



TUSSEN REGELS EN RUIMTE

Onderzoek naar
Toezicht en Handhaving
in Cranendonck

Rekenkamercommissie
juni 2023

Colofon

De rekenkamercommissie bestaat uit de volgende leden:

Karin van de Berg

Trude Rietveld

Coen Cransveld

Het onderzoek naar Toezicht en Handhaving in Cranendonck is uitgevoerd door Martijn Musche en Shauni Drost van onderzoeksbureau Unravelling Onderzoek & Advies in opdracht van de rekenkamercommissie.

Dit rapport is in juni 2023 aangeboden aan de gemeenteraad van Cranendonck

Inhoudsopgave

Inhoud

1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Centrale vraag, onderzoeksvragen en normenkader	5
1.3 Afbakening	6
1.4 Onderzoeksmethodiek	7
1.5 Leeswijzer	7
2. Beleid	8
2.1 Beleid op hoofdlijnen	8
2.2 Uitgangspunten en doelen	8
2.2.1 Uitgangspunten	8
2.2.2 Doelen en activiteiten	9
2.3 Beleidsmatige prioritering	10
3. Uitvoering, doeltreffendheid en doelmatigheid	11
3.1 Context	11
3.1.1 Risicoprofiel Cranendonck	11
3.1.2 Coronacrisis	11
3.2 Effecten en doelbereik: algemeen	12
3.3 Effecten en doelbereik: zes geprioriteerde toezicht- en handhavingstaken	13
3.3.1 Toezicht op afval en vuilnis (incl. dumpingen)	13
3.3.2 Toezicht op verbranden van afvalstoffen/stoken van vuur	14
3.3.3 Toezicht op ondermijnende criminaliteit	15
3.3.4 Toezicht op arbeidsmigranten	17
3.3.5 Toezicht op drugsgerelateerde onderwerpen	18
3.3.6 Toezicht (en handhaving) rond het azc Budel	19
3.4 (On)gelijke behandeling	21
3.5 Landelijke kwaliteitscriteria en beleidsmatig vastgestelde eisen	23
3.6 Afwijking van beleidsregels (hardheidsclausule)	23
3.7 Doelmatigheid	24

4.	<u>Monitoring, sturing en controle</u>	26
4.1	<u>Programmatische en cyclische benadering</u>	26
4.2	<u>Rapportage en informatieverstrekking aan de raad</u>	26
5.	<u>Conclusies en aanbevelingen</u>	28
5.1	<u>Conclusies</u>	28
5.2	<u>Aanbevelingen</u>	30
5.3	<u>Bestuurlijke reactie</u>	32
5.4	<u>Nawoord Rekenkamercommissie</u>	33
Bijlage 1.	<u>Normenkader</u>	34
Bijlage 2.	<u>Geraadpleegde personen</u>	36
Bijlage 3.	<u>Cijfers Cranendonck</u>	37
Bijlage 4.	<u>Enkele landelijke vergelijkingen</u>	39

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Vanaf oktober 2022 tot en met februari 2023 voerde de rekenkamercommissie Cranendonck in samenwerking met Unravelling Onderzoek & Advies een onderzoek uit naar de uitvoering van de gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken in de openbare ruimte van de gemeente Cranendonck. Het onderwerp toezicht en handhaving staat politiek in de belangstelling. Dit onderzoek dient de rekenkamercommissie en de gemeenteraad inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde uitvoeringsbeleid op het gebied van toezicht en handhaving in de openbare ruimte.

1.2 Centrale vraag, onderzoeksvragen en normenkader

De centrale onderzoeksvraag is: *In hoeverre is de uitvoering van de gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de openbare ruimte, zoals vastgesteld in het Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2020-2023 van de gemeente Cranendonck, doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?*

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Beleid

- Welke (strategische) doelen en uitgangspunten streeft de gemeente Cranendonck na met haar Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023 op het vlak van openbare ruimte?
- Welke beleidsmatige prioritering hanteert de gemeente daarbij en hoe komt deze tot stand?

Uitvoering en doelbereik

- Wat zijn de effecten van toezicht en handhaving en in hoeverre realiseert de gemeente haar (strategische) doelen?
- In hoeverre voldoet de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken aan landelijk geldende kwaliteitscriteria en aan eigen beleidsmatig vastgestelde eisen?
- Heeft het college in de afgelopen jaren gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om af te wijken van de beleidsregels uit dit uitvoeringsbeleid (hardheidsclausule) en heeft het dat op de juiste gronden gedaan?
- Zijn er aanwijzingen in de uitvoering van toezicht en handhaving van (mogelijk) ongelijke behandeling dan wel (institutioneel) racisme?
- Hoe verhoudt de inzet van middelen voor toezicht en handhaving zich tot de behaalde resultaten?

Monitoring, sturing en controle

- In hoeverre is er sprake van een programmatische en cyclische benadering bij het Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023?
- Hoe rapporteert en informeert het college de raad over het Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023 en welke indicatoren spelen hierin een belangrijke rol?

Leren en verbeteren

- Welke lessen kunnen getrokken worden uit de huidige manier van uitvoeren van het uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023?

Beoordeling

Het normenkader is het referentiekader voor de beoordeling. Iedere deelvraag kent bijbehorende normen (zie bijlage 1). We beantwoorden de onderzoeksvragen en geven per vraag een oordeel (en toelichting) over in hoeverre de gemeente voldoet aan de normen. In onze ervaring biedt een scherp oordeel de raad houvast bij de interpretatie van het onderzoeksrapport.

1.3 Afbakening

Het rekenkameronderzoek richt zich op:

- Het uitvoeringsbeleid over, en de uitvoering van, toezichts- en handhavingstaken op gebied van de openbare ruimte;
- De taken die de gemeente zelf uitvoert (of laat uitvoeren bijvoorbeeld door ingehuurd boas);
- Een selectie van de geprioriteerde toezichts- en handhavingstaken;
- De periode 2020 tot en met 2022;

Zoals hierboven aangegeven, richt het onderzoek zich op een selectie van geprioriteerde toezichts- en handhavingstaken. Onderstaande toezichts- en handhavingstaken hebben een hoge prioriteit en pakt de gemeente met voorrang op:

Prioriteit Hoog
• Toezicht op schenken van alcohol aan personen onder 18; • Toezicht op afval/vuilnis (inclusief dumping); • Toezicht op drugsgerelateerde onderwerpen; • Controle op samenwoners, veelverhuizers, doorgangslocaties en overbewing; • Controle op het strijdig gebruik van woonadressen; • Toezicht op verleende Wabo-vergunningen; • Toezicht op het Bouwbesluit met betrekking tot brandveiligheid; • Toezicht op bouwen zonder vergunning en vermeend vergunningsvrij bouwen; • toezicht op ondermijnende criminaliteit; • Toezicht op slopen van asbest zonder melding; • toezicht op verbranden van afvalstoffen/stoken van vuur; • Toezicht op strijdig gebruik door zowel particulieren als bedrijven; • Toezicht op bewoning in strijd met het bestemmingsplan; • Toezicht op arbeidsmigranten; • Toezicht op 'aanleggen' zonder vergunning.

Overzicht Toezicht- en handhavingstaken in Cranendonck met hoge prioriteit.¹

Kijkende naar de taken met een hoge prioriteit, valt het op dat de toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de openbare orde een grote rol spelen. Rekening houdend met de afbakening, de prioritering en zaken die actueel zijn doordat ze bijv. veelvuldig in het nieuws kwamen, richt het onderzoek zich op de volgende zes toezicht- en handhavingstaken:

- Toezicht op drugsgerelateerde onderwerpen;

¹ Gemeente Cranendonck, Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023.

- Toezicht op afval/vuilnis (inclusief dumpingen);
- Toezicht op verbranden van afvalstoffen/stoken van vuur;
- Toezicht op ondermijnende criminaliteit;
- Toezicht op arbeidsmigranten;
- Toezicht (en handhaving) op en rond het azc Budel.²

Het rekenkameronderzoek richt zich niet op:

- De toezichts- en handhavingstaken op gebied van bouwen en ruimtelijke ordening;
- De toezichts- en handhavingstaken op gebied van de Wabo (waaronder bouwen en ruimtelijke ordening) en brandveiligheid die door de gemeente Cranendonck zijn gemandateerd aan respectievelijk de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en de Veiligheidsregio Brabant Zuidoost.

1.4 Onderzoeksmethodiek

De onderzoekers hebben een documentstudie gedaan naar het beleid met betrekking tot toezicht en handhaving in Cranendonck en de daaraan gerelateerde uitvoering. De onderzoekers zijn in gesprek gegaan met diverse betrokkenen, waaronder de burgemeester, de teamleider VTH en een delegatie van raadsleden. Een deel van de gesprekken vond face-to-face in Cranendonck plaats en een deel online. Daarnaast hebben de onderzoekers een ronde met twee boa's meegereden waarbij we een bezoek brachten aan de belangrijkste 'hot spots' in Cranendonck en het azc in Budel. Een overzicht van de geraadpleegde personen is te vinden in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Ieder hoofdstuk begint met een weergave van de relevante feiten, gevolgd door een analyse in de vorm van enkele bevindingen. De onderzoeksvragen en bijbehorende normen (zie bijlage 1) vormen daarbij het referentiekader. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen aan de hand van de onderzoeksvragen.

² Formeel een asielzoekerscentrum (azc), procesopvanglocatie (pol), centrale ontvangstlocatie (col) en verscherpt toezicht.

2. Beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de (strategische) doelen en uitgangspunten die de gemeente Cranendonck nastreeft met haar Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023 op het vlak van openbare ruimte. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de beleidsmatige prioritering die de gemeente daarbij hanteert.

2.1 Beleid op hoofdlijnen

In het vierjarige Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023 (hierna: uitvoeringsbeleid) beschrijft de gemeente de voorgenomen uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de regels voor de fysieke (leef)omgeving.³ Zoals gezegd, richt dit onderzoek zich (hoofdzakelijk) op de toezichts- en handhavingstaken in de openbare ruimte. VTH-taken die met name bij andere partijen zoals de Veiligheidsregio en/of de Omgevingsdienst liggen (denk aan milieu en brandveiligheid) en taken op het vlak van bouwen en ruimtelijke ordening blijven dus buiten beschouwing.

Aan het uitvoeringsbeleid ligt een probleemanalyse ten grondslag. Het vierjarige uitvoeringsbeleid vindt uitwerking in een jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma, waarin de gemeente een inschatting maakt van de prioriteiten en de capaciteit voor het aankomend jaar.⁴ Voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma voert de gemeente niet jaarlijks een probleemanalyse uit. Het uitvoeringsprogramma 2022 is opgesteld door de handhavingsjuristen met hulp van de teamleider VTH.

2.2 Uitgangspunten en doelen

In haar uitvoeringsbeleid beschrijft de gemeente haar strategisch beleidskader: de doelen van VTH en de wijze van toezicht op de mate van doelrealisatie. De doelen zijn gebaseerd op de probleem- en risicoanalyse en de uitgangspunten van de gemeentelijke visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

2.2.1 Uitgangspunten

De uitgangspunten van de gemeentelijke visie op VTH zijn:

- De uitvoering van VTH-taken die een bijdrage leveren aan een veilige, leefbare en duurzame gemeente;
- Eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven;
- Voorbeeldfunctie van de gemeente;
- Vangnetfunctie van de gemeente;
- Doelmatige invulling van de gemeentelijke VTH-taken;
- Prioriteiten sturen inspanning.⁵

³ Gemeente Cranendonck, Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Gemeente Cranendonck, Omgevingsuitvoeringsprogramma 2022.

