiten op deze beleidscyclus die ook overeenkomt met die van de gemeenteraadsverkiezingen. Om deze reden is door beide colleges besloten om het integraal veiligheidsbeleid nog niet te actualiseren en de huidige kadernota voort te zetten met een gecombineerd jaaruitvoeringsprogramma voor zowel 2017 als 2018. Dit is middels een raadsinformatiebrief kenbaar gemaakt aan de gemeenteraden. De gemeente is van plan om in 2018 te beginnen met het opstellen van het nieuwe integrale veiligheidsbeleid voor 2019 tot 2022.

Sanctiebeleid

In paragraaf 2.2.2 is aangegeven dat de gemeente beschikt over sanctiebeleid. Dit sanctiebeleid ziet naast het fysieke domein ook op het veiligheidsdomein. Voor overtredingen van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie is in het sanctiebeleid uitgewerkt welke sancties van toepassing zijn, bijvoorbeeld op welke manier en in welke gevallen bestuursdwang wordt toegepast.

Specifiek beleid

In paragraaf 2.4 is beschreven dat de gemeente beschikt over gedoogbeleid. Dit gedoogbeleid is ook van toepassing op het veiligheidsdomein. Er is daarnaast een aantal beleidsdocumenten aangetroffen die specifiek ingaan op één van de handhavingstaken binnen de openbare orde en veiligheid:

- Preventie- en handavingsplan alcohol gemeente Geertruidenberg 2014 – 2018
- Beleidsnota op grond van artikel 13b Opiumwet gemeente Geertruidenberg
- Evenementennota 2012 – 2016
- Horecanota 2006

Deze beleidsstukken worden kort beschreven in bijlage 5.

3.3. Prioriteiten

3.3.1. Inleiding

Deze paragraaf beschrijft hoe de prioriteitstelling ten aanzien van het veiligheidsdomein tot stand gekomen is en hoe deze prioriteiten eruit zien. De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

3.3.2. Beschrijving

In paragraaf 3.2.2 is aangegeven dat de prioriteiten ten aanzien van het veiligheidsdomein zijn vastgelegd in de kadernota. Deze prioriteiten zijn gebaseerd op

²³ Dongemond omvat de gemeenten Oosterhout, Drimmelen, Geertruidenberg, Werkendam, Woudrichem en Aalburg.

een veiligheidsanalyse die is vastgesteld door beide colleges. Voor deze veiligheidsanalyse zijn onder andere de uitkomsten van de Integrale Veiligheidsmonitor (2011)²⁴ en cijfers en gegevens van de politie, brandweer, Halt en de GGD gebruikt.

De ambtelijke organisatie heeft vervolgens deze veiligheidsanalyse gepresenteerd aan de gemeenteraad en een advies gegeven over mogelijke prioriteiten. Tijdens deze zogenaamde prioriteitensessies konden raadsleden met stickers hun prioriteiten aangeven. De gemeenteraad van Geertruidenberg heeft de volgende prioriteiten benoemd:²⁵

- Woninginbraken
- Gewelddsmisdrijven
- Alcoholgebruik onder jongeren
- Aanpak georganiseerde criminaliteit, inclusief het aanpassen van het BIBOP-beleid na de wetwijziging

Per taak wordt in de kadernota op hoofdlijnen beschreven wat de aanpak is (landelijk, regionaal en lokaal) en welke partijen betrokken zijn bij deze aanpak. Hierbij worden tevens per taak verschillende doelstellingen benoemd, die soms worden onderscheiden in landelijke, regionale en lokale doelstellingen. De lokale doelstellingen zijn kwalitatief van aard en algemeen geformuleerd, bijvoorbeeld in de trant van: het vergroten van de bewustwording en zelfredzaamheid van de inwoners ten aanzien van woninginbraken of het aantal geweldsincidenten moet worden verlaagd.

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

Behalve de prioriteiten uit de kadernota zijn in het beleidsplan ook prioriteiten opgenomen ten aanzien van de APV en bijzondere wetten. De risicoanalyse die is beschreven in paragraaf 2.3.2 gaat ook in op verschillende handhavingstaken gerelateerd aan de APV. Hieronder is de risicomatrix weergegeven voor een aantal handhavingstaken:

²⁴ Deze rapportage van het CBS beschrijft de ervaringen van de inwoners van Nederland ten aanzien van leefbaarheid van de woonbuurt, de beleving van buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens, aangiftegedrag, ervaringen met veelvoorkomende criminaliteit, etc.

²⁵ Kadernota, p. 18.

Taakveld	Handhavingstaken	Fysieke veiligheid	Sociale kwaliteit	Financieel-economisch	Natuur / milieu	Volksgezondheid	Bestuurlijk imago	Kans op naleving	Totaal risicoscore
APV	Exploitatie vergunning	3	2	3	2	2	3	3	7,5
	Grote evenementen	3	2	3	2	1	3	3	7,0
	Sluitingstijden horeca	2	3	1	0	1	3	3	5,0
	Parkeren	1	2	1	0	0	3	3	3,5
	Terras	1	2	1	1	0	2	2	2,3

In het beleidsplan zijn 13 prioriteiten ten aanzien van de APV en bijzondere wetten expliciet benoemd. Hieronder is een selectie weergegeven:²⁶

- Controleren van evenementenvergunningen bij grote evenementen
- Toezicht op parkeerexcessen
- Controleren op verkeerergernissen binnen de gemeente
- Controleren op illegale dumpingen van afval
- Controleren vergunning Drank- en Horecawet

Het is niet helder op welke manier de prioriteiten die in het beleidsplan zijn benoemd, zich verhouden tot de prioriteiten die voortvloeien uit de kadernota. Bijvoorbeeld of de prioriteiten uit het beleidsplan moeten worden aangemerkt als 'normale' of 'hoge' prioriteit (zoals de prioriteiten in de kadernota worden onderverdeeld).

3.4. Organisatie en uitvoering

3.4.1. Inleiding

In deze paragraaf worden 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 wordt 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?

²⁶ Beleidsplan, p. 14-15.

- 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.

3.4.2. Organisatie

Openbare orde en veiligheid (beleid en advisering van de burgemeester) is binnen de gemeente, zoals aangegeven in paragraaf 2.5.2, ondergebracht in het cluster Advies. Per 2017 heeft de gemeente twee BOA's in dienst genomen. Voor 2017 werd voor 16 uur aan BOA-capaciteit ingehuurd bij de OMWB. De BOA's vallen onder het cluster Buitenruimte, waar ook toezicht en handhaving binnen het fysieke domein is ondergebracht. Het horeca- en evenementenbeleid valt onder het cluster Gemeentewinkel. Bovenstaande houdt in dat het veiligheidsdomein niet integraal binnen één gemeentelijke afdeling is belegd.

Ten aanzien van leefbaarheid en openbare orde en veiligheid vindt er samenwerking plaats met verschillende partners. In het kader van openbare orde en veiligheid wordt bijvoorbeeld samengewerkt met de politie, die onder andere samen met de gemeente intensief is betrokken bij de aanpak van ondermijning (zie ook paragraaf 3.4.3). Bij de aanpak van ondermijning is ook het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum)²⁷ betrokken, bijvoorbeeld met betrekking tot ondermijnende activiteiten in de Biesbosch, Hermenzeil en andere locaties binnen de gemeente. De gemeente neemt tevens deel aan controles van het Baronie Interventie Team (BIT), waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan de zogenaamde 'blinde vlekken' die zijn genoemd in het ondermijningsbeeld dat door het RIEC is opgesteld (zie ook bijlage 5).

Er is een toezichthouderspool in het politiedistrict De Baronie opgezet (de Baronie-pool) bestaande uit opgeleide toezichthouders van de Drank- en Horecawet. Behalve signalen specifiek gericht op de Drank- en Horecawet, nemen deze toezichthouders ook andere signalen mee (bijvoorbeeld met betrekking tot de Tabakswet, brandveiligheid en uitbuiting). De gemeente Geertruidenberg maakt tegen betaling gebruik van deze toezichthouderspool, evenals de andere gemeenten binnen het politiedistrict. Jaarlijks wordt 130 uur capaciteit ingehuurd bij de Baronie-pool voor de handhaving van de Drank- en Horecawet. Op basis van een jaarlijks programma voeren de toezichthouders Drank- en Horecawet periodieke controles uit. Hierbij wordt ook samengewerkt met bijvoorbeeld de politie en de Belastingdienst.

