Toezicht en handhaving gemeente Moerdijk

Eindrapport

November 2019

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

rekenkamer
WEST-BRABANT

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **6**

1. Inleiding **12**
1.1. Aanleiding **12**
1.2. Afbakening en begrippen **12**
1.3. Overkoepelende onderzoeksvraag en –thema's **12**
1.4. Specifieke aandachtspunten gemeente Moerdijk **13**
1.5. Normenkader **13**
1.6. Onderzoeksmethodiek **15**
1.7. Uitvoering **15**
1.8. Leeswijzer **15**

2. Fysieke domein **16**
2.1. Inleiding **16**
2.2. Beleidscyclus **16**
2.2.1. Inleiding 16
2.2.2. Beschrijving 16
2.3. Prioriteiten **21**
2.3.1. Inleiding 21
2.3.2. Beschrijving 21
2.4. Gedogen **23**
2.4.1. Inleiding 23
2.4.2. Beschrijving 23
2.5. Organisatie en uitvoering **24**
2.5.1. Inleiding 24
2.5.2. Organisatorische inbedding 24
2.5.3. Uitvoering 26
2.6. Handhavingscultuur **31**
2.6.1. Inleiding 31
2.6.2. Beschrijving 32
2.7. Omgevingswet **33**
2.7.1. Inleiding 33
2.7.2. Stand van zaken gemeente Moerdijk 33
2.8. Resumé **34**

3. Openbare orde en veiligheid **36**
3.1. Inleiding **36**
3.2. Beleidscyclus **36**
3.2.1. Inleiding 36
3.2.2. Beschrijving 36
3.3. Prioriteiten **39**
3.3.1. Inleiding 39
3.3.2. Beschrijving 40
3.4. Organisatie en uitvoering **40**
3.4.1. Inleiding 40
3.4.2. Organisatie 41
3.4.3. Uitvoering 42
3.5. Handhavingscultuur **43**

3.5.1. Inleiding 43
3.5.2. Beschrijving 44
3.6. Resumé 45

4. Sturing door de raad 46
4.1. Inleiding 46
4.2. Sturing door de raad 46
4.3. Enquêteresultaten 47
4.4. Resumé 48

5. Conclusies en aanbevelingen 50
5.1. Inleiding 50
5.2. Beleid 50
5.2.1. Beleidscyclus 50
5.2.2. Doelstellingen en prioriteitsstelling 51
5.2.3. Beoordeling 52
5.3. Uitvoering en organisatie 52
5.3.1. Organisatie 52
5.3.2. Uitvoering 52
5.3.3. Beoordeling 53
5.3.4. Handhavingscultuur 54
5.4. Sturing door de raad 54
5.5. Omgevingswet 56
5.6. Aanbevelingen 56

6. Reactie college op conceptrapportage 59

7. Nawoord 63

Bijlage 1 – Lijst met afkortingen 64

Bijlage 2 – Deelvragen 65

Bijlage 3 – Onderzoeksmethoden 66

Bijlage 4 – Vergelijkende analyse 68

Managementsamenvatting

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

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

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

In het onderzoek zijn drie onderzoeksthema's onderscheiden, te weten:
1. Beleid
2. Uitvoering en organisatie
3. Sturing door de raad

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

De gemeenteraad heeft verschillende aandachtspunten meegegeven, waarvan een aantal aansluit op de deelvragen. Daarnaast heeft de raad een aantal andere aandachtspunten geformuleerd, namelijk:
- handhaving in het industriegebied;
- communicatie richting betrokken partijen.

De conclusies ten aanzien van deze aanbevelingen zijn te vinden onder het kopje 'Uitvoering'.

Beleid

Algemeen
Het college heeft in 2016 het VTH-beleid gemeente Moerdijk vastgesteld. Dit beleidsplan heeft betrekking op zowel het fysieke domein als het veiligheidsdomein (ten aanzien van de APV en bijzondere wetten). Het beleidsplan beschrijft een aantal generieke

uitgangspunten ten aanzien van toezicht en handhaving. Daarnaast worden in het beleidsplan voor vier taakvelden (bouwen, milieu, (brand)veiligheid, APV en bijzondere wetten) doelstellingen beschreven. Een groot deel van deze doelstellingen wordt verder uitgewerkt door nadere acties, afspraken en/of indicatoren te benoemen. De doelstellingen variëren in de mate van concreetheid.

Jaarlijks wordt door het college een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Hierin is opgenomen welke taken het komende jaar worden uitgevoerd en welke capaciteit hiervoor wordt ingezet. In het uitvoeringsprogramma worden de doelstellingen uit het beleidsplan nader uitgewerkt in specifieke doelen. Daarnaast wordt elk jaar een jaarverslag opgesteld, waarin uitvoerig (cijfermatig) verantwoording wordt gegeven over de toezicht-en handhavingstaken die in het afgelopen jaar zijn uitgevoerd. In het jaarverslag wordt expliciet aangegeven in hoeverre de in het beleid geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd.

De gemeenteraad heeft in 2017 de Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld. Verder beschikt de gemeente over actueel en afzonderlijk gedoogbeleid. Daarmee zijn de wettelijk vereiste beleidsdocumenten met betrekking tot toezicht en handhaving vastgesteld. De gemeente beschikt over actueel beleid en een sluitende beleidscyclus.

De prioriteitstelling van de gemeente is aan de hand van een risicoanalyse tot stand gekomen. Deze risicoanalyse is gebaseerd op het zogenaamde Moerdijks Afwegingsmodel (MAM), waarmee een integrale afweging kan worden gemaakt van risico's, onderscheiden naar doelgroepen. Leidend voor de risico-bepaling is het mogelijke (maatschappelijke, financiële, bestuurlijke, fysieke, etc.) effect van het onvoldoende uitvoeren van een toezicht- en handhavingstaak. Bij deze beoordeling (inschatting) zijn college- en raadsleden, toezichthouders, vergunningverleners, bedrijven en burgers geraadpleegd. Bij de uiteindelijke toekenning van risico's en prioriteiten is ook gekeken naar het naleefgedrag bij doelgroepen. Dit heeft geleid tot vijf categorieën van prioriteiten (van extra laag tot extra hoog). In totaal zijn voor 138 handhavingstaken prioriteiten bepaald, variërend van extra hoog tot extra laag.

Openbare orde en veiligheid
Naast het beleidsplan, dat eveneens van toepassing is op het veiligheidsdomein, kent de gemeente veiligheidsbeleid op regionaal niveau, op het niveau van het politiedistrict en gemeentelijk niveau. Het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 is van toepassing op de gemeenten die vallen onder het politiedistrict De Markiezaten. Het Veiligheidsplan vormt het strategische kader, waarin algemene doelstellingen en een bijbehorende aanpak op hoofdlijnen is beschreven. De gemeente heeft daarnaast het Actieprogramma Integrale Veiligheid 2016-2019 vastgesteld, waarin speerpunten en doelstellingen op het vlak van veiligheid zijn benoemd. De speerpunten uit het Actieprogramma zijn weer uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin nader actiepunten en doelstellingen zijn geformuleerd.

In het beleidsplan zijn prioriteiten benoemd met betrekking tot de APV en bijzondere wetten. In het Veiligheidsplan zijn veiligheid op en rond het spoor, buurtbemiddeling, mensensmokkel en ondermijning (zeehaven- en industriegebied en agrarisch buitengebied) aangewezen als prioriteiten. Het Actieprogramma en het uitvoeringsprogramma kennen geen prioriteitstelling. Het is niet bekend in hoeverre sprake is van prioritering tussen de in deze twee documenten genoemde speerpunten en doelstellingen. Het is mogelijk dat alle speerpunten een hoge prioriteit hebben, maar dat blijkt niet uit de beleidsdocumenten.

Conclusie
De gemeente Moerdijk beschikt over alle vereiste beleidsdocumenten. Deze documenten voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitscriteria. Het beleid is actueel en er is sprake van een sluitende beleidscyclus. Daarmee is het toezicht- en handhavingsbeleid op orde. In algemene zin zijn de doelstellingen in het beleidsplan redelijk SMART. Wel wisselen de doelstellingen in mate van concreetheid. De gestelde prioriteiten, gebaseerd op het MAM, zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities. Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht dan lage prioriteiten.

Het voorgaande leidt tot een volgende beoordeling:

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

Uitvoering
De toezicht- en handhavingstaken in de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn belegd bij het team Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. De formatie van het team VTH, waar ook de BOA's zijn ondergebracht, bedraagt voor wat betreft toezicht en handhaving ongeveer 14,7 fte. De gemeente heeft een centrale Veiligheidsstaf die zorgt voor de coördinatie, beleidsvoorbereiding en bestuurlijke advisering als het gaat om openbare orde en veiligheid (zoals ondermijning), (integrale en externe) veiligheid aangaande de fysieke omgeving en bevolkingszorg/crisisbeheersing. De Veiligheidsstaf heeft een formatie-omvang van 4,4 fte. Ten aanzien van het bouwtoezicht en de juridische afwikkeling van zaken is de beschikbare capaciteit krap.

Gebleken is dat de prioriteiten leidend zijn bij de uitvoering van toezicht en handhaving, zowel als het gaat om regulier toezicht als de afhandeling van klachten en meldingen. In het fysieke domein heeft de gemeente te maken met een toename van het aantal bouwcontroles door het aantrekken van de bouw. De prioriteitstelling is hier leidend. Bij de prioriteitstelling wordt niet alleen gekeken naar bijvoorbeeld de constructieve risico's van het bouwwerk, maar ook naar de reputatie van de bouwer (aannemer). De gemeentelijke controle op brandveiligheid (gebruik) vindt plaats bij de bestaande bouw en nieuwbouw (de brandweer is voornamelijk betrokken bij controles van majeure bedrijven). De prioriteit ligt bij objecten waar er een grote kans is op externe effecten van brand en waar zelfredzaamheid een kritische factor is. Prioriteiten kunnen ook verschuiven door de actualiteit. Het haven- en industriegebied Moerdijk – dat als aandachtspunt bij dit onderzoek is meegegeven door de raad – krijgt bijzondere aandacht. Verschillende partners op het gebied van toezicht en handhaving werken hierbij samen. Door extra bestuurlijke aandacht is het aantal milieugerelateerde klachten over het havengebied tussen 2014 en 2018 fors teruggedrongen. Het milieutoezicht door de OMWB vindt programmatisch plaats. Na aanloopproblemen slaagt de dienst er steeds beter in om het aantal geplande controles ook daadwerkelijk uit te voeren.

De BOA's werken op basis van een werkprogramma, maar worden in de praktijk voor een belangrijk deel aangestuurd door signalen tijdens surveillance of klachten en meldingen die binnenkomen. Hier gaat ruim de helft van de tijd naartoe. De overige inzet gaat naar specifieke zaken zoals hondenoverlast, horeca, illegale stort, en evenementen. De BOA's worden ook betrokken bij meer integrale acties zoals rond illegale bewoning (en ondermijning) en de verkoop van alcohol aan jongeren.

De toezicht- en handhavingstaken worden zowel door de gemeente zelf uitgevoerd als in samenwerkingsverband. De samenwerking met de OMWB, de politie en de Veiligheidsregio verloopt volgens de gesprekspartners naar tevredenheid.

Over het algemeen geeft de gemeente er de voorkeur aan om eerst het gesprek aan te gaan wanneer een overtreding wordt geconstateerd, voordat wordt overgegaan tot formele handhaving. De gemeente onderkent het belang van goede communicatie naar de burger en het belang van de kwaliteit van toezichthouders. Wel is een spanningsveld waar te nemen tussen een informele benadering aan de voorkant en het strikt volgen van de handhavingsstrategie.

De gemeente is bezig met de implementatie van de Omgevingswet. In dat kader wordt een implementatieplan opgesteld en is de gemeente bezig met het opstellen van de omgevingsvisie. De gesprekspartners geven aan dat de precieze implicaties van de Omgevingswet voor de uitvoering nog nader moeten worden uitgewerkt. Verwacht wordt dat een integrale aanpak bij toezicht en handhaving van groot belang zal zijn.

Conclusie

De beschikbare capaciteit van de gemeente is over het algemeen voldoende gebleken. Wel is de capaciteit voor met name het bouwtoezicht (te) krap. Deze krapte is opgevangen met externe inhuur en het verschuiven van prioriteiten. Daarnaast wordt enige druk ervaren op de capaciteit voor de juridische afwikkeling van zaken. De samenwerking met de verschillende handhavingspartners verloopt goed. In het fysieke domein werkt de gemeente programmatisch, maar ook pragmatisch en gericht op het maatschappelijk resultaat. Bij openbare orde en veiligheid zijn de aanpak en focus vergelijkbaar, alleen wordt de feitelijke inzet meer bepaald door signalen uit de samenleving en wat speelt. De prioriteiten werken door in de uitvoering en zijn leidend in de praktijk. De gemeente probeert een balans te zoeken tussen informeel en formeel optreden. De gemeente maakt aanzetten om de effecten van de eigen inzet beter inzichtelijk te maken. Een duidelijke relatie tussen de inzet en wat die bijdraagt aan het realiseren van de (bredere) gemeentelijke opgaven is er echter nog niet.

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.	+	+

Sturing door de raad

Het beleidsplan is vastgesteld door het college. Voor de vaststelling van het beleidsplan is het concept besproken in de raadscommissie Bestuur en Middelen. Daarnaast zijn raadsleden geraadpleegd bij de prioriteitstelling aan de hand van een enquête en is de concept prioriteitstelling besproken in de raadscommissie. De gemeenteraad krijgt daarnaast jaarlijks het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag toegezonden. Het college informeert de gemeenteraad hiermee over de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. De gemeenteraad heeft specifiek op het terrein van openbare orde en veiligheid het Integraal Veiligheidsplan vastgesteld.

De gemeenteraad blijkt in beperkte mate betrokken te zijn bij het onderwerp. De toezending van stukken leidt nauwelijks tot discussie of vragen. Dit kan duiden op het vertrouwen dat de raad stelt in het college als het gaat om de uitvoering. Het wordt

vanuit de organisatie echter als wenselijk, maar ook als lastig ervaren om de raad meer geïnteresseerd en betrokken te krijgen.

In het kader van het onderzoek is een digitale vragenlijst uitgezet onder de raadsleden. Slechts acht van de vijfentwintig raadsleden hebben daarop gereageerd (betreffende vier van de negen fracties). Voor zover daar conclusies uit kunnen worden getrokken steunt een meerderheid de gemeentelijke toezicht- en handhavingsstrategie en de gestelde prioriteiten. Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de raadsleden die hebben gereageerd tevreden zijn over de informatievoorziening. Tegelijkertijd geeft de gemeenteraad niet aan hoe zij geïnformeerd wil worden.

Conclusie
De gemeenteraad is in beperkte mate betrokken bij het onderwerp toezicht en handhaving. Het college informeert de raad over de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. In de regel leiden de jaarlijks toegezonden stukken echter niet tot vragen of wijzigingen. De raad geeft niet zelf aan hoe ze geïnformeerd zou willen worden. Dit kan aan de ene kant worden geduid als het grote vertrouwen dat de raad heeft in hoe het college toezicht en handhaving oppakt. Aan de andere kant wordt een meer doorleefde betrokkenheid van de raad wenselijk bevonden door de ambtelijke 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.	-
Het college verstrekt adequate informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad.	+/-
De raad controleert de uitvoering van het beleid.	+/-

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

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

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

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

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 toezicht op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit betreft met name de onderwerpen bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu. Binnen het domein openbare orde en veiligheid valt onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

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

1.3. Overkoepelende onderzoeksvraag en –thema's

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

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

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

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

De bijbehorende deelvragen zijn opgenomen in bijlage 2.

1.4. Specifieke aandachtspunten gemeente Moerdijk

Om het onderzoek goed te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad van Moerdijk, heeft de Rekenkamer West-Brabant de raad gevraagd aandachtspunten in te brengen. Een aantal van deze aandachtspunten sluiten aan op de deelvragen, zoals doelbereiking in de openbare ruimte, bijdrage van het beleid aan een betere leefomgeving, samenwerking (met name tussen politie en BOA's) en prioriteitstelling.

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

- Handhaving in het industriegebied;
- Communicatie richting betrokken partijen.

Deze aandachtspunten komen aan de orde in paragraaf 2.5.3.