⁵ Gemeente Cranendonck, Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023.

2.2.2 Doelen en activiteiten

Voor VTH liggen de accenten primair op het waarborgen en waar mogelijk verbeteren van een (fysiek) veilige en leefbare leefomgeving. Ook staan de kwaliteitsdoelen van de gemeentelijke dienstverlening, de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten en de financiën centraal.⁶

In het uitvoeringsbeleid staan vijf thema's centraal: veiligheid, leefbaarheid/woon- leef- en werkklimaat, dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën. De gemeente stelt per thema doelstellingen vast en werkt jaarlijks activiteiten uit in uitvoeringsprogramma's om deze doelstellingen te realiseren. De doelstellingen onder het thema dienstverlening zijn minder relevant voor dit onderzoek en worden daarom buiten beschouwing gelaten. De voor dit onderzoek relevante doelstellingen zijn:

Thema Veiligheid

- Waarborgen dat geen bewoning plaatsvindt in panden die niet bestemd/geschikt zijn voor bewoning door te inventariseren op basis van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit en het stapsgewijs aanpakken van (onveilige) illegale bewoning en kamerverhuur.
- Bevorderen van (het gevoel van) veiligheid bij de inwoners door:
 - In 2020 vaststellen Kadernota Integrale veiligheid;
 - Intensieve samenwerking met de politie;
 - Het uitvoeren van toezichts-en handhavingsacties samen met andere partners.
- Tegengaan van brandgevaar (zowel in de woonomgeving als in de natuur) door strikte handhaving van de naleving van het verbod afvalstoffen te verbranden en vuur te stoken.

Thema Leefbaarheid

- Bevorderen van een schone leefomgeving voor de burgers door alert reageren op meldingen, observeren, inventariseren en waar mogelijk ingrijpen bij afvaldumpingen, zwerfafval, loslopende honden en hondenuitwerpselen.
- Tegengaan van overlast en hinder in de woonomgeving als bedoeld in de daarop van toepassing zijnde regels in de APV door alert reageren op meldingen, observeren, inventariseren en waar mogelijk ingrijpen bij overlast en hinder door:
 - evenementen en festiviteiten;
 - geluidhinder;
 - verwaarlozing en verontreiniging van erven en terreinen;
 - rookoverlast.

Thema Uitvoeringskwaliteit diensten en producten

Dit thema heeft betrekking op het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van producten, opdat zij voldoen aan juridische doelen en bijdragen aan de omgevingsdoelen. Wanneer het gaat om toezicht en handhaving in de openbare ruimte, stelt de gemeente de doelstelling: Zichtbaarheid van en bewustwording met betrekking tot handhavend optreden door regelmatig optreden van toezichthouders op locatie; indien nodig wordt de overtreder aangeschreven.

⁶ Gemeente Cranendonck, Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, 1 december 2018.

Thema Financiën

Inzicht in de kosten van (de op basis van de gestelde doelen uit te voeren activiteiten met betrekking tot) vergunningverlening, toezicht en handhaving door het inzichtelijk maken van de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen voor de op basis van de gestelde doelen uit te voeren activiteiten; doelen en activiteiten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op een overzichtelijke wijze opnemen in de (programma)begroting en waar nodig budget aanvragen/bijstellen.

Bevinding

- De (strategische) doelen en uitgangspunten zijn niet concreet geformuleerd. Daardoor is er geen meetlat voor de bijbehorende indicatoren die het doelbereik dienen te bepalen.

2.3 Beleidsmatige prioritering

Vanwege onvoldoende personeel en financiële middelen is het noodzakelijk dat de gemeente een verantwoorde prioritering aanbrengt in de vergunning-, toezicht- en handhavingstaken en -doelen: welke taken krijgen voorrang op andere. Dat doet de gemeente iedere bestuursperiode van vier jaar aan de hand van een prioriteringssysteem (risicoanalyse) per thema waarbinnen toezicht en handhaving een rol speelt. Via dit systeem worden de negatieve effecten van en kans op overtreding van de regelgeving in beeld gebracht. Vervolgens prioriteert de gemeente op grond van de beschermde belangen in combinatie met de overtredingskansen. Jaarlijks vertaalt de gemeente de prioritering in een uitvoeringsprogramma waarin de gemeente ook bepaalt hoe zij de aanwezige capaciteit binnen de gemeente inzet. Bij de jaarlijkse evaluatie van beleid en uitvoering(sprogramma) controleert de gemeente of de prioritering bijgesteld dient te worden aan de hand van bijvoorbeeld toegenomen overtredingen en/of een groter effect dan verwacht op een bepaald thema. Ook de politieke context en maatschappelijke ontwikkelingen spelen daarbij een rol.⁷

Ten behoeve van de monitoring van de (gerealiseerde) doelen geeft de gemeente in bijlage 3 van het uitvoeringsbeleid per doel aan welke indicator zij hanteert om te bepalen of het doel wordt bereikt en welke gegevens nodig zijn om de indicator te bepalen.

Op dit moment is de gemeente bezig met het bijstellen van de prioritering. Onder meer de handhavingsjuristen zijn van mening dat er anders geprioriteerd dient te worden op bepaalde aspecten. Zij leveren input aan de burgemeester en het college zodat deze samen met de gemeenteraad de nieuwe beleidsmatige prioritering in VTH-taken kunnen vaststellen voor de periode 2024-2027.

Bevindingen

- De gemeente maakt een (zo veel als mogelijk, geobjectiveerde) prioritering inzake de uitvoering van toezicht en handhaving; rekening houdend met financiële capaciteit, maatschappelijke en politieke context. Daaraan ligt een probleem-/risicoanalyse ten grondslag.
- De huidige prioritering 2020-2023 is niet meer actueel. De gemeente werkt aan een nieuwe beleidsmatige prioritering VTH voor de periode 2024-2027.

⁷ Gemeente Cranendonck, Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023.

3. Uitvoering, doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering, effecten en doelmatigheid van toezicht en handhaving. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de kwaliteitscriteria voor de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken, de eventuele afwijking van beleidsregels uit het uitvoeringsbeleid en de rechtmatigheid van de uitvoering door specifiek te kijken naar (mogelijk) ongelijke behandeling bij uitvoering van toezicht en handhaving.

3.1 Context

3.1.1 *Risicoprofiel Cranendonck*

De gemeente Cranendonck heeft een hoog risicoprofiel. Met name de geografische ligging van de gemeente speelt hierin een rol: de gemeente kent een uitgebreide infrastructuur als het gaat om snel-, lucht-, spoor- en waterwegen (de gemeente ligt bijvoorbeeld aan de A2, heeft een haven en een vliegveld). Daarnaast beschikt de gemeente over een groot azc, kent het een groot buitengebied en grenst de gemeente aan België. Enkele van die factoren maken de gemeente aantrekkelijk voor (ondermijnende) criminaliteit. In Cranendonck komen meer drugsdelicten en meer winkeldiefstal voor dan in gemeenten van vergelijkbare omvang (zie bijlage 4).

3.1.2 *Coronacrisis*

In 2020 en 2021 hield de gemeente zich veelal bezig met het toezicht op de coronamaatregelen. Tijdens de coronacrisis moest de gemeente keuzes maken. Er was meer capaciteit nodig voor de inzet op de coronamaatregelen. Hier stond tegenover dat de horeca gesloten was waardoor de gemeente geen capaciteit hoefde te besteden aan horeca of evenementen. Daardoor verliep de uitvoering van VTH-taken tijdens de coronacrisis met de huidige capaciteit alsnog goed en zijn alle controles met betrekking tot de leefomgeving conform planning uitgevoerd. Sommige thema's kregen meer en andere thema's kregen minder aandacht. Een voorbeeld is dat de adrescontroles een lagere prioriteit kregen, omdat er minder personen bij elkaar op bezoek mochten komen door de coronamaatregelen. Afwijkingen van de prioritering in het uitvoeringsbeleid of het uitvoeringsprogramma verklaart de gemeente in haar jaarverslagen.

Vanaf het moment dat evenementen weer toegestaan waren en de horeca open mocht, was er een toename van de vraag naar boa's die bij evenementen en horeca toezichthouden en handhaven. Ook steeg het aantal meldingen over geluidsoverlast duidelijk vergeleken met voor de coronacrisis. De verwachting was dat in 2022 vrijwel geen coronamaatregelen zouden gelden maar er wel weer meer evenementen zouden plaatsvinden ten opzichte van 2020 en 2021. Hiervoor werd de benodigde capaciteit ingezet vanuit Toezicht (en Handhaving). Ook was de verwachting dat door de coronacrisis en alle gevolgen die daaruit voortvloeien meer/sneller irritaties zouden ontstaan waardoor men meer klachten, meldingen en handhavingsverzoeken indiende hetgeen ook voor een toename van controles door Toezicht en Handhaving zou zorgen in 2022.⁸

⁸ Gemeente Cranendonck, Omgevingsuitvoeringsprogramma VTH 2022.

3.2 Effecten en doelbereik: algemeen

Toezicht op en de handhaving van de regels op het gebied van de leefomgeving en de openbare ruimte hebben een hoge prioriteit. Inwoners verwachten op dit gebied een actieve rol van de gemeente. De controles 'op straat' zijn van groot belang om de leefbaarheid en de veiligheid binnen een gemeente goed te houden. Toezicht vindt met name buiten plaats. Dit om ter plaatse de situatie te bekijken, om ambtshalve constatering te kunnen doen en het signaal af te geven richting inwoners dat er toezicht gehouden wordt in de gehele gemeente.



Figuur 1: boa's in Cranendonck aan het werk.

Inwoners melden bij de gemeente als zij iets constateren dat naar hun mening niet door de beugel kan. In beleidsdocumenten komt naar voren dat kenmerkend voor de gemeente Cranendonck is dat er relatief veel wordt geklaagd. De indruk bestaat dat de gemeente al snel als middel wordt ingezet. Gelet op de Landelijke Handhavingsstrategie worden klachten niet opgepakt, tenzij een sterk vermoeden bestaat dat het niet oppakken ervan leidt tot het indienen van een formeel handhavingsverzoek. De toezichthouder gaat in die gevallen een gesprek aan met de klager en de vermeend overtreder en probeert door middel van informele afspraken (en mogelijk buurtbemiddeling) de situatie te bedaren.⁹ Voor klachten op het gebied van leefomgeving/openbare ruimte geldt over het algemeen dat de boa of toezichthouder een afweging maakt of directe actie of een controle noodzakelijk is. Hierbij

hanteert de gemeente de prioritering zoals opgenomen in het uitvoeringsbeleid waardoor onderwerpen met een 'hoge prioriteit', indien mogelijk, (met voorrang) worden opgepakt. De inzet van preventieve instrumenten heeft de voorkeur boven repressieve instrumenten. De gemeente hanteert dan ook als uitgangspunt: het voorkomen van repressieve handhaving en het bevorderen van (spontane) naleving van de regels. Repressief handhaven vindt enkel plaats wanneer dat (in bepaalde gevallen) noodzakelijk blijkt.¹⁰

De afgelopen jaren heeft de gemeente twee boa's beschikbaar vanuit Handhavingssupport voor met name het toezicht rondom het azc en op de coronamaatregelen. In 2021 is er ook één toezichthouder beëdigd die vanaf dat moment bevoegd was om als boa op te treden. De boa's van de gemeente Cranendonck geven aan welke signalen zij



Figuur 2: dienstauto Handhaving speelveldje.