²⁷ Het RIEC is een samenwerkingsverband van onder andere gemeenten in de regio, de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst.

3.4.3. Uitvoering

Leefbaarheid (APV, Drank- en Horecawet)

De twee gemeentelijke BOA's (domein 1) houden zich bezig met het toezien op de naleving van de APV. Bij de gemeente Geertruidenberg zijn onder andere (zwerf)afval, hangjongeren, parkeren van voertuigen en hondenoverlast veelvoorkomende problemen waar de BOA's mee te maken hebben. Hun dagelijkse werkzaamheden worden in principe bepaald door de klachten en meldingen die binnenkomen en zaken die de BOA's opvallen tijdens surveillancerondes. Signalen die door de BOA's worden opgepikt (bijvoorbeeld ten aanzien van potentiële overtredingen) worden door hen intern (binnen de gemeentelijke organisatie) doorgegeven. Zij ontvangen niet altijd terugkoppeling over wat er met deze signalen wordt gedaan. Hen is vaak onbekend op welke manier de organisatie deze signalen verder oppakt, bijvoorbeeld of uiteindelijk een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

De BOA's zijn bekend met het feit dat woninginbraken en ondermijning belangrijke prioriteiten zijn binnen de gemeente. Zo nu en dan houden de BOA's zich bezig met preventie, waarbij door hen bijvoorbeeld voorlichting wordt gegeven op scholen of waarbij in het kader van het zogenoemde 'Donkere Dagen Offensief' aandacht wordt geschonken aan het nemen van maatregelen tegen diefstal en (woning)inbraken.

In onderstaande tabel zijn voor 2016 het aantal meldingen vanuit bijvoorbeeld burgers en het aantal uitgeschreven processen-verbaal weergegeven:

	Meldingen	Proces-verbaal
Afval/dumping	44	
Dombosch	1	
Hondenoverlast opruimplicht poep	14	3
Hondenoverlast niet aangeliend uitlaten	1	8
Parkeren	76	31
Verkeer	16	6
Overige	45	
Jeugdoverlast	16	
Evenementen	0	
Totaal	213	48

In 2016 zijn in totaal 15 evenementen gecontroleerd. Dit gebeurde in samenwerking met de brandweer en politie. Bij deze controles wordt de evenementenvergunning voor en tijdens het evenement gecontroleerd. Een overtreding die relatief vaak

voorkomt betreft het afwijken van de inrichtingstekening. Hoewel controles bij evenementen zijn belegd bij de Baronie-pool, letten de gemeentelijke BOA's ook op relevante signalen. Jongeren die alcohol drinken worden bijvoorbeeld door hen aangesproken. Tevens zijn acht horecagelegenheden gecontroleerd op de inrichtingseisen van de Drank- en Horecawet. Ook zijn drie 'horeca-geluidsrondes' uitgevoerd binnen de drie kernen. Bij vijf van de acht geluidsmetingen werden overschrijdingen vastgesteld.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat de samenwerking met de wijkagenten, waar de BOA's het meest mee te maken hebben, goed verloopt. Wel wordt tegelijkertijd door de BOA's aangegeven dat de samenwerking met de politie op hoger niveau minder soepel verloopt en dat het contact met de politie beter zou kunnen worden georganiseerd. Het gaat dan voornamelijk om de uitwisseling van signalen en andere informatie. Volgens de BOA's heeft dit deels te maken met het feit dat ze nog niet beschikken over een portofoon, waardoor ze niet rechtstreeks via het C2000-netwerk kunnen communiceren met de politie. Vanuit de gemeente worden deze aanmerkingen op de samenwerking niet herkend. Aangegeven wordt dat de BOA's voor het uitwisselen van informatie en signalen kunnen aansluiten bij de briefings van de politie die driemaal daags plaatsvinden. De BOA's kunnen op dit moment de meldkamer rechtstreeks bellen, zo wordt vanuit de gemeenten aangegeven, waarbij men afhankelijk is van de centralist die dienst heeft en of er dus info gedeeld wordt. In de toekomst krijgen de BOA's ook de beschikking over C2000 portofoons. Een voorstel om hiertoe te komen is in de maak.

Openbare orde en veiligheid

Ondermijning vormt een belangrijk speerpunt binnen de gemeente. In 2016 is er een grootschalig onderzoek gehouden naar ondermijnende criminaliteit in de gemeente. Het onderzoek richtte zich onder andere op de industrieterreinen, waarbij bijvoorbeeld werd gelet op leegstaande panden en hittestraling (wat een indicatie kan zijn voor illegale activiteiten), en het buitengebied (agrarische bedrijven). In het kader van dit onderzoek zijn door de gemeentelijke toezichthouder, de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid en diverse andere (beleids)medewerkers 359 inventariserende controles uitgevoerd. Dit heeft vervolgens geleid tot 83 integrale (milieu)controles die zijn uitgevoerd door de toezichthouder van de OMWB en de gemeente, waarbij naast het milieuaspect eveneens is gekeken naar het risico op ondermijnende activiteiten.

Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt samengewerkt met de politie. De politie heeft hierbij vooral contact met de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid van de gemeente. Zowel door gesprekspartners bij de gemeente als een gesprekspartner bij de politie wordt aangegeven dat de samenwerking tussen hen naar tevredenheid verloopt. Naast de OMWB en de politie, vangt de brandweer ook signalen op die met elkaar worden gedeeld. Daarnaast wordt in het kader van de

aanpak van ondermijning ook nauw samengewerkt met het RIEC en de convenantpartners die daaraan verbonden zijn, Ook wordt samengewerkt met andere partners zoals het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat en het waterschap.

De aanpak van ondermijning vergt veel tijd (en daarmee capaciteit) binnen het domein openbare orde en veiligheid. De casus van de jachthaven Hermenzeil, waar criminele activiteiten hebben plaatsgevonden, heeft bijvoorbeeld erg veel tijd gekost. Dit betekent dat op andere gebieden binnen het veiligheidsdomein minder capaciteit kan worden ingezet en dat dus keuzes gemaakt moeten worden. Recentelijk heeft de raad ingestemd om een extra fte beschikbaar te stellen voor openbare orde en veiligheid, welke voornamelijk ten behoeve van sociale veiligheid zal worden ingezet.

3.5. Handhavingscultuur

3.5.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt de handhavingscultuur ten aanzien van het veiligheidsdomein besproken.

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 Geertruidenberg karakteriseert zich door het feit dat eerst een oplossing wordt gezocht indien een overtreding wordt geconstateerd zonder dat direct een handhavingsinstrument wordt ingezet (zie ook paragraaf 2.6.2). Door contact te zoeken met de overtreder en hiermee het gesprek aan te gaan wordt geprobeerd om mogelijkheden te vinden om de overtreding op te heffen, bijvoorbeeld door legalisatie. Als gevolg van deze aanpak wordt meestal niet meteen 'doorgepakt' en kan een handhavingstraject een langere doorlooptijd hebben.

Binnen het veiligheidsdomein staat de gemeente volgens gesprekspartners, deels vanwege de wens van het bestuur (en raadsleden) tot terughoudendheid, relatief coulant tegenover bepaalde parkeerovertradingen en geluidsovertredingen. Het gaat hierbij dus met name om APV-gerelateerde zaken. In een gesprek met de BOA's is aangegeven dat het weleens voorkomt dat door hun afgegeven parkeerboetes zijn teruggedraaid door de gemeente (soms vanuit de wens van het bestuur). De BOA's hanteren in bepaalde gevallen dus een striktere lijn dan de gemeente als het gaat om handhaving.

Overtredingen van de Opiumwet worden daarentegen streng aangepakt door de gemeente. Hierbij wordt strikt volgens het sanctiebeleid en de beleidsregels ten aanzien van de Opiumwet gehandeld. In één van de door ons bestudeerde dossiers wordt dit beeld bevestigd. Het ging hierbij om een handelshoeveelheid harddrugs

die in de woning van een zwangere vrouw werd aangetroffen, waarbij eveneens het vermoeden bestond van drugshandel in- en rondom de woning. Daarop is besloten om haar woning voor een periode van drie maanden te sluiten.

