



Keuzes in kwaliteit en samenhang

Een rekenkameronderzoek naar beleid en uitvoering van toezicht en handhaving in Heerlen

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Bestuurlijk rapport

1. Inleiding

Toezicht en handhaving is voor gemeenten een noodzakelijke functie. Noodzakelijk om enerzijds de kwetsbare burger te beschermen en anderzijds de kwaadwillende doortastend aan te pakken.

Met de vele maatschappelijke uitdagingen en de veranderingen in wet en regelgeving, zoals de Omgevingswet, is het belangrijk om duidelijk te maken wat het nut is van toezicht en handhaving. Veel gemeentes willen graag hun diensten meer op elkaar afstemmen, en daarbij speelt toezicht en handhaving een belangrijke rol. Volgens de VNG ligt de uitdaging voor de toekomst in het versterken van deze rol en het beter verbinden van de verschillende gemeentelijke afdelingen. Zo kan men zoveel mogelijk voorkomen dat er gehandhaafd of gestraft moet worden. Als dat toch nodig is, moet de overheid krachtig optreden volgens de wet. Door toezicht en handhaving op een proactieve en samenhangende manier aan te pakken, krijgt de gemeente beter zicht op of de juiste dingen gebeuren voor de inwoners.

De rekenkamer heeft dan ook expliciet aandacht besteed aan de relatie tussen de geconstateerde behoefte aan toezicht en handhaving en de schaarse middelen. Schaarste kan een aanzienlijke invloed hebben op het gemeentelijk toezicht en handhavingsbeleid. Het vraagt om prioritering, het bepalen c.q. beperken van de reikwijdte van toezicht en handhaving (bv in bepaalde gebieden of bij bepaalde overtredingen). Het kan de efficiëntie en effectiviteit verminderen (te weinig personeel om regelmatig te controleren leidt tot verhoogd risico op onopgemerkte overtredingen). Door samenwerking en preventie kan de impact van schaarste verminderd worden. Soms kunnen technologische oplossingen (bv geautomatiseerde systemen voor monitoring en handhaving) worden gebruikt om de impact van schaarste te verminderen. Hierop zet Heerlen in.

Toezicht en handhaving zijn organisatiebrede thema's. Ze maken integraal onderdeel uit van de gemeentelijke dienstverlening. Dat vraagt om samenwerking tussen de verschillende disciplines binnen de gemeentelijke organisatie: samenwerking tussen toezichthouder, portefeuillehouder, inkoop- en contractmanagement, (juridisch) beleidsmedewerker, kwaliteitsmedewerker, wijkteams, informatiemanagement en communicatie. In dit onderzoek kijken we naar toezicht en handhaving voor zover dit een taak is van de gemeentelijke organisatie of door de gemeente wordt uitbesteed aan derden. Het gaat dus over toezicht en handhaving in de volle breedte. Niet alleen in de openbare ruimte en het leefbaarheid- en veiligheidsdomein, maar ook toezicht en handhaving binnen het sociaal domein en de domeinen bouw, woning, milieu en bodem. Toezicht en handhaving door externen is slechts beperkt in het onderzoek betrokken.¹

¹ Bijvoorbeeld toezicht door de Omgevingsdienst. Hierover wel meer in het rekenkameronderzoek *Energiebesparingsplicht, 2025*.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoekopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

2. Het onderzoek

Wat verstaan we onder toezicht en handhaving?² Toezicht bevindt zich aan de ‘voorkant’, de toegang tot gemeentelijke dienstverlening. Toezicht gaat over “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”.

Handhaving bevindt zich meer aan de ‘achterkant’ en volgt vaak na een bevinding vanuit toezicht of wanneer een wet is overtreden. Handhaving wordt zodoende meestal gezien als een repressief instrument. Vanuit het concept Hoogwaardig Handhaven zijn echter ook preventieve elementen zoals communicatie en dienstverlening toe te voegen. Vanuit de repressieve kant gaat handhaving over de vaststelling of regels juist worden toegepast en – als sprake is van overtreding – een daarbij passende sanctionering. Toezicht en handhaving kunnen op verschillende gemeentelijke beleidsvelden betrekking hebben, en een rol spelen binnen én tussen ruimtelijke ordening en bouwen, milieu, afval, openbare ruimte, economie en detailhandel; openbare orde en veiligheid, wonen en leefbaarheid, verkeer en parkeren en het Sociaal domein (zorg, jeugdhulp, participatie). De verschillen in taal en handelingsperspectief zijn daarbij groot.

Doelstelling van dit onderzoek is de gemeenteraad mee te nemen in de opgave van toezicht en handhaving die de gemeente wettelijk heeft of die zij zichzelf gesteld heeft. We bekijken dit vanuit het perspectief van doelmatigheid en doeltreffendheid en analyseren onze bevindingen op mogelijkheden om te verbeteren.

Op basis van bovenstaande definitie hebben we (elementen) van een integraal gemeentelijk beleid voor toezicht en handhaving geïnventariseerd en het onderzoek gesplitst in de drie belangrijkste beleidsterreinen waarin toezicht en handhaving een rol speelt: openbare orde en veiligheid, bouw- en milieutoezicht en bodem en het sociaal domein. Deze beleidsterreinen wijken inhoudelijk dusdanig van elkaar af, dat een overkoepelende analyse naar onze mening geen meerwaarde voor de gemeenteraad heeft. We hebben het onderzoek dan ook gerapporteerd per beleidsterrein. Waar versterking mogelijk is door het verbinden van toezicht en handhaving tussen de beleidsterreinen, geven we dat aan.

De rekenkamer wil de gemeenteraad inzicht geven in beleid en uitvoering:

- welke doelen gesteld zijn voor toezicht en handhaving in de gemeenten;
- hoe doeltreffend en doelmatig het beleid op toezicht en handhaving wordt uitgevoerd;
- hoe de gemeente bij schaarste keuzes maakt en prioriteiten stelt met betrekking tot de uitvoering van toezicht en handhaving.
- wat de rol van de raad is bij het vaststellen en controleren van het toezicht- en handhavingsbeleid.

De rekenkamer stelt daarom de volgende hoofdvraag:

“Wat was het beleid voor toezicht- en handhaving van de gemeente Heerlen in de periode 2019- 2023 en is de uitvoering doeltreffend en doelmatig geweest?”³

Voor de onderzoekopzet zie bijlage 1. Hierin vindt u hoe de onderzoeksvraag in deelvragen is opgedeeld, evenals de opzet van het onderzoek.

² We nemen de definitie over die gebruikt wordt in ‘Whitepaper toezicht en handhaving: vangrail van de samenleving! Handreikingen op weg naar integraal toezicht en handhaving’

³ Bij de start van het onderzoek hebben we aangekondigd de periode 2018-2022 te onderzoeken. Doordat het onderzoek forse vertraging heeft opgelopen, is deze termijn verschoven naar 2019-2023 met een doorkijk naar 2024.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksoepzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

3. De onderzoeksvragen beantwoord

In deze paragraaf beantwoorden we de centrale vraag in dit onderzoek: “Wat was het beleid voor toezicht- en handhaving van de gemeente Heerlen in de periode 2019-2023 en is de uitvoering doeltreffend en doelmatig geweest?”

De rekenkamer stelt vast dat dat er geen integraal toezicht en handhavingsbeleid is in Heerlen, maar dat er wel een aantal verbindende uitgangspunten zijn tussen toezicht en handhaving bij de verschillende beleidsterreinen:

- preventie versus repressie;
- aan de voorkant goed regelen betekent minder reparatie aan de achterkant

Een andere verbindende factor is dat op geen enkel beleidsterrein de doelstellingen van het toezichts- en handhavingsbeleid zo zijn beschreven dat er uitspraken te doen zijn over de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. De monitoring en evaluatie zijn daarop niet ingericht. De korte conclusie van dit onderzoek zou daarom zijn: de onderzoeksvraag is niet te beantwoorden.

Toch heeft het onderzoek veel informatie opgeleverd over en inzicht gegeven in de toezicht en handhavingspraktijk. Wij zullen derhalve in deze paragraaf de deelvragen van het onderzoek (zie bijlage 1) op basis van het normenkader (zie bijlage 2) beantwoorden om u een beeld te geven van deze praktijk. In de volgende paragraaf analyseren we deze informatie in het licht van de beleidskeuzes die u als raad hierin kunt maken.

3.1. Het toezicht en handhavingsbeleid

In Heerlen is geen (integraal) toezicht- en handhavingsbeleid vastgesteld. Er is wel toezichts- en handhavingsbeleid voor de verschillende beleidsterreinen. De integraliteit bestaat uit het gemeenschappelijke uitgangspunt dat er zoveel mogelijk gestreefd wordt naar preventie en toezicht aan de voorkant, zodat er minder kans is dat de wet- en regelgeving niet worden gerespecteerd. Ook wordt er rekening mee gehouden dat regels soms niet bewust overtreden worden. Wanneer de regels moedwillig worden overtreden wil de gemeente Heerlen stevig optreden.

Het handhavingsbeleid in de Heerlen voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit omgevingsrecht (Bor). Deze criteria zijn verdeeld in twee cycli: een strategische cyclus en een operationele cyclus. Het uitvoeringsprogramma vormt de verbinding tussen beide cycli. De strategische cyclus is vooral de verantwoordelijkheid van het college van B&W, die de kaders voor het uitvoeringsprogramma bepalen. De operationele cyclus wordt deels uitgevoerd door omgevingsdiensten en deels door de gemeente zelf.

Doelen

De doelen die de gemeente wil bereiken met het beleid op toezicht en handhaving zijn bij alle beleidsterreinen breed geformuleerd. Het vaststellen of de uitvoeringsplanning is gehaald is in alle beleidsterreinen mogelijk, maar dit geeft geen informatie over de effectiviteit van het beleid of de uitvoering ervan. Vaststellen of het beleid effectief is (T&H voorkomt misbruik én wanneer er misbruik is wordt dit opgemerkt en bestraft) is in Heerlen niet mogelijk.