⁹ Zie bijvoorbeeld: Gemeente Cranendonck, Omgevingsuitvoeringsprogramma 2021 en Omgevingsuitvoeringsprogramma 2022.

¹⁰ Gemeente Cranendonck, Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023.

tegengekomen en wat hen opvalt. De functionarissen van de gemeente nemen deze signalen mee in hun overleg met ketenpartners.

Jaarverslagen

De gemeente monitort de geplande en gerealiseerde doelen mede aan de hand van de uitgevoerde controles en het aantal overtredingen, en legt dit vast in jaarverslagen.¹¹

Objectieve versus subjectieve veiligheid

Uit meerdere (beleids)documenten blijkt dat de gemeente oog heeft voor het gevoel van veiligheid (subjectieve veiligheid). Een van de doelen uit het uitvoeringsbeleid is het verbeteren van “het gevoel van” veiligheid. De gemeente heeft een inwonerscontactpersoon aangesteld die in gesprek gaat met inwoners om hun veiligheidsgevoel boven tafel te krijgen. Ook tijdens de interviews met betrokkenen komt het veiligheidsgevoel als thema naar voren. Zo zou het gevoel van veiligheid met betrekking tot het azc eerder zijn afgenomen waardoor de vraag naar toezicht en handhaving toenam; de gemeente speelt daarop in door boa’s zichtbaar in te zetten rondom het azc. Tegelijkertijd is er geen (evenredige) stijging terug te zien in cijfers van bijvoorbeeld meldingen en/of aangiften (objectieve veiligheid) omdat de aangiftebereidheid lager zou zijn geworden. Ook geven gesprekspartners aan dat sociale media invloed heeft op de subjectieve veiligheid van inwoners omdat het kwesbaarder kan uitmeten en het voor inwoners makkelijker is om mee te praten. Mede daarom is het lastig inschatten of een bepaalde kwestie echt leeft of dat het vooral gaat om ‘meepraten’. De gemeente heeft dus oog voor het verbeteren van het veiligheidsgevoel. Des te opvallender is het dat de gemeente momenteel vooral uitgaat van cijfermatige doelen (objectieve veiligheid) en de subjectieve veiligheid niet meet aan de hand van een (leefbaarheids)onderzoek bijvoorbeeld.

3.3 Effecten en doelbereik: zes geprioriteerde toezicht- en handhavingstaken

Aan de hand van de zes geprioriteerde toezicht- en handhavingstaken gaat deze paragraaf in op de uitvoering en effecten. De zes taken hebben met name betrekking op de doelen omtrent de thema’s “Leefbaarheid” en “Veiligheid” (zie par. 2.2).

3.3.1 Toezicht op afval en vuilnis (incl. dumpingen)

Een locatie waar regelmatig afval wordt gedumpt is het natuurgebied De Hoort. Bij meldingen en/of verzoeken tot handhaving met betrekking tot afvaldumping, vuilnis en/of hondenpoep is het voor de gemeente vaak lastig te achterhalen van wie het afkomstig is en wie de overtreder is, terwijl dat juist essentieel is om te kunnen handhaven. Dit is enkel te achterhalen door aanwezigheid van camerabeelden, constatering op heterdaad en/of contactgegevens in het afval (denk aan post). Mocht een overtreder bekend zijn, heeft het de voorkeur om de toezichthouders eerst in gesprek te laten gaan met



Figuur 3: Afvaldumping aan de Bergbosweg in Budel.

¹¹ Van het jaar 2020 zijn niet alle cijfers beschikbaar wegens personeelwisselingen en de overgang naar een nieuw systeem. De gemeente verwijst daarom naar de jaarverslagen.

deze persoon. Zij kunnen dan een mondelinge waarschuwing geven waarvan zij een rapportage opstellen. Bij een tweede constatering bestaat de mogelijkheid een handhavingstraject te starten. Dit bestaat uit een schriftelijke waarschuwing, een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Ter illustratie: In 2021 troffen medewerkers van de Buitendienst een berg afval aan in het buitengebied met daartussen de persoonsgegevens (het adres en het telefoonnummer) van de overtreder. De toezichthouders van de gemeente Cranendonck gingen daarop in gesprek met de overtreder en gaven mondeling een waarschuwing af (waarschuwingsgesprek).

Ook uit een casus van 2022 blijkt dat de toezichthouders dergelijke meldingen over het algemeen mondeling aanvielen en waar mogelijk afhandelen. In die zaak bleek ook de bewijslast lastig. Deze voorbeelden laten zien dat repressief handhaven niet het doel is, maar het beëindigen van de overtreding. De gemeente hanteert het uitgangspunt dat repressief handhaven enkel plaatsvindt wanneer dat noodzakelijk blijkt.

3.3.2 Toezicht op verbranden van afvalstoffen/stoken van vuur

In de periode 2020-2022 kwamen tientallen meldingen en/of verzoeken tot handhaving bij de gemeente met betrekking tot het verbranden van afvalstoffen en/of het stoken van vuur. In onderstaand monitoringsoverzicht is zichtbaar dat er bij de controles 14 overtredingen zijn

geconstateerd. De gemeente verwacht met name gedurende de winterperiode meer klachten omtrent stookoverlast. Meer mensen hebben houtkachels aangeschaft vanwege de hoge energieprijzen. Handhaving op dergelijke klachten is relatief lastig. In 2021 hebben de toezichthouders van de gemeente Cranendonck een actiedag uitgevoerd in een wijk in Maarheeze naar aanleiding van enkele klachten met

betrekking tot stookoverlast. De toezichthouders zijn met verschillende bewoners in gesprek gegaan om het probleem kenbaar te maken en hebben een poster afgegeven met tips om overlast zoveel als mogelijk te beperken. Ook verwijst de gemeente altijd naar www.stookwijzer.nu waarop te zien is of het op dat moment verstandig is om hout te stoken. Dit gaat met name over het stoken van vuur buiten. Indien er zoals verwacht meer klachten/meldingen inkomen, voert de gemeente mogelijk opnieuw dergelijke acties uit in wijken waar veel overlast wordt ervaren.



Figuur 4: Voorlichtingsafbeelding "Wanneer kan de houtkachel aan?"

Ter illustratie een deel van het monitoringsoverzicht op het vlak van thema Veiligheid:

Wat willen we bereiken?	Indicator	Gegevens 2020	Gegevens 2021	Gegevens 2022
1.7 Tegengaan van brandgevaar (zowel in de woonomgeving als in de natuur).	Aantal controles naar overtreding van het verbod afvalstoffen te verbranden en/of vuur te stoken,	5	4	5

	waarbij een overtreding is geconstateerd.			
--	---	--	--	--

In totaal zijn er in de periode 2020-2022 zo'n 25 controles uitgevoerd, waarbij 14 overtredingen werden geconstateerd. Wat deze cijfers vertellen over het doelbereik van het "tegengaan van brandgevaar in de woonomgeving en de natuur" is niet duidelijk. De duiding ontbreekt.

3.3.3 Toezicht op ondermijnende criminaliteit

Ondermijnende criminaliteit is geen eenduidig begrip en kent vele vormen (zie figuur 5). In haar Omgevingsuitvoeringsprogramma 2022 beschrijft de gemeente ondermijning als "De vermenging van de onder- en bovenwereld". Voor signalen van ondermijnende criminaliteit is de gemeente voornamelijk afhankelijk van Misdaad Melden Anoniem-Meldingen (MMA). Cranendonck is sinds 2021 aangesloten bij het meldpunt MMA. Deze meldingen vormen een belangrijk middel in de gezamenlijke aanpak van (ondermijnende) criminaliteit. Aansluiting bij MMA draagt bij aan een betere informatiepositie van gemeenten en helpt in de integrale samenwerking met ketenpartners.



Figuur 5: Ondermijnende criminaliteit in Nederland

Ter illustratie een deel van het monitoringsoverzicht op het vlak van het thema Veiligheid:

Wat willen we bereiken?	Indicator	Gegevens 2020	Gegevens 2021	Gegevens 2022
1.6 Bevorderen van (het gevoel van) veiligheid bij de inwoners.	Aantal verrichte controles naar ondermijnende criminaliteit of drugsgelateerde situaties waarbij een overtreding is geconstateerd.*	14	7	2

**Ook alle locaties waar een controle wordt uitgevoerd met betrekking tot de actieweken van het DIT. Daarnaast worden bij een handhavingstraject op grond van de Opiumwet meerdere controles/bezoeken uitgevoerd door de toezichthouders, namelijk een constatering van de overtreding, de sluiting en de opening van de woning/pand. Ook wordt tussentijds gecontroleerd op de verzegeling van het pand.*

In totaal vonden er in de periode 2020-2022 zo'n 23 controles plaats waarbij een overtreding werd geconstateerd. In 2020 waren dat er veel meer dan in 2022. Op het eerste oog lijkt dat positief. Tegelijkertijd roepen deze cijfers vragen op: hoe veel controles werden er jaarlijks in totaal uitgevoerd; waren dat er minder of meer; vonden er ook controles plaats waarbij geen overtreding werd geconstateerd. Is dit een daadwerkelijke verbetering of krijgt men minder de vinger achter ondermijnende criminaliteit? De duiding bij deze cijfers ontbreekt (zie ook par. 4.2).

Betrokkenen geven aan dat het effect van de aanpak van ondermijnende criminaliteit lastig te achterhalen is, omdat ondermijnende criminaliteit niet altijd zichtbaar is. De gemeente probeert het zo veel als mogelijk boven tafel te krijgen en aan te pakken. Zo legt de gemeente contact met verschillende partijen en wisselt ze zoveel mogelijk informatie uit om krachten te kunnen bundelen.

Een knelpunt in de aanpak is informatie uitwisseling. Zo vormt privacywetgeving soms een beperking voor het delen van (zinvolle) informatie zoals informatie uit politiesystemen met andere partijen, hetgeen de aanpak bemoeilijkt.

Samenwerking en afstemming met de politie

Wanneer er mogelijk strafrechtelijke handhaving aan de orde is, zoals binnen de acties van het DIT of naar aanleiding van MMA-meldingen, stemt de gemeente dat af met onder meer de politie. Dat gebeurt in een tweewekelijks overleg van Handhaving en Politie en het tweewekelijks overleg Veiligheid. Ook (de overlast rondom) het azc is regelmatig onderwerp van gesprek tussen gemeente en politie (zie ook par. 3.3.6).

Dommelstroom Interventie Team (DIT)

Op 1 juli 2020 is het Dommelstroom Interventie Team (DIT) gestart: een samenwerkingsverband tussen gemeenten en verschillende ketenpartners (integraal team) voor de aanpak van complexe handhavingsproblematiek.¹² De gemeente Cranendonck sluit zich daar ook bij aan. Door krachten te bundelen heeft de gemeente meer aandacht en menskracht om gerichte acties te organiseren waar de gemeente zelf te klein voor is.

Het DIT organiseert ieder jaar vier actieweken. In 2021 bezocht de gemeente Cranendonck in samenwerking met het DIT een viertal adressen. Eén van de geplande actieweken kon vanwege de coronacrisis niet plaatsvinden. Bij de controles focust het DIT op verschillende relevante thematiek. In Cranendonck kwam thematiek naar voren zoals het buitengebied, drugs (zowel hard- als softdrugs), arbeidsmigranten en witwassen. In 2022 kwamen de volgende thema's aan de orde:

¹² Onderdeel van het DIT zijn: de zes Dommelstroom-gemeenten (Cranendonck, Valkenswaard, Heeze-Leende, Geldrop-Mierlo, Nuenen en Son en Breugel); hun samenwerkingsverbanden: het A2-samenwerkingsverband en de Dienst Dommelvallei; de Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant; de Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost; het Basisteam Dommelstroom van de Politie Oost-Brabant; en Atlant De Peel/Senzer, die sociale recherche-taken uitvoert binnen de gemeente GeldropMierlo, door middel van de organisatie Senzer.

loodsen in het buitengebied, bewoning arbeidsmigranten / arbeidsuitbuiting, bedrijventerreinen en garageboxen en recidive locaties Damocles (drugsgelateerde criminaliteit).