3.6. Resumé

Ten aanzien van het veiligheidsdomein is de Kadernota integraal veiligheidsbeleid 2013 – 2016, die samen met de gemeente Drimmelen is opgesteld, naast het beleidsplan het belangrijkste beleidsdocument. Dit beleidsdocument wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Het jaaruitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd. De beleidscyclus van het beleidsplan en het integraal veiligheidsbeleid loopt niet gelijk. Het beleidsplan is recentelijk (in 2017) geactualiseerd en loopt tot en met 2021. De kadernota liep daarentegen tot en met 2016 en is met een uitvoeringsprogramma verlengd tot 2018. Er is gekozen om de kadernota te actualiseren in 2018, zodat de beleidscyclus aansluit bij die van de omliggende gemeenten en bij de cyclus van de gemeenteraadsverkiezingen. Binnen het veiligheidsdomein zijn naast de kadernota ook een aantal andere specifieke beleidsdocumenten vastgesteld.

De in de kadernota geformuleerde doelstellingen en prioriteiten zijn nauwelijks concreet uitgewerkt. Daarnaast zijn de beoogde maatschappelijke effecten niet gekwantificeerd en blijkt niet op welke manier deze gemonitord zullen worden. De prioriteiten en doelstellingen worden verder uitgewerkt in het jaaruitvoeringsprogramma. Daarbij worden verschillende ambities, prestatie-indicatoren en concrete actiepunten geformuleerd, die zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Tevens zijn deze gedeeltelijk SMART geformuleerd. Het is onduidelijk op welke manier de APV-gerelateerde prioriteiten in het beleidsplan zich verhouden tot de prioriteiten in de kadernota.

Binnen het veiligheidsdomein wordt toezicht en handhaving zowel door de gemeentelijke organisatie als in samenwerkingsverband (onder andere politie, RIEC, BIT) uitgevoerd. Deze samenwerkingen verlopen in principe goed. Met name de aanpak van ondermijnende activiteiten is de afgelopen jaar een speerpunt geweest binnen de gemeente. Dit heeft veel beschikbare capaciteit geleverd, zowel van de gemeente als van de politie. De BOA's domein 1 (toezicht openbare ruimte) hebben aangegeven dat hun informatiepositie zou kunnen worden verbeterd. Dit heeft te maken met beperkingen in de communicatie met de politie (uitwisseling van signalen), maar ook met een beperkte terugkoppeling over de manier waarop de gemeentelijke organisatie doorgekregen signalen van de BOA's verder heeft opgepakt. Vanuit de gemeente worden deze aanmerkingen op de samenwerking niet herkend.

De gemeente geeft er de voorkeur aan om eerst het gesprek aan te gaan, indien een overtreding wordt geconstateerd. Als het gaat om de aanpak van (een aantal) APV-gerelateerde zaken (zoals parkeerovertradingen of overschrijdingen van geluidnormen) is de gemeente redelijk mild. Daarentegen pakt de gemeente wel door

(in lijn met het vastgestelde sanctiebeleid) wanneer sprake is van een overtreding van de Opiumwet.

4. Sturing door de raad

4.1. Inleiding

De raad heeft, behalve een vertegenwoordigende, een kaderstellende en controleerende 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

Onder raadsleden is een enquête gehouden over toezicht en handhaving om een beeld te krijgen van hun opvattingen over dit onderwerp. Vier van de negentien raadsleden (uit de raadsperiode 2014-2018) hebben de vragenlijst uiteindelijk ingevuld. Hiervan waren drie raadsleden van dezelfde fractie. Dit betekent dat de resultaten uit deze enquête niet representatief zijn voor de gehele raad en daarom niet worden meegenomen in het onderhavige onderzoek. Het feit dat slechts 21% van de raadsleden de enquête hebben ingevuld kan erop duiden dat het onderwerp toezicht en handhaving niet erg leeft onder de raad.

Elke vier jaar moet er een nieuw beleidskader voor toezicht en handhaving in de gemeente Geertruidenberg worden opgesteld. Het huidige beleidsplan stamt uit 2017 en is door het college vastgesteld en ter kennisgeving aan de raad gestuurd. Dat geldt ook voor het VTH-uitvoeringsprogramma en het jaarverslag.

De raad is actief betrokken geweest bij het opstellen van het veiligheidsbeleid. Aan de raad is door de ambtelijke organisatie een veiligheidsanalyse gepresenteerd, waarna raadsleden aan de hand van een stickerronde in de gelegenheid werden gesteld om prioriteiten te bepalen op het terrein van de openbare orde en veiligheid. In 2018 zal een nieuw veiligheidsbeleid worden opgesteld.

Enkele gesprekspartners geven aan dat de raad betrokken is bij het onderwerp toezicht en handhaving. Dit zou blijken uit het feit dat zij middels een raadsbesluit extra middelen beschikbaar hebben gesteld ten behoeve van capaciteitsuitbreiding binnen de gemeentelijke organisatie.

In 2017 is door de ambtelijke organisatie een presentatie aan raadsleden verzorgd om hen op de hoogte te brengen van de laatste stand van zaken rondom het project doorontwikkeling handhaving (reorganisatie van toezicht en handhaving). Deze presentatie had een interactief karakter, waarbij raadsleden verschillende stellingen over toezicht en handhaving werden voorgelegd. Hieronder zijn de antwoorden van de bij de bijeenkomst aanwezige raadsleden op een aantal stellingen weergegeven:

- 73% is van mening dat er in de gemeente Geertruidenberg onvoldoende wordt gehandhaafd.
- 50% vindt dat BOA's minder moeten ageren aan de hand van meldingen en meer aan de hand van (vooraf bepaalde) prioriteiten.
- De formatie van juridische handhaving moet volgens 92% structureel met 1 fte worden uitgebreid.
- Met betrekking tot oude zaken wil 58% de handhaving hiervan voortzetten, 42% de handhaving voorzetten op het moment van klachten/handhavingsverzoeken en 0% wil deze dossiers sluiten.
- Meer dan 90% meent dat er beleid moet komen waarin ruimere normen voor geluid op terrassen worden opgenomen.

Uit bovenstaande resultaten wordt duidelijk dat de raadsleden blijkbaar willen dat meer moet worden gehandhaafd in de gemeente. Uit de interviews met gesprekspartners komt aan de ene kant eveneens het beeld naar voren dat de raad op basis van beleid een strenge(re) lijn bepleit ten aanzien van handhaven. Aan de andere kant blijkt soms bij raadsleden dat bij concrete (handhavings)zaken de behoefte bestaat om van deze lijn af te wijken.

Het komt (regelmatig) voor dat raadsleden casuïstiek aandragen met de wens om van het (door hun) vastgestelde beleid af te wijken. Vanwege de kleinschaligheid

van de gemeente zijn raadsleden makkelijk benaderbaar en toegankelijk voor burgers. Zij worden geregeld aangesproken door inwoners en ondernemers over concrete zaken. Er bestaat dus een zeker spanningsveld tussen enerzijds de vaststelling van algemene beleidskaders voor toezicht en handhaving (de kaderstellende rol) en anderzijds concrete zaken waarop raadsleden worden aangesproken en daardoor kunnen worden bewogen om van het beleid af te wijken (de rol als volksvertegenwoordiger).

In het verleden is door raadsleden (en ondernemers) aangegeven dat handhavingsacties tegen geluidsovertredingen minder prioriteit zouden moeten hebben (dit wordt bevestigd bij een van bovenstaande antwoorden). Op bestuurlijk niveau werd op een gegeven moment ook afgevraagd of dit een juiste prioriteit was. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een ruimere geluidsnorm in de APV.

In 2018 hadden tot op heden (juni 2018) twee schriftelijke raadsvragen betrekking op het onderwerp toezicht en handhaving (zie onderstaande tabel). In totaal zijn in deze periode 14 raadsvragen ingediend.

TABEL 4.1. RAADSVRAGEN OVER TOEZICHT EN HANDHAVING

14-5-2018	Keerpunt '74 – Handhaving afvalberg
18-4-2018	D66 – Taken en bevoegdheden BOA's

4.3. Resumé

De raad wordt door het college geïnformeerd en de financiële controle door de raad maakt deel uit van de jaarlijkse begrotingscyclus. De uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen worden door het college ter kennisname aan de raad aangeboden.