Bij Bouw- en Milieutoezicht en Bodem (BMB) is wel een ontwikkeling te zien om de resultaten van toezicht en handhaving zichtbaar te maken. Dit wil de gemeente gaan doen door een combinatie van SMART formuleren van de doelstellingen waar dat kan en het verhaal te vertellen waar dat meer inzicht geeft. Dit lijkt de Rekenkamer een kansrijke aanpak om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid.

Op basis van een omgevings- en risicoanalyse zijn de doelen geprioriteerd binnen veiligheid en BMB. De Rekenkamer stelt vast dat er soms gekozen wordt om een inzet van T&H onder een minimaal uitvoeringsniveau van de wettelijke taken te accepteren, omdat de afweging is dat de lokale bestuurlijke prioriteiten belangrijker zijn.

Samenwerking

Team BMB werkt in toezicht en handhaving intensief samen met betrokken actoren, zowel binnen als buiten de gemeente. Deze zijn direct of indirect betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid (zoals brandweer, politie en ODZL).

Er worden in Heerlen voortdurend beleidskeuzes gemaakt in het licht van de schaarse middelen. In het beleidsplan leefbaarheid en veiligheid worden scherpe keuzes gemaakt om prioriteit te geven aan een aantal thema's waarop alle inspanningen, dus ook voor T&H zijn gericht. Samenwerking is een belangrijk instrument binnen het leefbaarheids- en veiligheidsbeleid. Door de krachten te bundelen in zogenaamde leefbaarheids- en casuïstiek-overleggen kan vaak veel effectiever gewerkt worden. Dit geldt zowel voor preventie als voor uitvoering.

Innovatie

Toezicht en handhaving in de openbare ruimte wordt verstevigd door de inzet van cameratoezicht en door het optimaliseren van de informatie van toezichthouders en handhavers via het informatieknooppunt. Voor 2025 staat ook het inzetten van kunstmatige intelligentie en drones op het programma. Hiervoor is nog geen plan van aanpak, het wordt momenteel slechts incidenteel gebruikt: AI voor administratieve ondersteuning, drones voor grote bouwlocaties en historische panden.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksoepzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Inwoners en bedrijven kunnen overtredingen melden via het meldsysteem Signalen. Er wordt gewerkt aan het verbeteren van de communicatie en de snelheid van afhandeling.

Risicoanalyse

Er worden – met name in het beleidsterrein veiligheid- structureel incidentele middelen ingezet om aan de behoefte aan extra personeel te voorzien. Dit is een kwetsbare situatie omdat incidentele middelen tijdelijk zijn, waardoor continuïteit en duurzaamheid van het beleid niet gegarandeerd zijn. Bij BMB worden op basis van de risicoanalyse scherpe keuzes gemaakt, waarbij de grootste risico's voor inwoners de hoogste prioriteit krijgen. De afdeling constateert zelf dat als men zou willen reageren op alle aanvragen en meldingen, de dubbele capaciteit nodig zou zijn. Of de invoering van de omgevingswet hier verschil gaat laten zien is nog niet te zeggen.

Sociaal domein

In het sociale domein zijn er enerzijds strenge wettelijke kaders voor het toezicht- en handhavingsbeleid voor jeugdvoorzieningen. Anderzijds is er grote beleidsvrijheid voor de gemeente in toezicht en handhaving van de Wmo. T&H op jeugdvoorzieningen wordt grotendeels regionaal en extern uitgevoerd. Daarover is men in Heerlen tevreden. Op T&H in de WMO is pas sinds 2023 beleid ontwikkeld. Er is nog geen informatie hoe de beleidsvoornemens uitwerken in de praktijk. Wel zijn er signalen dat er zowel regie als extra Wmo-toezichthouders nodig zijn om de ambities waar te maken.

Rol van de Raad

Noch strategische keuzes noch prioritering omtrent T&H wordt aan de raad voorgelegd of actief met de raad besproken. Ze worden wel benoemd in rapportages.

3.2. De uitvoering

Er worden door de teams Toezicht en Handhaving en door Bouw- en Milieutoezicht en Bodem jaarlijkse uitvoeringsprogramma's opgesteld waarin de toezicht- en handhavingsactiviteiten en beoogde prestaties vooral een directe relatie hebben met alledaagse realiteit en de evaluatie van de uitvoeringsplannen van de afgelopen jaren. De in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen zijn voor de Rekenkamer niet een-op-een herkenbaar in de uitvoeringsplannen.

De uitvoeringsprogramma's bij T&H in de openbare ruimte worden vooral gemaakt op basis van de evaluatie van de uitvoering. In de urenverantwoording is zichtbaar waar de meeste tijd in is gaan zitten, daarop worden

nieuwe inschattingen gemaakt van de benodigde aandacht in de nieuwe planning.

In de teamplannen wordt inzichtelijk gemaakt hoe de ambities en doelstellingen worden vertaald naar de inzet van de toezichthouders en handhavers in uitvoeringsplannen.

Doordat dit voortdurend gemonitord wordt, lijkt de uitvoering -behoudens de afwijkingen op de planning door meldingen- goed aan te sluiten bij het geplande uitvoeringsprogramma. Een fors deel van de uitvoering wordt bepaald door meldingen en onverwachte gebeurtenissen. De toezichts- en handhavingsactiviteiten komen derhalve niet altijd overeen met de geplande activiteiten zoals vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. Deze flexibiliteit is volgens de organisatie nodig om aan te sluiten op wat er gebeurt in de stad.

De verbinding met de beleidsdoelen is minder goed te leggen.

De uitvoering leidt tot een redelijk stabiel aantal bezwaar- en beroepsprocedures van rond de 220 bezwaren per jaar tot 2020. In 2021 is er een scherpe daling van het aantal procedures. Hiervan zijn de meeste bezwaren gemaakt tegen beslissingen over boetes en intrekkingen van algemene bijstand.

De rekenkamer heeft nu⁴ geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de achtergrond van de bezwaar- en beroepsprocedures. Op basis van de aantallen valt op dat er vanaf 2022 25% minder bezwaarprocedures zijn gevoerd (van rond 200 naar 145). Daarvan is 18% gegrond verklaard, een hoger percentage dan in de jaren daarvoor (tussen 11 en 15%). Dit kan erop duiden dat de communicatie verbeterd is waardoor onnodige procedures worden voorkomen. Er is geen koppeling in de monitoring tussen handhavings- activiteiten en bezwaar- en beroepsprocedures, voor fluctuaties daarin is derhalve geen verklaring te geven vanuit gemaakte keuzes in T&H beleid of uitvoering.

De Rekenkamer constateert dat er aanzienlijke knelpunten ervaren worden door de gemeente in de samenwerking met de Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL), met name op het gebied van taakuitvoering, communicatie, rapportage en verantwoording. Deze situatie vormt een risico voor de kwaliteit van toezicht op de fysieke leefomgeving, en belemmert het college in zijn verantwoordingsplicht richting de gemeenteraad.

4 In ons DoeMee onderzoek 'klachtenafhandeling' hebben we verslag gedaan van de wijze waarop klachten door de gemeente Heerlen worden afgehandeld.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksoepzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

3.3. Monitoring

De bevindingen geven aan dat de doelstellingen voor toezicht en handhaving vaak niet SMART zijn geformuleerd en dat monitoring beperkt is. Of de inzet van uren ook de gewenste resultaten oplevert is op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen. Er wordt niet gemonitord op resultaten. Alle aannames daarover zijn gebaseerd op de expertise en de subjectieve ervaringen en inzichten van de betrokkenen.

Het is voor de rekenkamer niet mogelijk gebleken om vast te stellen wat de relatie is tussen de monitoring van de uitvoering en de kwaliteitsborging. Ook kan niet worden vastgesteld of de doelen van toezicht en handhaving zijn gerealiseerd.

Binnen het beleidsterrein veiligheid wordt geen relatie gelegd tussen de gepresenteerde cijfers in de veiligheidsanalyse en in de handhavingsjaarverslagen en de resultaten. De monitoringscijfers worden wel gebruikt voor de uitvoeringsplanning van toezicht en handhaving in het volgende jaar. Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het veiligheidsbeleid en daarin het toezicht- en handhavingsbeleid zijn indicatoren en metingen over langere termijnen nodig. Vooral nog is de gemeente van mening dat effectiviteitsmetingen onmogelijk zijn vanwege de complexiteit van het werkveld.

Ook bij BMB zijn de doelstellingen uit het handhavingsbeleid niet zodanig geformuleerd dat monitoring op effectiviteit mogelijk is. Er vindt een doorvertaling plaats vanuit het beleid naar de uitvoeringsprogramma's. De uitvoering van het programma wordt wel gemonitord. Zo kan worden gevolgd of en in welke mate alles volgens planning verloopt en of er tussentijds bijstelling nodig is. De realisering van de uitvoeringsprogramma's wordt geëvalueerd, hetgeen als basis dient voor het uitvoeringsprogramma van het volgende jaar.

Meldingen, die een groot deel van de uitvoering sturen, worden gemonitord met een zelflerend monitoringssysteem 'Signalen'. Er worden vooral meldingen ontvangen op het vlak van toezicht en handhaving Wabo. Een klacht komt slechts zelden voor (zie ook Rekenkamerbrief Doemee-onderzoek klachtenafhandeling Brunssum-Heerlen- Landgraaf, februari 2024).

In het sociaal domein houdt de gemeente door periodieke audits zicht op de kwaliteit van de geleverde zorg. Daarnaast zijn er interne audits om de kwaliteit van de toegang te bewaken. Er worden specifieke eisen gesteld aan de financiële verantwoording van de zorgorganisaties. Bij PGB's toetst de gemeente de kwaliteit van de beoogde hulpverlener/voorziening en de kwaliteit van het ondersteuningsplan. Door middel van herindicatie, eventu-

eel aangevuld met voortgangsgesprekken, wordt de voortgang bewaakt. Bij Jeugdhulp is deze taak (kwaliteitsbewaking) extern belegd bij JENS. Voor de maatwerkvoorzieningen wordt jaarlijks een klantervaringsonderzoek uitgevoerd.⁵

Het is de rekenkamer niet duidelijk geworden of en hoe deze rapporten bijdragen aan toezicht op de diverse voorzieningen. Er zijn geen afspraken gemaakt bij welke percentages of waardering toezicht moet worden ingezet. Het voornemen van de organisatie is om dit in nieuwe contracten en de voortgangsbesprekingen daarvan aan te scherpen. Voor toezicht op de WMO moet de effectiviteit van de monitoring nog blijken.