In maart 2022 vond een DIT actieweek plaats in het kader van het buitengebied, genaamd 'Project Stuwdam', waarbij de gemeente Cranendonck samen met de politie tientallen adressen met loodsen in het buitengebied bezocht. Er vonden gesprekken plaats met de eigenaren om hen alert te maken op het feit dat criminelen steeds vaker eigenaren van loodsen in het buitengebied benaderen om hun (ondermijnende) activiteiten uit te oefenen. Daarnaast zijn de loodsen ook gecontroleerd op eventuele strijdige activiteiten.

Tijdens een andere actiedag in 2022 trof het DIT bij twee van de drie locaties die het bezocht, arbeidsmigranten aan. In beide gevallen was er sprake van bewoning in strijd met het bestemmingsplan. In een van de twee gevallen verbleven de arbeidsmigranten in zorgelijke omstandigheden. Ook op een andere locatie die op een ander moment bezocht is, werden arbeidsmigranten aangetroffen in zorgelijke omstandigheden en was er sprake van illegale bewoning op grond van het bestemmingsplan. In eerder genoemde gevallen is een handhavingstraject gestart waarbij een last onder dwangsom is opgelegd. De gemeente Cranendonck nam geen deel aan de actieweek bedrijventerreinen van het DIT. De wens bestaat om controles op de aanwezige bedrijventerreinen in de toekomst projectmatig te pakken. De actieweek inzake garageboxen vond in december 2022 plaats. Daarbij bezocht en controleerde de gemeente in samenwerking met het DIT circa 80 particuliere garageboxen. Vanwege het grote aantal te controleren garageboxen werden er geen recidive Damocles panden bezocht. In drie garageboxen werden hennep gerelateerde voorwerpen aangetroffen. Twee daarvan zijn ontruimd en de politie pakte deze drie gevallen/casussen strafrechtelijk op. Vanwege (ziekte-)verlof bij de politie heeft de gemeente geen bestuurlijke rapportage ontvangen en geen bestuurlijke maatregelen genomen (sluiting van de garageboxen) vanwege het tijdsverloop.

In de afgelopen periode zijn enkele handhavingstrajecten gestart in het kader van de Opiumwet, illegale bewoning van arbeidsmigranten en brandveiligheid naar aanleiding van de actieweken in het kader van ondermijnende criminaliteit (zie bijlage 3). Gelet op de coronacrisis en de beperkte capaciteit, lukte het de gemeente niet om ieder jaar alle DIT-controles uit te voeren. Dat heeft mede te maken met de capaciteit rondom de juridische afhandeling van een actieweek. De gemeente is momenteel bezig met het uitbreiden van haar capaciteit en streeft naar deelname aan alle DIT-actieweken in 2023.

Waterbed-effect

Door de samenwerking tussen de verschillende gemeenten in het DIT wordt geprobeerd om een waterbed-effect te voorkomen. Zo organiseert het DIT themadagen en stemmen de gemeenten acties af. Ook worden bepaalde thema's regionaal aangepakt om te voorkomen dat een probleem verschuift.

3.3.4 Toezicht op arbeidsmigranten

De bewoning van arbeidsmigranten is landelijk een actueel onderwerp. Het komt vaak voor dat arbeidsmigranten illegaal op een locatie verblijven (in strijd met het bestemmingsplan / zonder vergunning). Ook verblijven arbeidsmigranten regelmatig in zorgelijke omstandigheden. De

gemeente Cranendonck besteed veel aandacht aan het onderwerp 'arbeidsmigranten' door controle op verschillende locaties.

In 2021 stelde het college/de raad het beleid Flexwonen en huisvesting arbeidsmigranten vast.¹³ De nadruk ligt op de huisvesting van arbeidsmigranten, omdat het van belang is dat deze personen veilig en legaal worden gehuisvest. In het beleid zijn enkele uitgangspunten geformuleerd voor het huisvesten van arbeidsmigranten. De gemeente maakt onderscheid tussen kleinschalige huisvesting van arbeidsmigranten en grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten.

3.3.5 Toezicht op drugsgelateerde onderwerpen

In de periode 2020-2022 sloot de burgemeester meerdere woningen en/of lokalen op grond van artikel 13b Opiumwet (ook wel: Wet Damocles) en de beleidsregel voor de bestuurlijke handhaving van artikel 13b Opiumwet 2020. Onderstaand een overzicht van het aantal Damocles-sluitingen. In 2020 is een flinke stijging te zien. Dit had onder andere te maken met een inval op het woonwagenkamp in Maarheeze. In de overige jaren spreekt de gemeente van een gemiddeld aantal sluitingen.



Figuur 6: Woningsluiting op grond van de Wet

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Woning	5	2	2	2	10	5	2
Lokaal	1	1	1	1	1	1	0
Coffeeshop	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	6	3	3	3	11	6	2

2016: vijfmaal softdrugs, eenmaal harddrugs / drie locaties binnen de bebouwde kom, drie locaties buiten de bebouwde kom

2017: driemaal softdrugs / twee locaties binnen de bebouwde kom, een locatie buiten de bebouwde kom

2018: tweemaal softdrugs, eenmaal harddrugs / een locatie binnen de bebouwde kom, twee locaties buiten de bebouwde kom

2019: tweemaal softdrugs, eenmaal harddrugs / twee locaties binnen de bebouwde kom, een locatie buiten de bebouwde kom

2020: achtmaal softdrugs, driemaal harddrugs / negen locaties binnen de bebouwde kom, twee locaties buiten de bebouwde kom

2021: zesmaal softdrugs / zesmaal binnen de bebouwde kom

2022: eenmaal softdrugs, eenmaal harddrugs / tweemaal binnen de bebouwde kom

De meeste signalen over drugsgelateerde onderwerpen (zoals een hennepkwekerij dan wel een drugslab) zijn afkomstig van de Meld Misdaad Anoniem meldingen (hierna: MMA-meldingen). Indien er voldoende signalen zijn en er sprake is van een redelijk vermoeden dat er sprake is van een dergelijke overtreding voert de politie een controle uit. Soms zijn de toezichthouders van de gemeente Cranendonck daar ook bij aanwezig.

¹³ Gemeente Cranendonck, Flexwonen en huisvesting arbeidsmigranten Cranendonck, 29 december 2021.

Bevindingen

- De boa's beschikken over discretionaire ruimte en vrijheid in het vaststellen van hun planning (mede aan de hand van meldingen). Uitgangspunt bij toezicht en handhaving is preventie boven repressie.
- De boa's hebben een signalerende functie, ook op het vlak van ondermijning.
- In de periode 2020-2022 werd toezicht en handhaving anders vormgegeven als gevolg van de coronacrisis en de (te handhaven) coronamaatregelen.
- De gemeente gaat vooral uit van objectieve veiligheid (aan de hand van cijfers). Die cijfers hebben duiding nodig. De gemeente meet de subjectieve veiligheid momenteel niet.
- Het effect van toezicht en handhaving verschilt per thema. De afgelopen jaren is er verbetering te zien volgens gesprekspartners.
- Cranendonck kent enkele hotspots van overlast. Het waterbed-effect is niet binnen de gemeente aangetoond. Er is wel een signaal van verplaatsing naar andere steden. Door de samenwerking in onder meer het DIT proberen gemeenten een waterbed-effect (van ondermijnende criminaliteit) te voorkomen.
- Beperkte informatie-uitwisseling (door privacywetgeving) blijkt soms een knelpunt in de aanpak.
- De gemeente Cranendonck kan (nog) niet deelnemen aan alle DIT-actieweken. Dat heeft mede te maken met (beperkte capaciteit voor) de juridische afhandeling na deelname aan een actieweek.

3.3.6 Toezicht (en handhaving) rond het azc Budel

Het COA vangt sinds mei 2014 op het terrein van de voormalige Nassau-Dietzkerne in Budel maximaal 1500 asielzoekers op. Op dit moment is deze opvanglocatie (in de volksmond ook wel bekend als 'azc'), na de opvang in Ter Apel, de grootste van Nederland. Op 17 mei 2016 heeft de gemeenteraad ingestemd met een scenario dat een verblijfsduur van 10 jaar met 1500 asielzoekers garandeert.

Toezicht en handhaving op en rond de het azc was de afgelopen jaren – en is nog steeds – een actueel onderwerp en verscheen veelvuldig in het nieuws. De overlast wordt vooral veroorzaakt buiten het azc-terrein. Naar eigen zeggen zet de gemeente alle instrumenten in die zij heeft om overlast aan te pakken of veiligheid te kunnen garanderen. De instrumenten hebben betrekking op het gevolg van overlast of incidenten, zoals gebiedsverboden. Ook de politie pakt een groot aantal overtredingen/misdrijven op. Op het azc-terrein houdt het COA zelf toezicht, soms met hulp van de politie.

Naar verluidt betreft het een kleine groep van circa 25 personen die veel overlast veroorzaakt. De inwoners van het azc mogen gaan en staan waar zij willen.

De gemeente Cranendonck zet boa's in die toezicht houden rondom het azc en op plekken waar men overlast ervaart door asielzoekers. Het gaat om overlast bij supermarkten



Figuur 7: COA-toegangsbord bij Azc Cranendonck

(vanwege diefstal), het station (denk aan zwatrijden of fietsendiefstal) en het illegaal verblijven in de bossen. In 2021 zette het COA straatcoaches in om de overlast met name in het winkelcentrum van Maarheeze en het gebied rondom het station zoveel als mogelijk te voorkomen. Daarnaast zet de gemeente Cranendonck vanaf 2 juni 2021 een steward in op het NS-station in Maarheeze. Het doel hiervan is om het gevoel van veiligheid op het perron en op de parkeerplaats te vergroten.¹⁴

De boa's hebben het idee dat het toezicht rondom het azc effect heeft. Zij merken dat de overlast is verminderd, dat het rustiger is en dat azc'ers alerter zijn wanneer zij de boa's zien rondlopen rondom het azc en in de wijken van de gemeente. Zodoende heeft het toezicht een preventieve werking.

Veiligheidsrisicogebied, noodverordening en preventief fouilleren

Bij een verstoring van de openbare orde door wapens, of bij ernstige vrees voor het ontstaan van een dergelijke situatie, is de burgemeester (bij verordening vastgesteld door de gemeenteraad) bevoegd een zogeheten 'veiligheidsrisicogebied' aan te wijzen. Dit gebeurt in overleg met de officier van justitie, die na de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied, het bevel tot preventief fouilleren geeft. Hierdoor krijgt de politie de bevoegdheid om in dit gebied - zonder enige vorm van verdenking van een strafbaar feit - personen, bagage en/of voertuigen te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens.¹⁵

In 2022 nam de burgemeester (voor de gemeente) uitzonderlijke stappen door aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied en het vaststellen van een noodverordening in verband met verboden voorwerpen in de vorm van wapens. De frequentie en de aard van de incidenten hebben ertoe geleid dat de burgemeester, na overleg met de driehoek (het Openbaar Ministerie en de politie), bepaalde gebieden binnen de gemeente aanwees als veiligheidsrisicogebied. Tijdens deze overleggen is er discussie geweest over de noodzaak van het nemen van een dergelijke vergaande maatregel (subsidiariteit) en hoe willekeur voorkomen diende te worden. Preventief fouilleren is een zwaar middel dat de vrijheidsrechten en privacy van burgers inperkt. Uitgangspunt is doorgaans dan ook dat fouilleeracties aselectief plaatsvinden. Hoe hieraan in de praktijk invulling wordt gegeven, verschilt per gemeente.