1.5. Normenkader

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

Onderwerp	Normen
Beleid	▪ Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen en de kwaliteitscriteria. ▪ De gestelde prioriteiten zijn in lijn met de gestelde doelstellingen en ambities. ▪ Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht, lage prioriteiten minder. ▪ De gestelde doelen zijn SMART geformuleerd.

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

Voor openbare orde en veiligheid gelden geen wettelijke kwaliteitscriteria, maar dat neemt niet weg dat eveneens het Big 8-model binnen dit domein goed toepasbaar is.

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

-	Voldoet niet
+/-	Voldoet gedeeltelijk
+	Voldoet goed

1.6. Onderzoeksmethodiek

Om de hoofdvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: documentstudie, dossierstudie, interviews en een digitale enquête onder raadsleden. Verwezen wordt naar bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethoden.

1.7. Uitvoering

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

1.8. Leeswijzer

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

2. Fysieke domein

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid dat de gemeente Moerdijk hanteert ten aanzien van toezicht en handhaving in het fysieke domein. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de uitvoering en organisatie van toezicht en handhaving in het fysieke domein. Dit hoofdstuk beschrijft dus zowel 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 over welke beleidsstukken de gemeente beschikt. Hierbij wordt ook ingegaan op het proces van totstandkoming van dit beleid.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

De normen die getoetst worden zijn de volgende:

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

2.2.2. Beschrijving

Beleidscyclus

In het *VTH-beleid gemeente Moerdijk* (het beleidsplan) is het beleid neergelegd voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), zoals vereist in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Het beleidsplan bevat het beleidskader voor alle VTH-taken met betrekking tot de bebouwde en onbebouwde leefomgeving. Behalve dat in het beleidsplan wordt ingegaan op de VTH-taken op het gebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), heeft het beleidsplan ook betrekking op de APV en bijzondere wetten. Het beleidsplan is daarmee zowel van toepassing op het fysieke domein als het veiligheidsdomein. Voor wat betreft

het veiligheidsdomein heeft de gemeente ook afzonderlijk integraal veiligheidsbeleid opgesteld (zie paragraaf 3.2).

Het beleidsplan dat door de gemeente is opgesteld heeft als format gediend voor de totstandkoming van het VTH-beleid in de omliggende gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Roosendaal, Rucphen en Zundert (De6-gemeenten). Het doel van de samenwerking was een gezamenlijk conceptbeleid op te stellen met een 'couleur locale' per gemeente. Er worden verschillende redenen gegeven voor de samenwerking:[1]

- efficiënte inzet van capaciteit bij het opstellen van het VTH-beleid;
- uniforme methodiek voor risicoanalyse;
- kennisuitwisseling;
- meer uniformiteit bij vergunningverlening, toezicht en handhaving door De6 gemeenten, meer uniformiteit bij het opstellen van de werkprogramma's voor de OMWB en de Veiligheidsregio en meer uniformiteit bij de wijze waarop de kwaliteitscriteria worden geborgd in beleid.

De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hebben ook een bijdrage geleverd aan het opstellen van het beleidsplan van Moerdijk. Ze zijn bijvoorbeeld betrokken geweest bij het opstellen van de risico-analyse.

Het beleidsplan, dat in 2016 is vastgesteld door het college, volgt het Handhavingsprogramma 2012-2015 op. Aan het huidige beleidsplan is geen looptijd gekoppeld.. In tegenstelling tot het voorgaande beleid, richt het huidige beleidsplan zich naast toezicht en handhaving ook op vergunningverlening. De doelen en prioriteiten, en de instrumenten die worden ingezet om deze doelen te behalen, zijn opgenomen in het beleidsplan. Bij de totstandkoming van het beleidsplan is eerst een risicoanalyse uitgevoerd volgens een uniforme en gezamenlijke methodiek.[2]

Het beleidsplan volgt de beleidscyclus van het Big 8-model en de kwaliteitseisen en de procescriteria zoals die zijn uitgewerkt in het Bor. Op 7 december 2017 is door de gemeenteraad de *Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht* vastgesteld. Daarmee wordt voldaan aan de wettelijke eisen die in het kader van artikelen 5.4 en 5.5 van de Wabo aan de uitvoering van toezicht en handhaving worden gesteld.[3] De verordening moet waarborgen dat de uitvoering van VTH-taken aan de kwaliteitscriteria voldoet.

---

[1] Beleidsplan, p. 6.
[2] De methodiek van de gemeente Moerdijk wijkt enigszins af van de overige De6-gemeenten, omdat de gemeente in het kader van de risico-analyse – in tegenstelling tot de andere De6-gemeenten – ook een enquête heeft uitgezet onder burgers en bedrijven. Zie ook paragraaf 2.3.2.
[3] Hoofdstuk 5 van de Wabo is gewijzigd per 14 april 2016 als gevolg van de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH).

Het toezicht- en handhavingsbeleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een *Uitvoeringsprogramma VTH*. Voor het VTH-uitvoeringsprogramma en VTH-jaarverslag is een gezamenlijk format ontwikkeld in De6-verband. Hierdoor moet een uniform kader in regionaal verband ontstaan, waarbij per gemeente ruimte bestaat om aandacht te schenken aan de 'couleur locale'.

Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks door het college vastgesteld en ter kennisname aangeboden aan de raad. In het uitvoeringsprogramma is vastgelegd welke VTH-taken het college in het komende jaar voornemens is uit te voeren. De keuzes en prioriteiten uit het beleidsplan dienen als basis voor de invulling van het uitvoeringsprogramma. Voor 2019 is eveneens een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Hierin wordt per taakveld (bouwen, slopen, RO strijdig gebruik, brandveiligheid, milieu, APV en bijzondere wetten) een raming gemaakt van de benodigde uren voor de uitvoering van de betreffende toezicht- en handhavingstaken voor het komende jaar. Tegelijkertijd wordt aangegeven wat de beschikbare uren per toezicht- en handhavingstaak zijn voor het komende jaar en of er dus ook voldoende capaciteit aanwezig is. Uit het uitvoeringsprogramma blijkt dat over het algemeen voldoende capaciteit beschikbaar is op de taakvelden, met uitzondering van het onderdeel bouwen, waar knelpunten in de capaciteit worden gesignaleerd (zie ook paragraaf 2.5.2). Per taakveld wordt de werkwijze voor de uit te voeren taken beschreven. In het uitvoeringsprogramma wordt tevens aandacht besteed aan projecten waarvoor specifiek uren zijn gereserveerd. Het gaat hierbij zowel om projecten die vallen onder de reguliere werkzaamheden als projecten die hier buiten vallen (zoals in samenwerking met partners als de brandweer of de OMWB).

Ter verantwoording en evaluatie van de uitgevoerde VTH-taken in het voorgaande jaar wordt een *jaarverslag VTH* opgesteld door het college. Het jaarverslag wordt ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. In het jaarverslag wordt expliciet ingegaan op de doelen en actiepunten die in het VTH-beleidsplan zijn opgenomen. Per beleidsdoel/actiepunt wordt aan de hand van een percentage de voortgang van de realisatie van het betreffende doel gemonitord. Daarnaast bevat het jaarverslag een cijfermatig overzicht (per taakveld) van onder meer het toezichtpercentage (het daadwerkelijk uitgevoerde toezicht ten opzichte van de planning van het uit te voeren toezicht), uitgevoerde controles, aantal meldingen, het spontane naleefgedrag, het aantal bezwaar- en beroepszaken en het aantal handhavingsverzoeken.

De gemeente probeert de effectiviteit van beleid en uitvoering ook steeds meer in beeld te brengen. Enerzijds door het (spontane) naleefgedrag te meten. Anderzijds door te proberen te benoemen wat de maatschappelijke effecten zijn van de handhaving. Wat het eerste betreft constateert de gemeente in het jaarverslag over 2018 dat het spontane naleefgedrag varieert van circa 50% van het aantal gecontroleerde situaties (ruimtelijke ordening, brandveiligheid) tot 90% (bouw, slopen, havenveiligheid). Wat het tweede betreft monitort de gemeente de verschillende toezichtsporen op het voldoende zicht hebben op de problematiek, het effectueren

van acties en het realiseren van doelstellingen. Dat laatste gebeurt deels ook cijfermatig (bijvoorbeeld in termen van naleefgedrag).

Uitgangspunten en doelstellingen
Het beleidsplan beschrijft de uitgangspunten en de doelstellingen van de gemeente ten aanzien van toezicht en handhaving. De gemeente benoemt in het beleidsplan vijf uitgangspunten die de beleidsmatige basis vormen voor toezicht en handhaving:[4]

- *Professioneel, servicegericht en daar waar nodig daadkrachtig.* De ambitie van de gemeente is om in te zetten op een professionele uitvoering van VTH-taken, waarbij bestuurlijke prioriteiten worden gesteld, programmatisch gewerkt wordt en er voldoende en kwalitatief goede medewerkers zijn bij de gemeente en samenwerkingspartners. VTH-taken moeten efficiënt en effectief worden uitgevoerd, 'streng waar nodig en oplossingsgericht waar mogelijk'.
- *Focus op de grootste risico's*. Het accent van het beleid ligt op het beheersbaar houden en terugdringen van de bestaande grotere omgevingsrisico's en het voorkomen van nieuwe grotere omgevingsrisico's (bijvoorbeeld bij de grotere bedrijventerreinen met risicovolle bedrijven).
- *Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatief.* Het adagium 'high trust, high penalty' is van toepassing bij dit uitgangspunt. Inwoners en ondernemers worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, maar krijgen ook ruimte om met eigen oplossingen te komen.
- *Van handhaving achteraf naar preventie*.
- *Zorgen voor zicht op zaken*. Door slim gebruik te maken van bestaande informatie, signalering en inzet van nieuwe technologie moet goed zicht worden verkregen op ontwikkelingen binnen de gemeente.

In het beleidsplan worden voor de volgende vier beleidsvelden nadere doelstellingen onderscheiden:

- bouw (inclusief sloop, asbest en ruimtelijke ordening);
- milieu en (externe) veiligheid;
- (brand)veiligheid;
- APV en bijzondere wetten.

Bij een groot deel van de geformuleerde doelstellingen is tevens aangegeven welke actie zal worden ondernomen om de doelstelling te realiseren. Een deel van de doelstellingen en actiepunten zijn tijdgebonden, bijvoorbeeld: 'in het uitvoeringsprogramma vanaf 2017 extra capaciteit opnemen voor toezicht op tijdelijk opslag (onaangekondigd toezicht)'. Voor de vier beleidsvelden worden diverse ontwikkelingen en knelpunten genoemd die van invloed zijn op de uitvoering van VTH-taken.

[4] Beleidsplan, p. 17-18.

Ter illustratie zijn in de onderstaande tabel per beleidsveld drie doelstellingen weergegeven:[5]

Bouwen (inclusief sloop, asbest en ruimtelijke ordening)
- Adequaat toezicht op de naleving van de verplichting voor eigenaren van gebouwen om voor 2024 asbesthoudende dakbedekking te verwijderen. - Medewerkers zijn voortdurend op de hoogte van ontwikkelingen en wetswijzigingen. - Er is voldoende capaciteit beschikbaar voor informatieverstrekking.
Milieu en (externe) veiligheid
- De organisatie moet in 2018 voorbereid zijn op de komst van de Omgevingswet. - Meer aandacht voor risico's van tijdelijke opslag. - Verbeteren van samenwerking en uitwisseling van informatie met toezichtpartners (o.a. douane, marechaussee, etc.).
(Brand)veiligheid
- In 2019 zijn 250 industriële panden getoetst op brandveiligheid. - In 2019 moeten alle gemeentelijke gebouwen voldoen aan de eisen voor brandveilig gebruik. De gemeente moet hierin een voorbeeldfunctie vervullen. - Het voorkomen van achteruitgang van het brandveiligheidsniveau in de zorgsector.
APV en bijzondere wetten
- In 2016 is beleid met een toetsingskader opgesteld m.b.t. evenementen veiligheid voor zowel vergunningverlening als het toezicht om de beheersbaarheid van veiligheid beter te borgen. - Drankmisbruik bij jongeren voorkomen. - Ongecontroleerde prostitutie voorkomen.

In het beleidsplan worden ook vier doelen benoemd als het gaat om 'juridische aspecten':

- bevorderen dat de afhandeling van verzoeken om handhaving snel verloopt zodat minder aandachtsdossiers ontstaan;
- gemeente beschikt over een bestuurlijk gedragen gedoogbeleid;
- in 2018 zijn de procedures in het kader van digitalisering met externe partners afgestemd;
- er is voldoende juridische capaciteit om alle werkzaamheden adequaat uit te kunnen voeren.

In totaal heeft de gemeente 49 doelstellingen vastgesteld in het beleidsplan. Bij 33 van deze doelstellingen zijn nadere acties, afspraken en/of indicatoren benoemd. De doelstellingen variëren in de mate van concreetheid: de ene doelstelling is SMART geformuleerd ('in 2019 zijn 250 industriële panden getoetst op brandveiligheid'), terwijl de andere doelstelling beperkt SMART is geformuleerd ('drankmisbruik bij jongeren voorkomen'). Hetzelfde geldt voor de geformuleerde actiepunten. De actiepunten vormen wel een nadere concretisering van de doelstellingen. In het

[5] Beleidsplan, p. 22-28.

uitvoeringsprogramma worden per taakveld de doelstellingen uit het beleidsplan uitgewerkt in specifieke doelen. In het jaarverslag wordt aangegeven in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd.

2.3. Prioriteiten

2.3.1. Inleiding

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

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

De normen die getoetst worden zijn de volgende:

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

2.3.2. Beschrijving

Werkwijze prioritering

De prioriteiten in de gemeente Moerdijk zijn gebaseerd op een risicoanalyse. Deze risicoanalyse is tot stand gekomen door gebruik te maken van het zogenoemde Moerdijks Afwegingsmodel (MAM).[6] Het MAM vormt een instrument om een afweging te kunnen maken tussen het totale pakket aan handhavingstaken. Om prioriteiten te stellen zijn eerst de gemeentelijke handhavingstaken en bijbehorende risico's geïnventariseerd per doelgroep (zoals horeca, verzorgingshuizen, landbouw, enz.). Daarbij stond de volgende vraag centraal: 'wat is de grootste calamiteit die kan optreden als de gemeente een bepaalde handhavingstaak niet of onvoldoende uitvoert'? Vakspecialisten met expertise en praktijkervaring op de verschillende taakvelden hebben een actieve rol gehad bij de risicoanalyse.[7] Voor een breed draagvlak zijn verschillende groepen (toezichthouders, vergunningverleners, bestuurders en burgers) betrokken geweest bij de beoordeling van de risico's. Dit is gedaan door onder hen een digitale enquête uit te zetten.[8]

[6] Het MAM is in 2002/2003 in samenwerking met het ministerie van Justitie ontwikkeld.

[7] De medewerkers zijn onderverdeeld in werkgroepen. De verschillende werkgroepen hebben de volgende onderwerpen in beeld gebracht: bestaande beleidsdoelen in gemeentelijk beleid, ontwikkelingen en knelpunten die om aandacht vragen, concrete doelstellingen voor de komende vier jaar en activiteiten en instrumenten op hoofdlijnen om de doelen te bereiken.

[8] In oktober 2015 is een digitale enquête verstuurd naar 2000 burgers, 60 bedrijven, 56 raads/-collegeleden en 110 vakspecialisten. De resultaten van de enquête zijn verwerkt in het afwegingsmodel.

De risico's zijn in kaart gebracht aan de hand van een aantal beoordelingscriteria/thema's, zoals 'maatschappelijk', 'financieel', 'bestuurlijk', 'fysiek' en 'milieu'. Per handhavingstaak is bij elk beoordelingscriterium een bepaalde score toegekend. Dit heeft geresulteerd in een totale risicoscore. Bij het bepalen van de totale risicoscore is ook het naleefgedrag van de betreffende doelgroep meegenomen: en hoog naleefgedrag leidt tot een lagere prioriteit, een laag naleefgedrag leidt tot een hogere prioriteit. Aan de hand van de totale risicoscores is een prioriteitenverdeling gemaakt, waarbij de volgende prioriteiten zijn gehanteerd:

- extra hoog
- hoog
- gemiddeld
- laag
- extra laag

Prioriteiten
In totaal zijn door de gemeente voor 138 toezicht- handhavingstaken prioriteiten gesteld. Hieronder volgt een overzicht van de handhavingstaken die als 'extra hoog' zijn geprioriteerd:

- bouwfase
  - vergunning bedrijf en industrie categorie 4
  - illegale (ver)bouw
- APV en bijzondere wetten
  - surveillance taken openbare ruimte
- gebruiksfase
  - illegale milieuactiviteiten 7,0 extra hoog
  - kinderdagverblijven en kindercentra (GGD)
- brandveiligheid
  - controle brandveilig gebruik
  - fabriek/opslag/magazijn/werkplaats > 2500 m2

Het behandelen van klachten of verzoeken om handhaving heeft binnen de gemeenten altijd een hoge prioriteit. Dit vanwege de wettelijke taak en vanuit het oogpunt van klantvriendelijkheid.