Een analyse van de resultaten van bezwaar en beroepsprocedures en het delen daarvan met de handhavers kan ondersteunend zijn bij het evalueren en verbeteren van de uitvoering van T&H.

3.4. Communicatie

Hoewel er in diverse beleidsnotities het belang van communicatie wordt genoemd, is er in Heerlen geen communicatiestrategie vastgesteld om het naleefgedrag in de lokale samenleving te vergroten.

De communicatie over toezicht en handhaving van de gemeente naar burgers en bedrijven via de gemeentelijke website is begrijpelijk en duidelijk. De rekenkamer kan niet beoordelen of deze compleet is. Er is geen onderzoek gedaan naar de begrijpelijkheid van de communicatie voor individuele inwoners of bedrijven.

3.5. Middelen

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen met welke middelen (mensen, tijd en geld) het toezicht en handhavingsbeleid in de periode 2019-2023 is uitgevoerd. De reden hiervoor is dat zowel personeels- als andere kosten verspreid over meerdere programma's, kernthema's en teams worden begroot en verantwoord. Een deel van de personeelskosten betreft mensen die zich slechts voor een gedeelte van hun taken bezighouden met T&H. Toezicht en handhaving zijn verweven met andere taken binnen de beleidsterreinen, er kan ook geen duidelijk overzicht gegeven worden van de verdeling van de beschikbare middelen over de verschillende opgaven. De vraag of de beschikbare middelen in verhouding staan tot de doelen zoals vastgelegd in de beleidskaders en uitvoeringsprogramma's is derhalve niet te beantwoorden.

Er is sprake van een structureel capaciteitstekort bij de uitvoering van toezicht en handhavingstaken, met name bij BMB en bij veiligheid. Een deel

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

van de taken worden met incidentele middelen uitgevoerd. Er worden momenteel geen stappen ondernomen om het capaciteitstekort te definiëren teneinde het structureel op te vangen.

Een voorbeeld van middelen die tijdelijk toegewezen zijn is het programma 'Preventie met Gezag'. Er is geen langetermijnstrategie om de financiering van deze programma's te waarborgen omdat deze financiering voor de komende jaren is gewaarborgd.

De gemeente Heerlen zet sterk in op preventieve handhaving. Hoeveel middelen specifiek worden gereserveerd voor preventieve activiteiten, zoals communicatie en voorlichting aan inwoners en bedrijven heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen. De organisatie geeft echter aan geen ruimte te hebben om optimaal proactief (dus preventief) te werken. Daarvoor ontbreekt de tijd/capaciteit.

Er wordt verwezen naar het potentieel van technologische oplossingen, zoals cameratoezicht en geautomatiseerde systemen, om de schaarste aan middelen te verlichten.

Er is een toename van het aantal meldingen en handavingsverzoeken geconstateerd. Om aan de toenemende vraag te voldoen kan er minder aandacht worden besteed aan preventieve taken. Er is daarmee voortdurend een risico in relatie tot de naleving van wet- en regelgeving. Het college zegt dat hierop wel grip is en dat er geen onverantwoorde risico's worden gelopen.

3.6. Rol van de gemeenteraad

De betrokkenheid van de raad bij toezicht en handhaving is beperkt. De raad wordt wel regelmatig op de hoogte gehouden over zowel nieuw beleid als over de uitvoering van toezicht en handhaving via de commissie en RIB's.

Het leefbaarheids- en veiligheidsbeleid wordt door de raad vastgesteld, de aandacht van de raad voor toezicht en handhaving is impliciet en komt vooral tot uiting in de steun voor de burgemeester bij zijn lobby in Den Haag om de politiecapaciteit op peil te houden. Over het VTH-beleid 2023-2026 Omgevingsrecht is de raad per RIB geïnformeerd. Dit leidde niet tot nadere vragen.

Het Beleidsplan Toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet is door het college vastgesteld in 2022 en heeft de raad niet bereikt. Toezicht en handhaving binnen het sociale domein leidt soms tot vragen naar aanleiding van incidenten.

De rekenkamer stelt vast dat de raad niet voorafgaand aan de totstandkoming van T&H beleid door het college geconsulteerd wordt over de uitgangspunten van het beleid.

Derhalve heeft de raad ook geen randvoorwaarden gesteld, met uitzondering van de financiële randvoorwaarden bij de algemene goedkeuring van de uitgaven via de begroting.

Het uiteindelijke handavingsbeleid wordt door het college vastgesteld, dit is ook haar verantwoordelijkheid. De informatievoorziening over het handavingsbeleid en de uitvoering daarvan aan de gemeenteraad is incidenteel. Het college informeert de raad jaarlijks over sommige resultaten van het uitgevoerde handavingsbeleid. Hierin zit geen duidelijke regelmaat en er zijn geen afspraken over gemaakt.

De raad heeft als vertegenwoordigers van de inwoners -naast hun controlerende rol- ook een rol in de communicatie over wat van belang is bij het stellen van prioriteiten. Uit het gesprek met leden van de raad blijkt dat men bij het bepalen van prioriteiten voor toezicht en handhaving ervaren overlast en gezondheid een belangrijke rol wil laten spelen. Maar de focus moet zeker niet alleen op de perceptie van overlast liggen. Ook de risico's van niet-handelen (bijvoorbeeld gaslekken of veiligheidskwesties) en de mening van inwoners telt. Veel meldingen van eenzelfde probleem moeten tot prioriteit leiden. Dit vraagt om actieve en consequente analyse van de meldingen. De raad vindt het belang van onderscheid groot: tussen de aanpak van doorlopende programma's (zoals vergunningen handhaven bij bouwen) en acute problemen (zoals verwarde personen, jeugd- of geluids-overlast). Communicatie vindt de raad erg belangrijk.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksoepzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

4. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Heerlen heeft geen integraal toezicht- en handhavingsbeleid. Er is wel beleid voor afzonderlijke beleidsterreinen en hoewel veiligheidsbeleid en sociaal beleid in sterke samenhang gezien worden, wordt de invloed van die koppeling voor toezicht en handhaving niet duidelijk.

De doelstellingen van het toezicht- en handhavingsbeleid zijn niet SMART geformuleerd, noch is er beschreven hoe de gewenste situatie er uit moet zien, waardoor de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering moeilijk te beoordelen zijn. Er is onvoldoende monitoring om conclusies te kunnen trekken over de resultaten van het gevoerde beleid. De aanname van het college is dat de inzet zoals gepland bij de uitvoering voor de beleidsterreinen leefbaarheid en veiligheid en BMB effectief is. Het uitvoeringsprogramma bevat meetbare KPI's. Deze KPI's betreffen bv. aantallen controles of aantallen verslagen. Of dit resultaten oplevert die worden beoogd ('een veilige en leefbare stad voor iedereen' en 'naleving van wet- en regelgeving en het leveren van een bijdrage aan het in stand houden of verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving') meten deze KPI's niet.

Om een beeld te geven van de effectiviteit van T&H is aanvullende informatie nodig die langjarig gemeten wordt. Daarmee is vast te stellen of de prioritering van toezicht en handhaving op bepaalde onderwerpen daadwerkelijk leidt tot een vermindering van overlast en onveiligheid.

Er is een kansrijke ontwikkeling ingezet om de resultaten van toezicht en handhaving zichtbaar te maken. Dit wil de gemeente gaan doen door een combinatie van SMART formuleren van de doelstellingen waar dat kan en het verhaal te vertellen waar dat meer inzicht geeft. Dit lijkt de Rekenkamer een kansrijke aanpak om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid.

Zowel bij openbare orde en veiligheid als bij BMB wordt de toezicht en handhaving beperkt door een tekort aan capaciteit. Dit leidt tot keuzes waarbij soms wordt besloten onder het wettelijk minimumniveau te handhaven. Hoewel deze keuzes goed overwogen worden is het de vraag of het wettelijk minimumniveau niet al een door de rijksoverheid weloverwogen ondergrens is en de risico's daarom onacceptabel. De voorbeelden uit het verleden spreken voor zich. De vuurwerkcramp in Enschede (2000) door onvoldoende toezicht op de opslag van vuurwerk leidde tot een enorme explosie, met tientallen doden en honderden gewonden. De toeslagenaffaire in Nederland door onvoldoende rechtstatelijk toezicht leidde tot ernstige gevolgen voor duizenden gezinnen. De rekenkamer is van mening dat de raad hierover minimaal geconsulteerd dient te worden.

In het sociaal domein maakt de gemeente voor de zorg de keuze om toe-

zicht en handhaving zoveel mogelijk op een afstand in te richten, en wel bij de contractpartners die de zorg organiseren en uitvoeren. De gemeentelijke toezichthouders voor WMO controleren alleen de PGB's. Er wordt alleen via contractbeheer toezicht gehouden of de kwaliteit van de zorg aan de maat is. Dit vindt de rekenkamer mager.

De rekenkamer heeft geen helder beeld gekregen van de middelen die de gemeente inzet voor toezicht en handhaving. Het leeuwendeel van de kosten betreft echter personeelskosten en die kosten zijn inzichtelijk.

Terwijl aan de ene kant de inzet voor toezicht en handhaving nooit groot genoeg is (je kunt met andere woorden nooit alles voorkomen of bestraffen) is het van belang om te blijven afwegen of de grenzen van het budget de grenzen van het beleid moeten bepalen. Tenslotte constateert de rekenkamer dat er met name bij openbare orde en veiligheid structureel incidentele middelen worden ingezet om aan de behoefte aan extra personeel te voorzien. Dit is een kwetsbare situatie. De rekenkamer is van mening dat er tijdig stappen ondernomen moeten worden om het capaciteitstekort te definiëren teneinde het structureel op te vangen als de tijdelijke middelen wegvallen.