Inwoners hadden vragen over de gekozen omvang van het aangewezen gebied. De maatregel geldt voor iedereen; er kan geen sprake zijn van willekeur bij het toepassen van de bevoegdheid.¹⁶ Het OM heeft dat duidelijk toegelicht binnen de driehoek, aldus de burgemeester. Mede daarom had het aanwijzen van een kleiner gebied sterk de voorkeur en werden enkel de aanloopstraat naar het centrum en het station aangemerkt als veiligheidsrisicogebieden. Bij het maken van deze keuze stond de veiligheid van de inwoners voorop. De gebieden die werden aangewezen als veiligheidsrisicogebied zijn zogenoemde 'hotspots' voor azc'ers bij wie het risico tot gewelddadig gedrag hoog is. Het ging om in ieder geval één groep azc'ers die zich nergens meer iets van aantrok, zo vertellen betrokkenen. Het effect van de maatregel op de samenleving is mede van belang; zo gaf het een signaal af van: "tot hier en niet verder".

¹⁴ Gemeente Cranendonck, Omgevingsuitvoeringsprogramma 2022.

¹⁵ Artikel 151b Gemeentewet en artikelen 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet wapens en munitie.

¹⁶ Het verbod van willekeur (détournement de pouvoir) dat is opgenomen in artikel 3:3 Awb, verbiedt de overheid om de bevoegdheid tot het nemen van een besluit voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Het (strafrechtelijke) doel van preventief fouilleren is het in beslag nemen van zo veel mogelijk wapens.

De meeste inwoners reageerden positief op de maatregel omdat er meer toezicht kon plaatsvinden binnen de aangewezen gebieden. De burgemeester vertelt dat het zorgde voor een groter veiligheidsgevoel onder inwoners.

Bevindingen

- Naar verluidt gaat het om een kleine groep van circa 25 personen, woonachtig in het azc, die overlast veroorzaken.
- De gemeente zet naar eigen zeggen ieder beschikbaar instrument in om de overlast van asielzoekers te beperken.
- Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en het bijkomende preventief fouilleren is een zwaar middel dat de rechten van burgers inperkt. In Cranendonck bevorderde de inzet van deze maatregel het veiligheidsgevoel van inwoners.

3.4 (On)gelijke behandeling

Enerzijds onderzoeken we de doeltreffendheid van de uitvoering. Anderzijds zijn we benieuwd naar de rechtmatigheid van de uitvoering en meer specifiek de eventuele ongelijke behandeling van inwoners; meer specifiek asielzoekers. Het thema (institutioneel) racisme en discriminatie bij toezicht en handhaving is zeer actueel.¹⁷ Daarbij komt dat er in Cranendonck veel aandacht is voor het azc in Budel.¹⁸ Mede vanwege de afhankelijke, kwetsbare situatie waarin asielzoekers zich bevinden, is extra alertheid op dit thema vereist. We zijn dan ook benieuwd of de gemeente daar aandacht voor heeft. Op wat voor wijze gebeurt dat en wat zijn mogelijke (waarborgen tegen) risico's?

Institutioneel racisme kan gedefinieerd worden als: beleid en geschreven en ongeschreven regels van instituten of organisaties die leiden tot ongelijke behandeling op basis van afkomst, etniciteit of religie.¹⁹ Het betreft dus structurele vormen van ongelijke behandeling, ingebed in instituten door bewuste en onbewuste stereotypen en vooroordelen. Daarom hebben we gekeken naar zowel de institutionele context als de uitoefening van toezicht en handhaving.

Discriminatie kan gedefinieerd worden als: het maken van onderscheid tussen mensen op grond van niet relevante kenmerken. Anders geformuleerd: discriminatie is het ongelijk behandelen van mensen op basis van kenmerken die er niet toe doen. Hierbij kunt u denken aan de volgende kenmerken: godsdienst, levensovertuiging, politieke overtuiging, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte, leeftijd.

Organisatorische waarborgen (beleid, regels en procedures)

Organisatorische waarborgen begrenzen de invloed van vooroordelen. Denk aan werkinstructies, een bejegeningprotocol met daarin aandacht voor het omgaan met culturele verschillen, meldingsgerichtheid, opleiding et cetera. Ook een goed functionerende klachtenprocedure is onderdeel van eerlijke processen en kan een waarborg zijn tegen institutioneel racisme. Het biedt de

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Eerste aanwijzingen voor institutioneel racisme bij toezicht en handhaving door boa's (28 februari 2022). En: Profileren van burgers tijdens wapencontroles in Amsterdam.

¹⁸ Formeel een asielzoekerscentrum (azc), procesopvanglocatie (pol), centrale ontvangstlocatie (col) en verscherpt toezicht.

¹⁹ Bureau Omlo, Institutioneel racisme bij de gemeente Utrecht?, januari 2022.

organisatie inzicht in wat er fout gaat en waar kansen voor verbetering liggen. Verder is bewustwording binnen de organisatie en bij professionals over hoe stereotypen door (kunnen) werken in gedrag van belang bij het aanpakken van mogelijke discriminatie/institutioneel racisme.

Enkele zaken die tijdens het onderzoek naar voren kwamen:

- De gemeente kent een klachtenprotocol in de vorm van een gezamenlijke klachtenregeling met Heeze-Leende en Valkenswaard.²⁰ Bij klachten en verzoeken om handhaving hanteert de gemeente als uitgangspunt de leidraad van de Nationale Ombudsman.
- Uit zowel de documentatie als de gesprekken volgt dat het beleid, de regels en processen niets benoemen dat betrekking heeft op deze onderwerpen/thema's. De gemeente kent geen (bejegenings)protocollen of richtlijnen waarin er aandacht is voor gelijke behandeling of gerelateerd daaraan (de werking van) stereotypen en vooroordelen.
- De boa's geven aan dat er tijdens hun opleiding aandacht was voor het thema gelijke behandeling. Bij de uitvoering van hun toezicht- en handhavingstaken kijken zij niet naar de achtergrond van personen. Voor hen is het vanzelfsprekend dat zij iedereen gelijk behandelen. Hun uitgangspunt daarbij is dat zij iedereen behandelen zoals zij zelf ook behandeld willen worden. Verder geven zij aan dat het ook van belang is vanwege de beeldvorming, daar boa's een voorbeeldfunctie hebben.
- Ook uit andere gesprekken volgt dat functionarissen van de gemeente Cranendonck gelijke behandeling als vanzelfsprekend zien.
- Een woonbegeleider van het COA die dagelijks nauw in contact staat met de bewoners van het azc gaf aan dat de bewoners van het azc niet zo veel bezig zijn met toezicht en handhaving. Zij zijn bezig met overleven.
- Raadsleden vertellen dat inwoners met een migratieachtergrond zich (meer) bekeken voelen, het idee hebben dat ze in de gaten worden gehouden en vaker worden aangesproken. Daardoor voel(d)en zij zich ongelijk behandeld. Ook kregen raadsleden signalen dat het preventief fouilleren zich beperkte tot inwoners met een niet-westerse etniciteit/migratieachtergrond.

Bevindingen:

- De gemeente heeft geen bejegeningsprotocollen of andere documenten die de invloed van vooroordelen kunnen begrenzen. De organisatorische waarborgen ter voorkoming van ongelijke behandeling kunnen beter.
- Er zijn geen signalen van onrechtmatigheid o.b.v. ontvangen klachten / bezwaren.
- Het onderzoek was niet diepgaand genoeg om institutioneel racisme aan te tonen of uit te sluiten. Wel kregen we signalen van (risico's op) ongelijke behandeling:
- Functionarissen van de gemeente erkennen dat achtergrond geen rol zou moeten spelen; zij zien gelijke behandeling als iets vanzelfsprekends. Aan de ene kant is dat mooi, aan de andere kant is dat risicovol, daar het geen blijk geeft van bewustzijn over de aanwezigheid van stereotypen, vooroordelen en de omgang met (culturele) verschillen.
- In documenten treffen we termen aan als "overlastgevende" asielzoekers en "veiligelanders" die mogelijk onnodig stigmatiserend werken.

²⁰ Verordening gezamenlijke klachtenregeling gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard en de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking A2-gemeenten.

- Er zijn geen (signalen van) klachten over toezicht en handhaving bekend vanuit inwoners van het azc; naar verluidt zijn zij bezig met overleven. Dat toont des te meer aan dat zij zich in een kwetsbare, afhankelijke positie bevinden, dat zij zich mogelijk niet of minder snel laten horen en/of verzetten en alertheid geboden is.
- Raadsleden kregen enkele signalen van inwoners met een migratieachtergrond die zich ongelijk behandeld hebben gevoeld.
- Preventief fouilleren is een zwaar middel dat inherent risicovol is als het gaat om ongelijke behandeling. De gemeente koos er na een afweging voor om het in te zetten. De gemeente plaatste zich daarmee in kwetsbare positie als het gaat om voorkomen van institutioneel racisme/discriminatie.

3.5 Landelijke kwaliteitscriteria en beleidsmatig vastgestelde eisen

In tegenstelling tot de kwaliteitscriteria voor bouwen en ruimtelijke ordening (vanuit de Omgevingswet) zijn er geen (landelijke) kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken in de openbare ruimte waar dit onderzoek zich op richt. Uiteraard dient er sprake te zijn van geschoold personeel dat over de juiste kennis, ervaring, bevoegdheden en certificaten beschikt bij de uitvoering van bepaalde taken en bevoegdheden. De gemeente kijkt daar met name naar bij het werven en aannemen van nieuwe medewerkers. Ook bestaat er alertheid op de geldigheidstermijn van aktes en bevoegdheden; zo heeft een akte van opsporingsbevoegdheid een geldigheid van vijf jaar. Daarnaast dienen boa's bijvoorbeeld EHBO-cursussen te volgen en over kennis met betrekking tot hulpverlening te beschikken.

Bevinding

- De gemeente hanteert persoons- en functiegerichte kwaliteitscriteria (opleiding, certificering) met een andere ordegrrootte dan bij Bouwen en RO het geval is.

3.6 Afwijking van beleidsregels (hardheidsclausule)

Toezicht en Handhaving wijkt soms af van de prioritering in het uitvoeringsbeleid of het uitvoeringsprogramma. Een voorbeeld is dat een melding met prioriteit 2 voorrang krijgt op een melding met prioriteit 1. Indien het gaat om een structurele en gedegen afwijking van de vastgelegde prioritering - waardoor de gemeente de afgesproken prioritering dient te heroverwegen - legt zij een dergelijke afwijking in de vorm van een ambtelijk advies voor aan het college waarna het college een besluit neemt. Waar het gaat om meer structurele afwijkingen hoeven deze niet tot vertraging te leiden, omdat de gemeente snel schakelt met de portefeuillehouder, en het beleidsmatig op een later moment afhandelt. Een voorbeeld hiervan is de keuze om sterk in te zetten op de handhaving van de corona maatregelen en om andere toezicht- en handhavingsthema's zoals horeca- en evenementen op een lager pitje te zetten. Dit staat overigens los van de discretionaire bevoegdheid van de boa's om in te springen op situaties die een direct optreden vergen.