De vastgestelde prioriteiten zijn bepalend voor het jaarlijks aantal te controleren locaties. Elke prioriteit kent zijn eigen toezichtspercentage. Per doelgroep wordt het jaarlijks aantal te controleren locaties bepaald aan de hand van het toezichtspercentage (zie onderstaande tabel). Bij het bepalen van het jaarlijks aantal te controleren locaties spelen de milieu- en/of brandveiligheidsrisico's mede een rol.

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

2.4. Gedogen

2.4.1. Inleiding

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

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

De norm die getoetst wordt is de volgende:

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

2.4.2. Beschrijving

Het college heeft op 2 mei 2017 de *Beleidsregel gedogen gemeente Moerdijk 2017* vastgesteld. Het doel van deze beleidsregel is om vast te leggen hoe de gemeente (en de OMWB)[9] moet omgaan met verzoeken om te gedogen. Slechts in een beperkt aantal situaties gaat de gemeente over tot gedogen. Het gaat onder meer om de volgende situaties:

- er is sprake van onbillijkheden en/of nood-, of overmachtssituaties;
- het doel van de regelgeving wordt niet met handhaving bereikt;
- men beschikt (nog) niet over een vergunning, maar kan wel inhoudelijk aan de te stellen eisen van een vergunning voldoen;
- gedogen is gerechtvaardigd door een ander zwaarwegend belang, bijvoorbeeld wanneer de lasten van ongewenste neveneffecten van het opheffen zwaarder wegen dan het doen beëindigen van de overtreding.

In het gedoogbeleid zijn daarnaast voorwaarden verbonden aan het gedogen zelf, zoals de voorwaarde dat de overtreding naar verwachting alsnog vergunbaar is (er bestaat concreet zicht op legalisering) en dat er geen onevenredige schade of hinder voor derden mag ontstaan door het gedogen. Alleen op schriftelijk verzoek van

[9] Het bestuursorgaan dat bevoegd is te gedogen.

de overtreder wordt overgegaan tot gedogen. Nadat een gedoogbeschikking (de beslissing op gedogen) is verleend, controleert de gemeente regelmatig of de overtreder voldoet aan alle gedoogvoorwaarden.

2.5. Organisatie en uitvoering

2.5.1. Inleiding

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

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

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

2.5.2. Organisatorische inbedding

Plaats in de organisatie
Toezicht en handhaving voor het fysieke domein – inclusief de BOA's domein 1 – zijn bij de gemeente Moerdijk ondergebracht in het team Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), binnen het domein Ondernemen en leefomgeving. Waar het gaat om risico's en brandveiligheid in het fysieke domein, heeft de Veiligheidsstaf een algemeen coördinerende, beleidsvoorbereidende en bestuurlijk-adviserende rol (zie paragraaf 3.4.2).

Samenwerking
Op het terrein van het omgevingsrecht ligt een deel van de uitvoering van het toezicht en de handhaving bij de OMWB en de regionale brandweer (als onderdeel

van de Veiligheidsregio). De OMWB is belast met alle milieutoezicht en milieuhandhaving voor de gemeente Moerdijk. Het toezicht op de brandveiligheid wordt grotendeels uitgevoerd door de gemeente en gedeeltelijk door de regionale brandweer. De gemeente beschikt over eigen toezichthouders brandveiligheid. Toezicht door de Veiligheidsregio ziet op specifieke punten zoals BRZO (plus)-bedrijven en verzorgingsinstellingen.

Beschikbare capaciteit
De gehele formatie van het team VTH omvat 27,72 fte. Het betreft hierbij capaciteit voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. De formatie met betrekking tot toezicht en handhaving kan als volgt nader worden gespecifieerd:[10]

Functie	Formatie-omvang
Toezichthouder bouw	3 fte
Toezichthouder brandveiligheid	2 fte
BOA domein 1	5 fte[11]
BOA domein 2	1 fte
Handhavingsjurist	1,9 fte
Adviseur VTH[12]	1,78 fte
Totaal	**14,68 fte[13]**

In het uitvoeringsprogramma van 2019 wordt ingegaan op het benodigde aantal uren per taakveld en het werkelijk beschikbare aantal uren dat de gemeente kan inzetten. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de geraamde en beschikbare uren voor 2019 met betrekking tot toezicht en handhaving.

Taakveld	Geraamde uren 2019	Beschikbare uren 2019
Bouwen	4.312	3.340
Slopen	413	413
RO	685	685
Brandveiligheid	3.343	3.232
Milieu[14]	2.156	2.156
Projecten	2.695	2.095
Klachten	1.557	1.557
Totaal	**15.161**	**13.478**

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de geraamde capaciteit (uren) op basis van het uitvoeringsprogramma en de werkelijk beschikbare capaciteit dicht bij elkaar liggen. Ten aanzien van het bouwtoezicht bestaat wel een tekort van ongeveer 1.000

[10] Het formatie-overzicht is aangeleverd door de gemeente.
[11] Per 1 juli 2019 is de BOA-capaciteit uitgebreid naar 5 fte..
[12] De adviseurs VTH zijn actief voor het gehele team VTH, dus niet enkel op het terrein van toezicht.
[13] Dit is exclusief 0,56 fte voor administratie.
[14] Dit is exclusief de inzet van OMWB.

uur. Dit kan worden verklaard door het sterk aantal gestegen bouwaanvragen (in 2018 met 40% ten opzichte van 2017). In het programma wordt aangegeven dat nog niet duidelijk is of het gaat om een tijdelijke of structurele stijging. Om het uitvoeringsprogramma voor 2019 uit te kunnen voeren heeft het college tijdelijk extra capaciteit ingehuurd.

Twee juristen binnen de gemeente zijn specifiek belast met toezicht- en handhavingszaken (zowel in het fysieke domein als het veiligheidsdomein). Ze hebben zowel een generiek takenpakket als elk eigen taakaccenten (Drank- en Horecawet, arbeidsmigranten, ondermijning). Op de juristen staat veel druk. De toezichthouders die in dienst zijn van de gemeente dragen veel zaken aan. Daarnaast is er 'overloop' vanuit het milieutoezicht dat de OMWB doet. Een oplossing ligt nog niet in het verschiet.

Voor de invoering van de Omgevingswet is in 2019 binnen het team VTH 225 uur beschikbaar.

2.5.3. Uitvoering

Toezicht en handhaving vinden plaats aanhakend op andere processen (zoals een vergunningaanvraag), op basis van signalering (zoals surveillance) of programmatisch en projectmatig (eigen regie op toezicht). Het toezichtprogramma (uitvoeringsprogramma) laat daarbij naar het oordeel van de toezichthouders voldoende ruimte om in te kunnen spelen op de actualiteit of signalen vanuit de gemeenteraad, via de burgemeester, handhavingspartners of de samenleving.[15] De norm die de gemeente voor zichzelf stelt is dat minimaal 90% van de geraamde controles ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. In 2018 lag dit iets onder de 80%. De belangrijkste reden was het vertrek van een (senior)toezichthouder bouw, langere afwezigheid van een andere toezichthouder bouw en de inwerkperiode van een juniortoezichthouder bouw. Dit heeft de gemeente met inhuur van externe capaciteit slechts deels kunnen opvangen. De situatie heeft vooral gevolgen gehad voor het niet uitvoeren van een aantal projecten, zoals het jaarlijkse project buitengebied.

Ruimtelijke ordening en bouw

Het gemiddeld aantal bouwaanvragen en meldingen schommelde tot 2018 tussen 300 en 400. In 2018 steeg dit aantal door de aantrekkende woningmarkt tot boven de 500. Ook het aantal sloopmeldingen is de afgelopen jaren gestegen van circa 250 in 2014 naar ruim 400 in 2018. In de praktijk wordt 80% van de verleende vergunningen daadwerkelijk gecontroleerd.

Op het moment van een vergunningaanvraag wordt een planning gemaakt voor het toezicht: wanneer wordt toezicht gehouden, wat zijn de aandachtspunten, wat is

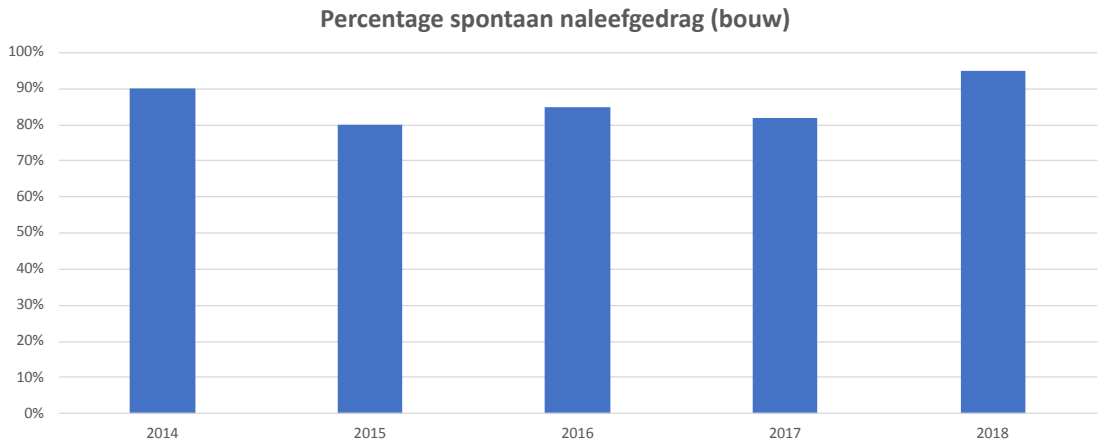
[15] De Veiligheidsstaf is overigens van mening dat in de toekomst meer tijd voor flexibiliteit zou kunnen worden vrijgemaakt.

de intensiteit (bij bouw) en door wie. Naast een algemene risico-inschatting (complexiteit bedrijf, omvang en aard bouw) vindt ook een specifieke risico-inschatting plaats om prioriteiten en aanpak bij het toezicht te bepalen. In de bouw wordt bijvoorbeeld gekeken naar de reputatie en bekendheid van een aannemer. Als er in het verleden problemen waren of een aannemer (nog) onbekend is, kan dat reden zijn voor (extra) toezicht.

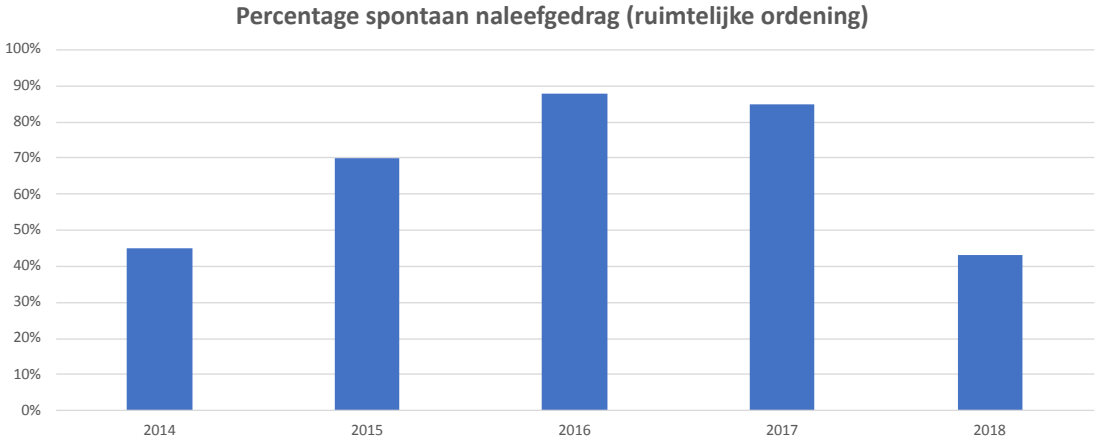
Er wordt ook een urenraming gemaakt, in belangrijke mate gebaseerd op kengetallen uit het uitvoeringsprogramma. Als uren in het gedrang komen, bijvoorbeeld als zaken (veel) meer tijd kosten dan geraamd, hebben complexe risicovolle bouwactiviteiten altijd prioriteit.

Bij grotere bouwwerken wordt een inspectie (vrijwel) altijd vooraf aangekondigd. Daarbij wordt ook aangegeven waar de inspectie zich op zal richten. Een eerste 'controle' vindt vaak bij of zelfs vóór de aanvang van de bouw plaats. In dat geval worden met de bouwer/initiatiefnemer de vergunningvoorschriften doorgenomen en wordt aangegeven waarop (en waarom) wordt gecontroleerd.

Het algemene beeld is dat van een hoge 'spontane naleving', dat wil zeggen dat bij een controlebezoek geen of slecht weinig significante overtredingen worden aangetroffen. Indicatief betreft dat 80-90% van de gecontroleerde situaties in de bouw. Over 2018 rapporteert de gemeente een spontane naleving van 96%. De meeste overtredingen zitten niet zozeer in de bouw(constructie) zelf, maar in technische constructieve afwijkingen/aanpassingen die niet zijn vastgelegd. De bouw wordt in dergelijke gevallen niet stilgelegd, maar de initiatiefnemer moet wel zorgen dat de juiste specificaties zijn vastgelegd, inclusief de berekeningen. Een bouw wordt alleen stilgelegd bij het ontbreken of grote afwijking van de vergunning. Bijvoorbeeld door afwijkende afmetingen ten opzichte van de verleende vergunning.



De spontane naleving van bestemmingsplannen lag in 2018 lager, dat wil zeggen op ruim 50%. Het percentage fluctueert echter van jaar tot jaar. In 2016 en 2017 lag het op ruim 80%. Dit komt mede door de verschillende accenten die elk jaar worden gelegd (bijvoorbeeld als het gaat om het wel of niet uitvoeren van het project toezicht bestemmingsplan buitengebied).



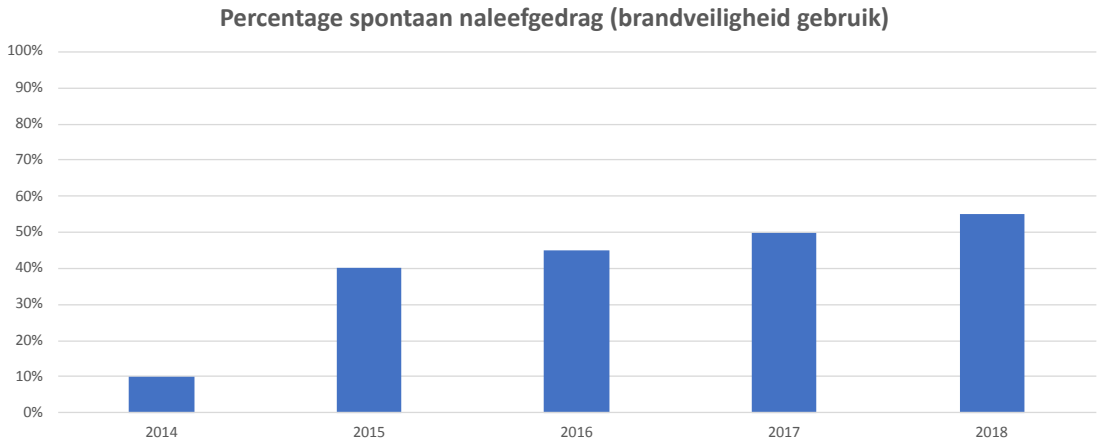
In 2018 is de gemeente gestart met een toezichtprogramma op de 155 rijks- en gemeentelijke monumenten. Tot nu toe controleert de gemeente alleen bij verleende vergunningen. Tot en met 2020 wordt een nulmeting uitgevoerd. Op basis daarvan wordt bezien of een meer planmatig (proactief) toezicht nodig is.