Bij nieuwe projecten of regelgeving worden de kosten van handhaving niet altijd betrokken. Wanneer de raad de wens heeft om in zo'n geval wel extra toezicht en handhaving in te zetten, dan is er meer capaciteit en dus extra budget nodig.

Budget voor preventief werken is niet expliciet begroot en de rekenkamer concludeert dat -ondanks het belang dat hieraan beleidsmatig wordt toegekend- de ontwikkeling hiervan zeker niet gegarandeerd is.

Er is geen communicatieplan om het belang van toezicht en handhaving en de medewerking daarbij van inwoners onder de aandacht te brengen. Een dergelijk plan van preventief werken kan de transparantie waarborgen, draagvlak creëren en bijdragen aan de effectieve uitvoering van beleid.

De gemeenteraad is beperkt betrokken bij de totstandkoming van het toezicht- en handhavingsbeleid. Het college informeert de raad wel over de uitvoering, maar er is weinig ruimte voor de raad om strategische keuzes te beïnvloeden. De raad heeft hier wel een mening over. De rekenkamer is van mening dat het in ieders belang is dat het college daar kennis van neemt en er gebruik van maakt.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksupzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Aanbevelingen

Aan de raad:

Vraag het college om in het beleidsplan voor toezicht en handhaving SMART doelen te formuleren en daarbij aan te geven op welke manier inzicht wordt gegeven in de effectiviteit van het beleid.

Vraag het college om:

- de wettelijk voorgeschreven rapportage voor de raad aan te vullen met inzichtelijke factsheets, waarop raadsleden in een oogopslag kunnen zien wat de belangrijkste resultaten van toezicht en handhaving zijn en wat de afwijkingen.
- de jaarlijkse verslaglegging te toetsen op inzichtelijkheid en aandacht voor de zaken die de raad van belang acht en hierbij ook gebruik te maken van verhalende beleidsevaluatie.

Vraag het college om met de raad de discussie te voeren over de prioriteiten bij de inzet van toezicht en handhaving, en de raad daarbij inzicht te geven in de beschikbare middelen voor toezicht en handhaving, de huidige inzet daarvan en de mogelijke financiële ruimte bij nieuw beleid of andere prioriteiten.

Vraag het college om een communicatieplan te ontwikkelen waarmee de gewenste preventie door communicatie met de inwoners van de stad planmatig kan worden gerealiseerd.

Aan het college:

Maak duidelijk hoe de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen zijn vertaald naar de uitvoeringsplannen.

Ontwikkel een systeem van evaluatie en monitoring waarbij systematisch wordt ingezet op het verklaren van verzamelde informatie in het licht van effectiviteit van beleid en van effectief handelen.

Versterk de bestuurlijke grip op ODZL, zorg daarbij voor meer transparantie en waarborg de publieke belangen voor de aan hen uitbestede taken voor toezicht en handhaving.

Deel de resultaten van bezwaar- en beroepsprocedures actief met handhavers, zodat zij verbeteringen in hun handhavingspraktijk kunnen realiseren.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding
Het onderzoek
De onderzoeksvragen beantwoord
Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen
Veiligheid en leefbaarheid
Bouw- en Milieutoezicht en Bodem
Het sociale domein
Middelen
Communicatie over T&H
Bezwaar en beroep en klachten
In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet
2. Normenkader
3. Geïnterviewde personen
4. Onderwerpen op de website

Bestuurlijke reactie

Inleiding/aanleiding

De Rekenkamer Heerlen heeft een onderzoek uitgevoerd om de vraag te beantwoorden “Wat was het beleid voor toezicht- en handhaving van de gemeente Heerlen in de periode 2019-2023 en is de uitvoering doeltreffend en doelmatig geweest?”.

De resultaten van het onderzoek zijn beschreven in het rapport ‘Keuzes in kwaliteit en samenhang - een rekenkameronderzoek naar beleid en uitvoering van toezicht en handhaving in Heerlen’. Nadat ambtelijk input geleverd is voor dit rapport en er een ambtelijke feitencheck heeft plaatsgevonden over het rapport, wordt nu het college gevraagd om een bestuurlijke zienswijze op het rapport.

Inhoudelijke reactie

Onder 3.1 wordt de rol van de raad benoemd. Hier wordt gesteld “noch strategische keuzes noch prioritering omtrent T&H wordt aan de raad voorgelegd of actief met de raad besproken. Ze worden wel benoemd in rapportages”. We hechten er waarde aan om te benadrukken dat zowel de beleids- als uitvoeringsstukken weliswaar vastgesteld worden in het college, maar dat deze telkens na vaststelling ter beschikking worden gesteld aan de raad. Daarbij worden beleid en uitvoeringsdocumenten gebaseerd op o.a. het coalitieprogramma, lokale, regionale en landelijke ontwikkelingen op het vlak van veiligheid en maatschappelijke thema's. In paragraaf 3.6 wordt de betrokkenheid van de raad nader uitgewerkt.

Onder 3.2 wordt aangegeven dat “de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen zijn voor de Rekenkamer niet een-op-een herkenbaar in de uitvoeringsplannen”. Dit bevreedt ons, aangezien het

VTH-beleid en de uitvoeringsprogramma's juist op elkaar afgestemd zijn. Zo geeft het beleid op basis van de risicoanalyse de accenten voor bouwtoezicht. Ook geeft het beleid voor milieutoezicht de toezichtfrequenties aan. Deze zijn doorvertaald in de handhavingsuitvoeringsprogramma's. Als laatste voorbeeld noemen we de reguliere en projectmatige uitvoering van toezicht op basis van het coalitieakkoord. Deze komen zowel in het beleid als in de programma's terug.

Van belang om te melden is dat de documenten uit de VTH-beleids- en uitvoeringscyclus jaarlijks getoetst worden door de Interbestuurlijk Toezicht-houder, de Provincie Limburg. Hierbij wordt gecontroleerd of de gemeente afdoende invulling geeft aan de wettelijke taak om de uitvoering te baseren op beleid. De laatste jaren heeft Interbestuurlijk Toezicht steeds een positieve beoordeling afgegeven voor de gemeente Heerlen.

Eveneens onder 3.3 wordt gemeld “De Rekenkamer constateert dat er aanzienlijke knelpunten ervaren worden door de gemeente in de samenwerking met de Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL), met name op het gebied van taakuitvoering, communicatie, rapportage en verantwoording. Deze situatie vormt een risico voor de kwaliteit van toezicht op de fysieke leefomgeving, en belemmert het college in zijn verantwoordingsplicht richting de gemeenteraad”. Wij vinden het belangrijk om te melden dat we intensief investeren in gesprekken met de ODZL, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, om de punten waar de ODZL in onze ogen tekortschiet te verbeteren. Deze gesprekken hebben er (mede) toe geleid dat de ODZL een viertal onderzoeken is gestart. Naar verwachting gaan de onderzoeken en de opvolging van de aanbevelingen de beschreven problematiek bij de ODZL (gedeeltelijk) oplossen.

Reactie op de aanbevelingen aan de raad

Vraag het college om in het beleidsplan voor toezicht en handhaving SMART doelen te formuleren en daarbij aan te geven op welke manier inzicht wordt gegeven in de effectiviteit van het beleid.

Wij zien hiervan de toegevoegde waarde. Aan de andere kant zien wij ook een uitdaging om de effectiviteit van het beleid inzichtelijk te maken. Zo leidt een verlaging van de capaciteit op bouwtoezicht niet per definitie tot meer ingestorte bouwwerken. Of een intensivering op brandveiligheid per definitie tot minder branden. De reden hiervoor is dat er andere factoren (bijvoorbeeld respectievelijk hogere bouwkosten en een energiecrisis) een groter effect hebben op de naleving dan toezicht.

We merken dat de vraag om SMART-doelen en het meetbaar maken van effectiviteit van toezicht ook bij andere handhavingsorganisaties wordt gesteld. Ook zij worstelen met het inzichtelijk maken hiervan.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksoepzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Vraag het college om de wettelijk voorgeschreven rapportage voor de raad aan te vullen met inzichtelijke factsheets, waarop raadsleden in een oogopslag kunnen zien wat de belangrijkste resultaten van toezicht en handhaving zijn en wat de afwijkingen.

- Voor Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht wordt hier reeds invulling aan gegeven door de kwartaalrapportages. We gaan deze rapportages na afloop van elk kwartaal ook aan de gemeenteraad aanreiken.
- de jaarlijkse verslaglegging te toetsen op inzichtelijkheid en aandacht voor de zaken die de raad van belang acht en hierbij ook gebruik te maken van verhalende beleidsevaluatie.
- we nemen dit aandachtspunt over bij de volgende verslaglegging.

Vraag het college om met de raad de discussie te voeren over de prioriteiten bij de inzet van toezicht en handhaving, en de raad daarbij raad inzicht te geven in de beschikbare middelen voor toezicht en handhaving, de huidige inzet daarvan en de mogelijke financiële ruimte bij nieuw beleid of andere prioriteiten.

- Ons voorstel is om hier invulling aan te geven door aan het Presidium voor te stellen beleidsstukken en handavingsprogramma's die de raad ter informatie ontvangen heeft, te agenderen voor behandeling (geen besluitvorming) in de cie- en raadsvergaderingen.

Vraag het college om een communicatieplan te ontwikkelen waarmee de gewenste preventie door communicatie met de inwoners van de stad planmatig kan worden gerealiseerd.

- Hier wordt themagericht al invulling aan gegeven. We denken hierbij aan het communicatietraject rondom Energielabel C bij kantoorpanden, de wijze waarop de checks op milieubelastende activiteiten aangekondigd zijn.

