

Toezicht en handhaving gemeente Roosendaal

Eindrapport

November 2019

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Aan: Gemeenteraad van Roosendaal

Datum: 16 januari 2020

Behandeld door: L. Maas
Telefoon: 140165
E-mail: l.maas@roosendaal.nl

Onderwerp: Erratum bij onderzoeksrapport 'Toezicht en handhaving gemeente Roosendaal'

Geachte leden van de raad,

In aanbeveling 1 en 3 (p. 55 en 56) is opgenomen dat de raad de doelstellingen in het VTH-beleidsplan respectievelijk het op te stellen gedoogbeleid zou moeten vaststellen.

Op grond van artikel 7.2, lid 1 van het Besluit omgevingsrecht komt de bevoegdheid tot het vaststellen van handhavingsbeleid in de fysieke leefomgeving toe aan het college. Het college dient dit beleid vervolgens aan de gemeenteraad mee te delen. Het is dus niet aan de gemeenteraad om de doelstellingen in het VTH-beleidsplan of het gedoogbeleid vast te stellen. Wel kan de gemeenteraad het beleid agenderen en op die wijze zich uitspreken over de beleidsdoelstellingen en –uitgangspunten.

Gelet hierop moeten de volgende passages worden verwijderd uit het onderzoeksrapport:

- Bij aanbeveling 1 de zin 'Stel als raad deze doelstellingen vast.'
- Bij aanbeveling 3 de zinsnede 'en laat dit vaststellen door de raad.'

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamer West-Brabant

drs. R.J.A. Clayden,
Voorzitter 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 Roosendaal	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	22
2.4.1. Inleiding.....	22
2.4.2. Beschrijving	23
2.5. Organisatie en uitvoering	23
2.5.1. Inleiding.....	23
2.5.2. Organisatorische inbedding.....	24
2.5.3. Uitvoering.....	26
2.6. Handhavingscultuur.....	29
2.6.1. Inleiding.....	29
2.6.2. Beschrijving	30
2.7. Omgevingswet	31
2.7.1. Inleiding.....	31
2.7.2. Stand van zaken gemeente Roosendaal	32
2.8. Resumé	32
3. Openbare orde en veiligheid	35
3.1. Inleiding	35
3.2. Beleidscyclus	35
3.2.1. Inleiding.....	35
3.2.2. Beschrijving	35
3.3. Prioriteiten	38
3.3.1. Inleiding.....	38
3.3.2. Beschrijving	38
3.4. Organisatie en uitvoering	39
3.4.1. Inleiding.....	39
3.4.2. Organisatie.....	40
3.4.3. Uitvoering.....	41
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	48
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	53
5.3.1. Organisatie	53
5.3.2. Uitvoering	53
5.3.3. Beoordeling	54
5.3.4. Handhavingscultuur	54
5.4. Sturing door de raad	55
5.5. Omgevingswet	55
5.6. Aanbevelingen	56
6. Reactie college op conceptrapport	58
7. Nawoord	61
Bijlage 1 – Lijst met afkortingen	63
Bijlage 2 – Deelvragen	64
Bijlage 3 – Onderzoeksmethoden	65
Bijlage 4 – Beschrijving specifiek beleid	67
Bijlage 5 – Vergelijkende analyse	70

Managementsamenvatting

Inleiding

De Rekenkamer wil met dit onderzoek de gemeenteraad inzicht bieden in het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Roosendaal, 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 Roosendaal, hoe wordt dit uitgevoerd en hoe vindt sturing door de gemeenteraad plaats?

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

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

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

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

De gemeenteraad heeft verschillende aandachtspunten meegegeven, waarvan een aantal aansluit op de deelvragen. Daarnaast heeft de raad een aantal andere aandachtspunten geformuleerd, namelijk:

- Communicatie richting burgers;
- Signaleringsstructuur, waaronder de ervaringen met de BuitenBeter-app.

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

Beleid

Algemeen

Het college heeft in 2018 het Vergunningen-, Toezicht en Handhavingsbeleid Roosendaal vastgesteld. Het toezicht- en handhavingsbeleid heeft zowel betrekking op het fysieke domein als het veiligheidsdomein (als het gaat om de APV en bijzondere

wetten) en is tot stand gekomen in samenwerking met de andere De6-gemeenten.¹ Het beleidsplan noemt enkele generieke doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Daarnaast worden in het beleidsplan per taakveld doelstellingen beschreven. Deze doelstellingen zijn beperkt SMART en redelijk algemeen geformuleerd en zijn zowel beleidsinhoudelijk als procesmatig/organisatorisch van aard. De doelstellingen zijn nader geconcretiseerd door per doelstelling aan te geven welke actie ondernomen moet worden om het doel te realiseren.

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 De6-verband is zowel voor het beleidsplan als het uitvoeringsprogramma een gezamenlijk format ontwikkeld. De doelstellingen uit het beleidsplan worden niet nader uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma. Daarnaast wordt elk jaar een jaarverslag opgesteld, waarin (cijfermatig) verantwoording wordt gegeven over de toezicht- en handhavingstaken die in het afgelopen jaar zijn uitgevoerd. De effectiviteit en efficiëntie van het beleid worden niet geëvalueerd in het jaarverslag.

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

De gemeente beschikt over een duidelijke prioriteitstelling. In totaal zijn voor 129 handhavingstaken prioriteiten bepaald, van extra hoog tot extra laag. De prioriteitstelling is gebaseerd op een risicoanalyse door vakspecialisten. Zowel bestuurders als burgers en bedrijven zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op de prioriteitenverdeling.

Openbare orde en veiligheid

Naast het beleidsplan, dat mede van toepassing is op het veiligheidsdomein, beschikt de gemeente over specifiek veiligheidsbeleid op regionaal, districtelijk 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 zijn beschreven. Jaarlijks stelt de gemeente een Actieplan integrale veiligheid vast. Dit Actieplan kan worden beschouwd als nadere uitwerking van het Veiligheidsplan. Het Actieplan bevat concrete, gekwantificeerde doelstellingen op het gebied van de veiligheidsbeleving en -situatie. De doelstellingen worden gemonitord aan de hand van de resultaten van een tweejaarlijkse bewonersenquête en cijfermatige gegevens van de politie. Naast deze doelstellingen worden in het Actieplan per veiligheidsveld activiteiten en output-indicatoren onderscheiden.

¹ Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Rucphen en Zundert.

In het beleidsplan zijn prioriteiten benoemd met betrekking tot de APV en bijzondere wetten. Daarnaast zijn in het Veiligheidsplan drugsoverlast, buurtpreventie, (vuur)wapengeweld en ondermijning aangewezen als prioriteiten. Dit is in lijn met het VTH-beleid waar deze twee onderwerpen een extra hoge prioriteit hebben. Het Actieplan integrale veiligheid kent geen prioriteitstelling, maar beschrijft wel speerpunten per veiligheidsveld. Hoe deze zich tot elkaar verhouden en wat de consequenties zijn voor de capaciteitsinzet blijkt niet uit het Actieplan.

Conclusie

Het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Roosendaal is op orde. De gemeente beschikt over de vereiste beleidsdocumenten, die voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitscriteria. Er is echter geen sprake van een sluitende Big 8-cyclus, omdat de gemeente de effectiviteit en efficiëntie van beleid niet monitort. Hierdoor is de gemeente minder goed in staat om na te gaan in hoeverre beleidsdoelstellingen bijstelling nodig hebben. Verder beschikt de gemeente niet over afzonderlijk gedoogbeleid. De doelstellingen die in het beleidsplan zijn opgenomen zijn beperkt SMART geformuleerd. Wel zijn specifiek ten aanzien van veiligheid concrete, gekwantificeerde en meetbare doelstellingen vastgesteld. De gemeente beschikt over een duidelijke prioriteitstelling, die ook leidend is in de praktijk. Hoge prioriteiten krijgen meer aandacht dan lage prioriteiten. Het is echter onduidelijk op welke manier de prioriteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid zich verhouden tot de in het veiligheidsbeleid opgenomen speerpunten.

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

Bestuurlijk is de burgemeester portefeuillehouder toezicht en handhaving, zowel ten aanzien van het fysieke als het veiligheidsdomein. De toezicht- en handhavingstaken in de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid zijn gebundeld binnen het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving. De gehele formatie omvat bijna 33 fte. Per 2019 is het team VTH opgedeeld in vier groepen, met als doel het creëren van een plattere organisatie waar bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie zijn belegd. Aanvankelijk was niet iedereen even

positief over de groepenonderverdeling. Inmiddels zijn nadere afspraken gemaakt en wordt afgestemd tussen de verschillende groepen.

De vastgestelde prioriteiten blijken leidend te zijn bij de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken. Zo wordt in de praktijk aan de hand van de vastgestelde prioriteiten bepaald welke meldingen en klachten wel of niet worden afgehandeld. Hoe hoger de prioriteit hoe frequenter wordt gecontroleerd in het kader van regulier toezicht. Binnen de gemeente zijn de BOA's breed inzetbaar, ze werken niet wijkgericht. De BOA's werken voornamelijk meldingsgericht. Daarnaast wordt gewerkt met een jaarplanning met een globale werkverdeling, die is ingevuld aan de hand van de vastgestelde prioriteiten.

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 betrokkenen goed. In het kader van de aanpak van ondermijning wordt onder meer samengewerkt met de politie, het OM, de Belastingdienst en het RIEC. Deze samenwerking verloopt naar volle tevredenheid.

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd probeert de gemeente vaak eerst het gesprek aan te gaan met de overtreder en een geschikte oplossing te vinden. Pas wanneer dit niet slaagt gaat de gemeente over tot formele handhaving. Als het gaat om drugscriminaliteit wordt in lijn met het beleid en wet- en regelgeving (Opiumwet) opgetreden. Het belang van duidelijke communicatie met de burger – als aandachtspunt bij dit onderzoek meegegeven door de raad – wordt door de gemeente van groot belang geacht. De gemeente besteedt aandacht aan preventie, onder andere door middel van voorlichting.

De gemeente is bezig met de implementatie van de Omgevingswet. De gesprekspartners bij het team VTH zijn niet op de hoogte van de precieze stand van zaken omtrent de implementatie. Er is nog geen zicht op wat de wet gaat betekenen voor de werkprocessen op het gebied van toezicht en handhaving. Ter voorbereiding op de komst van de wet worden trainingen en cursussen georganiseerd, maar daar is een beperkte animo voor.

Conclusie

De beschikbare capaciteit van de gemeente is voldoende gebleken. Het team VTH is voldoende in staat om de gestelde doelstellingen en prioriteiten uit te voeren en de signaleringsstructuur werkt naar behoren. Ook verloopt de samenwerking met handhavingspartners adequaat. De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering. Het toezicht wordt grotendeels programatisch uitgevoerd. De gemeente geeft (waar mogelijk) de voorkeur aan een informele benadering, maar treedt doorgaans handhavend op wanneer dit geen resultaat heeft. Dit vormt een indicatie dat toezicht en handhaving effectief is. De gemeente heeft echter geen inzicht in de maatschappelijke effecten van de uitgevoerde toezichts- en handhavingssacties binnen het fysieke domein. Hier kan een verbeteringslag

worden gemaakt. Als het gaat om openbare orde en veiligheid wordt meer gedaan aan het meten van maatschappelijke effecten.

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 college betreft de gemeenteraad actief bij de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. De gemeenteraad krijgt het beleidsplan, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag ter kennisname toegezonden. De documenten die de gemeenteraad ter kennisgeving krijgt aangeboden worden geregeld bediscussieerd. Uit de enquête komt het beeld naar voren dat raadsleden over het algemeen tevreden zijn over de informatievoorziening en dat deze voldoet aan hun informatiebehoefte.

Het komt geregeld voor dat de gemeenteraad het onderwerp agendeert in een raadscommissie of schriftelijke vragen stelt. Daarnaast heeft de gemeenteraad op verschillende momenten extra middelen ter beschikking gesteld, onder andere ten behoeve van de aanpak van kleine ergernissen en illegale afvaldumpingen. Raadsleden brengen zo nu en dan ook individuele casussen onder de aandacht. Overlast bij een Poolse supermarkt is een veelgenoemd voorbeeld.

Conclusie

De gemeenteraad is betrokken bij het onderwerp toezicht en handhaving, controleert de uitvoering van het beleid en benut zijn sturingsmogelijkheden in voldoende mate. Het college verstrekt adequate informatie aan de raad en deze informatie voldoet over het algemeen aan de behoefte van raadsleden.

Dit leidt tot de volgende beoordelingen:

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

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

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

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

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

1.2. Afbakening en begrippen

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

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

1.3. Overkoepelende onderzoeksvraag en –thema's

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

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

Om het onderzoek goed te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de raad van Roosendaal, heeft de Rekenkamer West-Brabant de raad gevraagd aandachtspunten in te brengen. Een aantal van deze aandachtspunten sluit aan op de deelvragen. Daarnaast heeft de raad een aantal andere aandachtspunten meegegeven, namelijk:

- Communicatie richting burgers
- Signaleringsstructuur, waaronder de ervaringen met de BuitenBeter-app

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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.

	<ul style="list-style-type: none"> De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering. De signaleringsstructuur is adequaat. Er is voldoende inzicht in de effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving. De samenwerking met andere handhavingspartners verloopt adequaat.
Sturing door de raad	<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor toezicht- en handhavingbeleid. De gemeenteraad geeft eenduidig aan waarover en wanneer hij wil worden geïnformeerd. Het college verstrekt adequate informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad. De raad controleert de uitvoering van het beleid.
Omgevingswet	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt voldoende geanticipeerd op ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet.

De geformuleerde normen zijn voor een belangrijk gedeelte ontleend aan de 'Big-8'. De 'Big-8' is leidend voor de kwaliteitscriteria voor professionele handhavingorganisaties die in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) opgenomen staan. Uitgangspunt hierbij is dat door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen een adequaat niveau van toezicht en handhaving wordt bereikt. Deze processtappen in de Big-8 zijn weergegeven in onderstaande figuur.



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

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

-	Voldoet niet
+/-	Voldoet gedeeltelijk
+	Voldoet goed

1.6. Onderzoeksmethodiek

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

1.7. Uitvoering

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

1.8. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het toezicht- en handhavingsbeleid en de uitvoering en organisatie hiervan in het fysieke domein. In dit hoofdstuk wordt ook de komst van de Omgevingswet en de voorbereidingen die daartoe in de gemeente Roosendaal 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. In hoofdstuk 5 vindt u de conclusies en aanbevelingen.