Brandveiligheid

Brandveiligheidscontroles door de gemeente vinden plaats bij zowel de bestaande bouw als nieuwbouw (bij bijzondere (blus- of brandmeld)installaties is de regionale brandweer ook betrokken). Jaarlijks gaat het om circa 250 geplande controles waarvan ruim 90% ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De brandweer en OMWB verrichten de controles bij majeure risicobedrijven. De gemeente onderscheidt in haar eigen brandveiligheidscontroles vier categorieën. De risico's worden daarin zowel geformuleerd in termen van kans en externe effecten (zoals bedrijven met gevaarlijke stoffen) als in termen van zelfredzaamheid (zoals verzorgingshuizen, scholen etc.). De meest risicovolle gebouwen worden jaarlijks gecontroleerd. De prioriteitstelling is daarbij dynamisch. In 2018 waren er relatief veel stalbranden; daarom worden stallen waarin dieren worden gehouden dit jaar (2019) extra gecontroleerd. Dit betekent dat andere gebouwen minder prioriteit krijgen of minder intensief worden gecontroleerd. De gemeente is in 2018 gestart met een inventarisatie van de brandveiligheid van gemeentelijke panden (scholen, buurthuizen, sporthallen etc.), omdat in 2016 bij veel gemeentelijke panden gebreken werden geconstateerd. Op basis daarvan is een krediet gevraagd aan de gemeenteraad om waar nodig maatregelen te treffen zodat de gemeentelijke panden gaan voldoen aan de eisen.[16]

[16] De eerste categorie gemeentelijke panden moet in 2019 aan de eisen voldoen, de rest van de panden volgt in 2020 en later.

Het spontane naleefgedrag op brandveiligheid (gebruik bestaande bouw) lag in 2018 op ruim 50%. Dit is een grote verbetering ten opzichte van 2014 toen dit nog op circa 10% lag. Bij industriële panden lag de naleving van de brandveiligheidsvoorschriften op ruim 40%. In 2016 was dit nog 25%.



De toezichthouders brandveiligheid hebben een vergaand mandaat in het optreden. Enerzijds hebben ze de instructie en de ruimte om met een eigenaar mee te denken over hoe kan worden voldaan aan de brandveiligheidseisen. Aan verzorgingshuizen wordt bijvoorbeeld ook voorlichting gegeven over brandveiligheid in het algemeen. Anderzijds kunnen ze zelfstandig een waarschuwingsbrief sturen naar de eigenaar. Mocht dit niet leiden tot het gewenste resultaat, wordt het dossier doorgezet naar de handhavingsjurist en vindt een formele aanschrijving plaats. Soms vindt ook nog een tussenstap plaats. Als bijvoorbeeld de maandelijkse controles van de brandmeldinstallatie, ondanks schriftelijk verzoek, niet worden uitgevoerd, vindt een gesprek met de directeur van een school of instelling plaats.

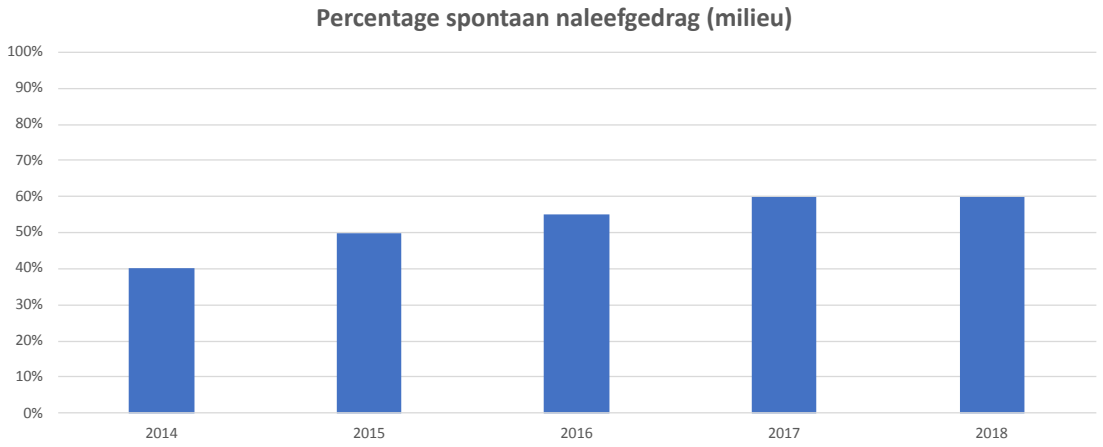
Milieu

Milieutoezicht en -handhaving zijn bij de OMWB belegd. De OMWB voert de milieucontroles programmatisch uit aan de hand van (gemeentelijke en regionaal bepaalde) prioriteiten. De OMWB is een vorm van verlengd lokaal bestuur en is gemandateerd om controles uit te voeren, bedrijven aan te schrijven en waar nodig handhavend op te treden (zoals het opleggen van een last onder dwangsom). De OMWB is niet gemandateerd om te besluiten op bezwaren en dwangsommen te innen. Deze bevoegdheid ligt bij het college. De OMWB bereidt dergelijke besluiten wel voor en adviseert het college via het team VTH daarover.

De afgelopen jaren heeft een belangrijk accent gelegen op het verhogen van de veiligheid en het terugdringen van de milieuklachten (stank/geur, geluid). Dit in samenspel tussen gemeente (VTH-team, Veiligheidsstaf) en de OMWB. De samenwerking tussen de gemeente en de OMWB verloopt volgens gesprekspartners naar

tevredenheid. Er zijn korte lijnen tussen de medewerkers van de gemeente en de OWMB.

In 2018 zijn er bijna 350 milieucontroles uitgevoerd in opdracht van de gemeente. Dat is ruim 80% van het aantal geplande controles. De lagere controlegraad is vooral te wijten aan gebrek aan personele capaciteit bij de OMWB, onder andere vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. In overleg tussen de OMWB en gemeente is besloten om 90 controles bij bedrijven uit de laatste risicoklasse, niet uit te voeren. Het spontane naleefgedrag bij milieu ligt op ruim 60%. Dit is een stijging ten opzichte van de voorgaande jaren; in 2014 lag dit nog op 40%. De ambitie ligt op 90%.



Naast 'zaakgericht' toezicht houdt de gemeente ook integraal (gebiedsgericht) toezicht in een specifiek lokaal gebied of bedrijfsterrein, samen met andere handhavingspartners. In 2018 ging het onder meer om De Hill/Hazeldonkseweg Zandweg, industrieterrein Dintelmond en industrieterrein Moerdijk (meerjarig project). Daarnaast is een aantal thematische handhavingsprojecten uitgevoerd rond palletbedrijven (mensenhandel, arbo, brandveiligheid), lozingen en veehouderijen.

Aandachtspunten gemeenteraad

De gemeenteraad heeft voor dit onderzoek de volgende twee aandachtspunten benoemd als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving: handhaving in het industriegebied en communicatie richting betrokken partijen. In het haven- en industriegebied Moerdijk zijn circa vierhonderd bedrijven gevestigd, waaronder zestien BRZO-bedrijven, waar veel risicovolle bedrijvigheid plaatsvindt.[17] Het gebied krijgt bijzondere aandacht. Verschillende partners op het gebied van toezicht en handhaving zijn hierbij betrokken, onder andere de OMWB, de Veiligheidsregio, het Havenbedrijf, de politie, het waterschap, de ILT en de douane.

[17] BRZO-bedrijven zijn zware categorieën van bedrijven die vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen. Bij deze bedrijven zijn vaak grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig.

In het verleden waren er veel milieugerelateerde klachten over het havengebied. Nadat hier extra bestuurlijke aandacht voor kwam, heeft de gemeente zich gezamenlijk met de OMWB ingezet op het terugdringen van de klachten, onder meer door met bedrijven in overleg te treden en het toezicht te intensiveren. Het aantal klachten is als gevolg hiervan afgenomen: van 554 klachten in 2014 naar 137 klachten in 2018. Behalve milieu- en brandveiligheid, krijgt openbare orde en veiligheid ook de nodige aandacht in het havengebied. Sinds 2019 is bijvoorbeeld speciaal voor het havengebied een BOA aangesteld die toezicht houdt en daarbij de politie en de douane ondersteunt. De gemeente wil hiermee ondermijnende criminaliteit aanpakken.

De gemeente onderkent het belang van goede communicatie bij toezicht en handhaving. Preventie kan bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van het naleefgedrag. Wel geven enkele gesprekspartners aan dat de gemeente nog meer zou kunnen inzetten op goede communicatie. De gemeente zou bijvoorbeeld – voordat een controle plaatsvindt – duidelijk(er) kunnen aangeven wat het doel van de controle is en uitleggen op welke wijze de burger/ondernemer zich kan voorbereiden op de controle. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd is dat de gemeente in het kader van brandveiligheid voorlichtingsmateriaal kan ontwikkelen voor horecagelegenheden, waar onder meer wordt ingegaan op de vraag om te gaan met brandveiligheid tijdens evenementen. Dergelijke zaken blijven soms liggen, omdat hiervoor te weinig capaciteit beschikbaar is.

2.6. Handhavingscultuur

2.6.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt een karakterisering van de handhavingscultuur gegeven.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:
- Hoe is de (ambtelijke en bestuurlijke) handhavingscultuur binnen de gemeente te karakteriseren?

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

	Doorpakken	**Niet doorpakken**
Ad hoc	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
Programmatisch	Effectiviteit groot	Effectiviteit redelijk

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

2.6.2. Beschrijving

De gemeente werkt bij toezicht en handhaving programmatisch en pragmatisch. Dat houdt in dat de gemeente consequent stappen volgt richting uiteindelijk handhavend optreden, maar behoudens 'recidive' en willens en wetens overtreden, ervoor kiest om eerst te waarschuwen en het ('opvoedend') gesprek aan te gaan met burgers. Als dat niet werkt, treedt de gemeente formeel op.

In 2018 heeft de gemeente 53 vooraankondigingen, 20 dwangsombeschikkingen en 1 bestuursdwangbeschikking verzonden. In verreweg het grootste deel (ruim 85%) gaat het in het fysieke domein om overtredingen op het gebied van milieu en/of brandveiligheid. In minder dan de helft van de gevallen wordt ook daadwerkelijk geïnd. Voor burgers (en bedrijven) is de in de brief genoemde dwangsom vaak een voldoende prikkel om de legale situatie te herstellen. Tegen opgelegde dwangsommen wordt volgens de juristen weinig bezwaar gemaakt of beroep aangetekend.

Er is binnen de gemeente nog wat discussie over hoe om te gaan met de knip tussen een informele benadering aan de voorkant in het toezicht en het strikt conform het stappenplan (en de landelijke handhavingsstrategie) doorzetten van overtredingen naar repressieve handhaving. Zowel vanuit een oogpunt van effectiviteit (wat beklijft het langst?), acceptatie als vanuit werkbeheersing. Als belangrijke lessen ziet de gemeente in elk geval het belang van een goede communicatie naar burgers (zie ook paragraaf 2.5.3). Dan kan een belangrijk deel van (onbedoelde) overtredingen en ergernissen over handhavend optreden voorkomen. Daarnaast wordt het belang van de kwaliteit van de toezichthouders gezien. Dat gaat niet alleen om inhoudelijke deskundigheid, maar ook om de competenties om een situatie goed in te kunnen schatten en het gebruiken van de professionele afwegingsruimte om tot een oplossing te komen vóór repressief optreden nodig wordt. Een spanningsveld tussen afgesproken prioriteiten bij repressieve handhaving en de 'wens van de dag', blijft er echter. Bijvoorbeeld als het gaat om handhavingsverzoeken. Het aantal handhavingsverzoeken was tot zeker 2014 hoog. De gemeente voert dit vooral terug op onderliggende conflicten tussen partijen, zoals een burenruzie, die vaak een belangrijke rol spelen. Dit los je niet op in een juridisch traject. Daar verkiest de gemeente nu, als het even kan, de dialoog. Ook wordt steeds vaker doorverwezen naar buurtbemiddeling. De tijd die nodig is om via een dialoog tot een oplossing te komen, kan dan in de aanpak zwaarder wegen dan het halen van de termijnen.

Soms moet de oplossing ook (mede) vanuit een ander onderdeel van de gemeentelijke organisatie komen, zoals vanuit het sociale domein in het geval van multiprobleemgezinnen. In sommige situaties is het daarnaast van belang dat de 'menselijke maat' wordt gehanteerd. Als voorbeeld is genoemd een voornemen tot sluiting waarbij bleek dat bewoner/eigenaar geen zienswijzen had ingediend vanwege ernstig ziekte.

In een aantal dossiers is het geen optie om het gesprek aan te gaan en is de gemeente rechtlijnig als het gaat om repressief optreden. Dat betreft in elk geval zaken die te maken hebben met ondermijnende criminaliteit en meer specifiek de Opiumwet en activiteiten van Outlaw-Motorcycle-Gangs (OMG's)[18].

Een algemeen aandachtspunt is de informatie-uitwisseling. Enerzijds vanwege verschillende belangen vanuit verschillende invalshoeken (optreden vanuit criminaliteitsbestrijding versus zorg om een probleemgezin), anderzijds omdat er juridische of beleidsmatige drempels liggen om informatie te delen.

2.7. Omgevingswet

2.7.1. Inleiding

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

'Met de Omgevingswet wordt ingezet op een verdere verschuiving van vergunningen naar algemene regels. Zowel in vergunningen als in algemene regels zal waar mogelijk ruimte worden gegeven aan burgers en bedrijven om zelf te bepalen hoe aan een gestelde norm wordt voldaan. Burgers en bedrijven die zorgen voor een structureel goede naleving van de regels en dus aantoonbaar hun verantwoordelijkheid nemen, mogen erop rekenen dat de overheid haar nalevingstoezicht aanpast en op die situatie afstemt. Het toezicht zal risicogestuurd plaatsvinden.'
Bron: Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, p. 351-2.

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

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:
- Is de gemeente voorbereid op de invoering van de Omgevingswet?

2.7.2. Stand van zaken gemeente Moerdijk

Op het gebied van ruimtelijke ordening wordt in De6-verband samengewerkt. Voor dit taakveld is de implementatie van de Omgevingswet een belangrijke opgave. De De6-gemeenten hebben in 2017 gezamenlijk een 'dynamisch plan van aanpak' ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet opgesteld.

[18] De gemeente heeft ook vastgesteld Bibob-beleid. De uitvoering daarvan ligt bij de vergunningverlener Drank- en Horecawet.

Het 'plan van aanpak' fungeert met een stappenplan als 'spoorboek' voor de invoering van de Omgevingswet. Binnen de gemeente Moerdijk is de implementatie van de Omgevingswet verder opgepakt als project. In december 2017 heeft de gemeenteraad een startdocument vastgesteld voor de implementatieopgave, met het plan van aanpak als bijlage. In het startdocument zijn de kaders voor de implementatie (planning, capaciteit, doelstellingen, organisatie en communicatie) gedefinieerd.

In 2019 is de gemeente gestart met de uitvoering van een nulmeting in de organisatie (waar staan we nu?) om tot een gedragen strategie voor de implementatie te komen. De resultaten van de nulmeting bepalen de opgave voor de gemeente. Samen met een programmastructuur wordt deze opgave uitgewerkt in een implementatieplan. Het implementatieplan staat geagendeerd voor vaststelling in de gemeenteraad op 10 oktober 2019.

Daarnaast is de gemeente bezig met de voorbereiding van de omgevingsvisie. De gesprekspartners verwachten dat door de komst van de Omgevingswet een integrale aanpak bij toezicht en handhaving van nog groter belang zal zijn dan nu het geval is. Een integrale benadering van (aanvragen omtrent) de fysieke leefomgeving is een uitdaging. Samenwerking tussen, nu soms nog, gescheiden opererende taken, instanties en afdelingen wordt intensiever. De precieze gevolgen van de implementatie van de Omgevingswet, bijvoorbeeld met betrekking tot de werkprocessen van de toezichthouders en handhavers, zal zich nog verder moeten uitkristalliseren. Ter voorbereiding op de Omgevingswet worden binnen de gemeentelijke organisatie opleidingen en cursussen aangeboden.

2.8. Resumé

De wettelijk vereiste beleidsdocumenten met betrekking tot toezicht en handhaving in het fysieke domein zijn in de gemeente Moerdijk vastgesteld. De gemeente beschikt over actueel beleid en over een sluitende beleidscyclus. Het college heeft in 2016 het VTH-beleid gemeente Moerdijk vastgesteld en in 2017 heeft de gemeenteraad de Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld. Verder beschikt de gemeente over actueel en afzonderlijk gedoogbeleid.