Daarnaast geeft de website van de gemeente Heerlen in algemene zin uitleg over het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bijvoorbeeld: <https://www.heerlen.nl/wet-kwaliteitsborging-wkb>.

Reactie op de aanbevelingen aan het college

Maak duidelijk hoe de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen zijn vertaald naar de uitvoeringsplannen.

- zie onze eerdere opmerking; naar onze mening wordt hier reeds invulling aan gegeven.

Ontwikkel een systeem van evaluatie en monitoring waarbij systematisch wordt ingezet op het verklaren van verzamelde informatie in het licht van effectiviteit van beleid en van effectief handelen.

- Wij zien hiervan de toegevoegde waarde. Aan de andere kant zien wij ook een uitdaging om de effectiviteit van het beleid inzichtelijk te maken. Zo leidt een verlaging van de capaciteit op bouwtoezicht niet per definitie tot meer ingestorte bouwwerken. Of een intensivering op brandveiligheid per definitie tot minder branden. De reden hiervoor is dat er andere factoren (bijvoorbeeld respectievelijk hogere bouwkosten en een energiecrisis) een groter effect hebben op de naleving dan toezicht.
- We merken dat de vraag om SMART-doelen en het meetbaar maken van effectiviteit van toezicht ook bij andere handhavingsorganisaties wordt gesteld. Ook zij worstelen met het inzichtelijk maken hiervan.

Versterk de bestuurlijke grip op ODZL, zorg daarbij voor meer transparantie en waarborg de publieke belangen voor de aan hen uitbestede taken voor toezicht en handhaving.

- Zoals hierboven aangegeven, is de gemeente Heerlen zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau intensief in gesprek met de ODZL om deze doelen te realiseren.

Deel de resultaten van bezwaar- en beroepsprocedures actief met handhavers, zodat zij verbeteringen in hun handhavingspraktijk kunnen realiseren.

- Dit vindt op casusniveau al plaats. We zorgen ervoor dat dit een structurele inbedding krijgt in het proces van bezwaar- en beroep.

Conclusie

Behoudens een enkele inhoudelijke en tekstuele opmerking herkennen wij hetgeen in het onderzoeksrapport beschreven wordt. In algemene zin willen we opmerken dat in haar aanbevelingen relatief veel uitvoeringstaken bij de gemeenteraad wil beleggen terwijl de uitvoering een bevoegdheid van het college is.

We begrijpen dat de Rekenkamer, op basis van dit onderzoek, tot de aanbevelingen aan gemeenteraad en college komt. In lijn van de bovenstaande reflecties nemen we de aanbevelingen over.

**Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heerlen,**

**de burgemeester,
drs. R. Wever**

**de secretaris a.i.,
drs. R. van Wuijtswinkel**

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet
2. Normenkader
3. Geïnterviewde personen
4. Onderwerpen op de website

Nawoord

Het college heeft een uitgebreide reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen van dit rapport. De rekenkamer is blij met het voornemen om de aanbevelingen over te nemen of om de strekking ervan mee te nemen in de praktijk van toezicht en handhaving. Opgemerkt moet worden dat de bestuurlijke reactie vooral het fysieke domein (Bouw- en Milieutoezicht en Bodem) betreft en minder ingaat op de consequenties ervan voor het sociale domein of het veiligheidsdomein. Wij adviseren de raad derhalve om ook aandacht te besteden aan het opvolgen van de aanbevelingen voor deze domeinen.

De rekenkamer vindt het belangrijk dat de raad -ondanks dat het college verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving- toch op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkeling van het beleid en de uitvoering. Met alleen het sturen van stukken ter informatie, is het een lastige opgave voor de raad om het beleid in samenhang te volgen. Aandacht voor het doorlopende verhaal van toezicht en handhaving kan de betrokkenheid en het inzicht van de raad vergroten, zonder dat dit betekent dat de raad uitvoerende taken van het college overneemt. Hoe frequent de raad hieraan behoefte heeft kan nader worden bepaald.

Dit onderzoek is uitgevoerd gedurende een lange periode. In die tijd hebben veel mensen hun medewerking verleend aan het verzamelen en bespreken van de bevindingen. De rekenkamer dankt iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek.

BESTUURLIJK RAPPORT

- Inleiding
- Het onderzoek
- De onderzoeksvragen beantwoord
- Conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhavig in Heerlen

- Veiligheid en leefbaarheid
- Bouw- en Milieutoezicht en Bodem
- Het sociale domein
- Middelen
- Communicatie over T&H
- Bezwaar en beroep en klachten
- In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

- 1. De onderzoeksopzet
- 2. Normenkader
- 3. Geïnterviewde personen
- 4. Onderwerpen op de website

Rapport van bevindingen

1. Toezicht en handhaving in Heerlen

Heerlen heeft geen integraal beleid geformuleerd voor toezicht en handhaving. Er worden wel verbandingen gelegd. De belangrijkste integrale aanpak is te zien bij het beleidsveld 'leefbaarheid en veiligheid'.

De gemeente Heerlen is georganiseerd in een drietal domeinen, waarbinnen teams werken aan de diverse opgaves (zie figuur 1). Toezicht en handhaving vindt plaats in het domein Stad, die gaat over Ruimte & Economie en het domein Samenleving, die gaat over Maatschappij & Inwoners.

De teams binnen elk van die domeinen die rechtstreeks betrokken zijn bij toezicht en handhaving zijn weergegeven in figuur 1. Vanuit bedrijfsvoering wordt waar nodig het team Juridische Zaken betrokken bij de uitvoering van T&H.

Vanwege het grote verschil in beleid en uitvoering worden de bevindingen van dit onderzoek apart gerapporteerd voor de drie beleidsterreinen: Veiligheid en leefbaarheid, BMB en het sociale domein.

Figuur 1: Organogram van de gemeente Heerlen



BESTUURLIJK RAPPORT

- Inleiding
- Het onderzoek
- De onderzoeksvragen beantwoord
- Conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

- Bouw- en Milieutoezicht en Bodem
- Het sociale domein
- Middelen
- Communicatie over T&H
- Bezwaar en beroep en klachten
- In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

- 1. De onderzoeksofzet
- 2. Normenkader
- 3. Geïnterviewde personen
- 4. Onderwerpen op de website

2. Veiligheid en leefbaarheid

2.1. Inleiding

Voor het beleidsterrein leefbaarheid en veiligheid heeft de gemeente in 2021 de Kadernota leefbaarheid en veiligheid 2021-2022 vastgesteld. De gemeenteraad is met deze en de kadernota leefbaarheid en veiligheid 2017-2020 gevraagd om prioriteiten vast te stellen inzake het beleid op veiligheid en leefbaarheid. Via de commissievergaderingen, raadsinformatiebrieven en met memo's zijn tussentijdse resultaten en voortgang van het beleid aan de gemeenteraad gerapporteerd. De kadernota veiligheid en leefbaarheid 2024-2027 heeft de rekenkamer niet in dit rapport meegenomen. Deze is ook vastgesteld in de gemeenteraad.

De gemeenteraad is nog nauwer betrokken bij het veiligheidsbeleid en steunt de burgemeester in zijn strijd om meer politiecapaciteit naar de regio te brengen.

De beleidsplannen geven slechts indirect informatie over het toezicht- en handhavingsbeleid, het onderwerp van dit onderzoek. De rekenkamer rapporteert over de toezicht en handhaving en focust voor veiligheid op de rol die T&H speelt in het integrale veiligheidsbeleid.

2.2. Visie, doelen, beleidskeuzes

De ambitie is te zorgen voor een veilige en leefbare stad voor iedereen door het terugdringen en voorkomen van criminaliteit en het verbeteren van de sociale veiligheid. Dit wordt aangepakt met alle mogelijkheden die de gemeente daarvoor heeft, samen met de veiligheidspartners, maatschappelijke partners, particuliere partijen en burgers. Uitgangspunt hierbij is een aanpak op buurtniveau met maatwerk, waarbij er informatiegestuurd te werk wordt gedaan.⁶

Om de veiligheid op buurtniveau te verbeteren werd in het verleden gewerkt met buurtveiligheidsplannen. Buurtregisseurs nemen daarin regie. Samen met burgers, politie en professionals (zoals onder andere boa's, maatschappelijk werk, woningcorporaties) wordt gewerkt aan een veilige, schone en leefbare buurt. Burgers waren daarbij de extra ogen en oren in de buurten die de gemeente zegt hard nodig te hebben. Sinds 2018 wordt er alleen voor specifieke wijken nog met buurtveiligheidsplannen gewerkt, voor de rest van de stad met een jaarplan. Het doel was het realiseren van een meer gestructureerde en flexibele aanpak. Er zijn vijf

prioritaire thema's: sociale kwaliteit (overlast); verbinding zorg en veiligheid; Jeugdoverlast/jeugdcriminaliteit; ondermijning (inclusief drugsproblematiek) en cybercrime.

Bij alle thema's zijn de gemeentelijke T&H teams betrokken. Soms rechtstreeks, soms signalerend voor de politie of voor andere gemeentelijke disciplines. De nadruk van het Heerlens veiligheidsbeleid ligt op preventie. Waar in het verleden vele afdelingen en organisaties hun eigen deelgebied aanpakten zijn er nu diverse interdisciplinaire teams gevormd en begint de samenwerking tussen deze teams op gang te komen. Er ligt nu een opdracht bij beleid om te gaan zorgen voor stroomlijning en samenhang en een werkelijk integrale aanpak te verwezenlijken.

2.3 Uitvoering en monitoring

Uitvoering

Betrokken bij T&H voor veiligheid zijn de teams Toezicht en Handhaving, die in de praktijk één team van BOA's voor 'toezicht en handhaving' zijn. Zij houden toezicht en handhaven in de openbare ruimte. Het gaat om leefbaarheidssituaties (loslopende honden, verkeerd parkeren, hangjeugd, geluidsoverlast en dergelijke). Daarnaast is er een team Toezicht dat digitaal en fysiek toezicht houdt. Op basis van camerabeelden of meldingen wordt een BOA of toezichthouder en soms politie naar een situatie gestuurd. Voor leefbaarheidsproblemen is dit een BOA of een toezichthouder. Bij gevaarstelling, opsporing van (alle) strafbare feiten of openbare orde situatie is de politie aan zet.