De afgelopen jaren heeft de raad extra middelen vrijgemaakt ten behoeve van meer capaciteit voor openbare orde en veiligheid en toezicht en handhaving. Volgens verschillende gesprekspartners blijkt hieruit de betrokkenheid van de raad bij het onderwerp toezicht en handhaving.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de raad enerzijds op hoofdlijnen (op basis van beleid) een strenge lijn voor handhaving propageert en dat de raad anderzijds bij concrete casussen soms wil afwijken van deze lijn. De gemeente Geertruidenberg is een kleine gemeente. Raadsleden kunnen gemakkelijk worden aangesproken door inwoners en ondernemers, waarbij door hen de wens wordt geuit om in een concreet geval wel of juist niet handhavend op te treden.

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 Geertruidenberg.

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 Geertruidenberg, hoe wordt dit uitgevoerd en hoe vindt sturing door de gemeenteraad plaats?

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

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

Dit hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen.

5.2. Beleid

5.2.1. Beleidscyclus

Algemeen

Het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Geertruidenberg is voor het fysieke domein en voor openbare orde en veiligheid als het gaat om de APV en bijzondere wetten vastgelegd in het vier jaar geldende Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan 2017-2021. Jaarlijks wordt het beleidsplan nader uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma

dient jaarlijks te worden geëvalueerd of de doelen behaald worden. Uit het onderzoek is gebleken dat dit niet gebeurt. Wel worden in het handhavingsjaarverslag de handavingsinspanningen van het afgelopen jaar en de uitvoering van activiteiten beschreven.²⁸

Evaluatie vormt een belangrijk onderdeel van de Big 8-cyclus.²⁹ De gemeente komt er in de praktijk niet aan toe om het beleid en het uitvoeringsprogramma volledig te evalueren. Daarmee is geen sprake van een sluitende beleidscyclus.

De gemeente Geertruidenberg beschikt met bovengenoemde stukken wel over de vereiste wettelijke documenten. Tezamen bieden de beleidsstukken inzicht in de beleidskeuzes die de gemeente Geertruidenberg heeft gemaakt. Zij bevatten alle noodzakelijke elementen die de Wabo stelt aan dergelijk toezicht- en handavingsbeleid, zoals inzage in de doelen, probleemanalyse, prioriteitenstelling en wijze van toezichtuitoefening. Het beleid kent dus een integraal karakter en is compleet te noemen.

Fysieke leefomgeving

Specifiek voor de toezichttaken op het vlak van de fysieke leefomgeving heeft de gemeenteraad op 30 juni 2016 de Brabantbrede Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht vastgesteld. Hiermee worden de landelijke kwaliteitscriteria van toepassing verklaard voor de VTH-taken uitgevoerd door of namens de gemeente Geertruidenberg.

Openbare orde en veiligheid

Op het vlak van openbare orde en veiligheid beschikt de gemeente over een Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2013-2016. De looptijd van dit beleid is verlengd tot en met 2018, omdat de gemeente Geertruidenberg ten opzichte van omliggende gemeenten een afwijkende beleidscyclus hanteerde. In de kadernota zijn op grond van een veiligheidsanalyse en een prioriteitsessie met de gemeenteraad prioriteiten geformuleerd. De kadernota is uitgewerkt in een jaaruitvoeringsprogramma. Hierin zijn per veiligheidsveld de ambities, vergezeld van deels kwantitatieve en deels kwalitatieve prestatie-indicatoren en concrete actiepunten, geformuleerd. Een nieuw beleidsplan is voorzien met een geldigheid van 2019 tot 2022. De Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid wordt uitgewerkt in een afzonderlijk jaaruitvoeringsprogramma, waarover jaarlijks verslag wordt gelegd.

Daarnaast bestaat er binnen het veiligheidsdomein een aantal specifieke beleidsplannen, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitvoering van de Drank- en Horecawet.

²⁸ Het handhavingsjaarverslag van 2016 is de meest recente versie die de onderzoekers hebben geraadpleegd.

²⁹ De Big-8 is een veelvuldig gebruikt procesmodel dat leidend is voor de kwaliteitscriteria waaraan professionele handavingsorganisaties aan moeten voldoen.

De gemeente Geertruidenberg beschikt tevens over sanctiebeleid, waarbij voor verschillende taakvelden (milieu, brandweer, ruimtelijke ordening, APV en bijzondere wetten) en separaat voor de Opiumwet en de Wet wapens en munitie is uitgewerkt welke sanctie van toepassing is in welke situatie. Ook heeft de gemeente gedoogbeleid opgesteld, waarbij wordt aangesloten bij het landelijk gedoogbeleid. In het gedoogbeleid wordt een strenge lijn gepropageerd ten aanzien van gedogen, slechts in uitzonderlijke gevallen zouden geconstateerde overtredingen mogen worden gedoogd. Het gedoogbeleid voldoet aan de wettelijke eisen.

5.2.2. Doelstellingen en prioriteitsstelling

Algemeen

De centrale beleidsdoelstelling en de visie op VTH-taken in het beleidsplan dat betrekking heeft op beide domeinen zijn abstract geformuleerd ('in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'). De centrale beleidsdoelstelling is nader uitgewerkt in zes zogenoemde algemene en kwaliteitsdoelstellingen. Deze doelstellingen zijn beperkt SMART geformuleerd en voornamelijk procesmatig en organisatorisch van aard. Bij elke doelstelling zijn verscheidene activiteiten geformuleerd die moeten bijdragen aan de realisatie van het betreffende doel. De meeste van deze activiteiten zijn SMART geformuleerd. Blijkens het beleidsplan dient aan de hand van een aantal (kwantitatieve) indicatoren te worden gemonitord in hoeverre de doelstellingen daadwerkelijk worden bereikt. Uit het onderzoek is gebleken dat de indicatoren niet volledig en niet structureel worden gemonitord. Tevens is de relatie tussen de indicatoren en de geformuleerde doelstellingen niet helder.

Naast de doelstellingen uit het beleidsplan is in het uitvoeringsprogramma per beleidsveld aangegeven welke doelstelling de gemeente nastreeft en tot welk resultaat dit moet leiden. Deze doelstellingen zijn vrij algemeen geformuleerd. Bij een aantal beleidsvelden wordt beschreven welke activiteiten worden ondernomen, waarbij per activiteit het aantal benodigde en het aantal beschikbare uren wordt aangegeven. Het is niet geëxpliciteerd hoe de doelstellingen in het uitvoeringsprogramma zich verhouden tot de hoger gelegen doelstellingen in het beleidsplan.

Met behulp van een risicoanalyse, die is gebaseerd op een omgevings- en probleemanalyse, zijn prioriteiten ten aanzien van handhaving benoemd en gecategoriseerd. Deze prioriteiten zijn opgenomen in het beleidsplan. De huidige prioriteitstelling is opgesteld in 2009 en is daarmee niet actueel. Pas voor 2018 heeft de gemeente zich voorgenomen om de risicoanalyse en prioriteitstelling te gaan actualiseren.

In de risicoanalyse is voor in totaal 86 handhavingstaken (onderverdeeld in de taakvelden milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en de APV en bijzondere

wetten) een totale risicoscore bepaald. De risicoscores per handhavingstaak zijn vervolgens getoetst aan drie aspecten (feitelijk naleefgedrag, klachten/signalen en lokale, regionale en landelijke speerpunten), op basis waarvan de uiteindelijke prioriteiten zijn vastgesteld.

Het is onduidelijk op welke manier de prioriteiten concreet doorwerken in de praktijk. In het uitvoeringsprogramma zijn weliswaar per taakveld doelstellingen opgenomen en bij bepaalde taakvelden worden activiteiten onderscheiden, maar het is niet inzichtelijk hoe de prioriteiten uit het beleidsplan zich verhouden tot de activiteiten en doelstellingen in het uitvoeringsprogramma. Dit betekent dat de vertaalslag van prioriteiten naar de wijze van toezichtuitoefening niet duidelijk is.

Bovenstaande leidt tot de constatering dat de operationalisering van zowel de beleidsdoelstellingen als de prioriteitsstelling onvoldoende zijn uitgewerkt.

Openbare orde en veiligheid

In het jaaruitvoeringsprogramma dat specifiek ziet op de veiligheidsthema's worden twee prioriteiten onderscheiden (hoog en normaal), waarbij een viertal thema's een hoge prioriteit heeft gekregen. Het is opmerkelijk dat slechts twee categorieën prioriteiten onderscheiden worden. Als er hoge prioriteiten zijn dan veronderstelt dat dat er ook lage prioriteiten zouden moeten zijn. De twee huidige prioriteitscategorieën hebben hierdoor ten opzichte van elkaar onvoldoende onderscheidend vermogen. Bij de doorwerking van deze verschillende categorieën prioriteiten wordt in het geheel niet stilgestaan: wordt een andere toezichtstrategie gehanteerd bij een hoge of normale prioriteit? Wel zijn per prioriteit doelstellingen opgenomen met deels kwantitatieve en deels kwalitatieve prestatie-indicatoren.