Het beleidsplan beschrijft een aantal generieke uitgangspunten ten aanzien van toezicht en handhaving. Daarnaast worden in het beleidsplan voor vier taakvelden (bouwen, milieu, (brand)veiligheid, APV en bijzondere wetten) doelstellingen beschreven. Een groot deel van deze doelstellingen wordt verder uitgewerkt door nadere acties, afspraken en/of indicatoren te benoemen. De doelstellingen variëren in de mate van concreetheid.

Jaarlijks wordt door het college een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Hierin is opgenomen welke taken het komende jaar worden uitgevoerd en welke capaciteit hiervoor wordt ingezet. In het uitvoeringsprogramma worden de doelstellingen uit het beleidsplan nader uitgewerkt in specifieke doelen. Daarnaast wordt elk jaar een

jaarverslag opgesteld, waarin uitvoerig (cijfermatig) verantwoording wordt gegeven over de toezicht-en handhavingstaken die in het afgelopen jaar zijn uitgevoerd. In het jaarverslag wordt expliciet aangegeven in hoeverre de in het beleid geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd.

De prioriteitstelling van de gemeente is aan de hand van een risicoanalyse tot stand gekomen. Deze risicoanalyse is gebaseerd op het zogenaamde Moerdijks Afwegingsmodel. Voor een breed draagvlak is onder vakspecialisten, raads- en collegeleden, burgers en bedrijven een enquête gehouden over de beoordeling van de risico's. In totaal zijn voor 138 handhavingstaken prioriteiten bepaald, variërend van extra hoog tot extra laag. Gebleken is dat de prioriteiten leidend zijn bij de uitvoering van toezicht en handhaving, zowel als het gaat om regulier toezicht als de afhandeling van klachten en meldingen.

De toezicht- en handhavingstaken in de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn belegd bij het team Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. De formatie van het team VTH bedraagt – voor wat betreft toezicht en handhaving – ongeveer 14,7 fte. De samenwerking met de OMWB en de Veiligheidsregio verloopt naar tevredenheid.

Over het algemeen geeft de gemeente er de voorkeur aan om eerst het gesprek aan te gaan wanneer een overtreding wordt geconstateerd, voordat wordt overgegaan tot formele handhaving. De gemeente onderkent het belang van goede communicatie naar de burger en het belang van de kwaliteit van toezichthouders. Wel is een spanningsveld waar te nemen tussen een informele benadering aan de voorkant en het strikt volgen van de handhavingsstrategie.

De gemeente is bezig met de implementatie van de Omgevingswet. In dat kader wordt een implementatieplan opgesteld en is de gemeente bezig met het opstellen van de omgevingsvisie. De gesprekspartners geven aan dat de precieze implicaties van de Omgevingswet voor de uitvoering nog nader moeten worden uitgewerkt. Verwacht wordt dat een integrale aanpak bij toezicht en handhaving van groot belang zal zijn.

3. Openbare orde en veiligheid

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het toezicht- en handhavingsbeleid met betrekking tot het domein openbare orde en veiligheid besproken. Naast het beleid wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving binnen het domein openbare orde en veiligheid. Het beleid, de organisatie en de uitvoering van toezicht en handhaving met betrekking tot het veiligheidsdomein kennen op bepaalde punten overlap met die voor het fysieke domein. In dit hoofdstuk zal daarom 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 beleidsstukken die de gemeente heeft opgesteld op het terrein van toezicht en handhaving inzake het veiligheidsdomein. Hierbij wordt ook ingegaan op het proces van totstandkoming van dit beleid.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

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

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

3.2.2. Beschrijving

In paragraaf 2.2.2 is aangegeven dat het *VTH-beleid* van de gemeente Moerdijk ook ziet op toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid (APV en bijzondere wetten). De in het beleidsplan geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen zijn daarmee ook van toepassing op het veiligheidsdomein. De gemeente Moerdijk kent naast het beleidsplan ook een integraal veiligheidsbeleid. Deze paragraaf gaat nader in op dit veiligheidsbeleid. De gemeente heeft daarnaast

nog verschillende andere beleidsdocumenten vastgesteld die ook betrekking hebben op het veiligheidsdomein.
Er is op regionaal niveau, op het niveau van het politiedistrict en lokaal niveau veiligheidsbeleid vastgesteld. Het gaat om de volgende drie beleidsdocumenten:

- Regionaal beleidsplan Zeeland – West-Brabant 2019-2022. *Meer focus op veiligheid*
- Integraal Veiligheidsplan De Markiezaten 2019-2022. *Samen bouwen aan onze veiligheid.*
- Actieprogramma Integrale Veiligheid 2016-2019. *Samen in actie voor een veiliger Moerdijk.*

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

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

Regionaal beleidsplan Zeeland – West Brabant 2019-2022
Met de vaststelling van het Regionaal beleidsplan wordt gevolg gegeven aan artikel 39 van de Politiewet. Dit artikel verplicht de burgemeesters van het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert om ten minste eens in de vier jaar een beleidsplan op te stellen. Het regionale beleidsplan richt zich op vormen van criminaliteit en overlast waar een lokale aanpak niet voldoende is. De regionale veiligheidsthema's zijn: de aanpak van ondermijnende criminaliteit, zorg en veiligheid en de aanpak van cybercrime.

Integraal Veiligheidsplan De Markiezaten 2019-2022
Het Integraal Veiligheidsplan is van toepassing voor het gehele politiedistrict De Markiezaten, bestaande uit de gemeenten Moerdijk, Bergen op Zoom, Halderberge, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tholen en Woensdrecht. Om betere regie te voeren op (veiligheids)thema's die binnen de betreffende gemeenten, de politieeenheid en de Veiligheidsregio spelen is besloten om één districtelijk integraal veiligheidsplan op te stellen, waardoor de gemeenten hun samenwerking verder kunnen versterken en effectiever kunnen sturen.

Het Veiligheidsplan, dat een looptijd heeft van vier jaar, bevat het strategisch kader voor het veiligheidsbeleid. In het Veiligheidsplan is de volgende visie geformuleerd:

> "streven naar een veilige en prettige omgeving om te wonen, werken en recreëren, waarin inwoners weerbaar zijn en zich beschermd weten en zich veilig voelen, waarin overlast en criminaliteit zo veel als mogelijk voorkomen worden, waarin aanwezige overlast en criminaliteit stevig aangepakt worden."[19]

Per veiligheidsthema worden in het Veiligheidsplan een aantal strategische opgaven geformuleerd voor de gemeenten in het district De Markiezaten:

- aanpakken van georganiseerde criminaliteit en cybercrime;
- behouden van gezamenlijke aanpak van zorg en veiligheid;
- een veilige buurt voor iedereen;
- een beter evenwicht tussen risicovolle activiteiten en de omgeving en een daadkrachtige crisisbeheersing;
- lokale prioriteiten en accenten.

Er is per strategische opgave een algemene doelstelling benoemd, een bijbehorende aanpak beschreven, aangegeven wat het beoogd resultaat moet zijn en wie de betrokken partijen zijn en wat de rolverdeling tussen hen is. Het IVP voldoet daarmee aan de wettelijke vereiste dat de gemeenteraad eens in de vier jaar de gemeentelijke doelen op het terrein van de veiligheid vaststelt.[20] In het Veiligheidsplan wordt aangegeven dat voor de gemeente Moerdijk de volgende lokale prioriteiten van toepassing zijn: veiligheid op en rond het spoor, buurtbemiddeling, mensensmokkel en ondermijning (zeehaven- en industriegebied en agrarisch buitengebied).

Actieprogramma Integrale Veiligheid 2016-2019
Het *Actieprogramma Integrale Veiligheid 2016-2019* volgt de *Veiligheidsnota 2010-2013*[21] op. In het Actieprogramma geeft de gemeente uitvoering aan het programma dat de gemeenteraad in 2014 heeft vastgesteld. Voor wat betreft het thema veiligheid heeft de gemeenteraad destijds de volgende doelstellingen verwoord:

- versterken regierol;
- het verantwoord omgaan met risico's;
- bestrijding overlast en verloedering in kernen;
- verhogen veiligheid(sgevoel);
- adequaat voorbereid zijn op incidenten.

[19] Integraal Veiligheidsplan, p. 4.
[20] Zie artikel 38b van de Politiewet: De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie.
[21] Verlengd in 2016.

In vergelijking met de voorgaande veiligheidsnota moet het Actieprogramma gerichter zijn en meer focussen op de speerpunten die voor de komende jaren het belangrijkst worden geacht. Om deze reden is voor een 'actieprogramma' gekozen in plaats van voor een uitgebreid beleidsdocument. Het Actieprogramma kent vier speerpunten:

- opschalen in regie en netwerkpositie;
- een veilige buurt voor iedereen;
- externe veiligheid: naar een beter evenwicht;
- georganiseerde criminaliteit stevig aanpakken.

Per speerpunt wordt in het Actieprogramma beknopt de ambitie beschreven, de doelstellingen en de aanpak. De doelstellingen zijn redelijk algemeen geformuleerd en zijn deels kwantitatief en deels kwalitatief van aard. Het Actieprogramma bevat de doelstellingen op hoofdlijnen.

De speerpunten uit het Actieprogramma zijn nader uitgewerkt in het *Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid 2016-2019.* Het vormt een meerjarenprogramma voor de periode 2016-2019, maar wordt wel elk jaar in december geactualiseerd, zodat bijvoorbeeld kan worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen.[22] In het uitvoeringsprogramma worden per speerpunt actiepunten onderscheiden. Het gaat in totaal om 19 actiepunten. Elk actiepunt kent een tijdsgebonden doelstelling (voor 2016, 2017, 2018 of 2019), waarbij elke doelstelling weer is uitgewerkt in een beknopte uitvoeringsstrategie. Het uitvoeringsprogramma kent een financiële verantwoording en gaat in op de benodigde ureninzet van verschillende medewerkers.

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?

De normen die getoetst worden zijn de volgende:

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

[22] Op het moment van onderzoek is de Veiligheidsstaf bezig met het opstellen van een addendum bij het Integraal Veiligheidsplan, met daarin lokale prioriteiten en doelstellingen. In het addendum worden verder voor 2020 concrete acties en de ureninzet opgenomen.

3.3.2. Beschrijving

De prioriteiten die in het VTH-beleidsplan zijn vastgesteld, zijn beschreven in paragraaf 2.3.2. Deze prioriteiten hebben naast het fysieke domein ook betrekking op het domein van de openbare orde en veiligheid. In het VTH-beleid zijn door de gemeente de volgende onderwerpen met betrekking tot de APV en bijzondere wetten geprioriteerd als extra hoog respectievelijk hoog:

- extra hoog:
  - surveillance taken openbare ruimte
- hoog:
  - afval/illegale stort
  - toezicht drank en horeca (wet)
  - parkeren
  - hondenoverlast
  - toezicht/controle horeca APV zaken

Behalve in het VTH-beleidsplan zijn in het veiligheidsbeleid ook prioriteiten benoemd. In het Veiligheidsplan zijn specifiek voor de gemeente Moerdijk vier 'lokale' prioriteiten aangewezen: veiligheid op en rond het spoor, buurtbemiddeling, mensensmokkel en ondermijning (zeehaven- en industriegebied en agrarisch buitengebied). Op welke manier deze prioriteiten zich verhouden tot de prioriteitenverdeling in het beleidsplan (extra hoog tot en met extra laag) is niet helder. Daarnaast is het onduidelijk op welke manier de 'lokale' prioriteiten doorwerken in het Actieprogramma Integrale Veiligheid en het uitvoeringsprogramma integrale veiligheid. Zo wordt in deze beleidsdocumenten bijvoorbeeld wel ingegaan op ondermijning en veiligheid rond het spoor, maar mensensmokkel wordt niet meer genoemd.

Het Actieprogramma en het uitvoeringsprogramma kennen geen prioriteitstelling. In deze twee documenten zijn wel speerpunten benoemd en zijn doelstellingen en actiepunten geformuleerd. Het is onbekend in hoeverre sprake is van prioritering tussen de benoemde speerpunten/doelstellingen (is het ene onderwerp bijvoorbeeld belangrijker dan het andere onderwerp?). Het zou kunnen dat alle speerpunten een hoge prioriteit hebben, dit blijkt echter niet uit de beleidsdocumenten.

3.4. Organisatie en uitvoering

3.4.1. Inleiding

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

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord:

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

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

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

3.4.2. Organisatie

Plaats in de organisatie

De gemeente Moerdijk heeft een centrale Veiligheidsstaf die zorgt voor de coördinatie, beleidsvoorbereiding en bestuurlijke advisering als het gaat om openbare orde en veiligheid (zoals ondermijning), (integrale en externe) veiligheid aangaande de fysieke omgeving en bevolkingszorg/crisisbeheersing. De Veiligheidsstaf adviseert rechtstreeks aan de algemeen directeur en de burgemeester. Bij de Veiligheidsstaf zijn de adviseurs openbare orde en veiligheid (AOV'ers) ondergebracht. De Veiligheidsstaf is ingesteld na het incident bij Chemie-Pack in 2011.De BOA's van de gemeente vallen onder het team VTH.

Beschikbare capaciteit

Voor toezicht en handhaving in het domein openbare orde en veiligheid, heeft de gemeente drie BOA's domein 1 (openbare ruimte)[23] en een BOA domein 2 (haven en ondermijning) in dienst. Deze maken deel uit van het team VTH binnen het domein 'Ondernemen en leefomgeving'. De formatie van de Veiligheidsstaf ziet er als volgt uit:

Functie	Formatie-omvang
Coördinatie integrale veiligheid	1 fte
Adviseur sociale veiligheid	1 fte
Adviseur fysieke veiligheid	1 fte
Medewerker veiligheid	0,9 fte

[23] Per 1 juli 2019 is deze BOA-capaciteit uitgebreid naar vijf BOA's.

Administratieve ondersteuning	0,3 fte
Veiligheidsadviseur team Infrastructuur	0,2 fte
Totaal	**4,4 fte**

Twee juristen binnen de gemeente zijn specifiek belast met toezicht- en handhavingszaken (zowel wat betreft het fysieke domein als het veiligheidsdomein). Ze hebben zowel een generiek takenpakket als elk eigen taakaccenten. Eén van de juristen heeft als taakaccent ondermijning. In combinatie met het niet structureel voorkomen van ondermijningszaken, maakt dit de gemeente wat kwetsbaar. Dit wordt deels ondervangen door in De6-verband kennis en ervaring uit te wisselen. Volgens de gesprekspartners valt hier mogelijk nog winst te halen.

In het college-akkoord is € 100.000 voor een extra BOA opgenomen. In de gesprekken is daarbij als aandachtspunt genoemd dat (nog) niet is voorzien in mogelijk de extra capaciteit in de backoffice voor de juridische en administratieve afwikkeling van de extra BOA-inzet.

De gemeente werkt op het gebied van leefbaarheid en openbare orde en veiligheid samen met verschillende partners. In het kader van de aanpak van ondermijning wordt bijvoorbeeld samengewerkt met de politie, het OM, de FIOD, de Belastingdienst en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Deze samenwerking verloopt, volgens gesprekspartners bij de gemeente en de politie, goed. Elke twee weken is er een clusteroverleg, waar de BOA's en AOV'er van de gemeente bij aanschuiven. Bij dit overleg komt bestaande problematiek aan de orde zodat iedereen op de hoogte blijft van wat er momenteel speelt in de gemeente. De BOA's en de wijkagenten weten elkaar goed te vinden en de onderlinge communicatie verloopt goed volgens betrokkenen.