2. Fysieke domein

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid dat de gemeente Roosendaal 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 het vastgestelde beleid op papier en de uitvoering in de praktijk.

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

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

2.2. Beleidscyclus

2.2.1. Inleiding

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

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

De normen die getoetst worden zijn de volgende:

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

2.2.2. Beschrijving

Beleid

Het *Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid* (het beleidsplan) bevat het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de gemeente Roosendaal, zoals vereist op basis van artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Het beleidsplan bevat het beleidskader voor alle VTH-taken die vallen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en onder de Algemene plaatselijke verordening (APV) en bijzondere wetten.² Het beleidsplan is dus zowel van toepassing op het fysieke domein als het veiligheidsdomein.

² Beleidsplan, p. 3.

Het beleidsplan is tot stand gekomen in samenwerking met de buurgemeenten Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Rucphen en Zundert (De6-gemeenten). De samenwerking was gericht om te komen tot een gezamenlijk conceptbeleid met een 'couleur locale' per gemeente. Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hebben ook een bijdrage geleverd aan het opstellen van het beleidsplan. In het beleidsplan wordt een aantal redenen gegeven voor de samenwerking:

- 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.

Op 30 januari 2018 is het beleidsplan door het college vastgesteld en ter kennisname naar de gemeenteraad verstuurd. Het beleidsplan volgt de beleidscyclus van het Big 8-model en de kwaliteitseisen en de procescriteria zoals die zijn uitgewerkt in het Bor. De *Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht* is door de gemeenteraad op 2 november 2017 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.

Elk jaar wordt het toezicht- en handhavingsbeleid uitgewerkt in een *Uitvoeringsprogramma VTH omgevingsrecht*. Naast het gezamenlijk opstellen van het VTH-beleid is ook besloten om voor het VTH-uitvoeringsprogramma en VTH-jaarverslag een gezamenlijk format te ontwikkelen in De6-verband. Hierdoor moet een uniform kader in regionaal verband ontstaan. Per gemeente is er ruimte om aandacht te schenken aan de couleur locale.

Voor 2019 is het uitvoeringsprogramma vastgesteld volgens het gezamenlijke format. Het uitvoeringsprogramma wordt door het college vastgesteld en ter kennisname aangeboden aan de raad. De invulling van het uitvoeringsprogramma is gebaseerd op de keuzes en prioriteiten die in het beleidsplan zijn neergelegd. Het uitvoeringsprogramma beschrijft welke taken, in welke omvang de gemeente het komende jaar gaat uitvoeren. In het uitvoeringsprogramma van 2019 is voor de eerste keer per taakveld aan de hand van kengetallen (benodigde uren per 'product') een urenraming gemaakt voor de benodigde inzet. De keuzes en prioriteiten uit het beleidsplan worden in het uitvoeringsprogramma vertaald in concrete acties per taakveld, die worden gekoppeld aan de benodigde en beschikbare capaciteit.

³ Hoofdstuk 5 van de Wabo is gewijzigd per 14 april 2016 als gevolg van de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH).

Het college wil hiermee een goede programmatische en integrale invulling geven aan de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken.⁴

Jaarlijks stelt het college een *Jaarverslag handhaving omgevingsrecht* op dat vervolgens ter kennisname wordt aangeboden aan de raad.⁵ Het jaarverslag gaat in op de uitvoering van het VTH-beleid van het afgelopen jaar. Daarbij wordt verantwoord welke activiteiten het afgelopen jaar zijn uitgevoerd. Voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening, milieu en brandveiligheid worden de cijfermatige 'prestaties' vermeld, zoals het aantal verrichte controles, het aantal meldingen en het spontane naleefgedrag. De effectiviteit en efficiëntie van het beleid worden niet gemonitord en geëvalueerd in het jaarverslag. Wel benoemt het jaarverslag verbeterpunten en wordt aangegeven hoe de gemeente deze aandachtspunten wil aanpakken. In het jaarverslag van 2017 wordt bijvoorbeeld vermeld dat sprake is van een toename van het aantal meldingen en dat onvoldoende inzichtelijk is of een klacht terecht of onterecht is. De gemeente wil daarom het proces van het uitvoeren van controles op basis van meldingen en de registratie daarvan doorlichten.⁶

De gemeente Roosendaal heeft de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) van toepassing verklaard. Het doel van de LHS is het creëren van een gelijk speelveld, waarbij alle handhavende instanties (zoals overheden, omgevingsdiensten, de politie en het OM) op dezelfde manier optreden tegen geconstateerde overtredingen. De LHS vormt een sanctiestrategie, waarin een stappenplan (interventiematrix) is opgenomen met betrekking tot hoe en wanneer moet worden opgetreden bij overtredingen van wetgeving.

Uitgangspunten en doelstellingen

In het beleidsplan wordt ingegaan op 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:⁷

- Inzetten op de koers 'Roosendaal in ontwikkeling'. Deze koers wordt gelopen aan de hand van drie kernwaarden: 'samen', 'de ander centraal' en 'resultaatgericht'. De gemeente wil zich inzetten voor 'servicegerichte vergunningverlening, toezicht en handhaving'. De VTH-taken moet zo efficiënt en effectief mogelijk worden uitgevoerd, 'streng waar nodig en oplossingsgericht waar mogelijk'.
- Focus op de grootste risico's.
- Inwoners en ondernemers worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, maar krijgen ook ruimte voor eigen initiatief.
- Van handhaving achteraf naar preventie.

⁴ Uitvoeringsprogramma 2018, p. 4.

⁵ Het jaarverslag is nog niet volgens gezamenlijke format (in De6-verband) opgesteld.

⁶ Jaarverslag 2017, p. 20.

⁷ Beleidsplan, p. 15-16.

- Zorgen voor zicht op zaken: de gemeente wil goed zicht hebben op ontwikkelingen binnen de gemeente, bijvoorbeeld door slim gebruik te maken van bestaande informatie, signalering en inzet van nieuwe technologie.

In het beleidsplan wordt het volgende 'algemene doel' voor de VTH-taken met betrekking tot de 'bebouwde en onbebouwde omgeving' genoemd:

"het beschermen van de kwaliteit van de leefomgeving en daar waar mogelijk te verbeteren."⁸

Op het brede terrein van de leefomgeving worden drie belangrijke ontwikkelingen geschetst, te weten: de impact van de Omgevingswet, ondermijnende criminaliteit en de toepassing van de Wet Bibob. Bij deze ontwikkelingen is een aantal algemene doelen geformuleerd en is ook aangegeven welke actie(s) moet(en) bijdragen aan het bereiken van het betreffende doel. Het gaat om de volgende doelen:

- implementatie van de Omgevingswet;
- voorkomen van misbruik van vergunningen;
- vergroten van awareness omtrent ondermijning;
- adequate informatie-uitwisseling op dossierniveau;
- bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Naast deze meer algemene ontwikkelingen, doelen en actiepunten, zijn in het beleidsplan nadere ontwikkelingen, knelpunten en doelen benoemd bij de volgende beleidsvelden:

- Bouw, sloop, asbest, monumenten, archeologie en ruimtelijke ordening;
- Brandveiligheid;
- Milieu;
- APV en bijzondere wetten.

Bij elk doel wordt aangegeven welke acties zullen worden ondernomen om het betreffende doel te bereiken. Ter illustratie zijn hieronder de beschreven doelen en bijbehorende acties voor het beleidsveld 'Bouw, sloop, asbest, monumenten, archeologie en ruimtelijke ordening' weergegeven:⁹

⁸ Beleidsplan, p. 18.

⁹ Beleidsplan, p. 21.

Doelen	Acties
Behoud van aanwezige cultuurhistorische waardevolle en of archeologische waarden	Het uitvoeren van een 0-meting met betrekking tot de staat van de monumenten.
Correcte sanering van asbesthoudende dakbedekking	Adequaat toezicht op de naleving van de verplichting voor eigenaren van gebouwen om voor 2024 asbesthoudende dakbedekking te verwijderen. ¹⁰
Actuele bestemmingsplannen	Bij het opstellen c.q. actualiseren van bestemmingsplannen rekening houden met de bij de knelpunten beschreven situaties. Bij het opstellen/actualiseren zal de belangenafweging plaatsvinden in hoeverre het al dan niet wenselijk is dat een bepaalde bestemming wordt aangepast.
Medewerkers zijn voortdurend op de hoogte van ontwikkelingen en wetwijzigingen	Bij het jaarlijks op te stellen opleidingsplan medewerkers inplannen voor het op peil houden van kennis met betrekking tot ontwikkelingen en wetwijzigingen.
Er is voldoende capaciteit beschikbaar voor informatieverstrekking	In de urenramingen (in de A3-plannen van de afzonderlijke teams) vanaf 2019 rekening houden met capaciteit voor informatieverstrekking.
Bestaande bebouwing voldoet aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving	Inventariseren van beschikbare en benodigde capaciteit voor toezicht bestaande bouw, mede in relatie tot de privatisering van bouwtoezicht, gereed 2019.
Verminderen aantal woninginbraken door het bevorderen van toepassing van het politiekeurmerk veilig wonen	Informatie verstrekken bij vergunningverlening, start 2019.
Het bevorderen van duurzaam bouwen en verbouwen	Uitvoering geven aan het Actieplan Roosendaal Futureproof.

Hoewel de gemeente per beleidsveld nadere doelen heeft benoemd, laten de hierboven opgesomde doelstellingen zien dat deze algemeen en beperkt SMART geformuleerd zijn. De doelstellingen zijn in beperkte mate geconcretiseerd door per doelstelling ook een actiepunt te benoemen. Een deel van deze actiepunten is tijdsgebonden. In het uitvoeringsprogramma wordt geen expliciete link gelegd tussen de doelstellingen uit het beleidsplan en de taken die uitgevoerd worden.

¹⁰ De deadline voor het jaar 2024 is vervallen. Het kabinetsvoorstel om asbesthoudende dakbedekking per 2028 te verbieden is in 2019 ingetrokken.

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

De risicoanalyse, de prioritering en de vorming en vaststelling van VTH-strategieën, zijn tot stand gekomen via drie sporen. Het eerste spoor betrof het verrichten van een risicoanalyse en een hieruit voortvloeiende prioriteitenverdeling. Bij het tweede spoor hebben bestuurders van de De6-gemeenten een reactie kunnen geven op de gevormde prioriteiten. Vervolgens zijn burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld om hun reactie uit te brengen op de prioriteiten (door terinzagelegging van het concept beleidsstuk). Tijdens het derde spoor heeft de besluitvorming plaatsgevonden en zijn de prioriteiten definitief bestuurlijk vastgesteld.

Risicoanalyse

De risicoanalyse dient ertoe de risico's en effecten van de taakvelden vergunningverlening, toezicht en handhaving in kaart te brengen. Om een goede afweging te maken tussen de verschillende gemeentelijke VTH-taken is gebruik gemaakt van een risicomatrix. Deze risicomatrix is gezamenlijk ingevuld door vakspecialisten van de De6-gemeenten. In dit kader is per VTH-onderdeel en per onderwerp (bouwen, gebruik, APV/bijzondere wetten, milieu en brandveiligheid) een inventarisatie gemaakt van de verschillende taken. Vervolgens zijn per taak de risico's en effecten geprioriteerd via de scores hoog, middel en laag.

Prioriteiten

Aan de hand van de risicoscores is een prioriteitenverdeling gemaakt, waarbij de volgende prioriteiten zijn gehanteerd:

- extra hoog;
- hoog;
- middel;
- laag;

- extra laag.

De gemeente heeft in totaal voor 129 verschillende handhavingstaken prioriteiten vastgesteld. Bij elke prioriteit is een toezichtpercentage vastgesteld. Het toezichtpercentage is de verhouding tussen het aantal vooraf bepaalde controles en het daadwerkelijk aantal uitgevoerde controles. Bij de prioriteit extra hoog ligt het toezichtpercentage op 100%, bij de prioriteit extra laag ligt het toezichtpercentage op 10%. De jaarlijks te controleren locaties worden dus (mede) bepaald aan de hand van het toezichtpercentage.

De volgende onderwerpen hebben de prioriteit 'extra hoog' gekregen:

- bouwen
 - bedrijven categorie 4 (alle zware industrie; extreem grote nieuwbouw; Brzo-bedrijven; nieuwbouw IPPC-bedrijven en megastallen)
 - publiek categorie 3 (grootschalige bijeenkomstfuncties groter dan 1.000 m²)
- brandveiligheid
 - ziekenhuis, verpleeghuizen, bejaardenoorden e.d.
 - opslag gevaarlijke stoffen
 - kinderdagverblijven en peuterspeelzalen
 - dagopvang voor verminderd zelfredzame personen
 - gebouwen met gezondheidszorgfunctie met bedgebied (>10 personen)
 - zorgwoningen
- milieu
 - C2 (complex)
 - IPPC-industrieel en agrarisch
- drugsoverlast (inclusief toepassen bevoegdheid artikel 13b Opiumwet)
- grote evenementen

In beginsel hebben meldingen of handhavingsverzoeken altijd een hoge prioriteit, zowel vanwege de (wettelijke) beginselplicht tot handhaving als vanuit het oogpunt van klantgerichtheid.

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 Roosendaal 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

De gemeente heeft geen gedoogbeleid vastgesteld voor het fysieke domein. In het beleidsplan wordt aangegeven dat handhavend optreden het uitgangspunt is bij het constateren van een overtreding. Gesprekspartners geven aan dat het verstrekken van een gedoogbeschikking zelden voor komt. Wrakingsbrieven¹¹ komen wel zo nu en dan voor, maar ook erg beperkt (zie ook paragraaf 2.6.2).

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 handhavingpartners verloopt adequaat.

¹¹ Door middel van een wrakingsbrief kan de gemeente aan de overtreder te kennen geven dat het college niet berust in de overtreding en zich het recht voorbehoudt om op een nader te bepalen tijdstip handhavend op te treden tegen de geconstateerde overtreding als deze niet wordt opgeheven.

2.5.2. Organisatorische inbedding

Algemene organisatie

De burgemeester is de portefeuillehouder toezicht en handhaving, zowel voor wat betreft de fysieke leefomgeving als openbare orde en veiligheid. De uitvoering van toezicht en handhaving ligt niet alleen bij de gemeentelijke organisatie, maar zit ook deels bij verbonden partijen (OMWB en de Veiligheidsregio).