5.2.3. Beoordeling

Normen	Beoordeling Fysiek	Beoordeling OOV
Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria.	+/-	+ ³⁰
Het beleid werkt door in de operationele uitvoeringskaders.	+/-	-
De geformuleerde doelen zijn concreet en SMART geformuleerd.	-	+/-

³⁰ Voor OOV gelden geen wettelijke kwaliteitscriteria. Bij de toetsing aan de criteria is bezien in hoeverre de beleidscyclus voldoet aan het Big 8-model.

5.3. Uitvoering en organisatie

5.3.1. Organisatie

Per 2014 is de gemeentelijke organisatie gereorganiseerd, waarbij de taken op het gebied van toezicht en handhaving meer zijn gecentraliseerd. De toezicht- en handhavingstaken zijn ondergebracht bij het cluster Buitenruimte. Onder het cluster Advies vallen de taken specifiek op het gebied van openbare orde en veiligheid. Voor de uitvoering van toezicht en handhaving is binnen de gemeentelijke organisatie 7,54 fte beschikbaar. Na de reorganisatie van 2014 is meer capaciteit beschikbaar gekomen voor toezicht en handhaving. Eind 2017 heeft de gemeenteraad extra middelen beschikbaar gesteld voor 0,75 fte juridische handhaving en 1,25 fte bouw- en handhavingstoezicht voor een periode van drie jaar.

Ondanks de toename aan toezicht- en handhavingcapaciteit, kampt de gemeente nog steeds met een aanzienlijk capaciteitsgebrek, zo blijkt uit het onderzoek. Hierdoor blijft regulier toezicht liggen en kan geen uitvoering worden gegeven aan alle vastgestelde prioriteiten. De gemeente moet veel capaciteit inzetten om te reageren op handhavingsverzoeken, klachten en meldingen, waardoor de waan van de dag eerder bepalend is voor invulling van de dagelijkse werkzaamheden dan de vooraf vastgestelde prioriteiten en doelstellingen.

5.3.2. Uitvoering

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

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 handhavingpartners goed verloopt.

Fysieke leefomgeving

Binnen het fysieke domein is gebleken dat, wegens capaciteitsgebrek, niet alle gestelde prioriteiten aandacht krijgen. Dit geldt voornamelijk voor het bouwtoezicht, waar een groot verschil zit tussen het aantal benodigde uren en beschikbare uren (bij nieuwbouwcontroles is bijvoorbeeld 2678 uur benodigd, terwijl slechts 390 uur beschikbaar is), wat ten koste gaat van de reguliere bouwcontroles. Hierdoor kunnen minder uren worden uitgetrokken voor thematische toezichtacties. Overtredingen worden vooral reactief (als gevolg van meldingen, klachten en overige signalen vanuit derden) gesignaleerd en minder als gevolg

van thematisch of programmatisch toezicht. De waan van de dag bepaalt de toezichtwerkzaamheden. De signaleringstructuur van mogelijke overtredingen steunt dus met name op het piepsysteem.

Openbare orde en veiligheid

De aanpak van ondermijning is een speerpunt van de gemeente. Vanaf 2016 wordt grootschalig onderzoek verricht naar ondermijnende activiteiten binnen de gemeente, waarbij onder meer wordt gekeken naar leegstaande panden op industrieterreinen en agrarische bedrijven in het buitengebied. De politie en de gemeente investeren veel capaciteit in het opsporen en het aanpakken van ondermijnende activiteiten. De casus van jachthaven Hermenzeil heeft bijvoorbeeld veel tijd gevergd.

De dagelijkse werkzaamheden van de twee BOA's worden grotendeels aangestuurd door meldingen en klachten die binnenkomen en zij maken daarnaast surveillancerondes. Op deze wijze worden overtredingen zowel proactief als reactief gesignaleerd. De BOA's menen dat hun informatiepositie verbeterd kan worden, bijvoorbeeld door een betere communicatie met de politie en een betere terugkoppeling vanuit de gemeentelijke organisatie over het oppakken van signalen.

5.3.3. Beoordeling

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

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

5.3.4. Handhavingscultuur

Binnen het fysieke domein vindt toezicht eerder ad hoc dan programmatisch plaats, vanwege het grote beslag dat meldingen en andere signalen op de (al beperkte) capaciteit leggen. Ook ten aanzien van leefbaarheid binnen het veiligheidsdomein is het toezicht ad hoc, omdat het werk van de BOA's (groten-

deels) bepaald wordt door de (interne en externe) signalen die bij hen binnenkomen. Bij de aanpak van ondermijning wordt wel programmatisch gehandhaafd.

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. Indien dat niet lukt, dan gaat het bestuur over tot de inzet van formele instrumenten en wordt dus uiteindelijk doorgepakkt. Mede als gevolg van bestuurlijke inmenging kan een handhavingstraject wel langer duren dan gebruikelijk. Bij zware overtredingen binnen het veiligheidsdomein, met name als het gaat om de Opiumwet, wordt gelijk stevig doorgepakkt.

Gelet op het bovenstaande kan de handhavingscultuur ten aanzien van het fysieke domein getypeerd worden als beperkt doorpakken en eerder ad hoc/ signaal-gestuurd dan programmatisch (zie rode vlak). De handhavingscultuur kan ingeval van openbare orde en veiligheid getypeerd worden als (redelijk) doorpakken, voornamelijk als het gaat om zware overtredingen binnen het veiligheidsdomein, en ad hoc/ signaal-gestuurd (zie groene vlak).

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

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente nauwelijks met beschikkingen overtredingen (actief) gedooft. Hoewel in het gedoogbeleid wordt gesproken van een 'zeer terughoudende benadering' bij het gedogen van overtredingen, is er binnen de gemeente wel sprake van passief gedogen. Dit houdt verband met te weinig capaciteit om tegen alle geconstateerde overtredingen op te treden.

5.4. Sturing door de raad

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

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de raad enerzijds op hoofdlijnen (op basis van beleid) een strenge lijn voor handhaving propageert en dat de raad anderzijds bij concrete casussen soms wil afwijken van deze lijn.

Slechts vier van de 19 raadsleden (waarvan drie van dezelfde fractie) hebben de door de rekenkamercommissie uitgezette enquête ingevuld. Deze lage respons kan erop wijzen dat het onderwerp toezicht en handhaving niet erg leeft onder de raadsleden. Desondanks wordt door enkele gesprekspartners aangegeven dat de raad wel het belang van toezicht en handhaving zien, omdat deze hiervoor meerdere keren (extra) middelen beschikbaar heeft gesteld om de capaciteit te vergroten binnen de gemeentelijke organisatie.

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.	? ³¹
Het college verstrekt adequate informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad.	? ³²
De raad controleert de uitvoering van het beleid.	+/-

5.5. Omgevingswet

Gebleken is dat de gemeente reeds voorbereidingen heeft getroffen voor de Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking zal treden. Er is een programmamanager Omgevingswet aangesteld, die verantwoordelijk is voor de implementatie van de Omgevingswet. Daarnaast houden medewerkers zich in werkgroepen organisatiebreed bezig met de nieuwe wet. Ook worden trainingen georganiseerd. Voor het industrieterrein Dombosch wordt een bestemmingsplan met brede reikwijdte opgesteld (pilot in het kader van de Crisis- en herstelwet) als voorproef op het omgevingsplan. Op korte termijn worden sessies met de raad georganiseerd ter voorbereiding van het opstellen van een omgevingsvisie. Naar verwachting is er voldoende tijd beschikbaar om de vereiste beleidsinstrumenten vast te stellen en de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving aan te passen aan de Omgevingswet.

Dit leidt tot de volgende beoordeling:

³¹ Wegens de lage respons op de door de rekenkamercommissie uitgezette enquête onder raadsleden, hebben de onderzoekers te weinig informatie ter beschikking om de betreffende norm te kunnen beoordelen.

³² Idem.