De gemeente registreert de afwijkingen van de VTH-prioritering niet. Mogelijk gaat de gemeente dat in de toekomst doen.

Bevinding

- De gemeente wijkt zo nu en dan af van de VTH-prioritering; van andere beleidsregels (waarschijnlijk) niet.

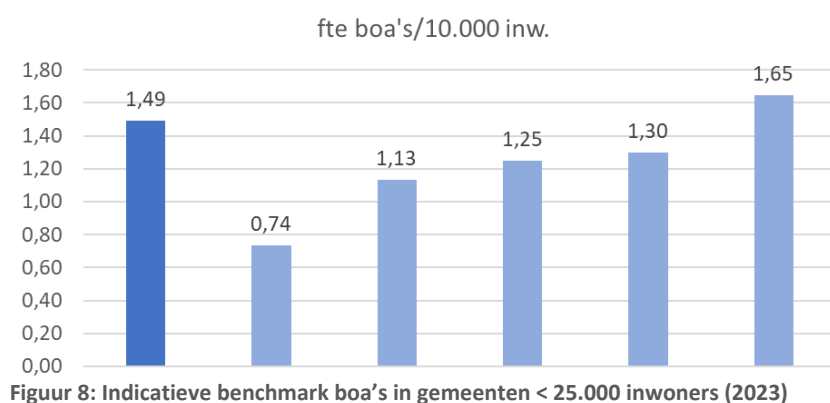
3.7 Doelmatigheid

De gemeente Cranendonck is een afwijkende gemeente door zijn ligging, het azc en andere factoren. Daardoor kan de gemeente moeilijk vergeleken worden met andere gemeenten en is het lastig om te beoordelen hoe de gemeente het doet ten opzichte van andere gemeenten (benchmark). Daar komt bij dat de gemeente, zoals iedere gemeente in Nederland, te maken had met uitzonderlijke omstandigheden ten gevolge van de coronacrisis. Zo legde het toezicht op de coronamaatregelen groot beslag op toezicht en handhaving.

Organisatie en samenwerking

Doelmatigheid hangt ook samen met de inrichting van - en de samenwerking binnen – de organisatie. De capaciteit die nodig is voor de uitvoering van de doelen en taken op het vlak van toezicht en handhaving in de openbare ruimte, is verspreid in de organisatie. Uit het Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023 volgt dat medewerkers in het verleden niet of onvoldoende op de hoogte waren van taken en aanverwante werkzaamheden van collega's, en van relevante ontwikkelingen op aanverwante beleidsterreinen. Dat ging ten koste van doelmatigheid en efficiency. De rol van de VTH-coördinator die halverwege 2020 werd aangesteld, dient daarom bij te dragen aan doelmatigheid van de VTH-organisatie.²¹ Uit de gesprekken blijkt verder dat de onderlinge samenwerking tussen onder meer team VTH en team Veiligheid beter kan. Zij kunnen bijvoorbeeld beter samenwerken om hun behoefte aan beleid en de uitvoering daarvan met elkaar af te stemmen. De gemeente zou inmiddels bezig zijn met een reorganisatie die leidt tot samenvoeging van deze teams. Deze beoogde samenvoeging kan bijdragen aan een betere doelmatigheid.

Verder zoekt de gemeente de samenwerking met ketenpartners zoals de Politie, de Belastingdienst en andere gemeenten: *“Op deze manier kan efficiënter en effectiever toezicht worden gehouden en is de toezichtlast voor burgers en ondernemers lager”*.²² De samenwerking in het DIT en gezamenlijke controles die daaruit voortvloeien is daar een goed voorbeeld van. Gelet op de coronacrisis en de beperkte capaciteit, lukte het de gemeente niet om ieder jaar alle DIT-controles uit te voeren. Ook in



Figuur 8: Indicatieve benchmark boa's in gemeenten < 25.000 inwoners (2023)

²¹ Gemeente Cranendonck, Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023.

²² Gemeente Cranendonck, Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023.

2022, toen de coronamaatregelen minder/geen rol meer speelden, kon de gemeente niet aan alle DIT-acties meedoen, gezien de beperkte capaciteit. In 2023 vond er een uitbreiding van capaciteit plaats en streeft de gemeente naar deelname aan alle DIT-actieweken.

Vanwege een hoger ambitieniveau en verdere professionalisering heeft het college besloten de formatie van het Team VTH uit te breiden van 10 fte in 2020 naar 12,25 fte in 2022.²³ Specifiek kijkend naar toezicht en handhaving is de functie van boa van belang. De gemeente heeft in totaal drie fte aan boa's ter beschikking die bevoegd zijn voor domein 1 (openbare ruimte)²⁴ en ingezet worden op de geprioriteerde taken. In figuur 2 is te zien dat Cranendonck hiermee niet sterk afwijkt van gemeenten van vergelijkbare omvang. Tegelijk is duidelijk dat met het azc en andere factoren de behoefte aan boa-capaciteit groter is. Door het (incidenteel) inhuren van externe boa's kan toezicht op de APV uitgevoerd worden conform het uitvoeringsprogramma. Meerdere betrokkenen geven aan dat het regelmatig voorkomt dat er in Cranendonck meer vraag is naar toezicht- en handhavingstaken dan dat er capaciteit is.²⁵

Bevindingen

- Meer coördinatie en een betere samenwerking tussen afdeling VTH en afdeling Veiligheid is gewenst. De gemeente is bezig met een reorganisatie door samenvoeging van VTH en Veiligheid.
- De samenwerking in het DIT draagt bij aan effectief en efficiënt toezicht houden en handhaving.
- Het aantal boa's in Cranendonck is vergelijkbaar met gemeenten van vergelijkbare omvang (zonder azc).
- Er zijn meerdere signalen die erop duiden dat vraag naar toezicht- en handhavingstaken in Cranendonck groter is, dan dat er capaciteit is.

²³ Omgevingsuitvoeringsprogramma 2022, Gemeente Cranendonck, 22 februari 2022.

²⁴ Een boa kan in maximaal twee domeinen werken, maar enkel wanneer de boa bij twee verschillende werkgevers in dienst is en voldoet aan de bekwaamheidseisen van de twee domeinen. De boa die bevoegd is voor domein 1 (openbare ruimte) wordt primair ingezet voor het handhaven van overlast en kleine ergernissen die de leefbaarheid in de openbare ruimte aantasten.

²⁵ Op 6 maart 2023 werd er extra capaciteit beschikbaar gesteld en startte een speciaal toezichtteam van vier toezichthouders in de gemeente Cranendonck om overlast tegen te gaan (bron: NOS).

4. Monitoring, sturing en controle

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze van monitoring, sturing en controle op het vlak van de uitvoering van toezicht en handhaving. Onder meer de rol van het college en de raad daarbij komen aan de orde.

4.1 Programmatistische en cyclische benadering

Eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur. Die regels gelden voor zowel Vergunningverlening als voor toezicht en handhaving. Het model dat de gemeente gebruikt voor de beleidscyclus van het uitvoeringsbeleid is de 'Big Eight'. Onderdeel van dit model is de jaarlijkse prioritering van taken. De prioritering legt de gemeente vast in een jaarlijks omgevingsuitvoeringsprogramma. In het jaarverslag neemt de gemeente de monitoring van toezicht- en handhavingstaken op. Daarin geeft de gemeente per handhavingstaak het in het uitvoeringsprogramma geplande niveau en het gerealiseerde niveau weer. Ook geeft de gemeente daarin aan of het geplande programma is gerealiseerd, waar van het programma is afgeweken en wat de redenen zijn voor die afwijking. Mede aan de hand van het jaarverslag evalueert de gemeente het beleid en stuurt zij waar nodig (haar prioritering) bij.

Bevindingen

- De gemeente past de beleidscyclus (Big-eight) consequent en goed toe. Daardoor vindt periodiek ook evaluatie van de uitvoering en het doelbereik plaats aan de hand waarvan de gemeente waar nodig bijstuurt.

4.2 Rapportage en informatieverstrekking aan de raad

Het college informeert de raad over het uitvoeringsbeleid en de resultaten door middel van raadsinformatiebrieven en planning- en verantwoordingsdocumenten zoals jaarlijkse omgevingsuitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. Het jaarverslag van het omgevingsuitvoeringsprogramma 2022 was ten tijde van dit rekenkameronderzoek nog in de maak.

Betrokkenen van de ambtelijke organisatie voeren aan de hand van werksessies het gesprek met de gemeenteraad over toezicht en handhaving. De werksessies gaan onder meer over de prioritering van toezichts- en handhavingstaken. De domeinen Ruimtelijke ordening, Bouwen en Wonen zijn binnen de gemeente redelijk stabiel voor wat betreft toezicht en handhaving. Tijdens een recente werksessie met ambtelijk betrokkenen en raadsleden bleek echter dat signalen over ondermijnende criminaliteit (in het buitengebied) binnen de gemeente toenemen (zie ook bijlage 4).

Per raadsperiode kunnen politieke prioriteiten verschuiven. De burgemeester vindt het belangrijk dat er sprake is van een consistent VTH-beleid. Om te voorkomen dat het uitvoeringsbeleid of het uitvoeringsprogramma zich richt op één specifiek politiek issue, is er overlap tussen het opstellen van het beleid en de raadsproces. Tijdens de looptijd van het vierjarige uitvoeringsbeleid zijn er dus twee verschillende gemeenteraden die hun inbreng kunnen doen.

Geraadpleegde raadsleden geven aan dat zij enerzijds worden meegenomen in beleidskeuzes, de problematiek die speelt en de prioritering van de gemeente. Zo benoemen zij ook de werksessies met de ambtelijke organisatie. Anderzijds hebben zij ook het gevoel daarbij beïnvloed te zijn door incidenten en veel feitelijke kennis en informatie over het hoofd te zien. De raad krijgt informatie door wat zij zelf ervaren op straat en door wat inwoners hen daarover vertellen. Meestal gaat het om 'kleinere zaken' en constatering van problemen waar inwoners zich aan storen zoals hondenpoep of foutparkeerders. Daardoor komt de prioriteit vanuit de raad al gauw bij het "huiselijke". Andere problematiek, die minder zichtbaar is voor inwoners, zoals jeugdigen die afglijden naar (drugs)criminaliteit of boeren die gevraagd worden om een schuur te verhuren voor criminele activiteiten, lijken verder weg te staan van de raad. Het gaat om problematiek die actueel is en gemeentelijke aandacht verdient. Daardoor bestaat het gevaar van een vertekend beeld over hetgeen er speelt in de gemeente, hetgeen weer meeweegt in de prioritering, aldus de gemeenteraad.

De raad geeft aan behoefte te hebben aan meer en andere informatie, zodat zij meer betrokken kunnen zijn en een goed beleidskader kunnen vormen voor toezicht en handhaving. Zij geven aan dat het thema toezicht en handhaving een à twee keer per jaar aan bod komt in de gemeenteraad, maar dat de ambtelijke organisatie hen beter op de hoogte kan houden door tussentijds informatie en cijfers over bijvoorbeeld het aantal incidenten aan te leveren. De raad mist objectieve en professionele informatie over toezicht, handhaving en de effecten daarvan. Daarbij dient de raad duiding te krijgen. Aan de hand van die informatie weet de raad (beter) wat er daadwerkelijk speelt en kan de raad het beleid daarop vormgeven en inzetten.