De toezicht- en handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving en de openbare orde en veiligheid zijn binnen de gemeentelijke organisatie belegd bij het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving. Binnen dit team zijn elf BOA's, vijf bouwinspecteurs, vijf juristen, vier leerplichtambtenaren, zeven adviseurs, twee administratief medewerkers en een handhavingsregisseur werkzaam. De handhavingsregisseur is medeverantwoordelijk voor de werkverdeling onder de handhavingsjuristen en het toezicht op de administratieve afhandeling van de dossiers. Bij de toezichthouders en BOA's bewaakt een handhavingscoördinator het overzicht (als meewerkend voorman), die zelf ook betrokken is bij de uitvoering.

Wekelijks is er een stafoverleg tussen de portefeuillehouder (de burgemeester), de bestuursadviseur, een woordvoerder, een medewerker vergunningen en twee adviseurs VTH. Bij het stafoverleg zijn de bestuurlijk gevoelige zaken een vast agendapunt. Op deze manier houdt de portefeuillehouder een vinger aan de pols met betrekking tot de lopende zaken. De voortgang van de uitvoering op dossierniveau wordt in een wekelijks overleg tussen de handhavingsregisseur en coördinator besproken.

In 2019 is het team VTH onderverdeeld in vier groepen: 'handhaving', 'leerplicht en veiligheid', 'fysieke leefomgeving' en 'veiligheid, strategie en ondersteuning'. Deze groepenindeling is in het kader van autonoom en zelfsturend werken, waarbij de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie zijn belegd. De gemeente streeft naar een plattere organisatie, waarbij dossierambtenaren eigen verantwoordelijkheid nemen. De groepenindeling is enigszins moeizaam tot stand gekomen en riep wisselende reacties op bij de gesprekspartners. Inmiddels zijn (nadere) werkafspraken gemaakt en vindt onderlinge afstemming plaats tussen de groepen over de uitvoering van de taken.

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 Roosendaal. Het toezicht op de brandveiligheid wordt uitgevoerd door de regionale brandweer.

Beschikbare capaciteit

De hele formatie van het team VTH, dus met betrekking tot zowel het fysieke domein als het veiligheidsdomein, omvat ongeveer 33 fte.¹² Meer specifiek ziet de capaciteitsinzet er als volgt uit:

Functie	Capaciteit
Senior adviseur veiligheid	2,00 fte
Adviseur veiligheid	4,11 fte
Handhavingsregisseur	0,56 fte
Handhavingsjurist	3,45 fte ¹³
Juridisch medewerker	1,00 fte
Inspecteur bouwtoezicht	4,56 fte ¹⁴
Coördinator BOA's	1,00 fte
Toezichthouder/BOA domein 1	2,00 fte
Toezichthouder/BOA domein 2	8,00 fte
Administratief medewerker	1,78 fte
Totaal	28,46 fte

In het uitvoeringsprogramma 2019 wordt aangegeven dat de gemeente verwacht dat er voldoende capaciteit is om de beoogde ureninzet te halen. Wel maakt een gesprekspartner duidelijk dat met name op het gebied van bouw- en woningtoezicht meer capaciteit gebruikt kan worden (de beoogde uren worden niet altijd gehaald). In 2018 is op dit terrein al twee fte toegevoegd. De gemeente wacht nu af wat de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor bouwen gaan betekenen voor de huidige capaciteit. Verwacht wordt dat meer capaciteit nodig zal zijn. Daarnaast geeft de portefeuillehouder aan dat de capaciteit aan de magere kant is als het gaat om ondermijning en de huisvesting van arbeidsmigranten. Op deze twee thema's worden relatief veel uren ingezet in de praktijk, terwijl het aantal beschikbare uren in relatie tot de andere thema's relatief laag is. De politie beaamt dat meer capaciteit nodig is op het vlak van ondermijning. De beoogde ureninzet voor toezicht en handhaving in het fysieke domein in 2019 is als volgt:

¹² De formatie omvat ook de leerplichtambtenaren (3,70 fte) en de RMC-participatiecoach/trajectbegeleider (1,00 fte), behorend tot het sociaal domein.

¹³ Waarvan 0,22 fte externe inhuur.

¹⁴ Hierbij zijn ook externe inhuur en garantiebanen meegenomen. De structurele formatie komt dus lager uit.

Taakveld	Urenraming 2019
Bouwen	11.530
Slopen	389
RO	1060
Brandveiligheid	663
Milieu	147
Specifieke projecten	1345
Klachten	503
Totaal	15.637

2.5.3. Uitvoering

Bouwen en ruimtelijke ordening

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat iedere verleende omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen met een vaste controlefrequentie wordt gecontroleerd. Tijdens de bouw wordt (systematisch) gecontroleerd of de wettelijke voorschriften worden nageleefd. Hierbij gebruiken de toezichthouders (een soort) checklists.

Voordat een constateringsbrief wordt verstuurd verricht de handhavingsjurist altijd eerst een legalisatieonderzoek.¹⁵ Vervolgens ontvangt de overtreder een brief waarin staat dat hij ofwel in overtreding is en dat de overtreding moet worden beëindigd ofwel dat hij in overtreding is en dat een vergunning voor legalisatie kan worden aangevraagd. Wanneer de overtreding niet wordt opgeheven wordt het dossier verder opgebouwd. Met de jurist wordt doorgaans afgestemd over de datum van de hercontrole en de hersteltermijnen.

In de praktijk wordt in het bouwtoezicht gewerkt volgens de prioriteiten die in het beleidsplan zijn vastgelegd. Grofweg zijn er drie verschillende prioriteiten: een lichte categorie (zoals een dakkapel), een gemiddelde categorie (zoals woningen en bedrijfspanden) en een zware categorie (zoals verpleeghuizen en grote scholen). Hoe zwaarder de categorie hoe frequenter wordt gecontroleerd. De bouwinspecteurs besteden veel tijd aan het toezicht op verleende vergunningen (regulier toezicht). Daarnaast worden controles verricht naar aanleiding van meldingen. Bij (groot) gevaar voor de omgeving, wordt dezelfde dag nog een controlebezoek gebracht en wordt eventueel direct ingegrepen. Meldingen met een lage prioriteit, bijvoorbeeld een te hoge schutting, worden niet direct afgehandeld. Ingeschat wordt dat de bouwinspecteurs ongeveer 40% van hun tijd besteden aan de afhandeling van meldingen. Om de bouwinspecteurs te ontlasten worden de meldingen over lichte bouwovertradingen zoveel mogelijk door de BOA's opgepakt. De BOA's en bouwinspecteurs werken doorgaans goed samen. Ten aanzien van bouwen vindt geen strafrechtelijke handhaving plaats vanwege negatieve ervaringen uit het verleden door het ontbreken van vervolging door het OM.

¹⁵ Een legalisatieonderzoek houdt in dat de gemeente nagaat of datgene dat als een overtreding wordt aangemerkt kan worden weggenomen door alsnog een vergunning te verlenen.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal controles dat in 2017 is uitgevoerd met betrekking tot de verschillende taakvelden binnen 'bouwen'. Het gaat hierbij om controles naar aanleiding van meldingen, handhavingsverzoeken en 'eigen' constateringen.

Onderwerp	Aantal controles
Bestaande bouw	484
Bouwen	82
Kappen van bomen	2
Maken of veranderen van een uitweg	11
Veranderen van een monument	14
Slopen	9
Aanleggen	0

De gemeente Roosendaal schenkt in het bijzonder aandacht aan toezicht op de verhuur van kamers en het gebruik van panden voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De toezicht- en handhavingstaken op dit thema worden in projectvorm uitgevoerd. Hierbij wordt ook samengewerkt met de politie, brandweer, Inspectie SZW, UWV en de Belastingdienst. Vanaf 2019 wil de gemeente minimaal bij 100 adressen aangekondigde en onaangekondigde controles uitvoeren. Dit is als actiepunten in het Actieplan Integrale Veiligheid 2019 opgenomen (zie paragraaf 3.2.2).

Milieu

De OMWB is wettelijk verplicht de zogenoemde basistaken uit te voeren namens de gemeente.¹⁶ Naast de basistaken voert de OMWB ook de overige milieutaken (de zogenoemde verzoektaken) uit voor de gemeente Roosendaal. Dit houdt in dat de OMWB belast is met alle toezicht- en handhavingstaken op het gebied van milieu en de klachtafhandeling. De Omgevingsdienst heeft een uitvoeringsmandaat, maar de ondertekening van (handhavings)besluiten ligt bij het bevoegd gezag (de gemeente).

Jaarlijks wordt een werkprogramma vastgesteld door het college, waarin de door de Omgevingsdienst te leveren prestaties worden vastgelegd en de daaraan verbonden prijzen en tarieven. Volgens de begroting van de OMWB bedraagt de totale bijdrage van de gemeente Roosendaal aan de Omgevingsdienst in 2019 € 988.893. Het werkprogramma is in 2019 gebaseerd op het Gemeenschappelijk Uitvoeringskader (GUK). Dit uitvoeringskader beschrijft de uitgangspunten en strategieën die door de OMWB worden gehanteerd bij de uitvoering van de VTH-milieutaken. Risicogericht werken en programmering staan hierbij centraal. Voor het jaar 2019 zijn binnen het OMWB-gebied twee thema's/branches geprioriteerd: LPG-tankstations

¹⁶ De basistaken zien voornamelijk op de zwaardere categorieën van milieu-inrichtingen.

en afvalbeheerinstallaties. Er is een apart budget beschikbaar om aandacht te schenken aan de lokale prioriteiten van de gemeente.

Binnen het OMWB-gebied is het gemiddelde spontane naleefgedrag 55%.¹⁷ Het spontane naleefgedrag ligt in Roosendaal hoger, namelijk op 77%. Dit is mede te verklaren door een groot aantal uitgevoerde controles (ruim 70) in het kader van het project 'gasdruk meet- en regelstations', waarbij geen enkele overtreding is geconstateerd. Op twee controles na, zijn in 2017 alle beoogde controles uitgevoerd (bij 90 milieu-inrichtingen). Hierbij zijn ook alle vier inrichtingen in Roosendaal gecontroleerd waar vuurwerk wordt verkocht. In 2017 zijn 69 repressieve trajecten behandeld, waarvan nog 36 in behandeling zijn.

De gesprekspartners (zowel van de gemeente als de Omgevingsdienst) geven aan dat de samenwerking tussen de gemeente en de OMWB over het algemeen goed verloopt. Een jurist van de OMWB zit een dag in de week bij de gemeente. Daarnaast zijn er voor de toezichthouders van OMWB werkplekken bij de gemeente (bij de bouwinspecteurs). Hierdoor zijn er korte lijnen tussen de gemeente en de Omgevingsdienst. De 'operationeel verbinders' van de Omgevingsdienst zijn voor de gemeente het aanspreekpunt op operationeel niveau, met hen vindt bijvoorbeeld afstemming plaats over gevoelige dossiers. Af en toe worden gezamenlijke controles uitgevoerd.

Hoewel de gesprekspartners aangeven in algemene zin tevreden te zijn over de samenwerking tussen de gemeenten en de OMWB wordt in het beleidsplan de informatie-uitwisseling tussen verschillende instanties als knelpunt benoemd. Dit wordt bevestigd in een interview. De informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de OMWB kan beter. Een gesprekspartner noemt als voorbeeld dat de Omgevingsdienst aangeeft alle controles uitgevoerd te hebben, terwijl de gemeente van ongeveer 40% van de controles nog geen rapport of afschrift heeft ontvangen. Volgens een gesprekspartner van de OMWB ontvangt de gemeente uiteindelijk alle rapportages, maar gebeurt dit niet altijd binnen de termijn die de gemeente wenselijk acht.

Brandveiligheid

De Veiligheidsregio (Brandweer Midden- en West-Brabant) is belast met een belangrijk deel van het toezicht op de naleving van regels ten aanzien van brandveiligheid. De gemeente maakt gezamenlijk met de Veiligheidsregio een programma waarin de prioriteiten van beide organisaties worden meegenomen. Bij het toezicht ligt de focus daar waar de fysieke veiligheidsrisico's het hoogst zijn. De Veiligheidsregio heeft hierbij de volgende prioriteiten benoemd: zorginstellingen, BRZO+, brandveilig leven/toolbox en nachtrecreatie (kampeerterreinen). Volgens de gesprekspartners verloopt de samenwerking met de Veiligheidsregio goed.

¹⁷ Het percentage voor het spontane naleefgedrag is gebaseerd op het aantal eerste controles/inspecties waar geen overtreding is geconstateerd.

Blijkens het jaarverslag zijn in 2017 onder andere brandveiligheidsbezoeken gebracht aan zorginstellingen, kinderdagverblijven en horeca-inrichtingen. Het gaat om in totaal 105 panden. Behalve dat deze bezoeken gericht waren op de naleving van brandveiligheidsvoorschriften, was er ook aandacht voor het bevorderen van het brandveiligheidsbewustzijn (in het kader van preventie). Bij 61% van de betreffende panden werd tijdens de eerste controle geen overtreding geconstateerd.

Behalve de Veiligheidsregio houdt ook de gemeente zich bezig met toezicht op het gebied van brandveiligheid. Voor 2019 wil de gemeente bijvoorbeeld (steekproefsgewijs) 70 horeca-inrichtingen controleren op brandveilig gebruik. Het gaat hierbij om 'globale' controles, waarbij voornamelijk wordt gekeken naar de aanduiding en bereikbaarheid van vluchtwegen en de aanwezigheid van noodzakelijke blusvoorzieningen.

Aandachtspunten gemeenteraad

De gemeenteraad heeft voor dit onderzoek de volgende twee aandachtspunten benoemd als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving: communicatie richting burgers en de signaleringsstructuur (waaronder de ervaringen met de BuitenBeter-app). Uit de interviews blijkt dat communicatie richting burgers en voorlichting van belang wordt gevonden. Volgens de gemeente gaat een preventieve werking uit van communicatie en kan het naleefgedrag van regels worden bevorderd. Wanneer burgers een melding, klacht of handhavingsverzoek indienen probeert de gemeente altijd terug te koppelen op welke manier de melding wordt opgepakt en welke (eventuele) maatregelen worden ondernomen. Door een duidelijke terugkoppeling naar de burger zouden de inspanningen van de gemeente zichtbaar moeten worden voor de burger. Burgers kunnen een melding of klacht indienen via de gemeentelijke website, maar ook via de BuitenBeter-app. Deze app moet een laagdrempelige manier vormen voor burgers om een melding te doen.

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 handavingcultuur in de gemeente Roosendaal kan worden samengevat met het credo 'hard waar nodig, zacht waar mogelijk'. Door de gesprekspartners wordt benadrukt dat de gemeente altijd oplossingsgericht probeert te handelen bij de constatering van een overtreding. Handhaving is een middel om een overtreding op te lossen, het vormt geen doel op zich. Dit houdt in dat vaak eerst het gesprek wordt aangegaan met de overtreder. Wanneer daartoe de mogelijkheid bestaat wordt door de gemeente meegedacht met de overtreder en wordt samen gekeken naar mogelijke oplossingen. Door deze werkwijze moeten de burgers zich sneller gehoord voelen.