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

5.6. Aanbevelingen

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

1. Neem in het volgende integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde en op de lokale situatie gerichte hoofd- en subdoelstellingen op. Benoem hierbij de relatie tussen deze doelstellingen en de meer algemene opgaven en ambities van de gemeente, zoals bijvoorbeeld verwoord in het collegeprogramma. Stel als raad deze doelstellingen vast.
Toelichting: de doelstellingen zouden neergelegd moeten worden in het beleidsplan dat vastgesteld wordt door de raad en niet in de uitvoeringsprogramma's die ter kennisgeving aan de raad wordt aangeboden. Deze doelstellingen dienen inzicht te geven in wat de gemeente concreet wil bereiken met de in te zetten middelen op het gebied van toezicht en handhaving. Door vervolgens aan de hand van prestatie-indicatoren daadwerkelijk te monitoren in hoeverre deze doelstellingen worden behaald, kan bepaald worden in hoeverre het beleid leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten.
2. Maak, gegeven de beperkte toezicht- en handhavingcapaciteit, duidelijke politiek-bestuurlijke keuzes ten aanzien van de prioriteiten die worden gesteld.
Toelichting: de gemeente Geertruidenberg beschikt over een beperkte capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving. De werving van een toezichthouder en handhaver heeft nog geen resultaat opgeleverd. Dit betekent dat de organisatie onvoldoende toezicht en handhaving kan uitvoeren op basis van de gestelde prioriteiten. Daarom moeten er scherpere prioriteiten of prioriteiten binnen de prioriteiten worden gesteld.
3. Verbeter en verduidelijk de concrete doorwerking van de in het VTH-beleidsplan geformuleerde prioriteiten in het uitvoeringsprogramma.
Toelichting: om de gemeentelijke organisatie handvatten te bieden voor de uitvoering van de vastgestelde prioriteiten in het VTH-beleidsplan is het belangrijk om in het uitvoeringsprogramma concreet uit te werken op welke manier uitvoering dient te worden gegeven aan de prioriteiten. Dit kan door per prioriteit concrete (kwantitatieve) doelstellingen, activiteiten en strategieën te benoemen.

4. 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.

5. Zorg ervoor als raad dat het VTH-beleid leidend is, ook in concrete casuïstiek.

Toelichting: uit het onderzoek is een spanningsveld naar voren gekomen tussen enerzijds de zakelijke abstractie van algemeen geformuleerd beleid en anderzijds de gevolgen en emoties die spelen in concrete zaken waarover raadsleden worden aangesproken door burgers. Het door de raad vastgestelde handhavingsbeleid zou altijd bepalend moeten zijn en slechts bij hoge uitzondering zou hiervan afgeweken mogen worden door het college of de burgemeester.

6. Reactie College op conceptrapport

Op 1 oktober heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 23 oktober 2018. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

Bij brief van 1 oktober 2018 heeft u ons de conceptrapportage Toezicht en Handhaving gestuurd. U heeft ons de mogelijkheid geboden om een reactie te geven. In deze brief maken wij graag gebruik van deze mogelijkheid.

Algemeen

Wij kunnen de conclusie onderschrijven dat sprake is van een capaciteitsgebrek als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving. Terecht wordt daarom de conclusie getrokken dat regulier toezicht is blijven liggen en dat overtredingen met een lagere prioriteit minder aandacht krijgen. Dit is door ons reeds aangekaart bij uw raad, waarbij is gevraagd om uitbreiding van de bestaande capaciteit op toezicht en handhaving. Doordat dit jaar extra formatie beschikbaar is gesteld, kan een inhaalslag worden gemaakt. Recentelijk is een extra toezichthouder aangetrokken.

Reactie op de aanbevelingen

In uw conceptrapportage geeft u een vijftal aanbevelingen. Hieronder geven wij per aanbeveling onze reactie.

1. SMART formuleren van het VTH-beleidsplan en opnemen van op de lokale situatie gerichte hoofd- en subdoelstellingen.

Het Vergunning- Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan (hierna VTH-beleidsplan) is op 6 juni 2017 vastgesteld door ons college van burgemeester en wethouders. Artikel 7.2, lid 1, van het Besluit omgevingsrecht verplicht bestuursorganen die bevoegd gezag zijn en belast zijn met de bestuursrechtelijke uitvoering en handhaving van het bepaalde uitvoerings- en handhavingsbeleid vast te stellen. Ons college heeft ter uitvoering van deze opgedragen verplichting dit beleid vastgesteld en ter kennisname aan de raad toegestuurd.

Onderdeel van het VTH-beleidsplan is het systematisch doorlopen van de zogenaamde BIG-EIGHTcyclus. Onderdeel van die cyclus is dat het beleid wordt geëvalueerd. Indien noodzakelijk zal aanpassing van het beleid op zijn plaats zijn. Deze aanbeveling zal in dat kader als onderdeel

van de beleidsevaluatie worden betrokken. Bekeken zal worden hoe en op welke wijze het VTH-beleidsplan aanpassing behoeft.

2. Maak duidelijke, politiek-bestuurlijke keuzes ten aanzien van de prioriteiten vanwege de beperkte toezicht- en handhavingscapaciteit.

Per 1 september 2018 is een nieuwe toezichthouder begonnen. De formatie voor een nieuwe handhavingsjurist is nog niet ingevuld. Hierdoor kan het toezicht op het gewenste niveau worden uitgevoerd. Ten aanzien van handhaving zal dit pas het geval kunnen zijn na werving van een nieuwe jurist.

In het VTH-beleidsplan is een risicoanalyse opgenomen. Op basis van deze risicoanalyse zijn de diverse soorten overtredingen gerangschikt naar prioriteit. Het ontbreken van een handhavingsjurist en voor 1 september 2018 een toezichthouder betekent niet dat een nieuwe onderverdeling van prioriteiten moet worden gemaakt. Het oppakken van zaken gebeurt zo veel mogelijk op grond van de risico-inschaling. Daarbij zullen echter minder zaken dan geprognostiseerd kunnen worden opgepakt. Dit zal ten koste gaan van de zaken met een lagere prioriteit. Door het aanstellen van een nieuwe toezichthouder zal op het toezichtsvlak een inhaalslag worden gemaakt.

3. Verbeter en verduidelijk de concrete doorwerking van de in het VTH-beleidsplan geformuleerde prioriteiten in het uitvoeringsprogramma.

In het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2019 wordt uitgewerkt op welke wijze voor 2019 vorm wordt gegeven aan de doelstellingen uit het VTH-beleidsplan. Het per prioriteit aangeven wat de concrete (kwantitatieve) doelstellingen, activiteiten en strategieën zijn, is ondoenlijk gezien het aantal verschillende type overtredingen die zijn opgenomen in de risicoanalyse. Wel zullen in het handhavingsuitvoeringsprogramma de doelstellingen worden opgenomen en op welke wijze wordt gemonitord of de doelstellingen worden gehaald.

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

De gemeenteraad kan gedurende het jaar vragen en moties stellen over bepaalde onderwerpen. De vragen worden dan beantwoord. Indien blijkt dat de vragen aanleiding geven tot aanpassing van beleid, dan zal dat worden meegenomen in de

BIG EIGHT-cyclus. Het is daarbij in principe niet de opzet dat het beleid wordt aangepast aan casuïstische zaken.

5. Zorg ervoor als dat het VTH-beleid leidend is, ook in concrete casuïstiek.

Onderdeel van het handhavingsbeleid is dat er een prioriteitenverdeling is gemaakt (de risicoanalyse). Uitgangspunt is dat de handhavingszaken worden opgepakt op basis van hun prioriteit. Een verzoek om handhaving of een klacht kan met zich meebrengen dat een dergelijke zaak met voorrang wordt opgepakt. Daarnaast kan in uitzonderlijke gevallen een zaak met een lage prioriteit met voorrang worden opgepakt.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Geertruidenberg,

de secretaris,

R.C.J. Nagtzaam

de burgemeester,

drs. W. van Hees

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 gemeenten 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 Geertruidenberg doeltreffend en doelmatig uitgevoerd worden en of verbeteringen mogelijk zijn. Omdat onderzoek in drie gemeenten gelijktijdig is uitgevoerd, is het mogelijk om te laten zien wat de gemeenten onderling van elkaar kunnen leren. In het onderzoek is geconstateerd dat in Geertruidenberg sprake is van een aanzienlijk capaciteitsgebrek, waardoor regulier toezicht blijft liggen en geen uitvoering gegeven kan worden aan alle vastgestelde prioriteiten. Doordat handhavingsverzoeken, klachten en meldingen bovendien een groot beslag leggen op de beperkte capaciteit, vindt toezicht eerder ad hoc dan programmatisch plaats en is de verwachte effectiviteit van het toezicht- en handhavingsbeleid, met name in het fysieke domein, beperkt.