Tenslotte is er het team Sociale Veiligheid en Buurtregie dat bestaat uit 3 clusters: buurtregie, sociaal veilig en het interventieteam. Dit team heeft toezichthoudende en handhavende taken. Het cluster Buurtregie werkt in de buurten aan sociale cohesie en burgerbetrokkenheid alsmede leefbaarheid en veiligheid. Dit cluster heeft geen toezichthoudende taak. De aanpak 'Sociaal Veilig' is een integrale persoons- en gebiedsgerichte aanpak waarbij de gemeente, politie, de uitvoerder maatschappelijke ondersteunen en de uitvoerder basis jeugdhulp, het Zorg- en Veiligheidshuis Parkstad en woningcorporaties intensief samenwerken. De aanpak Sociaal Veilig richt zich op verschillende geprioriteerde thema's, waaronder ondermijning en de verbinding tussen zorg en veiligheid. Het doel van de aanpak Sociaal Veilig is om de leefbaarheid en veiligheid in de wijken te verbeteren. Deze werkwijze is gebaseerd op de methodiek Operatie Hartslag. De essentie van de aanpak is om vanuit een integrale benadering van problematiek (voor én achter de voordeur), met betrokkenheid van verschillende beleidsvelden (leefbaarheid, veiligheid, ruimte, wonen en zorg), tot duurzame oplossingen te komen. Hierbij wordt een sterke verbinding gelegd tussen

⁶ Dit betekent dat inzet wordt bepaald op basis van de informatie over wat er daadwerkelijk aan de hand is in de stad en buurten. Dit wordt met name gerealiseerd via het informatieknoppunt Leefbaarheid en Veiligheid

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

zorg en veiligheid, evenals tussen preventie en repressie. Hier is ook het doorbraakteam samengesteld dat aan de slag gaat met de multiprobleem gezinnen. Het leefbaarheids en het casuïstiek overleg vormen de basis van de samenwerking tussen de verschillende actoren.⁷ Het Interventieteam is bedoeld om ondermijnende criminaliteit en overlast via bestuurlijk instrumentarium in heel Heerlen aan te pakken.

Het programma Preventie met Gezag is in 2022 gestart en loopt tot 2026 met naar verwachting daarna nog een verlenging. Het doel van het programma is voorkomen dat jongeren in de criminaliteit terecht komen of verder daarin afglijden. In dat kader is in 2022 in het plan van aanpak aangegeven dat drie extra jeugdboa's worden geworven. Deze zijn in 2024 gestart en focussen in hun boa-werkzaamheden op jeugdoverlast- en criminaliteit en op het contact leggen met de jeugdige doelgroep.

Er wordt gestreefd naar een situatie waarin toezicht en handhaving een geheel vormen door samen op te trekken. Hierbij acht de gemeente het van belang om evenwicht te hebben tussen 'het goede gesprek' en samenwerken aan de ene kant (preventie) en rechtshandhaving aan de andere kant.

In de uitvoering wordt het 'blauw op straat' gevormd door politie en team handhaving (BOA's) en wordt gezorgd voor bestuursrechtelijk toezicht, onderzoek en handhaving. De planning van de uitvoering van T&H berust grotendeels op de monitoringscijfers van toezicht en handhaving van het voorgaande jaar, meldingen van inwoners en ondernemers en op signalen van professionals uit de wijk uit het Leefbaarheidsoverleg (voor de voordeur) en het casuïstiekoverleg (achter de voordeur) vanuit de Aanpak Sociaal Veilig en de bestuurlijke prioriteiten.

Monitoring

Het is voor de rekenkamer niet mogelijk gebleken om vast te stellen wat de relatie is tussen de monitoring van de uitvoering en de kwaliteitsborging. Ook kan niet worden vastgesteld of de doelen van toezicht en handhaving zijn gerealiseerd. Er wordt geen relatie gelegd tussen de gepresenteerde cijfers in de veiligheidsanalyse en in de handhavingsjaarverslagen en de resultaten.

In de landelijke monitor leefbaarheid en veiligheid (met cijfers van politie en CBS) worden cijfers gepresenteerd die inzicht geven in de ontwikkeling van effecten van lokaal beleid en een vergelijking met landelijke gemiddelden. Of de inzet van toezicht en handhaving effectief is, is slechts globaal vast te stellen. De inzet op toezicht en handhaving en veiligheid is vaak het sluitstuk van een integrale aanpak met andere disciplines (zorg, sociaal domein, schuldhulpverlening, jeugd, inrichting openbare ruimte, wonen etc.) of

toezicht en handhaving komt juist in beeld als het in andere disciplines om welke reden dan ook spaak loopt. Besparingen op de GGZ-zorg leiden bijvoorbeeld tot meer personen op straat met onbegrepen gedrag waardoor meer meldingen worden gemaakt waar handhavers en politie op af gaan. Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het veiligheidsbeleid en daarbinnen het toezicht- en handhavingsbeleid zijn metingen over langere termijnen nodig.

2.4 Rol van de raad

De gemeenteraad is intensief betrokken bij het beleid voor leefbaarheid en veiligheid. Er is via een motie extra budget voor blauw op straat en het interventieteam vrijgemaakt. Het college informeert de raad regelmatig over de visieontwikkeling en de daaraan gekoppelde middelen en processen. Cameratoezicht, een belangrijk instrument voor T&H zou volgens afspraak regelmatig geëvalueerd worden met de raad, maar dat is tot nu toe niet gelukt.

De raad prioriteert veiligheidsthema's in de kadernota's leefbaarheid en veiligheid. Als er extra budget nodig is krijgt de raad daarover een voorstel. Toezicht en handhaving binnen het beleidsterrein veiligheid en leefbaarheid is zodanig verweven met ander beleid dat het niet mogelijk is gebleken om een overzicht te genereren met welke middelen het beleid is uitgevoerd. In hoofdstuk 5 gaan we hier nader op in.

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en handhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksofzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

3. Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

3.1. Inleiding

Het Heerlense beleid voor toezicht en handhaving voor Bouw- en Milieutoezicht en Bodem (BMB) richt zich op het waarborgen van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. De gemeente is verplicht handhavingsbeleid vast te stellen voor de Wabo- taken (bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en milieu).⁸ Door middel van gerichte controles, preventieve maatregelen en handhaving streeft de gemeente Heerlen ernaar de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Het beleid is risicogericht en resultaatgericht, waarbij prioriteit wordt gegeven aan de meest kwetsbare gebieden en situaties die de leefkwaliteit van burgers kunnen beïnvloeden.

3.2. Visie, doelen, beleidskeuzes

“Wij zien Heerlen als een veilige en leefbare stad waar inwoners, ondernemers en bezoekers duurzaam veilig en gezond wonen, werken en verblijven. Het houden van zorgvuldig toezicht en handhaving draagt hiertoe in grote mate bij”.

Met deze visie werkt Heerlen. De doelstellingen daarbij zijn: (vrijwillige) naleving van wet- en regelgeving en het leveren van een bijdrage aan het in stand houden of verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Met de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving is het volgens de betrokkenen onmogelijk alle handhavingstaken uit te voeren en moet het college keuzes maken. Dit gebeurt door het vaststellen van een minimaal uitvoeringsniveau van de wettelijke taken voor toezicht en handhaving en bestuurlijke prioriteiten. Het bestuurlijk minimale vastgestelde uitvoeringsniveau samen met de bestuurlijk vastgestelde prioriteiten vormen de basis voor het beleid en voor het jaarlijkse toezicht- en handhavingsprogramma. Het college maakt dus de keuze om met de bestaande capaciteit de taken zo uit te voeren dat risico's aanvaardbaar zijn en bestuurlijke prioriteiten kunnen worden gerealiseerd. Er is ook (beperkt) capaciteit beschikbaar voor ad hoc prioriteiten.

Heerlen kiest ervoor om het resultaat van de klassieke benadering van risicoanalyses in te zetten, maar gekoppeld aan de bestuurlijke prioriteiten en geaccepteerde risico's. Dat zorgt er voor dat enerzijds recht wordt gedaan aan de 'wetenschappelijke' uitkomst van de risicoanalyse. Tegelijkertijd

wordt de informatie uit de praktijk gebruikt om vast te stellen waar de accenten en prioriteiten moeten liggen. Dit wordt per werkveld beschreven in het beleidsplan. Het college maakt de afwegingen.

In het nieuwe VTH-beleid 2023-2026 worden doelen gesteld die bijdragen aan de realisatie van het coalitieakkoord. Waar toezicht en handhaving in de voorgaande jaren vooral reactief was, wordt er nu (ook) inzet gepleegd op pro-actieve toezicht en handhaving.

Het VTH-beleid en het uitvoeringsprogramma betreffen uitvoeringsbeleid en worden derhalve door het college vastgesteld. In het kader van de horizontale verantwoording wordt de raad geïnformeerd over het beleid, het programma. Over de uitvoering wordt de raad geïnformeerd aan de hand van jaarverslagen. De raad wordt dus wel geïnformeerd maar is niet betrokken bij de keuzes die worden gemaakt.

3.3 Uitvoering en monitoring

Uitvoering

Op basis van de risicoanalyse, het bestuurlijk vastgestelde minimale uitvoeringsniveau en prioriteiten voor de lopende beleidsperiode stelt het college per jaar een uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving vast voor de beleidsvelden milieu, bouwen en ruimtelijke ordening. Hierin staat per taakveld welk doel bereikt moet worden, hoe dat gemeten wordt (in KPI's⁹) wat de verwachte werkzaamheden (soort en aantal controles etc.) zijn en wordt de hierbij behorende tijdsbesteding afgezet tegen de beschikbare capaciteit. Er worden keuzes gemaakt over o.a. de diepgang van toetsing en het aantal controles.