Bij veel meldingen blijkt een burenruzie de achterliggende oorzaak te zijn. Een dergelijke situatie wordt door enkele gesprekspartners als lastig ervaren. Meestal wordt met zowel diegene gesproken die de overlast ervaart als diegene die de regel overtreedt. Wanneer het niet lukt om het onderlinge conflict op te lossen, wordt doorgaans gekozen om handhavend op te treden. Het primaire doel is om de overlast weg te nemen. In onderstaand kader is een voorbeeld opgenomen van een bestudeerde casus, die als hoofdpijndossier werd ervaren, waar een burenruzie aan ten grondslag lag.

Handhavingstraject inzake geluidoverlast door hondenkennel

Na een melding in 2013 van een buurvrouw wegens geluidoverlast door hondengeblaf vindt een controle plaats bij de naastgelegen woning. Daar wordt een hondenkennel aangetroffen met meer dan 70 honden. Dit is in strijd met de geldende bestemming 'Bedrijventerrein-1'. De hondenkennelactiviteiten passen niet binnen deze bestemming. Na meerdere (controle)bezoeken van toezichthouders, waar het gesprek is aangegaan met beide burens, blijkt dat de burens hun onderlinge conflict niet kunnen oplossen. De gemeente besluit vervolgens begin 2014 een last onder dwangsom op te leggen. Het aantal honden moet worden teruggebracht naar maximaal 20. Na een controle blijkt dat de overtreding nog niet is opgeheven, waardoor de overtreder de dwangsom verbeurt.

De buurman blijft overlast ervaren en doet opnieuw een melding. Daarop legt de gemeente opnieuw een last onder dwangsom op. De overtreder gaat vervolgens in bezwaar en in beroep tegen de invorderingsbeschikking. Zowel het bezwaar als het beroep wordt ongegrond verklaard. Na meerdere hercontroles blijkt dat het aantal honden nog steeds niet is teruggebracht tot 20. De gemeente besluit in 2016 uiteindelijk een last onder bestuursdwang op te leggen. Ook tegen dit

besluit wordt bezwaar en beroep ingesteld. Nadat de rechtbank het beroep ongegrond verklaart, wordt het hoger beroep door de Raad van State gegrond verklaard in 2018.

Hoewel enkele gesprekspartners niet bekend zijn met het uitgangspunt 'van handhaving achteraf naar preventie' dat in het beleidsplan is geformuleerd, blijkt dat de gemeente wel aandacht schenkt aan preventie. Er vindt bijvoorbeeld voorlichting plaats met betrekking tot verschillende onderwerpen. Ten aanzien van illegale kamerverhuur en huisvesting arbeidsmigranten zijn bijvoorbeeld brochures opge maakt (in Oost-Europese talen) gericht op verhuurders en pandeigenaren, waarin duidelijk wordt gemaakt welke regels van toepassing zijn en dat hierop wordt gehandhaafd. Met betrekking tot brandpreventie wordt bijvoorbeeld voorlichting gegeven op de basisscholen.

De gesprekspartners geven aan dat het afgeven van een gedoogbeschikking nauwelijks voorkomt. Wraking, dus een uitgestelde vorm van handhaving, komt wel eens voor, maar in zeer beperkte mate. Het gaat dan om overtredingen die in de gemeente een erg lage prioriteit hebben en geen grote risico's voor de omgeving met zich meebrengen.

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 gezien op welke wijze de gemeente Roosendaal zich hierop heeft voorbereid.

De volgende deelvraag wordt in deze paragraaf beantwoord:

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

2.7.2. Stand van zaken gemeente Roosendaal

De colleges van de De6-gemeenten hebben gekozen om onder meer intensiever te gaan samenwerken ten aanzien van het taakveld ruimtelijke ordening. Voor dit taakveld is de implementatie van de Omgevingswet een belangrijke opgave. In De6-verband is in 2017 een 'dynamisch plan van aanpak' opgesteld ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet. Hieraan voorafgaand is in 2015 de De6-werkgroep 'Implementatie Omgevingswet' begonnen met een globale verkenning en zijn de zes gemeenteraden en colleges van de betrokken gemeenten op hoofdlijnen op de hoogte gebracht van de Omgevingswet en de consequenties hiervan.

Het 'plan van aanpak' kent een stappenplan en fungeert als een generiek 'spoorboek' voor de invoering van de Omgevingswet. Op gemeentelijk niveau dient het stappenplan vervolgens te worden uitgewerkt in een projectplan, waarin aandacht wordt besteed aan aspecten als capaciteit, geld, kwaliteit, informatievoorziening en de (project)organisatie. In het 'plan van aanpak' worden de volgende processtapen onderscheiden voor de implementatie van de Omgevingswet:

- bepalen politiek-bestuurlijke ambitie (koersdocument);
- bepalen vertrekpunt ('foto' per gemeente);
- bepalen veranderopgave (implementatieplan);
- inrichten processen en organisatie.

Het team Ruimtelijke ontwikkeling is verantwoordelijk voor de implementatie van de Omgevingswet. De gemeente is (ten tijde van het onderzoek) bezig met het opstellen van het implementatieplan en een plan van aanpak in het kader van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie moet in 2021 bestuurlijk zijn vastgesteld. Het team VTH is zeer beperkt betrokken bij de implementatie van de wet. De gesprekspartners zijn niet bekend met de precieze stand van zaken hieromtrent. Ze hebben nog geen zicht op de implicaties van de wet voor de werkprocessen van de handhavers en handhavingsjuristen. Ter voorbereiding op de komst van de wet worden cursussen en trainingen verzorgd. Volgens een gesprekspartner is de animo voor dergelijke cursussen vooralsnog beperkt.

De gemeente heeft in 2017 een pilot doorlopen ter voorbereiding op de komst van de Wet kwaliteitsborging. Bij deze pilot hebben de bouwinspecteurs al ervaring op kunnen doen met het principe achter de wet. De ervaringen met de pilot probeert de gemeente al deels te vertalen in bestaande werkprocessen.

2.8. Resumé

In de gemeente Roosendaal zijn de wettelijk vereiste beleidsdocumenten met betrekking tot toezicht en handhaving in het fysieke domein vastgesteld. De ge-

meente beschikt over actueel beleid en over een sluitende beleidscyclus. Het college heeft in 2018 het Vergunningen-, Toezicht en Handhavingsbeleid Roosendaal vastgesteld en in 2017 heeft de gemeenteraad de Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld. Door de gemeente is geen afzonderlijk gedoogbeleid vastgesteld.

Het beleidsplan noemt enkele generieke doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Daarnaast worden in het beleidsplan per taakveld doelstellingen beschreven. Deze doelstellingen zijn beperkt SMART en redelijk algemeen geformuleerd en zijn zowel beleidsinhoudelijk als procesmatig/organisatorisch van aard. De doelstellingen zijn nader geconcretiseerd door per doelstelling aan te geven welke actie ondernomen moet worden om het doel te realiseren.

Jaarlijks wordt door het college een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Hierin is opgenomen welke taken het komende jaar worden uitgevoerd en welke capaciteit hiervoor wordt ingezet. De doelstellingen uit het beleidsplan worden niet nader uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma. Daarnaast wordt elk jaar een jaarverslag opgesteld, waarin (cijfermatig) verantwoording wordt gegeven over de toezicht- en handhavingstaken die in het afgelopen jaar zijn uitgevoerd. De effectiviteit en efficiëntie van het beleid worden niet geëvalueerd in het jaarverslag.

De gemeente beschikt over een duidelijke prioriteitstelling. In totaal zijn voor 129 handhavingstaken prioriteiten bepaald, van extra hoog tot extra laag. De prioriteitstelling is gebaseerd op een risicoanalyse door vakspecialisten. Zowel bestuurders als burgers en bedrijven zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op de prioriteitenverdeling. De vastgestelde prioriteiten blijken leidend te zijn bij de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken. Zo wordt in de praktijk aan de hand van de vastgestelde prioriteiten bepaald welke meldingen en klachten wel of niet worden afgehandeld.

De toezicht- en handhavingstaken in de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid zijn gebundeld binnen het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving. De gehele formatie omvat bijna 33 fte. Per 2019 is het team VTH opgedeeld in vier groepen, met als doel het creëren van een plattere organisatie waar bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie zijn belegd. Aanvankelijk was niet iedereen even positief over de groepenonderverdeling. Inmiddels zijn nadere afspraken gemaakt en wordt afgestemd tussen de verschillende groepen. De samenwerking met de OMWB en de Veiligheidsregio verloopt in het algemeen goed.

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd probeert de gemeente vaak eerst het gesprek aan te gaan met de overtreder en een geschikte oplossing te vinden. Pas wanneer dit niet slaagt gaat de gemeente over tot formele handhaving. Duide-

lijke communicatie met de burger, bijvoorbeeld wanneer een melding wordt gedaan, wordt door de gemeente van groot belang geacht. De gemeente besteedt aandacht aan preventie, onder andere door middel van voorlichting.

De gemeente is bezig met de implementatie van de Omgevingswet. De gesprekspartners bij het team VTH zijn niet op de hoogte van de precieze stand van zaken omtrent de implementatie. Er is nog geen zicht op wat de wet gaat betekenen voor de werkprocessen op het gebied van toezicht en handhaving. Ter voorbereiding op de komst van de wet worden trainingen en cursussen georganiseerd.

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 en doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld als het gaat om toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein?

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

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

3.2.2. Beschrijving

Het *VTH-beleid Roosendaal* heeft naast het fysieke domein ook betrekking op de openbare orde en veiligheid (zie paragraaf 2.2.2). De uitgangspunten en doelstellingen die in het beleidsplan zijn benoemd, hebben dus ook betrekking op het veiligheidsdomein. Behalve het beleidsplan kent de gemeente ook een integraal veiligheidsbeleid. In deze paragraaf zal nader op dit veiligheidsbeleid worden ingegaan. Daarnaast heeft de gemeente verschillende andere beleidsdocumenten vastgesteld die ook betrekking hebben op het veiligheidsdomein. Deze beleidsdocumenten worden in bijlage 4 verder uitgewerkt.

Het veiligheidsbeleid is respectievelijk in een regionaal, (politie)districtelijk en gemeentelijk beleidsdocument vastgelegd:

- Regionaal beleidsplan Zeeland – West Brabant 2019-2022. *Meer focus op veiligheid*
- Integraal Veiligheidsplan De Markiezaten 2019-2022. *Samen bouwen aan onze veiligheid*
- Actieplan Integrale Veiligheid 2019. *Veiligheid, uw en onze zorg!*

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 zwerfafval, 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 Roosendaal. Voor de gemeente Roosendaal is daarnaast een Actieplan 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

Voor het hele politiedistrict De Markiezaten, bestaande uit de gemeenten Roosendaal, Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk, Rucphen, Steenberghe, Tholen en Woensdrecht, is het *Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 Samen bouwen aan onze veiligheid* (het Veiligheidsplan) vastgesteld. Om betere regie te voeren op (veiligheids)thema's die binnen de betreffende gemeenten, de politie-eenheid en de Veiligheidsregio spelen is besloten om één districtelijk integraal veiligheidsplan op te stellen, waardoor de gemeenten hun samenwerking verder kunnen versterken.

Het Veiligheidsplan bevat het strategisch kader voor het veiligheidsbeleid en heeft een looptijd van vier jaar. In het Veiligheidsplan is de volgende algemene 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.”¹⁸

Er worden in het Veiligheidsplan, per veiligheidsthema, verschillende strategische opgaven benoemd 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 in de omgeving en een daadkrachtige crisisbeheersing;
- lokale prioriteiten en accenten.

Per strategische opgave is een (algemene) doelstelling geformuleerd, wordt een bijbehorende aanpak beschreven, is aangegeven wat het beoogde resultaat moet zijn en wie de betrokken partijen zijn en wat de rolverdeling tussen hen is. Het IVP voldoet daarmee aan de wettelijke vereiste dat de gemeenteraad eens in de vier jaar de gemeentelijke doelen op het terrein van de veiligheid vaststelt.¹⁹ Blijkens het Veiligheidsplan zijn voor de gemeente Roosendaal drugsoverlast, buurtpreventie, (vuur)wapengeweld en ondermijning (agrarisch buitengebied en kwetsbare branches) geprioriteerd (zie ook paragraaf 3.3.2).

Actieplan Integrale Veiligheid

Het Veiligheidsplan wordt jaarlijks door de gemeente uitgewerkt in een *Actieplan Integrale Veiligheid*. De veiligheidsthema's in het Veiligheidsplan komen weer terug in het Actieplan. Het Actieplan bevat een aantal concrete doelstellingen ten aanzien van de veiligheidsbeleving, zoals het verbeteren van de veiligheidsbeleving in de buurt en het verminderen van drugsoverlast en overlast door jongeren. Bij deze doelstellingen zijn streefwaarden benoemd voor het komende jaar, bijvoorbeeld: in 2019 voelt minder dan 23% van de bewoners zich weleens onveilig in de buurt. De beoogde maatschappelijke effecten worden gemeten aan de hand van (subjectieve) gegevens die zijn opgenomen in een tweejaarlijkse rapportage op basis van een bewonersenquête. De doelen zijn voor die jaren gesteld waarin ook de meting plaatsvindt. In het Actieplan zijn daarnaast enkele doelstellingen geformuleerd die worden gemeten aan de hand van 'objectieve' cijfermatige gegevens van de politie, zoals het aantal aangiften en het aantal overlastmeldingen. Het gaat om de volgende drie doelstellingen:

- verminderen van het aantal woninginbraken en/of diefstal uit woningen;

¹⁸ Integraal Veiligheidsplan, p. 4.

¹⁹ 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.

- minder meldingen van drank- en drugsoverlast;
- minder meldingen van jeugdoverlast.

Het Actieplan is ingedeeld in veiligheidsvelden: bestuurlijke aanpak ondermijnende criminaliteit, sociale veiligheid en jeugd en fysieke veiligheid en leefomgeving. Bij elk veiligheidsveld is aangegeven welke activiteiten hieronder vallen. De activiteiten volgen onder andere uit reeds genomen gemeentelijke besluiten, beleidsregels of beleidsnota's. Per veiligheidsveld is tevens aangegeven welke partijen betrokken zijn en zijn 'outputindicatoren' vastgesteld. Het veiligheidsveld 'fysieke veiligheid en leefomgeving' heeft raakvlakken met het fysieke domein, zo worden activiteiten beschreven die volgen uit het VTH-beleid.