Wij hebben met instemming de bestuurlijke reactie van het college ontvangen. Het college onderschrijft de belangrijkste conclusies en neemt de gedane aanbevelingen vrijwel geheel over. Dit toont aan dat het college de noodzaak ziet voor het maken van een inhaalslag. De Rekenkamer waardeert het zeer dat het college reeds bij de raad het gebrek aan capaciteit heeft aangekaart en dat extra formatie beschikbaar is gesteld en per 1 september 2018 een nieuwe toezichthouder is aangetrokken, waardoor de benodigde inhaalslag in gang gezet kan worden. Het beschikbaar stellen van extra capaciteit is naar het oordeel van de Rekenkamer een belangrijke stap om toezicht en handhaving naar een hoger plan te brengen. De Rekenkamer leest in de bestuurlijke reactie dat handhaving pas op het gewenste niveau uitgevoerd kan worden na werving van een nieuwe jurist. Wij zouden nogmaals willen benadrukken dat het tot die tijd van belang blijft om duidelijke, politiek-bestuurlijke keuzes te maken in de zaken die met

voorrang opgepakt moeten worden en hierbij de risico-inschatting leidend te laten zijn. Dit is door de Rekenkamer tot uitdrukking gebracht in de aanbevelingen 2 en 5.

Aanbevelingen 1, 3 en 4 van de Rekenkamer waren gericht op het versterken van de Big 8-cyclus. In het onderzoek is geconstateerd dat de hoofd- en subdoelstellingen van het beleid in beperkte mate SMART waren, de opgenomen indicatoren niet volledig en niet structureel gemonitord worden en dat het beleid en de uitvoeringsprogramma's niet geëvalueerd worden. Het verheugt de Rekenkamer dat het college voornemens is het beleid te evalueren en indien nodig het beleidsplan aan te passen. Bij deze verbeterslag is het vanzelfsprekend zeer gewenst om expliciet stil te staan bij de vraag of met de gemonitorde indicatoren voldoende zicht bestaat op de mate van doelbereiking. Bij het onderscheiden van verschillende categorieën prioriteiten moet tevens duidelijk worden welke gevolgen dit in de uitvoeringspraktijk heeft. Hierop zag aanbeveling 3. We delen met het college dat het ondoenlijk is per prioriteit aan te geven welke strategie aangewezen is. Het staat de Rekenkamer voor ogen dat per categorie (laag-middel-hoog) duidelijk gemaakt wordt op welke wijze zij in de uitvoeringspraktijk doorwerken.

Terecht maakt het college de opmerking dat het niet de opzet moet zijn om het beleid aan te passen aan individuele, casuïstische zaken. Wel acht de Rekenkamer het van belang dat een analyse gemaakt wordt van de door de raad naar voren gebrachte thema's en casussen. Indien bepaalde thema's regelmatig terugkomen, zou dat bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn om deze taak een hogere prioriteit toe te kennen. Dit doet naar de opvatting van de Rekenkamer recht aan de kaderstellende rol van de raad.

Bovenstaande reactie neemt overigens niet weg dat de Rekenkamer positief is over de wijze waarop Geertruidenberg met dit rapport omgaat. Het getuigt van kracht om voortdurend te blijven leren en verbeteren. Wij wensen Geertruidenberg veel succes toe met het uitvoeren van de aanbevelingen en het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van toezicht en handhaving in brede zin.

Bijlage 1 – Deelvragen

Onderzoeksthema **Beleid**

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

Onderzoeksthema **Uitvoering en organisatie**

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

Onderzoeksthema **Sturing door de raad**

11. Welke kaders heeft de raad gesteld voor wat betreft toezicht en handhaving?
12. Welke informatie krijgt de raad van het college over (de uitvoering van) het toezicht en de handhaving?
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:

- Beleidsnota op grond van artikel 13b Opiumwet
- Evenementennota 2012 – 2016
- Handhavingsjaarverslag 2016, 2015
- Horecanota
- Jaaruitvoeringsprogramma integrale veiligheid 2017 – 2018
- Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2013 – 2016
- Plan preventie- en handhaving alcohol 2014 – 2018
- Sanctiebeleid
- Uitvoeringsnota Handhavingsprioriteiten
- Vergunning-, toezicht- en handhavingsbeleidsplan 2017
- VTH-uitvoeringsprogramma 2018, 2017, 2016

Dossierstudie

Om beter zicht te krijgen op de handhavingspraktijk van de gemeente zijn vijf handhavingsdossiers bestudeerd. Deze dossiers betreffen zowel het fysieke domein (3) als het veiligheidsdomein (2). Bij de gemeente zijn acht dossiers opgevraagd, waarbij de helft te kwalificeren was als hoofdpijndossiers vanwege maatschappelijke, bestuurlijke of juridische complexiteit (bijvoorbeeld lange looptijd). De overige helft betroffen reguliere dossiers, waarbij gevraagd is naar verschillende soorten overtredingen (Wabo, milieu en APV) en overtreders (bedrijven en burgers). Door de onderzoekers is getracht om bij de drie gemeenten soortgelijke overtredingen te selecteren. Alle relevante processtukken zijn aan de onderzoekers (geanonimiseerd) overlegd.

Om beter zicht te krijgen op de handhavingspraktijk van de gemeente zijn vijf handhavingsdossiers bestudeerd. Deze dossiers betreffen zowel het fysieke domein als het veiligheidsdomein. 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 3.

Digitale enquête

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

De enquête is door de griffier vooraangekondigd aan de raadsleden. Alle 19

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 4 raadsleden ingevuld, waarmee de respons op 21% is uitgekomen. Van deze 4 respondenten behoren 3 tot dezelfde fractie.

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 4 respondenten hebben alle respondenten aangegeven zowel op de hoogte te zijn van het fysieke domein als van het domein openbare orde en veiligheid.

Bijlage 3 – Risicoanalyse

In het beleidsplan is in een bijlage de gehanteerde systematiek voor de risicoanalyse uitgewerkt. Onder risico wordt verstaan: negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen. In de risicoanalyse zijn de negatieve effecten ingedeeld in zes thema's waarin de mate van de ernst van de situatie wordt gekwantificeerd met een getal (variërend van 0 tot en met 3):³³

- Fysieke veiligheid: variërend van geen risico (0) tot dodelijke slachtoffers (3);
- Sociale kwaliteit: variërend van geen invloed op verloedering woonomgeving (0) tot ernstige verloedering leefomgeving en/of sterke groei onveiligheidsgevoelens (3);
- Financiële/economische gevolgen: variërend van geen kosten (0) tot kosten vanaf €50.000,- (3);
- Natuur/milieu: variërend van geen natuur- of milieuschade (0) tot onherstelbare natuur- of milieuschade (3);
- Volksgezondheid: variërend van geen gezondheidsklachten (0) tot ernstige ziekten met dodelijke afloop (3);
- Bestuurlijk imago: variërend van bestuur wordt niet aangesproken op overtredingen van voorschriften (0) tot bestuur wordt veelvuldig aangesproken op overtredingen van voorschriften en hierop afgerekend (3).

Het gemiddelde van de risicoscores van de zes onderscheiden negatieve effecten is in de risicoanalyse berekend. Deze gemiddelde score is vervolgens vermenigvuldigd met de kans dat de overtreding plaatsvindt zonder handhavingsinspanning. De kans op niet spontane naleving is bepaald aan de hand van drie aspecten:

- Bekendheid van de regelgeving;
- Acceptatie van de regelgeving;
- De kans om 'gepakt' te worden.

Op deze wijze is de totale risicoscore bepaald op een schaal van 1 tot en met 10. Voor in totaal 86 verschillende handhavingstaken zijn op deze manier de totale risicoscores bepaald. Deze zijn onderverdeeld in vier taakvelden: milieu (36 handhavingstaken), ruimtelijke ordening (5 handhavingstaken), brandweer (15 handhavingstaken) en de APV (30 handhavingstaken).

Score	Risico
6 – 10	Groot
3 - 5,9	Gemiddeld
1,6 - 2,9	Klein
0 - 1,6	Zeer klein

³³ Beleidsplan, bijlage 3, p. 40-41.