3.4.3. Uitvoering

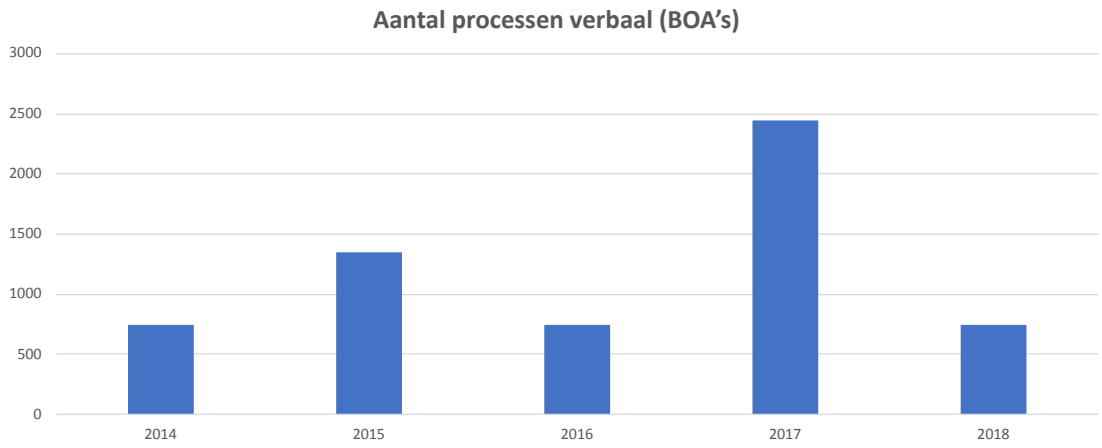
Leefbaarheid
De feitelijke inzet van de BOA's raakt een zeer divers palet van zaken. In 2018 ging ruim de helft van de tijd naar algemene activiteiten zoals surveillance, natrekken van meldingen, ondersteuning van de politie en de behandeling van handhavingsverzoeken. De overige tijd is verdeeld over meer specifieke vormen van toezicht en handhaving. Bijvoorbeeld waar het gaat om verkeerscontroles (in 2018 12% van de tijd), hondenoverlast, de markt, horeca, illegale stort en afval, APV, evenementen, opvang zwerfdieren, vuurwerk en havenbeveiliging (Port Security)[24].

Naast een 'zaakinzet' worden de BOA's ook ingezet bij meer integrale (handhavings)acties en campagnes. Bijvoorbeeld met betrekking tot de illegale bewoning

[24] Alleen de BOA domein 2 wordt ingezet voor havenbeveiliging.

van campings (2016), ondersteuning bij de uitvoering van het Damocles-beleid van de gemeente, de verkoop van alcohol aan minderjarigen en toezicht op de naleving van afspraken in het kader van Port Security (alleen de BOA domein 2). In 2018 lag er een belangrijk accent bij illegale vluchtelingen, vooral op en rond het station van Lage Zwaluwe. Om hier meer zicht op te houden, wordt deze inzet vanaf 2019 apart geregistreerd.

Het aantal processen verbaal dat de BOA's uitschrijven, schommelt jaarlijks zo rond de 800-900 (2018: 914). Het grootste deel van de PV's heeft betrekking op overtredingen van de Wegenverkeerswet (foutparkeren, bestemmingsverkeer), de APV (stallen caravans, hondenoverlast) en afvalstoffenverordening (dumpen afval). Met een uitschieter van bijna 2500 in 2017. Reden daarvoor waren verkeersacties in Zevenbergschen Hoek in verband met sluipverkeer.



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

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

	Doorpakken	**Niet doorpakken**
Ad hoc	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
Programmatisch	Effectiviteit groot	Effectiviteit redelijk

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

3.5.2. Beschrijving

De BOA's werken weliswaar vanuit een werkprogramma maar acteren in de praktijk vooral op basis van signalen en waarnemingen tijdens de surveillance. De (drie) BOA's hebben elk een eigen deelgebied van de gemeente. Ze weten daardoor wat in dat gebied speelt en waar (welke wijze van optreden) burgers gevoelig voor zijn. Er is volgens de gesprekspartners de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in het verbeteren van de relatie met de burgers. De aanpak is daarbij meer gericht op het verbeteren van het leefklimaat en minder op het (direct) bekeuren van zaken. Het (direct) bekeuren van zaken zou te veel ten koste gaan van het vertrouwen van de burger. De algemene indruk van de BOA's is dat het leefklimaat in de wijken is verbeterd en de spanning, op enkele 'hotspots na, sterk is verminderd. De insteek is dat meldingen en signalen zoveel mogelijk ter plekke worden afgewikkeld.

De meeste zaken waar de BOA's mee te maken krijgen betreffen – enigermate gebiedsafhankelijk – 'onmin in de buurt', parkeerproblemen, geluidsoverlast, honden (poep, agressie) en het afval (onjuist aanbieden, storten, etc.). Van elke melding wordt een inschatting gemaakt qua urgentie, ernst en omstandigheden (veel meldingen? om wie gaat het?). Bij conflicten wordt ook vaak buurtbemiddeling ingeschakeld. In onderstaand kader is een voorbeeld opgenomen van een bestudeerde casus waar de gemeente inzet op buurtbemiddeling.

Handhavingstraject inzake hondenoverlast

In 2015 komen geregeld klachten van buren binnen bij de toezichthouder over geluid- en stankoverlast van de honden van een buurtbewoner. De buurtbewoner wordt meerdere keren mondeling aangesproken door de toezichthouder om de uitwerpselen van de honden zo snel mogelijk op te ruimen en er wordt ingezet op buurtbemiddeling. De gemeente kiest ervoor niet meteen te gaan handhaven, omdat de buurtbewoner vanwege zijn (geestelijke) gezondheid niet altijd in staat is om de overlast te voorkomen.

De klachten over hondenoverlast blijven echter aanhouden. De gemeente besluit daarom in 2017 om de buurtbewoner alsnog een last onder dwangsom op te leggen. Daar wordt echter niet aan voldaan. Hierdoor volgen meerdere lastgevingen en wordt uiteindelijk onder bestuursdwang het gehele perceel van de buurtbewoner schoongemaakt. De klachten blijven hierna terugkeren. In 2018 worden de eigenaar van de honden en (vertegenwoordigers van) de omwonenden door de gemeente uitgenodigd voor een gezamenlijk gesprek met de burgemeester.

De dagelijkse prioriteiten van de BOA's worden vaak vooral bepaald door 'wat zich aandient' en de actualiteit. Bij grote druk(te) krijgen zaken als surveilleren op foutparkeren, minder prioriteit. Bij de BOA's leeft de wens om (nog) meer wijkgericht

te kunnen werken, maar daar is niet altijd voldoende ruimte voor. Zo worden de BOA's ingezet voor het toezicht op 'inklimmers' terwijl daar geen capaciteit voor is geraamd. De gemeente Moerdijk is hierover in gesprek met de gemeente Rotterdam (meer controle in Rotterdamse haven, bijdragen in kosten cameratoezicht) en de politie.

De BOA's hebben goed zicht op wat er in de wijken en kernen speelt. De terugkoppeling van de waarnemingen en ervaringen naar beleid vindt echter nog maar beperkt plaats. Ook de betrokkenheid van de BOA's bij beleidsbeslissingen die de wijk raken, zou volgens hen beter kunnen. BOA's zouden daar graag vroegtijdig/vooraf over worden geïnformeerd, omdat zij als eerste worden aangesproken door burgers als bijvoorbeeld de straat wordt opgebroken of parkeervakken worden aangelegd.

3.6. Resumé

Naast het VTH-beleid, dat eveneens van toepassing is op het veiligheidsdomein, kent de gemeente veiligheidsbeleid op regionaal niveau, op het niveau van het politiedistrict en gemeentelijk niveau. Het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 is van toepassing op de gemeenten die vallen onder het politiedistrict De Markiezaten. Het Veiligheidsplan vormt het strategische kader, waarin algemene doelstellingen en een bijbehorende aanpak op hoofdlijnen is beschreven. De gemeente heeft daarnaast het Actieprogramma Integrale Veiligheid 2016-2019 vastgesteld, waarin speerpunten en doelstellingen op het vlak van veiligheid zijn benoemd. De speerpunten uit het Actieprogramma zijn weer uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin nader actiepunten en doelstellingen zijn geformuleerd.

In het VTH-beleid zijn prioriteiten benoemd met betrekking tot de APV en bijzondere wetten. In het Veiligheidsplan zijn veiligheid op en rond het spoor, buurtbemiddeling, mensensmokkel en ondermijning (zeehaven- en industriegebied en agrarisch buitengebied) aangewezen als prioriteiten. Het Actieprogramma en het uitvoeringsprogramma kennen geen prioriteitstelling. Het is niet bekend in hoeverre sprake is van prioritering tussen de in deze twee documenten genoemde speerpunten en doelstellingen. Het is mogelijk dat alle speerpunten een hoge prioriteit hebben, maar dat blijkt niet uit de beleidsdocumenten.

De toezicht- en handhavingstaken worden zowel door de gemeente zelf uitgevoerd als in samenwerkingsverband. Er wordt onder meer samengewerkt met de politie, het OM, de Belastingdienst en het RIEC. Deze samenwerking verloopt goed.

Binnen de gemeente hebben de BOA's elk een deelgebied toegewezen gekregen. Hierdoor zijn de BOA's doorgaans bekend met wat er speelt in het gebied. De BOA's werken op basis van een werkprogramma, maar worden in de praktijk voor een belangrijk deel aangestuurd door signalen tijdens surveillance of klachten en meldingen die binnenkomen. De BOA's geven aan behoefte te hebben aan meer terugkoppeling vanuit de organisatie en meer betrokkenheid te willen hebben bij beleidsbeslissingen.

4. Sturing door de raad

4.1. Inleiding

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

De volgende deelvragen worden beantwoord in dit hoofdstuk:

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

De volgende normen worden beoordeeld:

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

4.2. Sturing door de raad

Voor de uitvoering van de toezicht en handhavingstaken wordt een beleidsplan opgesteld, waarin de inhoudelijke kaders vastgesteld worden. Dit is voor het laatst in 2016 gebeurd. In het VTH-beleidsplan zijn de doelen, uitgangspunten en prioriteiten opgenomen met betrekking tot toezicht en handhaving. Het beleidsplan is formeel vastgesteld door het college. Voor de vaststelling van het definitieve beleidsdocument is het concept besproken in de raadscommissie Bestuur en Middelen. De input van deze bespreking is vervolgens in het beleid verwerkt. Het door het college vastgestelde beleidsplan is ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd. Met

betrekking tot het veiligheidsdomein heeft de gemeenteraad het Integraal Veiligheidsplan vastgesteld.

De gemeenteraad is betrokken geweest bij het bepalen van de prioriteitstelling. In het kader van het Moerdijks Afwegingsmodel is onder alle raadsleden een enquête uitgezet. Het aantal reacties van raadsleden op deze enquête was volgens gesprekspartners relatief laag (bijvoorbeeld vergeleken met de respons van vakspecialisten). Vervolgens is de concept prioriteitstelling in de raadscommissie besproken. Dit leidde echter niet tot een noemenswaardige discussie.

Het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag worden jaarlijks opgesteld door het college en gaan ter kennisname naar de gemeenteraad. Doorgaans leidt dit niet tot behandeling in de gemeenteraad. De financiële controle vindt plaats in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus. In de gesprekken is aangeven dat de aandacht vooral is afgenomen om dat ook het aanvankelijk grote aantal milieuklachten en het aantal incidenten is afgenomen.

Uit het onderzoek komt niet het beeld naar voren dat de gemeenteraad erg betrokken is bij het onderwerp toezicht en handhaving. Het feit dat het onderwerp weinig aan de orde wordt gesteld zou kunnen betekenen dat de gemeenteraad in algemene zin tevreden is over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan toezicht en handhaving en dat het VTH-beleid gedegen is. Gesprekspartners geven aan dat de gemeenteraad doorgaans alleen aandacht heeft voor het onderwerp wanneer er wat 'aan de hand is'. Ten tijde van de brand bij het bedrijf Chemie-Pack – inmiddels 8 jaar geleden – was er bijvoorbeeld veel aandacht. Na verloop van tijd ebt deze aandacht echter weer weg. Een aantal gesprekspartners suggereren dat de aandacht van raadsleden vergroot zou kunnen worden wanneer het college de gemeenteraad nadrukkelijker en pro-actiever meeneemt in de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving.

Een aantal gesprekspartners merkt op dat het team VTH graag meer 'terugkoppeling' zou willen van de gemeenteraad, zodat zij beter zicht hebben op hoe de gemeenteraad tegen (de uitvoering van) toezicht en handhaving en de prioriteiten aankijkt. Deze terugkoppeling vormt ook onderdeel van de Big 8-cyclus.

De raad draagt niet vaak individuele casuïstiek aan. Wanneer dit wel gebeurt is het meestal naar aanleiding van raadsleden die door burgers worden aangesproken. In het verleden heeft de gemeenteraad vaak het functioneren van de BOA's aangekaart. Klachten van burgers over het 'strenge' optreden van de BOA's veroorzaakten deze aandacht.

4.3. Enquêteresultaten

Onder raadsleden is een enquête gehouden over toezicht en handhaving om een beeld te krijgen van hun opvattingen over dit onderwerp. Acht van de vijfentwintig

raadsleden, verdeeld over vier van de negen vertegenwoordigende fracties, hebben de vragenlijst ingevuld. Samengevat levert dat het volgende beeld op:

- Alle raadsleden die hebben gereageerd vinden toezicht en handhaving een belangrijk tot zeer belangrijk politiek onderwerp.
- Drie raadsleden (n: 8) vinden dat er in de gemeente een goede nalevingscultuur heerst; twee raadsleden zijn het daar niet mee eens en drie raadsleden weten dit niet of hebben geen mening.
- Vijf raadsleden (n: 8) geven de voorkeur aan een pragmatische invulling van toezicht en handhaving, terwijl twee raadsleden menen dat toezicht moet worden ingevuld op basis van vooraf gestelde prioriteiten. Slechts één raadslid vindt gedogen in geen enkel geval toelaatbaar.
- Zes raadsleden (n: 8) zijn van mening dat een combinatie van formeel en informeel optreden het meest effectief is. Een raadslid geeft de voorkeur aan het direct inzetten van formele instrumenten, terwijl een ander raadslid juist een informele aanpak het meest effectief acht.
- Vier raadsleden (n: 8) vinden dat de raad algemene inhoudelijke en financiële kaders moet stellen en niet (teveel) stil moet staan bij individuele zaken; de andere vier raadsleden geven echter aan het belangrijker te vinden om concrete handhavingskwesties aan te kaarten dan het stellen van algemene kaders. Wel vinden zeven raadsleden dat alleen bij hoge uitzondering in individuele gevallen mag worden afgeweken van het vastgestelde beleid.
- Vier raadsleden (n: 6) menen dat juiste toezichtprioriteiten worden gesteld met betrekking tot het fysieke domein, de overige twee raadsleden weet het niet of heeft geen mening. Ten aanzien van openbare orde en veiligheid vier raadsleden (n: 8) dat de juiste toezichtprioriteiten worden gesteld.
- Drie raadsleden (n: 6) zijn tevreden over de informatievoorziening op het vlak van de fysieke leefomgeving. Twee raadsleden zijn ontevreden over de informatievoorziening. Ook op het gebied van openbare orde en veiligheid is de helft van de raadsleden (n: 8) die hebben gereageerd (erg) tevreden over de informatievoorziening. Drie raadsleden zijn ontevreden.

4.4. Resumé

Het VTH-beleidsplan is vastgesteld door het college. Voor de vaststelling van het beleidsplan is het concept besproken in de raadscommissie Bestuur en Middelen. Daarnaast zijn raadsleden geraadpleegd bij de prioriteitstelling aan de hand van een enquête en is de concept prioriteitstelling besproken in de raadscommissie. De gemeenteraad krijgt daarnaast jaarlijks het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag toegezonden. Het college betrekt de gemeenteraad hiermee bij de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving.

De gemeenteraad blijkt in beperkte mate betrokken te zijn bij het onderwerp. De toezending van stukken leidt nauwelijks tot discussie of vragen. Dit kan duiden op het vertrouwen dat de raad stelt in het college als het gaat om de uitvoering. Het wordt vanuit de organisatie echter als wenselijk, maar ook als lastig ervaren om de

raad meer geïnteresseerd en betrokken te krijgen. Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de raadsleden die hebben gereageerd tevreden zijn over de informatievoorziening. Tegelijkertijd geeft de gemeenteraad niet aan hoe zij geïnformeerd wil worden.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

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

In dit onderzoek zijn twee domeinen van gemeentelijke toezicht en handhaving onderscheiden, te weten:
- fysieke leefomgeving (bouw, sloop, RO, brandveiligheid, milieu, monumenten).
- openbare orde en veiligheid (zoals APV, Opiumwet, Drank- en Horecawet).

De centrale onderzoeksvraag is:

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

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

Dit hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen.