De afgelopen jaren heeft er geen verantwoording plaatsgevonden van de verrichte activiteiten en doelrealisatie specifiek ten aanzien van het veiligheidsbeleid. Nu het Veiligheidsplan is vastgesteld bekijkt de gemeente in districtsverband op welke wijze en in welke frequentie gerapporteerd kan gaan worden.

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.

3.3.2. Beschrijving

In paragraaf 2.3.2 is ingegaan op de prioriteiten die in het VTH-beleid zijn opgenomen. Deze prioriteiten hebben naast het fysieke domein ook betrekking op het veiligheidsdomein. Met betrekking tot de APV en bijzondere wetten heeft de gemeente de volgende onderwerpen geprioriteerd als extra hoog respectievelijk hoog:

- extra hoog:
 - drugsoverlast (inclusief toepassing artikel 13b Opiumwet)
 - grote evenementen
- hoog:
 - dumpingen drugsafval

In het (bovenlokale) Veiligheidsplan zijn specifiek voor de gemeente Roosendaal vier 'lokale' prioriteiten aangewezen: drugsoverlast, buurtpreventie, (vuur)wapengeweld en ondermijning (agrarisch buitengebied en kwetsbare branches). Dit is in lijn met het VTH-beleidsplan, waar drugsoverlast als extra hoge prioriteit is benoemd.

Het Actieplan Integrale Veiligheid bevat geen prioriteitstelling. Wel worden in het Actieplan per veiligheidsveld onderwerpen beschreven die door de gemeente van belang worden geacht. Bij elk onderwerp is aangegeven hoe de gemeentelijke aanpak eruitziet. In de onderstaande tabel zijn de verschillende onderwerpen weergegeven voor 2019.

Bestuurlijke aanpak ondermijnende criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Ondermijning - Drugsoverlast - (Vuur)wapengeweld - Integriteit
Sociale veiligheid en jeugd	<ul style="list-style-type: none"> - Jeugd - Radicalisering, polarisatie en discriminatie - Aanpak veiligheid in wijk en dorp - Sociaal veilig inrichten en beheren van de openbare ruimte - Buurtpreventie - High Impact Crimes - Handhaving openbare orde & veiligheid - Veilig uitgaan
Fysieke veiligheid en leefomgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Handhaving omgevingsrecht - Keurmerken inzake veiligheid - Brandveiligheid

Het is niet helder in hoeverre de verschillende onderwerpen zich tot elkaar verhouden qua prioritering. Uit het Actieplan blijkt bijvoorbeeld niet dat het ene onderwerp meer prioriteit zou moeten krijgen dan het andere onderwerp. Het zou kunnen dat alle onderwerpen als hoge prioriteit worden behandeld, dit blijkt echter niet uit het Actieplan. Ook is onduidelijk op welke manier de in het Actieplan benoemde activiteiten doorwerken in de uitvoering, bijvoorbeeld als het gaat om de capaciteitsinzet.

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 handhavingpartners verloopt adequaat.

3.4.2. Organisatie

In paragraaf 2.5.2 is aangegeven dat het veiligheidsdomein is ondergebracht bij het team VTH. De burgemeester is portefeuillehouder openbare orde en veiligheid. In totaal is er 11 fte aan BOA-capaciteit binnen de gemeente. De BOA's worden aangestuurd door een coördinator. De BOA's zijn aangewezen als toezichthouder voor de APV en bijzondere wetten, voor de Basisregistratie Personen (BRP) en voor de Drank- en Horecawet. Toezichthouder en handhaver komen samen in dezelfde functie. Afhankelijk van de situatie treden BOA's op als handhaver of toezichthouder.

De toezichthouders van de gemeente Roosendaal houden toezicht op de Drank- en Horecawet. Hierbij wordt niet samengewerkt met omliggende gemeenten, mede omdat de BOA-capaciteit bij omliggende gemeenten aanzienlijk lager ligt dan in de gemeente Roosendaal. Het toezicht op betaald parkeren heeft de gemeente uitbesteed aan Parkeer Beheer Roosendaal, een BV waar de gemeente 100% aandeelhouder van is. De BOA's zijn verantwoordelijk voor het toezicht op parkeren buiten het betaald parkeren gebied.

Ten aanzien van leefbaarheid en openbare orde en veiligheid werkt de gemeente samen met diverse partners. Met betrekking tot de aanpak van georganiseerde criminaliteit (ondermijning, zie ook paragraaf 3.4.3) is sprake van (intensieve) samenwerking met de politie, het OM, de Belastingdienst en het Regionaal Informatie

en Expertise Centrum (RIEC). De samenwerking is mede gestructureerd via het Districtelijk Informatieplein (DIP). Tevens is er maandelijks een ondermijningsoverleg, waar de politie en het RIEC aan deelnemen. In het kader van openbare orde en veiligheid bestaan daarnaast nog verschillende regionale en bovenregionale overlegstructuren/samenwerkingen, zoals het Veiligheidscollege²⁰, de Verbrede Driehoek²¹ en de Taskforce Brabant Zeeland.²²

3.4.3. Uitvoering

Leefbaarheid (APV, Drank- en Horecawet)

De meeste BOA's die werkzaam zijn bij de gemeente zijn BOA's domein 2.²³ De BOA's hebben geen specifiek gebied binnen de gemeente toegewezen gekregen en werken dus niet wijkgericht. Ze zijn inzetbaar over de gehele gemeente. Elke BOA heeft in principe wel eigen taakaccenten (zoals kamerverhuur). Uit veiligheidsoverwegingen werken de BOA's altijd in koppels van twee. Het zou volgens de BOA's onverstandig zijn om alleen op pad te gaan, omdat zich in de praktijk een onveilige situatie kan voordoen waarbij de BOA afziet van optreden tegen een overtreding (omdat voor de eigen veiligheid moet worden gekozen). De BOA's ervaren een toename in de mondigheid en agressie van burgers. De gesprekspartners geven aan dat de BOA's over het algemeen breed opgeleid zijn en daardoor flexibel inzetbaar zijn. Bij ziekte kunnen BOA's elkaars taken bijvoorbeeld relatief makkelijk overnemen.

In een jaarplanning wordt op grote lijnen een werkverdeling gemaakt. De jaarplanning wordt ingevuld aan de hand van de prioriteiten die zijn vastgelegd in beleid. Ingeschat wordt dat de BOA's voor ongeveer 40% van hun werk worden ingeroosterd voor onderwerpen als de Drank- en Horecawet, arbeidsmigranten/kamerverhuur, fietsen in de binnenstad, (zwerf)afval en parkeren. De rest van de beschikbare tijd kunnen de BOA's naar eigen inzicht besteden. Hierbij wordt voornamelijk meldingsgericht gewerkt. Dagelijks komen vele meldingen binnen. Aan de hand van de beschikbare capaciteit op een dag en de van toepassing zijnde prioriteiten wordt gekeken welke meldingen op welk moment kunnen worden opgepakt.

De BOA's besteden aandacht aan preventie. Ten aanzien van (illegale) kamerverhuur zijn door de BOA's bijvoorbeeld, op eigen initiatief, brochures gemaakt in verschillende Oost-Europese talen over de gebruiksnormen in de gemeente. Door de

²⁰ De regionale eenheid Zeeland-West-Brabant kent een Veiligheidscollege onder voorzitterschap van de regioburgemeester. Het Veiligheidscollege bestaat uit alle burgemeesters van de gemeenten binnen de eenheid, de hoofdofficier van justitie en de politiechef.

²¹ De Verbrede Driehoek is een periodiek overleg tussen de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie, de politiechef en de districtsburgemeesters (de burgemeesters van de gemeenten Roosendaal, Middelburg, Breda, Waalwijk en Tilburg). De Verbrede Driehoek heeft een adviesrol en bewaakt en monitort de totstandkoming en uitvoering van het Regionaal Beleidsplan Zeeland-West-Brabant en de capaciteitsverdeling in de regio.

²² De Taskforce Brabant Zeeland coördineert en faciliteert de aanpak van ondermijning in alle gemeenten van de provincies Noord-Brabant en Zeeland.

²³ Een BOA domein 2 heeft bijzondere bevoegdheden op het gebied van milieu, welzijn en infrastructuur.

aanwezigheid van grote distributiecentra in de gemeente wordt verwacht dat het aantal arbeidsmigranten steeds meer zal toenemen. De gemeente is in overleg met verschillende partijen, zoals uitzendbureaus, om (preventief) de toename in arbeidsmigranten met betrekking tot huisvesting, parkeren en de openbare ruimte in goede banen te leiden. Met betrekking tot vuurwerkoverlast wordt voorafgaand aan de jaarwisseling, samen met de politie, voorlichting gegeven om problemen zoveel mogelijk te mitigeren. Naast voorlichting proberen de BOA's hun zichtbaarheid op straat te vergroten, bijvoorbeeld door dienstkleiding- en auto's in meer opvallende kleuren. Hoewel er aandacht is voor preventie, zouden de BOA's graag nog meer willen doen aan preventie. Dit kan echter niet altijd in verband met de beschikbare capaciteit en het moeten afhandelen van meldingen.

Doorgaans is volgens de geïnterviewde BOA's sprake van een (redelijk) goede terugkoppeling over de manier waarop door de hen gesignaleerde overtredingen verder worden opgepakt binnen het team VTH. Na de constatering van een overtreding maakt de BOA een rapportage op. Bij een strafrechtelijke overtreding gaat de zaak naar het OM en ontvangt de BOA een terugkoppeling. Wanneer een zaak het bestuursrechtelijke traject doorloopt, wordt de rapportage gestuurd naar een jurist. De jurist stelt vervolgens een constateringsbrief op en stuurt deze aan de overtreder. De BOA verricht de hercontrole en heeft op deze manier zicht op het verloop van het traject. Daarnaast weten de BOA's de juristen in algemene zin goed te vinden. Wanneer een zaak wordt afgedaan via een CJIB transactie dan is er geen terugkoppeling naar de BOA.

De samenwerking met de politie verloopt goed. Elke ochtend is er met de politie een briefing om bijzonderheden door te spreken. Ook het contact met de wijkagenten is goed. De BOA's communiceren via een afzonderlijk portokanaal met de politie. Terugkoppeling tussen de gemeente en de politie vindt niet altijd plaats, maar is volgens de gesprekspartners ook niet altijd nodig.

Openbare orde en veiligheid

Het bestrijden van drugsoverlast- en criminaliteit heeft prioriteit binnen de gemeente. Voorheen lag de focus voornamelijk op de aanpak van ernstige overlast van coffeeshops (die veelvuldig werden bezocht door drugstoeristen uit België en Frankrijk). Nadat in 2009 alle vier coffeeshops in de gemeente werden gesloten en de hiermee gemoeide drugsoverlast afnam, is de aandacht van de gemeente verschoven naar de aanpak van drugscriminaliteit.

In 2016 is de zogenoemde Drugsmonitor Roosendaal opgesteld. Daartoe is een scan gemaakt van zowel systeeminformatie (zoals politieregistraties ten aanzien van drugscriminaliteit) als 'straat-informatie' (zoals gegevens uit een straatenquête onder bewoners en ondernemers). Op basis van de Drugsmonitor heeft de gemeente een lokale aanpak bepaald tegen drugsoverlast en is een drugssquad opgericht (bestaande uit twee BOA's en een politieagent). De drugssquad kwam langzaam van de grond, mede omdat het draagvlak hiervoor ontbrak bij een deel van

de politie. Volgens een gesprekspartner van de politie is de drugssquad een loze term, omdat de politie al veel langer voor de introductie van de 'drugssquad' op deze wijze werkt.

Periodiek worden de 'hotspots' in de gemeente (plekken waarover veel meldingen van drugsoverlast binnenkomen) door de drugssquad bezocht en worden bij meldingen van drugsdeals in woningen gesprekken gevoerd met de bewoner(s) van deze woningen. Na een melding van drugsoverlast neemt de gemeente contact op met de melder en wordt onder andere aangegeven welke actie (eventueel) wordt ondernomen. Door deze manier van werken wordt volgens een gesprekspartner ook voor burgers duidelijk dat de problematiek prioriteit heeft bij de gemeente.

In het verlengde van de aanpak van drugscriminaliteit krijgt de bestrijding van ondermijning ook veel aandacht. De gemeente heeft twee medewerkers (een jurist en een ambtenaar openbare orde en veiligheid (AOV'er)) in dienst, die zich met dit onderwerp bezighouden. Bij de aanpak van ondermijning speelt het vergroten van de maatschappelijke en bestuurlijke weerbaarheid een belangrijke rol. De gemeente focust zich op gebieden die extra gevoelig zijn voor ondermijnende activiteiten (zoals het buitengebied, verouderd industriegebied en sociaal kwetsbare wijken). Ook bepaalde branches die oververtegenwoordigd zijn als het gaat om ondermijning krijgen extra aandacht, zoals autoverhuurbedrijven. Het vergroten van bewustwording is een belangrijk speerpunt in de aanpak van de ondermijning. Dit gebeurt bijvoorbeeld door trainingen (gericht op het herkennen van situaties die kunnen wijzen op ondermijnende criminaliteit) te organiseren voor medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie .

De samenwerking met de politie, het OM, de Belastingdienst, het RIEC en andere gemeenten in de regio in het kader van de aanpak van ondermijning verloopt erg goed volgens gesprekspartners (zowel volgens de gemeente als de politie). Er wordt gezamenlijk opgetrokken, zodat sprake is van een integrale aanpak. Daar waar het kan wordt informatie met elkaar gedeeld, er is vertrouwen tussen de veiligheidspartners en er is respect voor ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

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

In paragraaf 2.6.2 is al beschreven dat de handhavingscultuur in de gemeente Roosendaal wordt gekenmerkt door een oplossingsgerichte benadering. De gemeente gaat, indien mogelijk, eerst het gesprek aan met de overtreder om een oplossing te vinden. Hierbij blijft veiligheid wel voorop staan. Veel gesprekspartners spreken hun waardering uit voor deze werkwijze. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt hier hetzelfde over gedacht.