Waar er tot 2021 een weinig inzichtelijke invulling van de uitvoering was (uitvoeringsplannen ontbraken of zijn niet vastgesteld) is er vanaf 2021 en 2022 gekozen voor een nieuwe opzet van het uitvoeringsprogramma. De rekenkamer concludeert dat deze nieuwe opzet goed inzicht geeft in de risico-afweging en de handhavingsprioriteit. Op basis van de gerealiseerde uitvoeringscijfers is na te gaan of de uitvoering strookt met de planning.

Een deel van de uitvoering van taken (het basispakket) wordt gedaan door de Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL). De samenwerking met de ODZL loopt volgens de gemeente niet soepel: de omgevingsdienst krijgt niet alle basistaken uitgevoerd vanwege capaciteitsproblemen en de gemeente is niet tevreden over het niveau van uitvoering, de wijze van verantwoording over de realisatie en de mate van communicatie hierover. Het college

⁸ Dit moet conform de proceskwaliteits-criteria voor toezicht en handhaving in hoofdstuk 7.2 van het Besluit omgevingsrecht..

⁹ KPI = kritische prestatie indicator, waarmee de prestaties van de werkzaamheden worden gedefinieerd en gemeten.

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksoepzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

hierdoor niet in staat is verantwoording af te leggen over de door de ODZL uitgevoerde wettelijke toezichttaken. Dit brengt risico's met zich mee: wanneer controles niet uitgevoerd worden, kan het zijn dat overtredingen van wet- en regelgeving niet of te laat opgemerkt worden. Dat dit ongewenste effecten kan veroorzaken voor mens, dier en milieu ligt voor de hand. Voor wat betreft de financiële kant kan het college niet controleren of aan de raad verantwoorden of de ODZL haar taak heeft uitgevoerd op basis van de financiële middelen die de raad ter beschikking heeft gesteld in de begroting.

Bij ODZL is men van mening dat de communicatie stroef verloopt en dat er door Heerlen te gedetailleerd op 'output' en financiën wordt gestuurd in plaats van op 'outcome'.

De GGD (Gemeentelijke Gezondheidsdienst) heeft binnen de medische milieukunde voor de aangesloten gemeenten de taak om de relatie tussen milieu en gezondheid te bewaken, risico's te signaleren en inwoners en gemeenten te adviseren over milieugerelateerde gezondheidsvraagstukken. De GGD wordt ingezet als er bij de gemeente vraagstukken zijn die hun werkveld raken. Dit verloopt naar tevredenheid.

Monitoring

De doelstellingen uit het handhavingsbeleid zijn niet zodanig geformuleerd dat er monitoring mogelijk is. Er vindt een doorvertaling plaats vanuit het beleid naar de uitvoeringsprogramma's. Het uitvoeringsprogramma bevat meetbare KPI's. Deze zijn gebaseerd op de uitgangspunten van het VTH-Beleid. De uitvoering van het programma wordt gemonitord. Zo kan worden gevolgd of en in welke mate alles volgens planning verloopt en of er tussentijds bijstelling nodig is. De realisering van de uitvoeringsprogramma's wordt geëvalueerd. Tevens wordt gedurende het jaar aan de hand van kwartaalrapportages de voortgang gemonitord en waar nodig bijgesteld. Dit is de basis voor het uitvoeringsprogramma van het volgende jaar.

De effecten van toezicht en handhaving binnen BMB zijn volgens de rekenkamer slechts beperkt vast te stellen. Dit komt onder andere doordat de doelstellingen van het beleid niet meetbaar zijn vastgesteld.

Het effect van de uitvoering van toezicht en handhaving kan worden afgeleid uit o.a. het voorkomen en beëindigen van overtredingen. Daarmee worden potentieel gevaarlijke situaties of overlastsituaties voorkomen. Dit is wel meetbaar door (bijvoorbeeld) het aantal uitgevoerde controles en het aantal keren dat bestuursrechtelijk is opgetreden. Deze KPI's volgen uit het uitvoeringsprogramma.

In de Evaluatie toezicht- en handhavingsbeleid 2019-2022 WABO Gemeente Heerlen¹⁰ worden de door de Rekenkamer gesignaleerde verschillen tussen beleid en uitvoering en de onmogelijkheid om vanuit de rapportages de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te herleiden ook benoemd.

Er staan in deze evaluatie 15 aanbevelingen voor het nieuwe beleid en de uitvoering daarvan, die de controle op dit beleid mogelijk maken. Deze aanbevelingen zijn meegenomen in het nieuwe beleidsplan 2023-2026.

3.4 Rol van de raad

De raad wordt alleen geïnformeerd, niet betrokken bij het stellen van prioriteiten. Formeel hoeft dit ook niet, T&H is een verantwoordelijkheid van het college. Het raadplegen van de raad over strategische beleidskeuzes en prioriteiten zou wel kunnen bijdragen aan draagvlak bij de raad en aan de communicatie tussen inwoners en gemeente.

Een nieuwe ontwikkeling is dat er meer concrete resultaten in de verslagen worden opgenomen, niet alleen in droge cijfers maar in het effect daarvan (b.v. het aantal klaslokalen/aantal leerlingen dat door de controles schone lucht heeft). Hoewel de rapportage over toezicht en handhaving sterk gekwantificeerd is, wordt er steeds vaker naast de uitvoerings-KPI's ook het effect van de inspanningen benoemd. Daarmee is het voor de gemeenteraad inzichtelijker wat het echte effect is van toezicht en handhaving.

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

4. Het sociale domein: jeugdzorg, kinderopvang, leerplicht, voortijdig schoolverlaten, participatiewet en WMO.

4.1. Inleiding

Een gedeelte van toezicht en handhaving is vergaand wettelijk geregeld. Dat betreft met name alles wat met jeugd te maken heeft. Toezicht op de rechtmatigheid in de Jeugdwet is een verantwoordelijkheid van gemeenten¹¹. Toezicht op de kwaliteit is vooral bij externen belegd. Ook de participatiewet regelt toezicht en handhaving, maar zoals in de afgelopen jaren regelmatig in het nieuws was, heeft de gemeente daar wel ruimte om eigen beleid te voeren.

Tenslotte is er de WMO, waarin -behalve het aanstellen van toezichthouders WMO - nauwelijks iets is geregeld met betrekking tot toezicht en handhaving.

Binnen de gemeentelijke organisatie houden verschillende teams en medewerkers zich bezig met toezicht en handhaving in het sociaal domein:

- De teams Toegang Noord en Zuid. Deze teams zijn verantwoordelijk voor: de uitvoering van de jeugdwet binnen het vrijwillig kader, alle casuïstiek en multiprobleem in het hele systeem; de uitvoering van de WMO (volwassenen) binnen het vrijwillig kader, alle casuïstiek en multiprobleem in het hele systeem; leerlingenvervoer en opvang beschermd wonen (in Parkstadverband)
- Het team Wmo geeft de maatwerkvoorzieningen af (scootmobielen, rolstoelen, hulp in de huishouding, woningaanpassing, gehandicaptenparkeerplaatsen, PGB toetsing).
- Toezichthouder Wmo en de contractmanagers die verantwoordelijk zijn voor toezicht binnen de gecontracteerde Wmo en de PGB's
- Leerplichtambtenaren en bureau BLD (Bureau Leren en Doorstromen)
- Sociale rechercheurs (team sociale veiligheid en buurtregie).

Externe partijen die zorgen voor toezicht en handhaving in het sociaal domein zijn:

- De Centrumregeling Verwerving Jeugdhulp regio Zuid-Limburg 2019.

Deze regeling faciliteert een gezamenlijke en efficiënte inkoop van jeugdhulpdiensten, waarbij de gemeente Maastricht optreedt als centrumgemeente en namens de deelnemende gemeenten de inkoop verzorgt. Toezicht en handhaving op de inzet van jeugdhulp binnen de segmenten GIK-J (Gesloten en Intensief Klinische Jeugdhulp) Crisis en Wonen, is belegd bij het inkoopteam sociaal domein van centrumgemeente Maastricht, verantwoordelijk voor inkoop van jeugdhulp voor alle G16 gemeenten in Zuid-Limburg. Voor Heerlen betreft dit de residentiële jeugdhulp.

- JENS voor toezicht op de uitvoerders van de ambulante jeugdhulp
- De GGD-Zuid Limburg is toezichthouder bij calamiteiten in de WMO voor 16 gemeenten. Organisaties in Nederland die maatschappelijke ondersteuning aanbieden, zijn verantwoordelijk voor kwalitatief goede en veilige ondersteuning. Dit betreft Zorg in Natura (ZIN) en Persoons gebonden Budget (PGB). Bij de GGD-ZL kunnen calamiteiten gemeld worden.
- Overige externe toezichthouders zijn: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de onderwijsinspectie. Verder is de Arbeidsinspectie Nederland als bijzondere opsporingsdienst actief via de Regeling strafrechtelijke handhaving door de Nederlandse Arbeidsinspectie op het terrein van Jeugdwet, Wlz, Wmo 2015, Wmg en Zvw.

4.2. Visie, doelen en beleidskeuzes

De rekenkamer constateert dat er op gemeentelijk niveau tot 2024 bestuurlijk weinig aandacht is voor toezicht en handhaving binnen het sociale domein.

Het meest recente lokaal beleid voor T&H bij de uitvoering van de participatiewet is van 2015, waarin toezicht en handhaving als een taak wordt gedefinieerd die door de hele organisatie wordt uitgevoerd. Men richt zich in de praktijk vooral op fraudepreventie bij uitkeringen en de PGB's in de zorg. De kwaliteit van de dienstverlening door externen wordt nauwelijks gemonitord.