5.2. Beleid

5.2.1. Beleidscyclus

De gemeente Moerdijk beschikt over een VTH-beleidsplan conform artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht. Dit beleidsplan is – als opvolger van het handhavingsprogramma 2012-2015 - door het college in 2016 vastgesteld. Het beleidsplan wordt jaarlijks vertaald naar een uitvoeringsprogramma dat per taakonderdeel aangeeft wat de planning is in de gemeentelijke activiteiten en een vertaling maakt naar de capaciteitsinzet. Ter verantwoording van de uitgevoerde toezicht- en handhavingstaken wordt jaarlijks een verslag opgesteld. De gemeente maakt hierbij ook eerste aanzetten om naar de (maatschappelijke) effecten van de inzet van toezicht

en handhaving te kijken (bijvoorbeeld als het gaat om minder gevoel van verloedering bij burgers, bijdrage aan CO2-reductie, veiligheid leefomgeving vergroten). De gemeente is nog zoekende hoe dit te monitoren/SMART te maken.

Het beleidsplan volgt, tezamen met het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag, de beleidscyclus en voldoet aan de 'kwaliteitscriteria Omgevingsrecht'. Die criteria zijn in de verordening van 7 december 2017 door de gemeenteraad als bindend van toepassing verklaard op de gemeente. De gemeente beschikt over de wettelijk vereiste documenten en de beleidsstukken bevatten alle noodzakelijke elementen die de Wabo stelt aan dergelijk toezicht- en handhavingsbeleid.

Naast het beleidsplan heeft de gemeente ook meer specifiek en integraal beleid geformuleerd voor evenementen, alcohol en veiligheid. Vooral het laatste krijgt veel aandacht. Op het gebied van openbare orde en veiligheid is op regionaal niveau, op het niveau van het politiedistrict en op gemeentelijk niveau beleid vastgesteld.

De gemeente beschikt daarnaast over afzonderlijk gedoogbeleid. Voor bijzondere omstandigheden (zoals onbillijke situaties/overmacht, doelmatigheid maatregelen, ander zwaarwegend belang) zijn op 2 mei 2017 de Beleidsregels gedogen door het college vastgesteld. Er wordt alleen bij hoge uitzondering, op basis van een schriftelijk verzoek en onder voorwaarden, gedoogd.

5.2.2. Doelstellingen en prioriteitsstelling

Algemeen

Over het algemeen zijn de doelen voor zowel het fysieke domein als het veiligheidsdomein redelijk SMART geformuleerd, bijvoorbeeld in termen van 'gewenst spontaan naleefgedrag' of 'minder klachten'. Met het oog op de betrokkenheid van de gemeenteraad, de integrale opgaven en de effectiviteit van de inzet van toezicht en handhaving (in combinatie met andere instrumenten), is het nader specificeren van het beoogde maatschappelijke effect van de inzet nog een uitdaging. Bijvoorbeeld in termen van minder incidenten (zoals branden), energiebesparing of reductie van afvalstromen.

De prioriteiten in het beleidsplan zijn gebaseerd op het Moerdijkse Afwegingsmodel (MAM), waarmee een integrale afweging kan worden gemaakt van risico's, onderscheiden naar doelgroepen. Bij deze beoordeling (inschatting) zijn college- en raadsleden, toezichthouders, vergunningverleners, bedrijven en burgers geraadpleegd. De prioriteiten, die in lijn zijn met de gestelde doelstellingen, zijn gecategoriseerd in vijf categorieën (variërend van extra hoog tot extra laag). Afhankelijk van de categorie waarin een doelgroep (of activiteit) valt, loopt de intensiteit van het toezicht op van 10% tot 100%. Hoge prioriteiten krijgen duidelijk meer aandacht dan lage prioriteiten.

Openbare orde en veiligheid
Het Actieprogramma Integrale Veiligheid kent geen prioriteitstelling, maar benoemt per speerpunt verschillende doelstellingen die zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. De doelstellingen zijn redelijk algemeen geformuleerd. In het Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid worden de speerpunten nader geconcretiseerd door actiepunten te benoemen. In tegenstelling tot toezicht- en handhaving in de fysieke leefomgeving, is de vertaling van toezicht en handhaving bij openbare orde en veiligheid, minder planmatig uitgewerkt. Dit komt deels door de eigen dynamiek van het taakveld, dat wordt gekenmerkt door responsiviteit (moeten reageren op signalen).

5.2.3. Beoordeling

Het voorgaande leidt tot een volgende beoordeling:

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

5.3. Uitvoering en organisatie

5.3.1. Organisatie

Toezicht en handhaving zijn bij de gemeente Moerdijk ondergebracht in één integraal team (VTH). De capaciteit van het team VTH omvat met betrekking tot toezicht en handhaving ongeveer 14,7 fte. De Veiligheidsstaf coördineert en adviseert het bestuur als het gaat om openbare orde en veiligheid (zoals ondermijning), externe veiligheid en crisisbeheersing en heeft een formatie-omvang van 4,4 fte. De eigen capaciteit voor met name het bouwtoezicht is (te) krap gebleken. Deze krapte is door het college opgevangen met externe inhuur en het verschuiven van prioriteiten binnen de systematiek van het MAM. In de organisatie wordt daarnaast een zekere druk ervaren op de capaciteit voor de juridische afwikkeling van zaken.

5.3.2. Uitvoering

Toezicht vindt plaats aanhakend op andere processen (zoals vergunningverlening), signalering (zoals surveillance) of programmatisch en projectmatig (eigen regie gemeente) toezicht. De prioriteiten zijn leidend voor de uitvoering. De gemeente pro-

beert daarbij balans te houden tussen vasthouden aan de programma's en aansluiten op de actualiteit. Daarbij geldt als eigen norm dat minimaal 90% van de voorgenomen controles ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

De werkzaamheden van de BOA's omvatten een breed palet aan activiteiten en onderwerpen. In tegenstelling tot het toezicht in het fysieke domein, dat een grotendeels programmatisch karakter heeft, wordt het toezicht door de BOA's vooral aangestuurd door signalen uit de samenleving (surveillance, klachten, handhavingsverzoeken, etc.). Dit is inherent aan het karakter van het BOA-toezicht. Wel worden handhavingsverzoeken, meldingen en klachten geprioriteerd. De signaleringsstructuur is adequaat.

De samenwerking tussen de gemeente en de verschillende partners op het gebied van toezicht en handhaving, zoals de politie en de Veiligheidsregio verloopt goed volgens gesprekspartners. De samenwerking met de OMWB kende aanvankelijk aanloopproblemen. Nu verloopt de samenwerking naar tevredenheid en slaagt de dienst er steeds beter in om het aantal geplande controles ook daadwerkelijk uit te voeren. In het algemeen weten de partners elkaar makkelijk te vinden en is sprake van een goede communicatie.

De gemeente maakt aanzetten om de effecten van de eigen inzet beter inzichtelijk te maken. In het jaarverslag komt de input (ureninzet) en output (spontaan naleefgedrag, aantal verrichte controles, etc.) van de uitvoering van toezicht en handhaving aan de orde. Een duidelijke relatie tussen de inzet en wat die bijdraagt aan het realiseren van de (bredere) gemeentelijke opgaven is er echter nog niet. Daarbij wordt bij beleidsevaluaties ook nog te weinig gebruik gemaakt van informatie die toezicht (in potentie) kan aanleveren over wat speelt in de samenleving.

5.3.3. Beoordeling

Het voorgaande leidt tot een volgende beoordeling:

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

5.3.4. Handhavingscultuur

In het fysieke domein werkt de gemeente programmatisch, maar ook pragmatisch en gericht op het maatschappelijk resultaat. Bij openbare orde en veiligheid zijn de aanpak en focus vergelijkbaar, zij het dat de feitelijke inzet veel meer bepaald wordt door signalen uit de samenleving en wat speelt. De verbinding tussen de inzet van het fysieke domein en openbare orde en veiligheid vindt vooral op projectbasis plaats. De gemeente hanteert duidelijke stappen in de toezicht- en handhavingsstrategie, maar probeert aan de voorkant ook een 'opvoedend element' in te brengen en gaat niet altijd direct over tot repressief handhaven. Als dat niet werkt, dan treedt te gemeente wel consequent op. Ook in gevallen van recidive en zeer ernstige of bewuste overtredingen treedt de gemeente direct op. Binnen de gemeente wordt besproken waar in de aanpak 'de knip' moet liggen tussen informeel optreden (in goed overleg tot gedragsverandering komen) en strikt en formeel optreden. Dit zowel met het oog op de ervaren effectiviteit (waarom wordt overtreden en wat beklijft het langst?) als vanuit werkbeheersing.

Eerder onderzoek leert dat vier soorten handhavingsculturen mogelijk zijn, waarbij de tegenstellingen ad hoc versus programmatisch handhaven en doorpakken versus niet doorpakken van belang zijn.[25] Het type cultuur is een aanwijzing voor de mate waarin handhaving in de praktijk effectief is (zie de groene beoordeling in onderstaande tabel). Gelet op het bovenstaande kan de handhavingscultuur in Moerdijk in beide domeinen worden getypeerd als een cultuur van doorpakken, waarbij de gemeente duidelijk zoekt naar een balans tussen informeel en formeel optreden, en programmatisch wordt gehandhaafd. In de gemeente Moerdijk is de aanpak niet zuiver programmatisch. De gemeente heeft een aanpak/protocol dat uitgaat van 'flexible respons' waarbij aan de professionals (toezichthouders/BOA, juristen) ook een relatief grote professionele afwegingsruimte wordt geboden. Zolang de focus gericht blijft op het (maatschappelijke) resultaat en de werkwijze beheersbaar blijft, moet deze als (zeer) effectief worden beschouwd. Zeker als een probleemsituatie of opgave daarbij in een bredere context wordt geplaatst en andere afdelingen/medewerkers of partners worden betrokken (bijvoorbeeld bij handhavingszaken waar een maatschappelijk conflict of persoonlijk probleem onder ligt). Dit stelt wel hoge eisen aan de competenties, bedrijfsvoering en het privacybewustzijn van de organisatie.

	Doorpakken	**Niet doorpakken**
Ad hoc	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit beperkt
Programmatisch	**Effectiviteit groot**	Effectiviteit redelijk

5.4. Sturing door de raad

De gemeenteraad bepaalt sinds de dualisering op hoofdlijnen het beleid van de gemeente. Dit is de invulling van de kaderstellende rol van de raad. Bij toezicht en

[25] H.B. Winter e.a., Toezicht en handhaving door gemeenten, ministerie van Binnenlandse Zaken (uitgevoerd door Pro Facto), 2016.

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

De kaders voor toezicht en handhaving zijn vastgelegd in het VTH-beleidsplan, dat door het college is vastgesteld. De raad wordt niet gevraagd het meerjarig beleid vast te stellen, wat gelet op de kaderstellende rol van de raad bijzonder is. De raad was betrokken bij de prioriteitstelling (aan de hand van het MAM), maar de (actieve) respons van de raad(sleden) was beperkt. Het uiteindelijke concept-plan is geagendeerd geweest in de commissie Bestuur en Middelen, maar heeft daar niet tot wijzigingen geleid. Ter kennisname krijgt de gemeenteraad jaarlijks het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag toegezonden. Dit leidt in de regel niet tot vragen of wijzigingen. Het algemene beeld vanuit de organisatie is dat naarmate de uitvoering effectiever is geworden (zoals minder milieuklachten, handhavingsverzoeken, etc.) de belangstelling van de raad is afgenomen. Dit behoudens specifieke zaken of incidenten.

Binnen de wettelijke kaders wordt de gemeenteraad juist, tijdig en adequaat geïnformeerd. Dit hoeft echter niet te betekenen dat deze informatie aansluit bij de behoefte van de gemeenteraad. Van een 'doorleefde' betrokkenheid is geen sprake. Enerzijds kan dit worden geduid als het grote vertrouwen dat de raad heeft in hoe het college toezicht en handhaving oppakt. Anderzijds is het ook een gemiste kans om een duidelijke(re) relatie te leggen tussen de bredere maatschappelijke opgaven waar de raad voor staat en de inzet van toezicht en handhaving. Bijvoorbeeld als het gaat om veiligheid, gezondheid, duurzaamheid (klimaat, circulaire economie), leefbaarheid en vitaliteit.

Het wordt vanuit de organisatie als wenselijk, maar ook als lastig ervaren om de raad meer geïnteresseerd en betrokken te krijgen. Mogelijk is de – op zich zeer gedegen - vorm van rapporteren te 'managerial' en sluit deze te weinig aan bij de belevingswereld van raadsleden ('concrete zaken die leven bij burgers'). De raad geeft evenwel niet zelf aan hoe ze dan wel geïnformeerd zou willen worden. Hier ligt een grote uitdaging voor het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie om de VTH-beleidscyclus te verbinden met de maatschappelijke opgaven.

Het voorgaande leidt tot een volgende beoordeling:

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

5.5. Omgevingswet

De gemeente is bezig met het treffen van voorbereidingen op de komst van de Omgevingswet. Deze vinden deels in De6-verband plaats. De gemeenten hebben in 2017 een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld. Eind 2017 heeft de gemeenteraad een startdocument vastgesteld met daarin de kaders voor de implementatieopgave. In 2019 is gestart met de uitvoering van een nulmeting om tot een gedragen strategie te komen. De resultaten van de nulmeting worden gezamenlijk met een programmastructuur uitgewerkt in een implementatieplan. Het implementatieplan wordt in het najaar 2019 door de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd. Daarnaast is de gemeente bezig met de voorbereidingen van een omgevingsvisie en worden aan de medewerkers opleidingen en cursussen aangeboden.

5.6. Aanbevelingen

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

Ten aanzien van het beleid

1. Leg als college het accent op een verdergaande verbinding en verankering van de VTH-beleidscyclus en de gemeentelijke opgaven.
   Toelichting: een verdergaande verbinding en verankering betekent niet alleen een koppeling van de prioriteiten aan de bredere beleidsambities zoals bijvoorbeeld geformuleerd in het collegeprogramma, maar ook een strategie waarbij de inzet van het (V)TH-instrumentarium en die van andere beleidsinstrumenten (zoals communicatie, financiële prikkels en het treffen van voorzieningen) meer in samenhang wordt gebracht.
2. Maak als college de doelen en gewenste resultaten (maatschappelijke effecten) op het gebied van toezicht en handhaving op een 'slimme' manier SMART.
   Toelichting: niet alles is te kwantificeren of in een getal uit te drukken. SMART rapporteren en monitoren kan ook inhouden dat aansprekend wordt geïllustreerd en gevisualiseerd wat toezicht en handhaving in de praktijk opleveren. Ook al is dat aan de hand van casuïstiek. Het laatste kan juist een pre zijn om wat toezicht en handhaving opleveren aanschouwelijk te

maken. Hierbij is het van belang inzicht te hebben in wat speelt in de samenleving in termen van kansen, trends, behoeften, initiatieven, etc. Zowel op themaniveau (leefbaarheid, vitaliteit, duurzaamheid) als op gebiedsniveau (kernen, buitengebied, industriegebieden, etc.). Beleid en uitvoering zijn geen gescheiden werelden. Het gaat niet alleen om het vertalen van beleid naar uitvoering, maar ook om het benutten van inzichten uit de uitvoering naar beleid. Aanbevelingen 1 en 2 zorgen er samen voor dat de Big 8-cyclus versterkt wordt en dat meer inzicht wordt verkregen in de effectiviteit en efficiency van het beleid.

Ten aanzien van de uitvoering

3. Werk als college naar een oplossing waarin een voldoende balans bestaat tussen de ambities voor toezicht en handhaving en wat structureel aan capaciteit nodig is.
   Toelichting: gebleken is dat de capaciteit voor met name het bouwtoezicht en toezicht RO krap is en dat er druk staat op de juridische afwikkeling van zaken. Het is van belang dat zowel in het primaire proces (zoals toezicht bouw en RO) als de backoffice (juridische en administratieve capaciteit) in staat zijn de input van het 'front-office' te verwerken.