Waar het gaat om drugscriminaliteit en ondermijnende activiteiten wordt doorgaans slagvaardig opgetreden. Wanneer bijvoorbeeld drugs wordt aangetroffen in een woning, wordt op grond van de Opiumwet snel overgegaan tot sluiting van de betreffende woning. Uit de volgende bestudeerde casus blijkt dat de gemeente inderdaad stevig doorpakt als het gaat om overtredingen van de Opiumwet, maar tegelijkertijd blijkt uit deze casus dat de gemeente zich redelijk opstelt:

Handhavingstraject inzake hennepkwekerij

Door de politie wordt een hennepkwekerij aangetroffen in de schuur en garage van een woning. Het betreft een eerste constatering van een overtreding van artikel 3 van de Opiumwet. In beginsel wordt dan eerst een schriftelijke waarschuwing opgelegd. In dit geval is volgens de gemeente echter sprake van zodanige omstandigheden dat gesproken kan worden van een ernstige situatie: er is een meer dan geringe handelshoeveelheid softdrugs aangetroffen in de woning, inclusief attributen die wijzen op beroeps- of bedrijfsmatige teelt, en er is sprake van een verhoogd brandrisico door illegale elektriciteitsaansluitingen. In lijn met het beleid en jurisprudentie besluit de burgemeester daarom om direct een voornemen tot sluiting van de woning voor drie maanden op te leggen, zonder een voorafgaande schriftelijke waarschuwing.

Nadat de woning al anderhalf maand is gesloten verzoekt de eigenaar van de woning om de sluiting op te heffen. De woningeigenaar heeft het huurcontract namelijk moeten ontbinden (de huurder teelde de hennep), waardoor de woning nu leeg staat en de woningeigenaar dubbele lasten heeft. De gemeente besluit daarop tot het opheffen van de sluiting, omdat de woningeigenaar voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat niet opnieuw overtredingen zullen plaatsvinden in de woning.

3.6. Resumé

Naast het VTH-beleid, dat eveneens van toepassing is op het veiligheidsdomein, kent de gemeente veiligheidsbeleid op regionaal, districtelijk 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. Jaarlijks stelt de gemeente een Actieplan Integrale Veiligheid vast. Dit Actieplan kan worden beschouwd als nadere uitwerking van het Veiligheidsplan. Het Actieplan bevat concrete, gekwantificeerde doelstellingen op het gebied van de veiligheidsbeleving en –situatie. De doelstellingen worden gemonitord aan de hand van de resultaten van een tweejaarlijkse bewonersenquête en cijfermatige gegevens van de politie. Naast deze doelstellingen worden in het Actieplan per veiligheidsveld activiteiten en output-indicatoren onderscheiden.

In het VTH-beleid zijn prioriteiten benoemd met betrekking tot de APV en bijzondere wetten. In het Veiligheidsplan zijn drugsoverlast en ondermijning aangewezen als prioriteiten. Dit is in lijn met het VTH-beleid waar deze twee onderwerpen een extra hoge prioriteit hebben. Het Actieplan Integrale Veiligheid kent geen prioriteitstelling, maar beschrijft wel speerpunten per veiligheidsveld. Hoe deze zich tot elkaar verhouden en wat de consequenties zijn voor de capaciteitsinzet blijkt niet uit het Actieplan.

De toezicht- en handhavingstaken worden zowel door de gemeente zelf uitgevoerd als in samenwerkingsverband. In het kader van de aanpak van ondermijning wordt onder meer samengewerkt met de politie, het OM, de Belastingdienst en het RIEC. Deze samenwerking verloopt naar volle tevredenheid.

Binnen de gemeente zijn de BOA's breed inzetbaar, ze werken niet wijkgericht. De BOA's werken voornamelijk meldingsgericht. Daarnaast wordt gewerkt met een jaarplanning met een globale werkverdeling, die is ingevuld aan de hand van de vastgestelde prioriteiten. De gemeente probeert zich zo redelijk mogelijk op te stellen in het geval een overtreding wordt geconstateerd. Wanneer daartoe de gelegenheid is wordt meegedacht met de overtreder. De veiligheid blijft uiteindelijk wel voorop staan, dus wordt, indien nodig, doorgepakt. Als het gaat om drugscriminaliteit wordt in lijn met het beleid en wet- en regelgeving (Opiumwet) opgetreden.

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 zijn 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 de inhoudelijke kaders en het gestelde budget 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

Het VTH-beleidsplan bevat de inhoudelijke en financiële kaders voor (de uitvoering van) toezicht en handhaving. In het beleidsplan zijn de uitgangspunten, doelen en prioriteiten opgenomen. Het college heeft het beleidsplan in 2018 vastgesteld en ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Ten aanzien van het veiligheidsbeleid heeft de gemeenteraad het Integraal Veiligheidsplan vastgesteld en wordt door hen jaarlijks het Actieplan Integrale Veiligheid vastgesteld. De speerpunten op het gebied van veiligheid, die in het Actieplan zijn opgenomen, komen volgens de portefeuillehouder nadrukkelijk tot stand in een dialoog met de gemeenteraad.

Het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag worden vastgesteld door het college. Deze gaan ter kennisname naar de gemeenteraad. De gemeenteraad reageert geregeld op deze stukken. Bijvoorbeeld door agendering in de raadscommissie of door het stellen van schriftelijke vragen. Het beleidsplan en het uitvoeringsprogramma worden gebruikt als input voor de (meerjaren)begroting. De financiële controle vindt plaats in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de gemeenteraad betrokken is bij het onderwerp toezicht en handhaving. Onderwerpen die aandacht krijgen zijn bijvoorbeeld kleine ergernissen (parkeeroverlast en zwerfaval), de huisvesting van arbeidsmigranten en drugsoverlast. De nieuwe geïnstalleerde raadsleden zijn regelmatig meegegaan tijdens controles om beter zicht te krijgen op de werkzaamheden van toezichthouders.

De betrokkenheid van de raad blijkt ook uit het feit dat de raad op verschillende momenten extra middelen ter beschikking heeft gesteld voor toezicht en handhaving. Ten tijde van de kredietcrisis werden lichte overtredingen niet altijd gehandhaafd. Destijds heeft de gemeenteraad € 100.000 beschikbaar gesteld, ten behoeve van extra BOA-capaciteit, om deze 'kleine ergernissen' beter aan te kunnen pakken. In november 2018 is door de gemeenteraad een amendement aangenomen waarbij eenmalig € 50.000 extra beschikbaar komt ten behoeve van integrale veiligheid. Het geld moet worden ingezet voor onder meer het tegengaan van illegale afvaldumpingen en overlast in de wijken en dorpen.

De visie van de raad op toezicht en handhaving sluit niet altijd aan op die van het college (en de ambtelijke organisatie). In 2018 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen met de strekking dat in elke wijk en elk dorp een vaste BOA moet komen (uit de bestaande capaciteit), ter bevordering van de zichtbaarheid van BOA's. De portefeuillehouder en de toezichthouders vinden dit, gegeven de beschikbare capaciteit, geen werkzaam idee. In de praktijk is dus geen uitvoering gegeven aan de motie.²⁴

Het komt weleens voor dat de raad bepaalde individuele casuïstiek aan de orde stelt, bijvoorbeeld omdat de raadsleden (veelvuldig) worden aangesproken door burgers. Een voorbeeld dat door gesprekspartners wordt genoemd is overlast veroorzaakt door bezoekers van een Poolse supermarkt. Omwonenden van deze supermarkt ervaren overlast in de vorm van dronkenschap, wildplassen, verkeerd parkeren en zwerfafval. Mede dankzij aandacht vanuit de raad komen de toezichthouders al vier jaar lang drie maal per dag op deze locatie. Deze casus vergt veel capaciteit.

²⁴ Het college heeft in de Kadernota 2020 gereageerd op het amendement c.q. de motie, zie p. 37 van de Kadernota.

4.3. Enquêteresultaten

Onder raadsleden is een enquête gehouden over toezicht en handhaving om een beeld te krijgen van hun opvattingen over dit onderwerp. Twaalf van de vijftientig raadsleden, verdeeld over zeven van de elf vertegenwoordigende fracties, hebben de vragenlijst ingevuld. De respons is daarmee representatief te achten, omdat er van uit gegaan mag worden dat met name de fractiespecialisten de enquête hebben ingevuld. Samengevat levert dat het volgende beeld op:

- Alle raadsleden die hebben gereageerd vinden toezicht en handhaving een belangrijk tot zeer belangrijk politiek onderwerp.
- 33% vindt dat er in de gemeente een goede nalevingscultuur heerst; 50% is het daar niet mee eens. Te hard rijden en drugsoverlast worden hierbij als aandachtspunt genoemd.
- De helft van de raadsleden geeft de voorkeur aan een pragmatische invulling van het toezicht, terwijl de andere helft vindt dat de vooraf gestelde prioriteiten leidend moeten zijn. Ongeveer 42% vindt gedogen in geen enkel geval toelaatbaar.
- 60% van de raadsleden (n=5) meent dat juiste toezichtprioriteiten worden gesteld met betrekking tot het fysieke domein. Ten aanzien van openbare orde en veiligheid vindt 50% (n=8) dat de juiste toezichtprioriteiten worden gesteld.²⁵
- 83% is 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.
- 42% vindt dat de raad algemene inhoudelijke en financiële kaders moet stellen en niet (teveel) stil moet staan bij individuele zaken; 42% geeft echter aan het belangrijker te vinden om concrete handhavingsskwesies aan te kaarten dan het stellen van algemene kaders. Wel vinden alle respondenten dat alleen bij hoge uitzondering in individuele gevallen mag worden afgeweken van het vastgestelde beleid.
- Het merendeel van de raadsleden is tevreden over de informatievoorziening op het vlak van de fysieke leefomgeving. Twee raadsleden zijn ontevreden: volgens het ene raadslid is de informatie te technisch en ontoegankelijk en het andere raadslid vindt de informatie te algemeen van aard. Alle raadsleden die hebben gereageerd zijn (erg) tevreden over de informatievoorziening in het kader van openbare orde en veiligheid.

4.4. Resumé

Het college betreft de gemeenteraad actief bij de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. De gemeenteraad krijgt het

²⁵ Op de vraag over toezichtprioriteiten in het fysieke domein hebben vijf raadsleden gereageerd. Er hebben daarentegen acht raadsleden gereageerd op de vraag over toezichtprioriteiten in het veiligheidsdomein. Dit verklaart de afwijkende n.

beleidsplan, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag toegezonden. Uit de enquête komt het beeld naar voren dat raadsleden over het algemeen tevreden zijn over de informatievoorziening en dat deze voldoet aan hun informatiebehoefte.

Het komt geregeld voor dat de gemeenteraad het onderwerp agendeert in een raadscommissie of schriftelijke vragen stelt. Daarnaast heeft de gemeenteraad op verschillende momenten extra middelen ter beschikking gesteld, onder andere ten behoeve van de aanpak van kleine ergernissen en illegale afvaldumpingen. Raadsleden brengen zo nu en dan ook individuele casussen onder de aandacht. Overlast bij een Poolse supermarkt is een veelgenoemd voorbeeld.

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 Roosendaal.

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

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

De centrale onderzoeksvraag is:

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

Algemeen

Het vier jaar geldende Vergunningen-, Toezicht- en Handhavingsbeleid is in 2018 vastgesteld door het college. Jaarlijks wordt het beleidsplan uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin de taken worden beschreven die het komende jaar worden uitgevoerd en de capaciteit die hiervoor wordt ingezet. De gemeente geeft

elk jaar in het jaarverslag een (cijfermatige) verantwoording over de in het afgelopen jaar uitgevoerde toezicht- en handhavingstaken. De effectiviteit en efficiëntie van het beleid worden echter niet geëvalueerd in het jaarverslag. Deze informatie is van wezenlijk belang voor de vraag of het beleid bijgesteld moet worden of op dezelfde wijze voortgezet kan worden. Daardoor is geen sprake van een volledig sluitende Big 8-cyclus. Inzicht in de resultaten van het beleid en bijstelling van het beleid of uitvoeringsactiviteiten vormen immers een belangrijk onderdeel van deze cyclus. Dit gebrek aan inzicht kan de effectiviteit en efficiency van het gevoerde beleid verminderen, omdat niet zeker is dat de handhavingsmiddelen doeltreffend en doelmatig worden ingezet.

De gemeente beschikt met bovengenoemde stukken wel over de vereiste wettelijke documenten. Het beleid is compleet en kent een integraal karakter. De beleidsstukken bevatten alle noodzakelijke elementen die de Wabo stelt aan dergelijk toezicht- en handhavingbeleid, waaronder inzage in de doelen, probleemanalyse, prioriteitsstelling en de te hanteren strategieën.

Voor de toezicht- en handhavingstaken op het vlak van de fysieke leefomgeving heeft de gemeenteraad op 2 november 2017 de Verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld. Hiermee zijn de landelijke kwaliteitscriteria van toepassing op de VTH-taken die worden uitgevoerd door of namens de gemeente Roosendaal.

Op het gebied van openbare orde en veiligheid is op regionaal niveau, op het niveau van het politiedistrict en op gemeentelijk niveau beleid vastgesteld. Ten aanzien van het veiligheidsbeleid vindt geen verantwoording plaats over de verrichte activiteiten. De gemeente bekijkt gezamenlijk met de gemeenten binnen het politiedistrict op welke wijze en in welke frequentie in de toekomst gerapporteerd zou kunnen worden.

In het beleidsplan wordt kort ingegaan op gedogen als onderdeel van de handhavingstrategie. De gemeente heeft echter niet in afzonderlijk gedoogbeleid uitgewerkt onder welke omstandigheden en in welke gevallen mag worden overgegaan tot gedogen. Vanwege het ontbreken van afzonderlijk gedoogbeleid en omdat de effectiviteit en efficiëntie van het VTH-beleid niet wordt geëvalueerd, wordt de eerste norm beoordeeld met een +/-.

5.2.2. Doelstellingen en prioriteitsstelling

Algemeen

Het VTH-beleidsplan onderscheidt een aantal uitgangspunten dat de beleidsmatige basis vormt voor toezicht en handhaving in de gemeente. Per beleidsveld²⁶ worden in het beleidsplan diverse doelstellingen beschreven. Deze doelstellingen zijn vrij

²⁶ Het gaat om vier beleidsvelden: 1) bouw, sloop, asbest, monumenten, archeologie en ruimtelijke ordening, 2) brandveiligheid, 3) milieu en 4) APV en bijzondere wetten.

algemeen en beperkt SMART geformuleerd en zijn zowel beleidsinhoudelijk als procesmatig/organisatorisch van aard. De doelstellingen worden geconcretiseerd doordat per doelstelling een actiepunten is benoemd om het betreffende doel te realiseren. Deze actiepunten zijn voor een deel tijdgebonden.