Bevindingen

- Het college informeert de raad door middel van documentatie zoals jaarverslagen en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.
- De raad heeft het gevoel op afstand te staan van actuele, grote problematiek. De raad heeft behoefte aan meer informatie en advies van de ambtelijke organisatie, zodat zij meer betrokken kunnen zijn en een goed beleidskader kunnen vormen voor toezicht en handhaving.

5. Conclusies en aanbevelingen

De onderzoeksvraag die centraal stond in dit onderzoek is: *In hoeverre is de uitvoering van de gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de openbare ruimte, zoals vastgesteld in het Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023 van de gemeente Cranendonck, doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?*

5.1 Conclusies

Hoofdconclusie

Cranendonck is een gemeente met een relatief grote opgave op het vlak van toezicht en handhaving, gezien haar omvang van 21.000 inwoners. De geografische ligging, het buitengebied en de uitgebreide infrastructuur zijn factoren die de gemeente aantrekkelijk maken voor (ondermijnende) criminaliteit. Daarnaast beschikt de gemeente over het op een na grootste azc van Nederland.

Uit bestudering van beleid, de organisatie en de uitvoering van toezicht en handhaving in Cranendonck, blijkt dat de gemeente de basis op orde heeft. Er zijn capabele mensen aan de slag en de organisatiestructuur zorgt ervoor dat de gemeente uitvoering kan geven aan het beleid. De indruk bestaat dat de gemeente in control is op het vlak van toezicht en handhaving. Dat gezegd hebbend zijn er ook een aantal aandachts- en verbeterpunten.

Deelconclusie 1

De gemeente Cranendonck heeft algemene doelen en uitgangspunten geformuleerd in haar Uitvoeringsbeleid VTH, die echter niet concreet geformuleerd zijn. Daardoor is niet goed navolgbaar wat de gemeente wil bereiken en hoe de gemeente dat wil bereiken, hetgeen gevolgen kan hebben voor de uitvoering. Tevens is het doelbereik en de doelmatigheid van toezicht en handhaving daardoor moeilijk vast te stellen. De - op basis van een risicoanalyse vastgestelde - beleidsmatige prioritering geeft wel richting, hetgeen van belang is gezien de noodzakelijke verdeling van schaarse toezicht- en handhaving capaciteit. Daarbij valt op dat veel van de geprioriteerde toezicht- en handhavingstaken gericht zijn op (het bevorderen van) openbare orde, veiligheid en leefbaarheid. Tegelijkertijd is zichtbaar dat een relatief groot aantal taken (15) een 'hoge prioriteit' heeft. Waar nodig dient de beleidsmatige prioritering geactualiseerd en bijgesteld te worden.

Deelconclusie 2

De monitoring van resultaten en bijbehorend de duiding van die resultaten, kan beter. Het belang van zowel de objectieve veiligheid (feitelijk niveau van criminaliteit en overlast) als de subjectieve veiligheid (veiligheidsbeleving) komt in het beleid, de doelen en de uitvoering naar voren. De monitoring van specifiek de veiligheidsbeleving gebeurt (nog) niet. Daarbij komt dat de gemeente de data die zij tot haar beschikking heeft, niet of onvoldoende duidt. Denk aan data van winkeldiefstallen in combinatie met dalende aangiftecijfers waarbij mogelijk de aangiftebereidheid een rol speelt. De stand van zaken met betrekking tot veiligheid, en het effect en doelbereik op het vlak van zowel objectieve als subjectieve veiligheid is daardoor momenteel niet duidelijk, hetgeen – bij onjuiste aannames – (onwenselijke) consequenties kan hebben voor de beleidsmatige prioritering, de uitvoering en bijstelling van beleid.

Deelconclusie 3

De gemeente handelt situationeel en wijkt met reden soms af van de vastgelegde VTH-prioritering.

Naar bevind van zaken handelen en afwijken van; dat is hoe de gemeente te werk gaat. Het gaat dan met name om structurele afwijkingen van de vastgelegde prioritering, waardoor heroverweging van de afgesproken prioritering aan de orde is. Een voorbeeld is de keuze om in de periode 2020-2022 sterk in te zetten op de handhaving van de coronamaatregelen en andere toezicht- en handhavingsthema's een lagere prioriteit toe te kennen.

Deelconclusie 4

Uitgangspunt bij toezicht en handhaving is preventie boven repressie. De complexiteit van problematiek vraagt soms echter om ander optreden. De gemeente zet zware handhavingsinstrumenten in om overlast door, naar verluidt circa 25 personen woonachtig in het azc, te beperken, zoals het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en bijkomend het preventief fouilleren. De gemeente wordt geconfronteerd met complexe problematiek, waardoor de gemeente alert dient te zijn op de rechtmatigheid van haar handelen en vragen over subsidiariteit en proportionaliteit bij de inzet van toezicht- en handhavingsinstrumenten.

Deelconclusie 5

De samenwerkingsverbanden dragen bij aan effectief en efficiënt toezicht en handhaving.

Voorbeelden zijn de samenwerking in het DIT en het (voornemen voor het) samenvoegen van afdelingen VTH en Veiligheid. Deze samenwerkingen kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan het uitwisselen van informatie en het voorkomen van een waterbed-effect.

Deelconclusie 6

Een knelpunt in de uitvoering van toezicht en handhaving is beperkte capaciteit. De gemeente Cranendonck zet een vergelijkbaar aantal boa's in als gemeenten van vergelijkbare omvang. Er zijn signalen die erop duiden dat vraag naar toezicht- en handhavingstaken in Cranendonck groter is dan dat er capaciteit is. Dat geldt zowel voor capaciteit op het vlak van boa-inzet als voor de capaciteit op het vlak van juridische afwikkeling. Mede daardoor kon de gemeente Cranendonck (nog) niet deelnemen aan alle DIT-actieweken.

Deelconclusie 7

Er is geen bewijs (in de vorm van klachten of andere documentatie) bekend van ongelijke behandeling, maar er zijn wel signalen van (risico's op) ongelijke behandeling. Gelijke behandeling wordt als te vanzelfsprekend gezien en (organisatorische) waarborgen ter voorkoming van ongelijke behandeling zijn beperkt. Het bewustzijn met betrekking tot de aanwezigheid van vooroordelen, stereotypen en de omgang met (culturele) verschillen lijkt te ontbreken. In documenten treffen we soms termen aan die mogelijk onnodig stigmatiserend werken. Daarbij komt dat bepaalde doelgroepen, zoals asielzoekers, zich in een kwetsbare, afhankelijke positie bevinden. Daardoor is alertheid op (on)gelijke behandeling des te meer geboden.

Deelconclusie 8

De gemeente past de beleidscyclus (Big-eight) consequent toe, maar de raad staat op afstand. De gemeente rapporteert, evalueert en stuurt waar nodig bij. Desondanks heeft de gemeenteraad het

gevoel op afstand te staan van actuele en grote problematiek. De raadsleden hebben behoefte aan meer informatie en advies zodat zij meer betrokken kunnen zijn bij het vormen van een beleidskader.

5.2 Aanbevelingen

Welke lessen kunnen getrokken worden uit de huidige manier van uitvoeren van het uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023? De Rekenkamer komt op basis van deze vraag tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1 (aan het college)

Zorg voor realistische en concrete doelstellingen en koppel daaraan concrete acties die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Dit geeft de uitvoering meer houvast in haar dagelijkse werk en de raad meer duidelijkheid in zijn controlerende rol. Het vergroten van (het gevoel van) veiligheid in Cranendonck zou bijvoorbeeld een concreet en meetbaar maatschappelijk effect-doel kunnen zijn, mits de gemeente dit doel concretiseert aan de hand van passende indicatoren (zoals cijfers met betrekking tot de veiligheidsbeleving, aantal winkeldiefstallen, aantal drugsgerelateerde delicten, etc.). De ontwikkeling van de indicatoren in de tijd geeft een indicatie van of de gemeente dit maatschappelijke doel realiseert. De meerwaarde voor de raad zit vooral in het gesprek dat de raad vervolgens op basis van de concreet waargenomen ontwikkeling kan aangaan met de burgemeester en het college.

Aanbeveling 2 (aan het college)

Geef duiding bij data zoals criminaliteitscijfers en de aantallen overtredingen bij controles ten behoeve van de beleidsmatige prioritering, de bijstelling van beleid en de betrokkenheid van de raad (zie ook aanbeveling 6). Dat geldt ook voor de indicatoren zoals benoemd in aanbeveling 1. Wanneer het aantal geconstateerde overtredingen bij controles naar ondermijnende criminaliteit of drugsgerelateerde criminaliteit bijvoorbeeld daalt, kan dat verschillende betekenissen hebben. Dat kan een indicator zijn dat ondermijnende criminaliteit afneemt, maar het kan ook betekenen dat men minder zicht heeft op die vormen van criminaliteit. Tegelijkertijd kan het zijn dat er om verscheidene redenen minder controles zijn uitgevoerd, hetgeen de kans op het constateren van overtredingen kleiner maakt.

Aanbeveling 3 (aan het college)

Start met het periodiek meten van de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) aan de hand van (bijvoorbeeld) een leefbaarheidsonderzoek of enquête onder inwoners. Werk daarvoor indicatoren uit gerelateerd zoals vermijdingsgedrag, het door inwoners ingeschatte veiligheidsgevoel, ervaringen van inwoners met betrekking tot overlast etc. Neem eventueel zichtbare trends of aanwijzingen over bepaalde wijken of doelgroepen mee in beleidskeuzes.

Aanbeveling 4 (aan het college)

Kijk kritisch naar de binnen de gemeente beschikbare toezicht- en handhavingscapaciteit, aangezien deze weliswaar passend is voor een gemeente met de omvang van Cranendonck, maar (op dit moment) niet aansluit bij de opgave waar Cranendonck zich op het vlak van openbare orde en

veiligheid en leefbaarheid mee geconfronteerd ziet. Informeer de raad over de afwegingen en eventuele aanpassing.

Aanbeveling 5 (aan het college)

Geef op een structurele en planmatige wijze invulling aan zowel de interne als de externe samenwerkingsverbanden. Met het oog op optimale afstemming binnen de ambtelijke organisatie omtrent alles dat met veiligheid, toezicht en handhaving te maken heeft, betekent dit het sturen op één geïntegreerd team Veiligheid, Vergunningen, Toezicht en Handhaving. Extern betekent dit het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit voor deelname aan alle DIT-actieweken bijvoorbeeld.

Aanbeveling 6 (aan de raad en het college)

Naast het college en de organisatie heeft de raad een belangrijke verantwoordelijkheid. Het is verleidelijk om van alle potentiële, maar ook van alle voorkomende problematiek een prioriteit te maken. Echter, wanneer alles prioriteit is, is eigenlijk niets prioriteit. Toezicht en handhaving is een onderwerp dat veelal in gemeenteraden besproken wordt op basis van incidenten. Maar er speelt meer. Vooral ondermijnende criminaliteit is vaak niet of moeilijk zichtbaar. Het is van belang dat college en raad gezamenlijk het gesprek aangaan over wat er speelt. Voorzie de raad van sturingsinformatie (informatie over objectieve en subjectieve veiligheid met duiding) en neem de raad daarin mee. Dat is de basis. Ga aan de hand daarvan het gesprek aan over het ambitieniveau, de doelen en prioritering, en de indicatoren die bepalend zijn voor het doelbereik. Tegelijkertijd dient de gemeenteraad zich betrokken te tonen, alert te blijven en vragen te stellen wanneer zij behoefte heeft aan meer of andere informatie en uitleg.