Bijlage 4 – Beschrijving specifiek beleid

Specifiek beleid openbare orde en veiligheid

Preventie- en handhavingsplan alcohol gemeente Geertruidenberg 2014 - 2018

Op grond van de Drank- en Horecawet dient de gemeenteraad iedere vier jaar een preventie- en handhavingsplan alcohol vast te stellen. Het doel hiervan is om gemeenten te stimuleren om uitvoering te geven aan het verbinden van de beleidsterreinen volksgezondheid (voorlichting en bewustwording) en openbare orde en veiligheid (beleid en handhaving). Om hier gevolg aan te geven is het plan preventie- en handhaving alcohol gemeente Geertruidenberg vastgesteld, dat een looptijd tot 2018 kent. Hierin zijn de visie, ambitie, risicoanalyse en prioritering neergelegd ten aanzien van alcoholpreventie en handhaving. Het preventie- en handhavingsplan vertaald de prioriteiten die ten aanzien van het alcoholbeleid zijn benoemd in de *Kadernota integrale veiligheid 2013 – 2016* en de *Lokale gezondheidsnota Geertruidenberg 2013 – 2016* in doelen en in een aanpak.

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

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

De 18 gemeenten in de regio West-Brabant hebben gezamenlijk als prioriteit het voorkomen van alcohol door jongeren vastgesteld. Aan deze prioriteit wordt uitvoering gegeven door het regionaal alcoholmatigingsproject Think before you drink. Uit het preventie- en handhavingsplan blijkt dat in de gemeente Geertruidenberg het alcoholgebruik onder jongeren hoger is dan in de rest van West-Brabant. In een nalevingsonderzoek (uit 2013) is steekproefsgewijs geconstateerd dat het nalevingspercentage in de gemeente Geertruidenberg 0% is. Voor 2018 wordt gestreefd naar een nalevingspercentage van minimaal 60% door een combinatie van preventie- en handhavingsmaatregelen in te zetten.

Horecanota 2006

In oktober 2006 is de Horecanota door het college en de raad vastgesteld. Destijds bleek dat er binnen de gemeente behoefte was aan het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de horeca. Voor de raad vormde dit de aanleiding om het college opdracht te geven om horecabeleid te ontwikkelen. De horecanota bestaat uit twee delen: onderdeel A bevat het kaderstellend document van de raad, onderdeel B bevat het beheersdocument waarin de kaders zijn uitgewerkt.

De horecanota bevat beleidsregels ten aanzien van horeca gerelateerde vergunningen en ontheffingen. Deze beleidsregels bevatten een toetsingskader (op basis van de Drank- en Horecawet) ten behoeve van de beoordeling van vergunning- en ontheffingsaanvragen. Er zijn ook regels opgenomen over bijvoorbeeld terrassen bij horecabedrijven en sluitingstijden en muziek in de horeca. Tevens bevat de nota sanctiebeleid voor overtredingen in de horeca. De horecanota stamt uit 2006 en is daarmee niet meer actueel. Het is de bedoeling dat de horecanota in 2018 zal worden geëvalueerd en op basis hiervan zal worden geactualiseerd.

Evenementennota 2012 – 2016

De evenementennota is op 26 januari 2012 vastgesteld door de gemeenteraad en op 10 juli 2012 door het college. De nota bestaat uit twee delen: in onderdeel A heeft de raad kaders aangegeven ten aanzien van het evenementenbeleid (het kaderstellende document) en in onderdeel B heeft het college deze kaders uitgewerkt (het beheersdocument).

De evenementennota bevat onder andere beleidsregels voor de vergunningverlening, het plaatsten van voorwerpen op of aan de weg, het afsluiten van wegen, verkooppunten tijdens evenementen, brandveiligheid, gezondheid en hygiëne. Ook wordt ingegaan op verschillende typen evenementen: kermisattracties, vuurwerk, optochten, openbare manifestaties, wielervedstrijden, etc. De looptijd van de evenementennota is tot en met 2016, wat betekent dat deze niet meer actueel is. In interviews is aangegeven dat de gemeente de nota in 2019 wil herzien. Het plan is om de regels te versoepelen ten aanzien van evenementen in kernen. Deze versoepeling zal zowel gelden voor de locatie van een evenement als de tijden van een evenement.

Beleidsnota op grond van artikel 13b Opiumwet gemeente Geertruidenberg

In deze beleidsnota, die op 9 juni 2016 door de burgemeester is vastgesteld, zijn beleidsregels opgenomen met betrekking tot de toepassing van artikel 13b uit de Opiumwet (woning- of lokaalsluiting ingeval van verboden handel in drugs). Ter bescherming van de gezondheid en openbare orde en veiligheid, vindt de gemeente Geertruidenberg het van belang om overtredingen van de Opiumwet strikt te handhaven, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Het uitgangspunt is dat de handel in zowel soft- als harddrugs in alle gevallen verboden is en dat hiertegen handhavend moet worden opgetreden. Er is gekozen voor de nuloptie voor coffeeshops, wat betekent dat coffeeshops niet worden gedoogd.

In deze beleidsnota wordt ingegaan op de te hanteren handhavingsstrategie. Om effectief op te treden tegen de handel in drugs is het uitgangspunt dat wordt gekozen voor een sluiting (last onder bestuursdwang) en niet voor het opleggen van een last onder dwangsom. Vanwege het grote financiële gewin in het circuit van de drugshandel wordt een last onder dwangsom niet effectief geacht. In de gemeente Geertruidenberg wordt bij een eerste constatering van de aanwezigheid van harddrugs in een woning overgegaan tot sluiting van de

woning voor een periode van 3 maanden (indien het gaat om een publiek toegankelijk lokaal wordt deze voor 12 maanden gesloten). Bij een eerste constatering van de aanwezigheid van softdrugs in een woning wordt een bestuurlijke waarschuwing gegeven en bij een tweede constatering binnen twee jaar na de eerste constatering wordt de woning voor drie maanden gesloten (een publiek toegankelijk lokaal wordt al bij de eerste constatering van softdrugs voor drie maanden gesloten).

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

Ondermijningsbeeld

Ter onderbouwing van beleid en uitvoering (programma) heeft de gemeente samen met het Regionaal Inlichtingen- en Expertise Centrum (hierna: RIEC) een ondermijningsbeeld opgesteld. Er zijn hierbij intern en extern interviews afgenomen. De verzamelde informatie is niet verwerkt tot een integraal ondermijningsbeeld en plan van aanpak, omwille van de bescherming van persoonsgegevens (in het ondermijningsbeeld worden personen met naam en toenaam genoemd). Nu wordt van geval tot geval een ondermijningsbeeld opgesteld. Ondermijning wordt in de gemeente Geertruidenberg als belangrijk probleem gezien.

Bijlage 5 – Vergelijkende analyse

Inleiding

In deze bijlage wordt de stand van toezicht en handhaving in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg vergeleken met zowel elkaar als met andere Nederlandse gemeenten. Voor het landelijk beeld wordt gebruik gemaakt van het in 2016 uitgevoerde onderzoek *Toezicht en handhaving door gemeenten*³⁴. Deze vergelijking vindt thematisch plaats.

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

Beleid

Vergelijking

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

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

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

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

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

Alle drie onderzochte gemeenten beschikken net als het gros van de Nederlandse gemeenten over meerjarig handhavingsbeleid en werken dit uit in uitvoeringsprogramma's. Tevens stellen zij prioriteiten, waarbij deze in Etten-Leur

³⁴ 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.

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

Gedoogbeleid

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

Totstandkoming van het toezicht- en handhavingsbeleid

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

Uitvoering

Vergelijking

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

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

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

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

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

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 Handavingsbeleid (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 handhavingpartners, waardoor de gemeenten de taken die zij zelf niet aan kunnen toch professioneel kunnen uitvoeren, zoals het Drank- en Horecawet-toezicht (DHW-toezicht).

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

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoeringspraktijk in de drie West-Brabantse gemeenten op veel punten gelijkenis vertoont met het landelijke beeld, bijvoorbeeld ten aanzien van integraal werken en de informele aanpak. Voor de vraag of de beschikbare capaciteit voldoende is, wijken twee van de drie gemeenten in positieve zin af van het landelijke beeld en één gemeente in negatieve zin.

Best practices

Wijkgericht werken

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

Cultuur

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

Signaleringsstructuur

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

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

Sturing door de raad

Vergelijking

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

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

Best practices

Betrekken van de gemeenteraad

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