Op basis van een risicoanalyse zijn duidelijke prioriteiten ten aanzien van handhaving benoemd en gecategoriseerd. In totaal is voor 129 verschillende handhavingstaken de prioriteit bepaald. Zowel bestuurders als burgers en bedrijven hebben de mogelijkheid gekregen om te reageren op de prioriteitstelling. De prioriteiten zijn gecategoriseerd in vijf categorieën variërend van extra hoog tot extra laag. In de beleidsstukken wordt duidelijk gemaakt dat deze categorisering gevolgen heeft voor de intensiteit van de toezichtuitoefening. Hoe hoger de prioriteit is hoe hoger de toezichtintensiteit (en hoe meer controles worden uitgevoerd). De operationalisering van de prioriteitsstelling is voldoende uitgewerkt.

Openbare orde en veiligheid

In het Actieplan Integrale Veiligheid zijn concrete, gekwantificeerde doelstellingen specifiek ten aanzien van de veiligheidsbeleving en –situatie benoemd. Deze doelstellingen worden gemonitord op basis van de resultaten van een tweejaarlijkse bewonersenquête en (cijfermatige) gegevens van de politie. Behalve de prioriteiten in het VTH-beleidsplan, worden in het Integrale Veiligheidsplan ook vier prioriteiten genoemd voor de gemeente Roosendaal: drugsoverlast, buurtpreventie, (vuur)wepengeweld en ondermijning. Hoewel het Actieplan geen prioriteitstelling bevat, worden wel speerpunten benoemd per veiligheidsveld. Het is niet duidelijk op welke manier deze speerpunten zich tot elkaar verhouden en tot de prioriteiten die zijn benoemd in het VTH-beleidsplan. Daarmee is het ook niet helemaal duidelijk in hoeverre de prioriteiten in lijn zijn met de gestelde doelstellingen en ambities in het beleidsplan en het Actieplan. De tweede norm wordt daarom met betrekking tot openbare orde en veiligheid beoordeeld met +/-.

5.2.3. Beoordeling

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

5.3. Uitvoering en organisatie

5.3.1. Organisatie

De toezicht- en handhavingstaken van beide domeinen zijn binnen de gemeentelijke organisatie ondergebracht bij het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving. De hele formatie van het team VTH omvat ongeveer 33 fte.²⁷ In algemene zin is de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving voldoende. Wel geven enkele gesprekspartners aan dat op het gebied van bouw- en woningtoezicht, ondermijning en huisvesting van arbeidsmigranten meer capaciteit wenselijk is. Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat de capaciteit ontoereikend is om de beleidsdoelstellingen te realiseren en de gestelde prioriteiten uit te voeren.

5.3.2. Uitvoering

De vastgestelde prioriteiten blijken in de praktijk leidend te zijn voor de uitvoering. Gebleken is dat handhavingstaken met hoge prioriteiten daadwerkelijk meer aandacht krijgen. Hoe hoger de prioriteit hoe frequenter wordt gecontroleerd in het kader van regulier toezicht. Daarnaast worden extra uren uitgetrokken in het kader van thematisch toezicht voor onderwerpen die prioriteit hebben, zoals de huisvesting van arbeidsmigranten en ondermijning. Bij de afhandeling van meldingen en klachten wordt ook geprioriteerd.

De gemeente werkt met verschillende partners samen als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving, waaronder de OMWB, de politie en de regionale brandweer. Zowel de gemeente als de handhavingpartners geven aan dat de samenwerking naar tevredenheid verloopt.

Fysieke leefomgeving

Binnen het fysieke domein bestaat geen inzicht in de maatschappelijke effecten van de uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties. De input en output van de uitvoering van toezicht en handhaving wordt wel gemonitord door de gemeente. Input in de vorm van ingezette uren en output in de vorm van opgelegde boetes, aantal controles en het spontane naleefgedrag wordt bijvoorbeeld gemeten. In het jaarverslag wordt echter niet ingegaan op de effectiviteit en efficiëntie van het beleid. Daardoor is er onvoldoende inzicht in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

Openbare orde en veiligheid

Op het gebied van openbare orde en veiligheid wordt meer gedaan aan het meten van maatschappelijke effecten dan binnen het fysieke domein. Er is een aantal effectindicatoren vastgesteld die betrekking hebben op de veiligheidsbeleving en –situatie. Deze indicatoren worden gemonitord door middel van (subjectieve) gegevens uit een bewonersenquête en (objectieve) gegevens van de politie. Hierdoor is

²⁷ Waaronder 4,70 fte behorend tot toezicht en handhaving in het sociale domein.

er bij de gemeente goed zicht op het wel of niet bereiken van de doelstellingen ten aanzien van de veiligheidsbeleving.

5.3.3. Beoordeling

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

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

5.3.4. Handhavingscultuur

Uit het onderzoek is gebleken dat toezicht binnen het fysieke domein grotendeels programmatisch plaatsvindt. Door de toezichthouders wordt ingeschat dat zij ongeveer 40% van hun tijd besteden aan de afhandeling van meldingen en klachten. De rest van de beschikbare tijd wordt gewijd aan programmatisch toezicht.

Ten aanzien van het openbare orde en veiligheid-domein (leefbaarheid) wordt het werk van de BOA's voor een aanzienlijk deel bepaald door meldingen die binnenkomen. Tegelijkertijd wordt een belangrijk deel van de werkzaamheden van de BOA's aan de hand van een jaarplanning van tevoren vastgesteld en worden ze bijvoorbeeld ingeroosterd op onderwerpen als de Drank- en Horecawet en arbeidsmigranten.

De gemeente gaat doorgaans eerst het gesprek aan bij het constateren van een overtreding. Door een informele benadering hoopt de gemeente een geschikte oplossing te vinden en voelt de burger zich eerder gehoord. Over het algemeen wordt handhavend opgetreden wanneer het niet lukt om een (informele) oplossing te vinden. Dit geldt zowel voor het fysieke als het veiligheidsdomein. Het komt zeer zelden voor dat de gemeente een gedoogbeschikking afgeeft.

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.²⁸ Het type cultuur is een aanwijzing voor de

²⁸ H.B. Winter e.a., Toezicht en handhaving door gemeenten, ministerie van Binnenlandse Zaken (uitgevoerd door Pro Facto), 2016.

mate waarin handhaving in de praktijk effectief is. Gelet op het bovenstaande kan de handhavingscultuur in beide domeinen worden getypeerd als een cultuur van doorpakken, na doorgaans eerst een informele oplossing te hebben gezocht, waarbij door de gemeente programmatisch gehandhaafd wordt. Deze kenmerken vormen een belangrijke aanwijzing dat de effectiviteit van toezicht en handhaving groot is (zie groene beoordeling in onderstaande tabel), in die zin dat op de belangrijkste risico's actief toegezien wordt en dat geconstateerde overtredingen niet langdurig blijven voortduren.

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

5.4. Sturing door de raad

De gemeenteraad wordt betrokken bij de inhoudelijke kaderstelling en controle op de uitvoering van toezicht en handhaving. Ter kennisname krijgt de gemeenteraad het beleidsplan en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en jaarverslag toegezonden. De documenten die de gemeenteraad ter kennisgeving krijgt aangeboden worden geregeld bediscussieerd. De gemeenteraad agendeert het onderwerp weleens in een raadscommissie en daarnaast worden schriftelijke vragen gesteld. Ook heeft de gemeenteraad op verschillende momenten extra middelen ter beschikking gesteld voor toezicht en handhaving en moties aangenomen over toezicht en handhaving. Dit leidt tot de conclusie dat de gemeenteraad de uitvoering van het beleid controleert en zijn sturingsmogelijkheden voldoende benut.

Uit de enquête blijkt dat het merendeel van de raadsleden tevreden is over de informatievoorziening die het college aan hen verstrekt over de uitvoering van het beleid.

Dit leidt tot de volgende beoordelingen:

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

5.5. Omgevingswet

De gemeente is bezig met het treffen van voorbereidingen voor de Omgevingswet die naar verwachting in 2021 in werking zal treden. Het team VTH blijkt vooralsnog

erg beperkt betrokken te zijn bij de implementatie van de Omgevingswet. De gesprekspartners zijn niet op de hoogte van de precieze stand van zaken ten aanzien van de implementatie en hebben nog geen inzicht in de implicaties van de wet voor de organisatie en uitvoering van toezicht en handhaving. Hoewel cursussen en trainingen worden verzorgd ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet is de animo hiervoor vooralsnog niet erg groot.

5.6. Aanbevelingen

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

Ten aanzien van beleid

1. Neem als college in het volgende integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde en op de lokale situatie gerichte hoofd- en subdoelstellingen op voor het fysieke domein. ~~Stel als raad deze doelstellingen vast.~~

Toelichting: gebleken is dat de doelstellingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving in het huidige beleidsplan vrij algemeen en generiek geformuleerd zijn. De doelstellingen kunnen scherper worden geformuleerd. De opgave is om de doelen te operationaliseren, zodat ze meetbaar worden en in een cyclische benadering naar verbetering kan worden gestreefd. De doelstellingen dienen inzicht te geven in wat de gemeente concreet wil bereiken met de in te zetten middelen op het gebied van toezicht en handhaving. De subdoelen zouden moeten aansluiten bij de hogere gestelde prioriteiten. Voorbeelden van dergelijke doelstellingen zijn:

- *85% van de gecontroleerde bouwwerken bij het eerste controlebezoek voldoet aan de gestelde eisen ten aanzien van de hoogst geprioriteerde thema's, zoals brandveiligheid. Bij het tweede controlebezoek dient dit percentage 95% te bedragen.*
 - *in 2022 is het alcoholgebruik onder 14/15 jarigen met minstens 15% gedaald.*
2. Monitor als college de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht- en handhavingenbeleid op basis waarvan het beleid kan worden geëvalueerd. Geef in de jaarverslagen inzage in de mate van doelbereiking.
Toelichting: deze aanbeveling sluit aan bij aanbeveling 1. Bij meetbare doelen hoort een systematiek van monitoring en evaluatie. Door aan de hand van prestatie-indicatoren daadwerkelijk te monitoren in hoeverre deze doelstellingen worden behaald, kan bepaald worden of het beleid leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten. Het is van belang de prestaties op het gebied van toezicht en handhaving niet alleen te meten in termen van output (zoals het aantal uitgevoerde controles, het aantal opgelegde boetes en het aantal klachten), maar ook na te gaan waartoe die prestaties leiden in termen van de gestelde doelen, oftewel de outcome van beleid. De outcome van beleid kan inzichtelijk worden gemaakt in termen van een verbetering van het naleefgedrag of het voorkomen van maatschappelijke risico's. Overigens is niet elk maatschappelijk effect te kwantificeren of in een getal uit

te drukken. Door (meetbare) indicatoren vast te stellen en deze te monitoren kan inzicht worden verkregen in de effectiviteit en efficiëntie van het beleid. Hierdoor wordt de gemeente in staat gesteld om te beoordelen in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd en of het beleid eventueel aanpassing behoeft en doelstellingen moeten worden bijgesteld. Op deze wijze kan het beleid worden geëvalueerd en ontstaat een sluitende Big 8-cyclus. 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.

3. Stel als college afzonderlijk gedoogbeleid op en laat dit vaststellen door de raad.

Toelichting: het huidige beleid biedt geen inzicht onder welke omstandigheden gedogen toelaatbaar is. Hiertoe dienen concrete richtsnoeren opgesteld te worden. Regel hierbij bijvoorbeeld welke situaties zich lenen voor gedogen (zoals een overgangs- of overmachtssituatie of wanneer het doel van de regelgeving niet met handhaven wordt bereikt), onder welke voorwaarden wordt gedoogd en hoe de procedure is ingericht voor het aanvragen en verlenen van een gedoogbeschikking.

Ten aanzien van de uitvoering

4. Neem als college het team VTH actiever mee in de voorbereidingen op de komst van de Omgevingswet.

Toelichting: medewerkers van het team VTH blijken maar beperkt op de hoogte te zijn van de (laatste) ontwikkelingen rondom de voorbereidingen van de gemeente op de komst van de Omgevingswet. Het onderwerp leeft weinig binnen het team VTH, wat bijvoorbeeld blijkt uit de beperkte animo voor trainingen en cursussen over de Omgevingswet. Aan de ene kant zou de projectgroep Omgevingswet het team VTH actiever kunnen betrekken bij de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet. Bijvoorbeeld door proactief te communiceren waar de projectgroep op het moment mee bezig is en hierbij met name aandacht te besteden aan de consequenties voor (de praktijk van) toezicht en handhaving. Tegelijkertijd zouden medewerkers van het team VTH ook duidelijker kunnen aangeven aan welke informatie of welk type cursussen/trainingen behoefte is, zodat de projectgroep Omgevingswet hier beter op kan inspelen.

6. Reactie college op conceptrapport

Op 2 oktober 2019 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 6 november 2019. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte leden van de Rekenkamer,

De Rekenkamer West-Brabant heeft in 2019 onderzoek verricht naar toezicht en handhaving binnen de gemeente Roosendaal. Bij de onderzoeksbevindingen hebben wij reeds via de ambtelijke reactie onze opmerkingen geplaatst, welke voor het merendeel door uw Rekenkamer zijn overgenomen. Bij deze geven wij u onze bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

Algemene opmerkingen

Uw Rekenkamer heeft – zoals in de Managementsamenvatting en Inleiding aangegeven – drie onderzoeksthema's benoemd, te weten Beleid, Uitvoering en organisatie en Sturing door de raad. In het afsluitende hoofdstuk wordt aanvullend een vierde thema (: Omgevingswet) geïntroduceerd.

Ter wille van de overzichtelijkheid sluiten wij in onze reactie aan bij de indeling, zoals gehanteerd in het rapport.

Conclusies

Beleid

Conclusie: Het toezicht- en handhavingsbeleid is op orde evenals de prioriteitsstelling; De gemeente beschikt over de vereiste beleidsdocumenten maar monitort de effectiviteit en efficiëntie van het beleid onvoldoende. Verder ontbreekt een goeddoelbeleid en zijn de gestelde doelen in het fysieke domein beperkt SMART geformuleerd.

Reactie: Wij kunnen ons grotendeels vinden in deze conclusie.

Uitvoering en organisatie

Conclusie: De gemeente scoort op nagenoeg alle aspecten naar behoren; verbeterpunt vormt het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke effecten van de toezicht- en handhavingsacties binnen het fysieke domein.

Reactie: Wij vinden het opmerkelijk te constateren dat de Rekenkamer enerzijds oordeelt dat sprake is van een effectieve handhavingscultuur doch anderzijds van mening is dat het inzicht verkrijgen in de maatschappelijke effecten van diezelfde handhaving voor verbetering vatbaar is.