5.3 Bestuurlijke Reactie



Rekenkamercommissie Cranendonck
T.a.v. de heer C. Cransveld

Datum: 8 mei 2023
Betreft: Onderzoeksrapport

Zaaknummer

Bezoekadres
Capucijnerplein 1
6021 CA Budel

Postadres
Postbus 2090
6020 AB Budel
www.cranendonck.nl

Contactpersoon
P. Kuckelkorn
T: 0618302179
E: p.kuckelkorn@cranendonck.nl

Geachte heer Cransveld,

We hebben uw onderzoeksrapport "Toezicht en Handhaving Cranendonck" in goede orde ontvangen. De centrale onderzoeksvraag die geformuleerd is luidt: in hoeverre is de uitvoering van de gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de openbare ruimte, zoals vastgesteld in het Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2020-2023 van de gemeente Cranendonck, doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?
Dank hiervoor. Middels deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie daarop.

In uw rapport heeft u een achttal conclusies en zes aanbevelingen gegeven. Het college zal daar aandacht aan besteden in de opmaak van het eerstvolgend uitvoeringsdocument alsmede het opstellen van het nieuwe VTH beleidsplan. Tevens zal het college zorgdragen voor een goede integrale afstemming van de VTH beleidsstukken op het zogeheten Integraal Veiligheidsplan (IVP). In aanvulling hierop en conform uw aanbevelingen zal bezien worden of meer of andere gesprekken met de raad helpend c.q. gevraagd zijn, buiten de twee jaarlijkse momenten waarop het college nu met de raad in gesprek gaat over Toezicht & Handhaving. Uiteraard zal hierbij aandacht zijn voor de veiligheidsbeleving onder onze inwoners.

Tot slot vragen wij uw aandacht voor de formulering van deelconclusie 7 uit het rapport. Deze luidt als volgt:

"Er is geen bewijs (in de vorm van klachten of andere documentatie) bekend van ongelijke behandeling, maar er zijn wel signalen van (risico's op) ongelijke behandeling. Gelijke behandeling wordt als te vanzelfsprekend gezien en (organisatorische) waarborgen ter voorkoming van ongelijke behandeling zijn beperkt. Het bewustzijn met betrekking tot de aanwezigheid van vooroordelen, stereotypen en de omgang met (culturele) verschillen lijkt te ontbreken. In documenten treffen we soms termen aan die mogelijk onnodig stigmatiserend werken. Daarbij komt dat bepaalde doelgroepen, zoals asielzoekers, zich in een kwetsbare, afhankelijke positie bevinden. Daardoor is alertheid op (on)gelijke behandeling des te meer geboden."

In paragraaf 3.4 van uw rapport is deze conclusie voorzien van nadere duiding en onderbouwing, waardoor dit in een juiste context is geplaatst. De wijze waarop deelconclusie 7 is geformuleerd herbergt naar onze mening het risico dat dit, gelezen buiten de bedoelde context, leidt tot een vertekend beeld bij de lezer. De omschrijving zoals aangegeven op pagina 22 en 23 van het rapport geeft een genuanceerder beeld dan de deelconclusie doet vermoeden.

5.4 Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor hun bestuurlijke reactie. We vinden het jammer dat het college inhoudelijk nauwelijks op het rapport in gaat, ondanks het feit dat het de tijd genomen heeft om te reageren. Het college geeft nergens aan of het de conclusies herkent en erkent en of de aanbevelingen al dan niet overgenomen worden. Wel geeft het te kennen er 'aandacht aan [te] besteden' in volgende uitvoerings- of beleidsstukken. Daarmee laat het college in het midden welke waarde het aan de bevindingen, conclusies en aanbevelingen hecht.

Het college vraagt aandacht voor de formulering van deelconclusie zeven, die ingaat op ongelijke behandeling. Het college gaat niet inhoudelijk in op de constatering maar lijkt zich meer zorgen te maken over 'het vertekend beeld' dat de conclusie bij de lezer op zou kunnen roepen. Het laat hiermee in het midden of het zich bewust is van het risico op ongelijke behandeling en of het van plan is dat risico te verkleinen. De rekenkamercommissie acht het raadzaam om alert te zijn op het risico van ongelijke behandeling en vraagt aandacht hiervoor van het college van burgemeester en wethouders.

Rekenkamercommissie Gemeente Cranendonck.

Juni 2023

Bijlage 1. Normenkader

Deelvragen	Normen
A. Beleid	
1. Welke (strategische) doelen en uitgangspunten streeft de gemeente Cranendonck na met haar Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023 op het vlak van openbare ruimte? 2. Welke beleidsmatige prioritering hanteert de gemeente daarbij en hoe komt deze tot stand?	• Het bestuur heeft heldere, concrete en meetbare (SMART) doelen geformuleerd in het uitvoeringsbeleid; • Het bestuur heeft afgewogen keuzes gemaakt (prioritering) inzake de uitvoering van toezicht en handhaving; • Aan de prioritering ligt een gedegen probleemanalyse ten grondslag;
B. Uitvoering en doelbereik	
3. Wat zijn de effecten van toezicht en handhaving en in hoeverre realiseert de gemeente haar (strategische) doelen? 4. In hoeverre voldoet de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken aan landelijk geldende kwaliteitscriteria en aan eigen beleidsmatig vastgestelde eisen? 5. Heeft het college in de afgelopen jaren gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om af te wijken van de beleidsregels uit dit uitvoeringsbeleid (hardheidsclausule) en heeft het dat op de juiste gronden gedaan? 6. Zijn er aanwijzingen in de uitvoering van toezicht en handhaving van (mogelijk) ongelijke behandeling dan wel (institutioneel) racisme? 7. Hoe verhoudt de inzet van middelen voor toezicht en handhaving zich tot de behaalde resultaten?	• De uitvoering verloopt doeltreffend c.q. de uitvoering van toezicht en handhaving draagt aantoonbaar bij aan de realisatie van de vastgestelde doelen; • De gemeente heeft aantoonbaar oog voor het voorkomen van een waterbedeffer c.q. het verplaatsen van ongewenste gedrag naar andere locaties binnen de gemeente als gevolg van toezichtactiviteiten; • De uitvoering van toezicht en handhaving voldoet aan de geldende kwaliteitscriteria en de eigen beleidsmatig vastgestelde eisen;* • De gemeente heeft aandacht voor het thema (on)gelijke behandeling dan wel institutioneel racisme en heeft preventief maatregelen genomen om ongelijke behandeling dan wel institutioneel racisme te voorkomen; • De werkwijze / uitvoering is rechtmatig c.q. voldoet aan wet- en regelgeving doordat er sprake is van, en wordt gestuurd op, gelijke behandeling; • Het college maakt gebruik van zijn bevoegdheid om af te wijken van beleidsregels op grond van de geldende wet- en regelgeving; • De inzet van middelen voor toezicht en handhaving staat in verhouding tot de behaalde resultaten;

Deelvragen	Normen
C. Monitoring, sturing en controle	
8. In hoeverre is er sprake van een programmatische en cyclische benadering bij het Uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023? 9. Hoe rapporteert en informeert het college de raad over het uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023 en welke indicatoren spelen hierin een belangrijke rol?	• Er is sprake van een programmatische en cyclische benadering volgens de zogenaamde 'Big eight'-processtappen; • Het college evalueert periodiek de uitvoering van het uitvoeringsbeleid en beoordeelt in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Op basis hiervan wordt het beleid aangepast/vindt bijsturing plaats; • Er vindt periodiek verantwoording plaats door het college aan de raad over het uitvoeringsbeleid en de resultaten; • Het college heeft oog voor mogelijke verbeteringen en deelt deze opties met de gemeenteraad.
D. Leren en verbeteren	
10. Welke lessen kunnen getrokken worden uit de huidige manier van uitvoeren van het uitvoeringsbeleid VTH 2020-2023?	Norm n.v.t.

Bijlage 2. Geraadpleegde personen

- Burgemeester
- Teamleider VTH
- Twee handhavingsjuristen
- Twee buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's)
- Medewerker Veiligheid
- Een delegatie van raadsleden
- Woonbegeleider COA

Bijlage 3. Cijfers Cranendonck

3.1 Algemeen

Meldingen

Het aantal meldingen per categorie zoals onderstaand weergegeven worden gehaald uit de volgende systemen: Melddesk, Squit XO, Exxellence en PowerBrowser.

Handhavingstrajecten

Van het jaar 2020 zijn niet alle cijfers beschikbaar van het aantal verzonden brieven/besluiten, gelet op personeelwisselingen en de overgang naar een nieuw systeem. In het archief zijn de stukken niet per opgevraagde categorie beschikbaar. Er wordt verwezen naar de cijfers zoals genoemd in het jaarverslag 2020.

Bezwaren

Uit de jaarverslagen van de bezwarencommissie blijkt hoeveel bezwaren er zijn behandeld. De bezwarencommissie behandelt de bezwaarschriften voor de A2-gemeenten: Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard.

In 2020 zijn er voor de gemeente Cranendonck 85 bezwaarschriften ingediend, waarvan 35 voor Toezicht & Handhaving en in het bijzonder zes Damocles gerelateerd.

In 2021 zijn er voor de gemeente Cranendonck 68 bezwaarschriften ingediend, waarvan 38 voor Toezicht & Handhaving. Er zijn geen bezwaarschriften Damocles gerelateerd ingediend.

In 2022 zijn er tot het moment van schrijven zijn er voor de gemeente Cranendonck zes bezwaarschriften ingediend, in het bijzonder één in het kader van illegale bewoning arbeidsmigranten.

3.2 Toezicht- en handhavingstaken

Cijfers 2021 en 2022 - Toezicht op afval/vuilnis/hondenpoep:

Meldingen	17
Handhavingsverzoeken	2
Brief – reactie op handhavingsverzoek	1
Waarschuwingbrief	1
Voornemen tot afwijzen verzoek tot handhaving	1
Besluit tot afwijzen verzoek tot handhaving	1

Cijfers 2021 en 2022 - Toezicht op verbranden afvalstoffen/stoken vuur:

Meldingen	10
Handhavingsverzoek	1
Brief – reactie op handhavingsverzoek	1
Brief – dringend advies	1

In de afgelopen periode zijn enkele handhavingstrajecten gestart in het kader van de Opiumwet, illegale bewoning van arbeidsmigranten en brandveiligheid naar aanleiding van de actieweken in het kader van ondermijnende criminaliteit:

Cijfers 2021 en 2022 - Toezicht op arbeidsmigranten:

Meldingen	0
Handhavingsverzoeken	0
Waarschuwingbrieven	1
Wrakingsbrief	1
Voornemen last onder dwangsom	5
Besluit last onder dwangsom	5
Bezwaar	1
Beslissing op bezwaar	1
Beroep	0
Verbeurtebrief	1

Cijfers 2021 en 2022 - Toezicht op drugs gerelateerde criminaliteit:

Meldingen in onze eigen systemen*	1
Waarschuwingbrieven	3
Voornemen last onder dwangsom	31
Besluit last onder dwangsom	28
Besluit voorwaardelijke sluiting	1
Bezwaar	5
Beslissing op bezwaar	5
Voorlopige voorziening	2
Beroep	2

* MMA-meldingen niet te achterhalen.

Cijfers 2021 en 2022 - Toezicht op ondermijnende criminaliteit:

Meldingen in onze eigen systemen*	0
-----------------------------------	---

* MMA-meldingen niet te achterhalen.

Bijlage 4. Enkele landelijke vergelijkingen

De brongegevens voor de onderstaande tabellen zijn afkomstig uit het dataportaal van de politie, geraadpleegd via www.waarstaatjegemeente.nl (op 2 maart 2023).