Ten aanzien van de rol van de raad

4. Bepaal als raad expliciet de eigen sturende en kaderstellende rol: gericht actief of bewust passief.
5. Als je als raad kiest voor een actieve rol, stel expliciet de beleidsdoelstellingen en prioriteiten vast. Kies voor een controlerende rol die past bij de gekozen kaderstellende rol.
   Toelichting bij 4 en 5: de gemeenteraad heeft, behalve een vertegenwoordigende, een kaderstellende en controlerende rol. Voor wat betreft toezicht en handhaving heeft de gemeenteraad twee belangrijke kaderstellende instrumenten tot zijn beschikking. Ten eerste kan de raad inhoudelijk sturen door beleidsdoelstellingen te formuleren en prioriteiten te stellen. Ten tweede is de raad verantwoordelijk voor de financiële kaders in de begroting. Gebleken is dat de gemeenteraad van Moerdijk beperkt betrokken is bij het onderwerp toezicht en handhaving en geen actief gebruik maakt van zijn sturingsmogelijkheden. Gelet op het maatschappelijk belang van het onderwerp ligt het in de rede om als raad actiever en inhoudelijker te gaan sturen op toezicht en handhaving. Als de raad kiest voor een actieve rol, dan zou de raad zich expliciet moeten uitspreken over de beleidshoofdlijnen, waaronder de doelstellingen, de beoogde maatschappelijke effecten, de nalevingsstrategie (stevig of meedenkend) en de prioriteitsstelling (de beleidskant van de Big 8-cyclus).

   Het college en de ambtelijke organisatie kan de gemeenteraad hierin actiever proberen te betrekken. Maak de opgaven en datgene wat wordt bereikt aanschouwelijker voor raadsleden door ook casuïstiek in de rapportages mee

te nemen. Betrek in de reflectie en rapportage ook hetgeen in het voorgaande jaar in de raad heeft gespeeld (aan casuïstiek). Door alternatieve werkwijzen zou de gemeenteraad ook meer kunnen worden betrokken. Bijvoorbeeld door het aanwijzen van een gebied waar in samenspraak met de raad een integrale schouw wordt gehouden van knelpunten en opgaven waarin toezicht en handhaving een rol kan spelen, en op basis waarvan prioriteiten kunnen worden gesteld. Dat biedt ook de mogelijkheid om bewoners en bedrijven in dat gebied te betrekken en te verbinden met de gemeenteraad.

6. Reactie college op conceptrapportage

Op 2 oktober 2019 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 7 november 2019. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een rekenkameronderzoek uitgevoerd naar het onderwerp "Toezicht en Handhaving". Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage d.d. 2 oktober 2019. Deze rapportage geeft ons een duidelijk beeld over de sterke punten van "Toezicht en handhaving" in de gemeente Moerdijk en over de punten ten aanzien waarvan nog verbetering mogelijk is.

Hieronder gaan we nader in op de conclusies en aanbevelingen.

Conclusies
In grote lijnen onderschrijven we de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van:
- het beleid ("Moerdijk beschikt over alle vereiste beleidsdocumenten. Deze documenten voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitscriteria.");

- de uitvoering ("De beschikbare capaciteit van de gemeente is over het algemeen voldoende gebleken" en "De samenwerking met de verschillende handhavingspartners verloopt goed") en

- de sturing door de raad ("De gemeenteraad is in beperkte mate betrokken bij het onderwerp toezicht en handhaving. Het college informeert de raad over de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. In de regel leiden de jaarlijks toegezonden stukken echter niet tot vragen of wijzigingen.")

Met name de conclusies ten aanzien van de Moerdijkse handhavingscultuur (bij onderdeel uitvoering) stemmen ons tot tevredenheid. De wijze waarop de Rekenkamer onze handhavingscultuur typeert, sluit precies aan bij hetgeen wij voor ogen hebben in ons VTH-beleid: een servicegerichte uitvoering van de VTH-taken, streng waar nodig en oplossingsgericht waar mogelijk. Een en ander blijkt uit de volgende passage op pagina 53 van de conceptrapportage.
"…….. kan de handhavingscultuur in Moerdijk in beide domeinen worden getypeerd als een cultuur van doorpakken, waarbij de gemeente duidelijk zoekt naar een balans tussen informeel en formeel optreden, en programmatisch wordt gehandhaafd. In de gemeente Moerdijk is de aanpak niet zuiver programmatisch. De gemeente heeft een aanpak/protocol dat uitgaat van 'flexible respons' waarbij aan de profes-

sionals (toezichthouders/BOA, juristen) ook een relatief grote professionele afwegingsruimte wordt geboden. Zolang de focus gericht blijft op het (maatschappelijke) resultaat en de werkwijze beheersbaar blijft, moet deze als (zeer) effectief worden beschouwd. Zeker als een probleemsituatie of opgave daarbij in een bredere context wordt geplaatst en andere afdelingen/medewerkers of partners worden betrokken (bijvoorbeeld bij handhavingszaken waar een maatschappelijk conflict of persoonlijk probleem onder ligt). Dit stelt wel hoge eisen aan de competenties, bedrijfsvoering en het privacy-bewustzijn van de organisatie.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1.

Leg als college het accent op een verdergaande verbinding en verankering van de VTH-beleidscyclus en de gemeentelijke opgaven.

Reactie:

Wij onderschrijven deze aanbeveling en zien er de voordelen van. Vandaar dat in Van Goed Naar Beter de integrale aanpak van gemeentebrede opgaven een belangrijk item is. De integrale aanpak zal de komende jaren de nodige aandacht krijgen en daar waar mogelijk geven wij hier reeds invulling aan. Zo heeft bij het opstellen van het huidige VTH-beleidsplan een afstemming plaatsgevonden met de drie paraplunota's. Daarnaast zetten we de programmatafels in om gemeentebrede opgaven gezamenlijk voor te bereiden. Als voorbeeld noemen we de aanpak van de arbeidsmigranten-problematiek, waar ook het VTH-beleid onderdeel van uitmaakte.

Aanbeveling 2.

Maak als college de doelen en gewenste resultaten (maatschappelijke effecten) op het gebied van toezicht en handhaving op een 'slimme' manier SMART.

Reactie:

Wij onderschrijven deze aanbeveling en zetten hier al stappen in. Zo wordt het SMART maken van doelen en gewenste resultaten, alsmede het noemen van prestatie-indicatoren betrokken bij het opstellen van de 'programmabegroting nieuwe stijl'. Ook in de Bestuursrapportage 2019 is reeds een voorschot genomen op het SMART maken van resultaten.

We zien het SMART maken van doelen en gewenste resultaten als een inspanningsverplichting. Immers, zoals de Rekenkamer in de toelichting op de betreffende aanbeveling aangeeft (pag. 55), is niet alles te kwantificeren of in een getal uit te drukken. SMART rapporteren en monitoren kan ook inhouden dat aansprekend wordt geïllustreerd en gevisualiseerd wat toezicht en handhaving in de praktijk oplevert. Het format van het jaarverslag VTH is opgesteld in samenwerking met de De6-gemeenten en voorgelegd aan het interbestuurlijk toezicht van de provincie. In overleg met communicatie gaan wij onderzoeken op welke wijze het jaarverslag VTH op een aansprekender wijze vormgegeven kan worden.

Aanbeveling 3.
Werk als college naar een oplossing waarin een voldoende balans bestaat tussen de ambities voor toezicht en handhaving en wat structureel aan capaciteit nodig is.

Reactie:
Deze aanbeveling heeft betrekking op de krappe capaciteit voor met name het bouwtoezicht en toezicht RO en de druk op de juridische afwikkeling van zaken.
De benodigde capaciteit voor het bouwtoezicht fluctueert en is vooral afhankelijk van de economische ontwikkelingen en van wetswijzigingen. Wij houden de ontwikkelingen in de gaten en anticiperen waar nodig en mogelijk. Gelet op de economische piek zijn de bouwtoezichtwerkzaamheden de laatste tijd toegenomen. In dit kader hebben wij voor de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma 2019 extra budget voor capaciteitsuitbreiding ter beschikking gesteld. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd via raadsinformatiebrief van 30 januari 2019.
Voor wat betreft de juridische krapte hebben wij vooralsnog gekozen voor een incidentele oplossing van het capaciteitstekort. Dit, gelet op het feit dat per 1 januari 2021 de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen worden ingevoerd en nog niet duidelijk is wat deze omvangrijke wetswijzigingen voor gevolgen hebben voor de gewenste/benodigde juridische capaciteit. Voorts eisen de ondermijningszaken veel aandacht op van onze (juridische) medewerkers. Hierop kunnen we niet anticiperen. We houden zo goed mogelijk de vinger aan de pols, zodanig dat er voldoende balans bestaat tussen ambitie, (onverwachte) prioriteiten en (structureel/incidentele) capaciteit.

Aanbeveling 4 en 5.
Deze aanbevelingen zijn gericht aan de gemeenteraad. Derhalve gaan wij in onze bestuurlijke reactie hier niet op in.
Wel geven we aan dat – mocht de gemeenteraad hier prijs opstellen – we als college en organisatie graag bereid zijn om gezamenlijk op te trekken bij het uitvoering geven van deze aanbevelingen. Als voorbeeld noemen we het aanschouwelijker maken van de opgaven op het gebied van toezicht en handhaving en de wijze van verslaglegging en informatieverstrekking. Zoals de Rekenkamer heeft geconstateerd wordt de gemeenteraad juist, tijdig en adequaat door het college geïnformeerd, maar het is wel van belang dat de inhoud en wijze van informatieverstrekking aansluit bij de informatiebehoefte van de raad.

Vervolgprocedure
Zodra de Rekenkamer het definitieve rapport heeft aangeboden aan de raad, en duidelijk is welke aanbevelingen overgenomen zijn door de gemeenteraad, zullen wij verdere invulling geven aan de aanbevelingen.

Monitoring aanbevelingen
Wij nemen dit rekenkameronderzoek op in de lijst van uit te voeren nazorgonderzoeken (door het team Concerncontrol). Bij een nazorgonderzoek wordt bezien in hoeverre de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd en of dit de gewenste effecten heeft opgeleverd. De resultaten zullen aan de raad worden gerapporteerd. Op deze wijze houden zowel college als raad zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de verbeterpunten uit een rekenkameronderzoek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Moerdijk,

de gemeentesecretaris, de burgemeester,

drs. Th.C. van Waes J.P.M. Klijs

7. Nawoord

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

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college. Het college onderschrijft de belangrijkste conclusies en neemt de gedane aanbevelingen over, voor zover deze aan het college zijn gericht. De Rekenkamer is verheugd dat het rapport het college een duidelijk beeld geeft over de sterke punten van de uitvoering van toezicht en handhaving in de gemeente. Het is goed te horen dat het rapport waardevolle input bevat voor verdere kwaliteitsverbetering. Uit de bestuurlijke reactie maakt de Rekenkamer op dat het college al stappen aan het zetten is met de uitvoering van aanbeveling 1 en 2. De Rekenkamer stelt het bijvoorbeeld op prijs dat het college het SMART maken van doelen en gewenste resultaten betrekt bij het opstellen van de 'programmabegroting nieuwe stijl'. Daarmee kan de Big-8 cyclus worden versterkt. Ook waardeert de Rekenkamer dat het college de voordelen onderkent van een integrale aanpak waarmee de VTH-beleidscyclus en bredere gemeentelijke opgaven verder kunnen worden verbonden en verankerd.

Verder vindt de Rekenkamer het verstandig dat het college de conjunctuur en ontwikkelingen op het gebied van wetgeving – die van invloed kunnen zijn op de benodigde incidentele en/of structurele capaciteit – nadrukkelijk in het oog houdt en daarop anticipeert. Het is van belang de balans tussen de ambitie van de gemeente, prioriteiten en de beschikbare capaciteit te waarborgen.

Tot besluit: de Rekenkamer is positief over de wijze waarop Moerdijk met dit rapport omgaat. Het getuigt van kracht om voortdurend te blijven leren en verbeteren. Wij wensen Moerdijk 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 – Lijst met afkortingen

AOV'er	Ambtenaar openbare veiligheid
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
De6-gemeenten	Samenwerkingsverband tussen de gemeenten Etten-Leur, Halderberghe, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
MAM	Moerdijks Afwegingsmodel
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
OM	Openbaar Ministerie
OMG's	Outlaw Motorcycle Gangs
OMWB	Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RO	Ruimtelijke ordening
SMART	Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgeboden
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Bijlage 2 – Deelvragen

Onderzoeksthema Beleid

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

Onderzoeksthema Uitvoering en organisatie

5. Hoe zijn toezicht en handhaving organisatorisch ingebed?
6. Hoeveel capaciteit is er beschikbaar voor toezicht en handhaving? Is de beschikbare capaciteit voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren?
7. Hoe is de (ambtelijke en bestuurlijke) 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 en is de raad zelf expliciet in zijn informatiebehoefte?
13. Was deze informatie tijdig en juist en beantwoordde het aan de behoefte c.q. de vraag en was de informatie toegankelijk en begrijpelijk?
14. Op welke wijze heeft de raad zijn controlerende rol ingevuld?

Bijlage 3 – Onderzoeksmethoden

Documentenstudie
In het kader van het onderzoek zijn relevante gemeentelijke documenten geraadpleegd. Het gaat om de volgende documenten:
- Actieprogramma Integrale Veiligheid 2016-2019
- Beleidsregel gedogen gemeente Moerdijk 2017
- Handreiking Zelfredzaamheid Zeehaven- en Industrieterrein Moerdijk
- Integraal Veiligheidsplan 2019-2022
- Jaarverslag VTH 2016, 2017
- Regionaal beleidsplan Zeeland-West-Brabant 2019-2022
- Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid 2016-2019
- Uitvoeringsprogramma VTH 2018, 2019
- VTH-beleid gemeente Moerdijk 2016

Dossierstudie
Om beter zicht te krijgen op de handhavingspraktijk van de gemeente zijn vijf handhavingsdossiers bestudeerd. Bij het bestuderen van de dossiers is onder andere gekeken of in de praktijk wordt gewerkt volgens de prioritering van het beleid, of bevoegdheden juist worden toegepast en op welke manier is afgestemd met andere partijen. Deze dossiers betreffen zowel het fysieke domein (2) als het veiligheidsdomein (2). Eén dossier had raakvlakken met beide domeinen. Bij de gemeente zijn tien dossiers opgevraagd, waarvan een deel te kwalificeren was als hoofdpijndossier vanwege maatschappelijke, bestuurlijke of juridische complexiteit (bijvoorbeeld lange looptijd). De overige dossiers 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.

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

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

De enquête is door de griffier vooraangekondigd aan de raadsleden. Alle 25 raadsleden zijn vervolgens op 12 maart 2019 uitgenodigd om deel te nemen aan de enquête. Op 28 maart is aan de raadsleden die de enquête nog niet hadden ingevuld een herinnering gestuurd. Uiteindelijk is de enquête door 8 raadsleden ingevuld, waarmee de respons op 32% is uitgekomen. Deze respondenten behoren tot 4 verschillende fracties. Nu maar 4 van de 9 fracties vertegenwoordigd zijn in de

enquête, zijn de enquêteresultaten beperkt representatief. De beperkte animo bij de fracties voor het invullen van de enquête past bij het beeld uit het onderzoek dat de gemeenteraad weinig betrokken is bij het onderwerp toezicht en handhaving.

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

Bijlage 4 – Vergelijkende analyse

Inleiding

Deze bijlage vergelijkt de wijze waarop invulling wordt gegeven aan toezicht en handhaving in de gemeente Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal, zowel met elkaar als met andere Nederlandse gemeenten. Voor het landelijk beeld wordt gebruik gemaakt van het in 2016 uitgevoerde onderzoek *Toezicht en handhaving door gemeenten*.[26] Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de inzichten vanuit het rekenkameronderzoek dat in 2018 naar hetzelfde onderwerp werd verricht in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg. Deze vergelijking vindt thematisch plaats. Paragraaf 1.2 gaat in op het toezicht- en handhavingsbeleid, paragraaf 1.3 op de uitvoering van het beleid en paragraaf 1.4 op de sturing door de raad.

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

Beleid

Vergelijking

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

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

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

Aan de gestelde prioriteiten zijn doorgaans geen meetbare doelen verbonden (in termen van naleving), evenmin is duidelijk in welke mate (personele en financiele) 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

[26] Pro Facto in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toezicht en handhaving door gemeenten*, november 2016, aangeboden aan de Tweede Kamer op 18 mei 2017.

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

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

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

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

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

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

Best practices

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

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

Uitvoering

Vergelijking

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Best practices

Rent a BOA

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

Sturing door de raad

Vergelijking

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

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

Best practices

Rolinvulling van de gemeenteraad

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

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