Sturing door de raad

Conclusie: De gemeenteraad benut zijn sturings- en controlemogelijkheden in voldoende mate op basis van adequate informatieverstrekking door het college.

Reactie: Wij onderschrijven deze conclusie (voor zover dit op het terrein van het college ligt).

Omgevingswet

Conclusie: De gemeente treft voorbereidingen met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet maar de betrokkenheid van team VTH is vooralsnog beperkt.

Reactie: Wij kunnen instemmen met deze conclusie voor zover het de onderzoeksperiode betreft.

Aanbevelingen

Uw rekenkamer heeft een viertal aanbevelingen geformuleerd op basis van de bevindingen en getrokken conclusies. Hierna volgt per aanbeveling onze reactie.

Beleid

Aanbeveling 1: Neem als college in het volgende integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde en op de lokale situatie gerichte hoofd- en subdoelstellingen op voor het fysieke domein. Stel als raad deze doelstellingen vast.

Reactie: Als college zijn wij altijd op zoek naar het nog beter (lees SMART-er) formuleren van onze doelstellingen. Het is overigens niet aan de gemeenteraad om deze doelstellingen vast te stellen; deze bevoegdheid komt het college toe op grond van artikel 7.2 eerste lid van het Besluit omgevingsrecht.

Aanbeveling 2: Monitor als college de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht- en handhavingsbeleid op basis waarvan het beleid kan worden geëvalueerd. Geef in de jaarverslagen inzage in de mate van doelbereiking.

Reactie: Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant zien er in het kader van het Interbestuurlijk Toezicht op toe dat lokale overheden hun maatschappelijke taken goed uitvoeren. Dit college beoordeelt jaarlijks of de gemeente beschikt over een actueel beleidsplan VTH, een uitvoeringsprogramma VTH en een evaluatieverslag VTH. Daarbij is vastgesteld dat Roosendaal voldoet aan alle door hen beoordeelde procescriteria VTH. Naarmate wij er in slagen om – in de lijn van de eerste aanbeveling – onze doelstellingen meer expliciet te formuleren, verwachten wij dat dit de kwaliteit van de monitoring en verantwoording ten goede zal komen.

Aanbeveling 3: Stel als college afzonderlijk gedoogbeleid op en laat dit vaststellen door de raad.

Reactie: Wij zullen uiterlijk 1 juli 2020 gedoogbeleid vaststellen en aansluitend de gemeenteraad hierover informeren. Overigens geldt ook hier dat het formuleren en vaststellen van gedoogbeleid een bevoegdheid is van het bevoegd gezag met betrekking tot bestuursrechtelijke handhaving: de burgemeester dan wel het college.

Uitvoering en organisatie

Aanbeveling 4: Neem als college het team VTH actiever mee in de voorbereidingen op de komst van de Omgevingswet.

Reactie: De samenstelling van de projectgroep Omgevingswet is recent aangepast. Inmiddels nemen twee medewerkers van het voormalig team VTH actief deel aan de implementatie van de Omgevingswet.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Roosendaal,

De secretaris,

De burgemeester,

Drs. M.C.J. Franken

J.M. van Midden MSc

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 grotendeels de conclusies en neemt de gedane aanbevelingen ter harte. In de bestuurlijke reactie geeft het college aan het opmerkelijk te vinden dat enerzijds wordt geconstateerd dat sprake is van een effectieve handhavingscultuur en dat anderzijds het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke effecten beter kan. De Rekenkamer merkt op dat de karakterisering van de handhavingscultuur in de gemeente een indicatie geeft van de effectiviteit van het handhavend optreden in algemene zin. Aangezien de Roosendaalse handhavingscultuur getypeerd wordt als effectief, is de verwachting dat de ingezette handhavingsacties zullen bijdragen aan het optreden van de gewenste maatschappelijke effecten. Om te beoordelen dat dit daadwerkelijk het geval is, is het noodzakelijk dat inzicht ontstaat in het optreden van deze effecten in de praktijk. Op die wijze kan gericht bijgestuurd worden, als de effecten te wensen overlaten.

De Rekenkamer is verheugd dat het college voornemens is om de beleidsdoelstellingen explicieter en SMART te formuleren, zoals is verwoord in aanbeveling 1. Door het concretiseren van de doelstellingen ontstaat inzicht over welke maatschappelijke effecten de gemeente wil bereiken. De Rekenkamer leest in de bestuurlijke reactie van het college dat het verwacht dat het explicieter maken van de doelstellingen de kwaliteit van de monitoring en verantwoording ten goede zal komen. Voor een sluitende beleidscyclus is het van belang dat – naast het vaststellen van concrete doelstellingen – daadwerkelijk wordt gemonitord in hoeverre de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en dat daarover wordt gerapporteerd.

De Rekenkamer is positief over het voornemen van het college om uiterlijk 1 juli 2020 gedoogbeleid vast te stellen en aansluitend de gemeenteraad hierover te informeren. Wel merkt de Rekenkamer op dat, wanneer de raad kiest voor een actieve rol bij het onderwerp toezicht en handhaving, het dan voor de hand kan liggen dat de raad zich expliciet uitspreekt of hij zich kan vinden in dit beleid.

Verder waardeert de Rekenkamer dat de samenstelling van de projectgroep Omgevingswet recent is aangepast en inmiddels twee medewerkers van het voormalig team VTH actief deelnemen aan de implementatie van de Omgevingswet.

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

Bijlage 1 – 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, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
OM	Openbaar Ministerie
OMWB	Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RO	Ruimtelijke ordening
SMART	Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgeboden
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) handhavingcultuur binnen de gemeente te karakteriseren?
8. Vindt de uitvoering plaats conform het gesteld beleid en de gestelde prioriteiten?
9. Hoe wordt samengewerkt met andere (toezichthoudende) organisaties?
10. Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?

Onderzoeksthema **Sturing door de raad**

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

Bijlage 3 – Onderzoeksmethoden

Documentenstudie

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

- Actieplan Integrale Veiligheid 2019, 2018
- Beleid toepassing artikel 13b Opiumwet
- Beleidskader – Evenementen in Roosendaal
- Beleidsregels – Evenementen in Roosendaal.
- Handhavingsjaarverslag 2017, 2016
- Integraal Veiligheidsplan 2019 - 2022
- Plan preventie- en handhaving alcohol 2018 – 2021
- Regionaal beleidsplan Zeeland-West-Brabant 2019 - 2022
- Uitvoeringsprogramma Omgevingsrecht 2019, 2018, 2017
- Vergunning-, toezicht- en handhavingsbeleid Roosendaal 2018

Dossierstudie

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

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 35 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 12 raadsleden ingevuld, waarmee de respons op 34% is uitgekomen. Deze respondenten behoren tot 7 verschillende fracties. Het is aannemelijk dat met name de woordvoerders op het

gebied van toezicht en handhaving de enquête hebben ingevuld. Raadsleden die woordvoerder zijn op een heel ander (beleids)terrein zullen naar alle waarschijnlijkheid de enquête niet hebben ingevuld. Nu 7 van de 11 fracties vertegenwoordigd zijn, geeft de enquête een redelijk representatief beeld.

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

Bijlage 4 – Beschrijving specifiek beleid

Specifiek beleid openbare orde en veiligheid

Beleid toepassing artikel 13b Opiumwet

Op 19 juli 2016 is door de burgemeester het *Beleid toepassing artikel 13b Opiumwet* vastgesteld. Deze beleidsnota bevat beleidsregels die betrekking hebben op de toepassing van artikel 13b uit de Opiumwet. Het artikel voorziet in de mogelijkheid een woning of lokaal te sluiten ingeval van verboden handel in drugs. In de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom was per 2005 gelijkloidend gedoogbeleid ontwikkeld, neergelegd in de Nota Cannabisbeleid. Dit beleid is aangescherpt in 2009. Sinds dat jaar zijn in de gemeente Roosendaal geen gedoogde coffeeshops meer toegestaan. Vanwege nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de opgedane ervaring met het cannabisbeleid achtte de gemeente het noodzakelijk om het beleid te actualiseren en verder te nuanceren. Deze beleidsnota vervangt de Nota Cannabisbeleid 2009.

De beleidsnota beschrijft de handhavingsstrategie voor wanneer drugs wordt aangetroffen in een woning of een publiek toegankelijk lokaal. Bij een eerste constatering van de aanwezigheid van softdrugs in een woning of een lokaal volgt in de gemeente Roosendaal in principe een bestuurlijke waarschuwing. Bij een tweede constatering binnen twee jaar na de eerste constatering wordt de woning of het lokaal voor een periode van 12 maanden gesloten. Bij elke volgende constatering (binnen twee jaar) van de aanwezigheid van softdrugs volgt een sluiting voor een langere periode. Indien harddrugs wordt aangetroffen in een woning of publiek toegankelijk lokaal volgt al na de eerste constatering een sluiting voor een periode van 12 maanden.

Evenementenbeleid

Het *Beleidskader – Evenementen in Roosendaal* vervangt het evenementenbeleid dat stamt uit 2006. Met de invoering van het 'nieuwe' evenementenbeleid worden geen nieuwe meerjarenvergunningen meer verstrekt. Lopende vergunningen worden na afloop niet meer verlengd. In de beleidsnota staan de volgende drie instrumenten centraal:

- *Evenementenloket*: het evenementenloket vormt de frontoffice voor organisatoren van evenementen en biedt sturingsmogelijkheden voor de gemeente. Nadat een intake met een organisator heeft plaatsgevonden vindt een risicoscan plaats (waar gekeken wordt of bepaalde veiligheidsaspecten aan de orde zijn) en wordt beoordeeld of de evenementenkalender ruimte biedt op grond van het beleid en of sturing nodig is ten aanzien van de locatie en afstemming met andere evenementen.
- *Evenementenkalender*: de evenementenkalender moet zorgen voor een goede spreiding van evenementen over het jaar, om te voorkomen dat evenementen elkaar in de weg zitten, locaties overbelast raken, etc. Het college

stelt de evenementenkalender in januari voor het komende jaar vast. Na januari kunnen evenementen alleen worden geplaatst mits er ruimte is.

- *Locatiebeleid*: het locatiebeleid biedt sturingsmogelijkheden om evenementen naar een geschikte en passende locatie te kunnen verwijzen, de synergie te bevorderen en de belasting voor de omgeving te beperken.

In de evenementennota wordt ingegaan op de bovengenoemde instrumenten, worden diverse categorieën evenementen beschreven en wordt ingegaan op de procedures en het thema veiligheid & gezondheid. Om de evenementennota juridische status te geven heeft het college op 17 april 2018 beleidsregels vastgesteld. De beleidsregels vormen een verdere uitwerking van het evenementenbeleid.

Preventie- en handhavingsplan alcohol gemeente Roosendaal 2018-2021

De gemeenteraad dient op grond van de Drank- en Horecawet iedere vier jaar een preventie- en handhavingsplan alcohol vast te stellen.²⁹ Op 11 oktober 2018 heeft de gemeenteraad voor 2018-2021 een preventie- en handhavingsplan vastgesteld. Het plan is tot stand gekomen in samenwerking met een aantal partners, zoals Novadic Kentron, GGD West-Brabant en Bureau Halt. Gelijktijdig is de *Ambitienota lokaal gezondheidsbeleid 2018-2013* vastgesteld. Het doel hiervan is om uitvoering te geven aan het verbinden van de beleidsterreinen volksgezondheid (voorlichting en bewustwording) en openbare orde en veiligheid (beleid en handhaving).

In het preventie- en handhavingsplan zijn twee algemene ambities opgenomen, gericht op het stimuleren van:

1. Geen alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar en;
2. Geen overmatig alcoholgebruik door jongeren vanaf 18 jaar.

Deze ambities vragen volgens de gemeente vooral een verandering van houding en gedrag bij jongeren ten aanzien van alcoholgebruik. De gemeente wil een lange termijn gedragsverandering nastreven. Om deze reden zijn de ambities doorgetrokken naar 2030. Het uitgangspunt bij alcoholpreventie is een integrale aanpak, waarbij ook wordt aangesloten op regionale en landelijke initiatieven (zoals de NIX18-campagne). Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de (sociale) omgeving van jongeren (ouders, onderwijs en alcoholverstrekkers). In 2017 heeft de gemeente in dit kader bijvoorbeeld convenanten afgesloten met supermarkten, horeca en sportverenigingen ten aanzien van verantwoord alcoholgebruik.

In de regio West-Brabant dronk in 2016-2017 17% van de jongeren in de 2^e klas van het voortgezet onderwijs alcohol en bij 4% was sprake van problematisch alcoholgebruik. Deze cijfers zijn lager in de gemeente Roosendaal: respectievelijk 11,3% en 2,3%. In het preventie- en handhavingsplan wordt aangegeven dat uit nalevingsonderzoek blijkt dat het nalevingspercentage tussen 2015 en 2017 is toe-

²⁹ Artikel 43a lid 1 Drank- en Horecawet.

genomen van 14% naar 63%. Voor 2019 wordt gestreefd naar een nalevingspercentage van minimaal 75% door de aandacht met name te richten op cafetaria's, horeca en sportkantines.

Bijlage 5 – Vergelijkende analyse

Inleiding

Deze bijlage vergelijkt de wijze waarop invulling wordt gegeven aan toezicht en handhaving in de gemeente Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal, zowel met elkaar als met andere Nederlandse gemeenten. Voor het landelijk beeld wordt gebruik gemaakt van het in 2016 uitgevoerde onderzoek *Toezicht en handhaving door gemeenten*.³⁰ Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de inzichten vanuit het rekenkameronderzoek dat in 2018 naar hetzelfde onderwerp werd verricht in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Geertruidenberg. Deze vergelijking vindt thematisch plaats. Paragraaf 1.2 gaat in op het toezicht- en handhavingsbeleid, paragraaf 1.3 op de uitvoering van het beleid en paragraaf 1.4 op de sturing door de raad.

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

Beleid

Vergelijking

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

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

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

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

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

³⁰ 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.

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

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

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

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

Geconcludeerd kan worden dat de beleidscyclus van de gemeenten Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal en de geconstateerde tekortkomingen daarin niet uniek zijn en passen bij de uitdagingen waar veel Nederlandse gemeenten voor

staan. De gemeente Moerdijk lijkt op dit moment het beste in staat om op die uitdagingen een antwoord te bieden.

Best practices

Gedoogbeleid

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

Monitoring van maatschappelijke effecten

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

Uitvoering

Vergelijking

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

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

2.

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

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

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

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

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

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

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

Geconcludeerd kan worden dat de uitvoeringspraktijk in de drie West-Brabantse gemeenten op veel punten gelijkens 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.