De doelen van het vigerende handhavingsbeleid zijn gebaseerd op de landelijke trend van streng toezien en handhaven en stevige fraudebestrijding van de afgelopen 20 jaar. Mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire en de boodschappenaffaire is het accent wel verschoven naar ondersteuning en vertrouwen. In het beleidsplan 'Armoede & Schulden; Beleidsplan 2022-2025' wordt verwezen naar de toepassing van de 'omgekeerde toets'¹² Toe-

¹¹ In artikel 2.9, onder d. Jeugdwet is geregeld dat gemeenten bij verordening regels moeten stellen voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierin hebben gemeenten beleidsvrijheid. Zie hiervoor de Verordening jeugdhulp gemeente Heerlen 2020).

¹² Bij de omgekeerde toets worden – kort gezegd – de Participatiewet, de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet schuldhulpverlening zó uitgevoerd dat niet de bepalingen in die wetten voorop staan, maar de doelen van die wetten en de doelen van de maatwerkoplossing die iemand nodig heeft.

toezicht & handhaving

BESTUURLIJK RAPPORT

- Inleiding
- Het onderzoek
- De onderzoeksvragen beantwoord
- Conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

- Toezicht en hadhaving in Heerlen
- Veiligheid en leefbaarheid
- Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

- Middelen
- Communicatie over T&H
- Bezwaar en beroep en klachten
- In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

- 1. De onderzoeksopzet
- 2. Normenkader
- 3. Geïnterviewde personen
- 4. Onderwerpen op de website

zicht en handhaving worden niet genoemd in het beleidsplan. Het Handhavingsbeleidsplan 'Dienstverlenend Handhaven' geldt nog wel, de uitvoering ervan wordt volgens de mensen die het uitvoeren -ook onder invloed van de toeslagenaffaire- op een andere manier benaderd.

Voor T&H binnen de jeugdvoorzieningen stelt het college dat het proces van toezicht en handhaving moet bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en ondersteuning en daarmee een belangrijke pijler is van het sociaal beleid.

Voor de Jeugdwet houdt de landelijke inspectie toezicht op de kwaliteit van de geboden jeugdhulp en treedt deze op bij calamiteiten. Rechtmatigheidstoezicht op de door Heerlen verstrekte jeugdhulp is belegd bij centrumgemeente Maastricht voor de segmenten GIK-J, Crisis en Wonen, waarbij de gemeente Heerlen wordt betrokken zodra er redenen zijn (die voortvloeien uit controles binnen inkoopteam Maastricht) om toezicht en handhavingsmaatregelen toe te passen.

De gemeente Heerlen vindt het belangrijk dat kinderen gezond en veilig opgroeien. Het beleid is dat ouders en jeugdigen zorgen daar in de eerste plaats zelf voor. Ontstaan er problemen, dan kunnen zij deze meestal zelf oplossen. Lukt dat niet, dan denkt de gemeente mee in de richting van een oplossing en worden ouders en jeugdigen ondersteund. In het Beleidskader Jeugdhulp Zuid-Limburg 2024-2028 is vastgesteld op hoofdlijnen welke rol de gemeente én de ouders en jeugdigen hebben bij jeugdzorg. Dit beleidskader is de basis voor de gemeenschappelijke regeling 'toezicht en handhaving binnen het sociaal domein Regio Zuid-Limburg'.

De Wmo 2015 geeft de gemeente vrijheid in de inrichting van het toezicht en de plaats daarvan in de gemeentelijke organisatie en de gemeente kan het toezicht dus afstemmen op de lokale situatie. Er is alleen een wettelijke verplichting om een toezichthouder aan te stellen¹³. Dat is voor Heerlen de GGDZL die verantwoordelijk is voor het calamiteitentoezicht¹⁴. Een toezichthouder WMO is aangesteld voor de andere verantwoordelijkheden van de gemeente als toezichthouder, zoals het rechtmatigheids- en kwaliteitstoezicht. Het gaat dan om toezicht op de rechtmatige besteding van middelen én de naleving van contract-afspraken door zorgaanbieders. Dit laatste doet de gemeente nauwelijks.

In de Heerlense visie op toezicht in de Wmo van 2022 stelt het college dat: 'De bedoeling van toezicht op de Wmo is het borgen van de kwaliteit van de zorg en ondersteuning voor onze inwoners. Hierbij werken we samen op basis van gezond verstand en vertrouwen.'

Zonder deze visie los te laten wordt in 2023 met het beleidsplan 'Toezicht

¹³ In artikel 6.1 lid 1 Wmo 2015

¹⁴ Aanbieders zijn verplicht om calamiteiten bij de GGD te melden.

en handhaving WMO en jeugdwet' strakker toegezien op zowel de kwaliteit als de rechtmatigheid van de Wmo-voorzieningen. De gemeente Heerlen neemt zich in het nieuwe beleidsplan voor om zich nog meer in te zetten op zowel reactief, alsook proactief toezicht.

4.3. Uitvoering

Bureau Leren en Doorstromen (BLD) zorgt voor de toezicht op de leerplichtwet en voortijdig schoolverlaten en de rechtbank handhaaft deze wetten. Het komt voor dat de rechtbank van mening is dat er -ondanks de inzet op preventie voordat sancties aan de orde zijn, meer hulpverlening en begeleiding mogelijk is. De betrokken ambtenaren geven aan dat de rechtbank daarbij te weinig rekening houdt met de lange wachtlijsten die er zijn in de jeugdzorg waardoor er op korte termijn geen hulp worden gegeven. Als daar te weinig rekening mee wordt gehouden in het juridische traject komt VSV in een spagaat tussen de school en de jeugdzorg en valt de leerplichtige buiten de boot.

De gemeente heeft weinig beleidsvrijheid wat betreft T&H in de kinderopvang. Die vrijheid is beperkt tot de keuze om te beginnen met een waarschuwing of een hersteltermijn voordat er strenger gesanctioneerd wordt via de rechter. Daar wordt waar mogelijk gebruik van gemaakt.

Bij de uitbestede jeugdzorgtaken aan JENS heeft de gemeente een taak bij toezicht op de kwaliteit. Deze taak wordt behartigd in de periodieke overleggen tussen JENS en de contractmanagers van de gemeente. Over de onderzochte periode tot 2024 had de rekenkamer de indruk dat expliciete aandacht voor kwaliteitstoezicht alleen bij incidenten aan de orde was. Sinds 2024 voert JENS structurele controles uit op businesscases, waarbij zowel financiële als kwalitatieve normen (KPI's) worden geëvalueerd en verwerkt in een Balanced Scorecard. De resultaten hiervan worden periodiek met de gemeente besproken om de effectiviteit en doelmatigheid van de interventies te bewaken en waar nodig bij te sturen. Indien er fouten worden geconstateerd wordt de steekproef systematisch uitgebreid. De effectiviteit van deze aanpak is nog niet geëvalueerd.

Voor de Wmo heeft de gemeente Heerlen een gemeentelijke toezichthouder (WMO en jeugdwet) aangesteld, die zich met name richt op rechtmatigheid van de PGB's, veelal signaal gestuurd. De toezichthouder WMO komt nauwelijks toe aan proactief toezicht. Het kwaliteitstoezicht is niet belegd. Bij calamiteiten heeft de toezichthouder -naast de GGDZL- ook een rol: 'De toezichthoudend ambtenaar doet onderzoek naar de calamiteiten

toezicht & handhaving

BESTUURLIJK RAPPORT

- Inleiding
- Het onderzoek
- De onderzoeksvragen beantwoord
- Conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

- Toezicht en hadhaving in Heerlen
- Veiligheid en leefbaarheid
- Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

- Middelen
- Communicatie over T&H
- Bezwaar en beroep en klachten
- In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet
2. Normenkader
3. Geïnterviewde personen
4. Onderwerpen op de website

en geweldsincidenten en adviseert het college over het voorkomen van verdere calamiteiten en het bestrijden van geweld.’

‘Controles op rechtmatigheid en doelmatigheid leveren een belangrijke bijdrage aan de beheersing van zorgkosten en daarmee de duurzaamheid van toegankelijke en goede zorg. Daarnaast helpen controles de kwaliteit inzichtelijk te maken en te verbeteren. In geval van constatering van per ongeluk gemaakte fouten of bewust gepleegde fraude vragen wij de zorgverlener het teveel gedeclareerde bedrag terug te betalen.’

De centrumgemeente (Maastricht) voor het Sociaal Domein Zuid-Limburg voert haar controles hoofdzakelijk uit om te waarborgen dat de betaalde zorgkosten rechtmatig zijn. Daarnaast ziet de centrumgemeente het als één van haar kerntaken om actief bij te dragen aan de beheersing van de zorgkosten door onrechtmatige zorg te detecteren en deze naar de toekomst toe te voorkomen.

Met het controleproces, op verschillende risico's binnen het sociaal domein, wil het Inkoopteam Sociaal Domein Zuid-Limburg voor alle deelnemende gemeenten met voldoende zekerheid vaststellen:

- dat de gedeclareerde zorgbedragen met een zekerheid van 95% rechtmatig is geleverd.
- dat 95 % van de gedeclareerde zorgbedragen in de mix van de aanbieder binnen de gestelde bandbreedte is geleverd.
- dat de gedeclareerde zorgbedragen doelmatig worden ingezet waarbij het doel is overschrijding van de gemiddelde landelijke doorlooptijden “client in zorg” normen terug te dringen naar maximaal 110% van de landelijke norm per segment.
- dat de gedeclareerde zorgbedragen doelmatig worden ingezet waarbij het doel is overproductie dan wel onnodige zorgproductie tot een minimum te beperken. De risicoanalyse en het controleplan zijn dynamische modellen. Dit betekent dat, wanneer actuele ontwikkelingen en ministeriële beslissingen impact hebben op de controleaanpak, deze wordt gewijzigd.

Toezicht op de uitbestede uitvoering van de Wmo door Buurtteams Heerlen (Incluzio) moet worden ingevuld op basis van een vernieuwing van de wijze van sturing en verantwoording en dus om nieuwe indicatoren die passen bij een ‘lean en mean’ samenwerkingsverband.

Dit vertaalt zich in een jaarlijkse schriftelijk rapportage en een doorlopende dialoog via ‘regiegesprekken’ tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over doelen, voortgang en resultaten, oplossingsrichtingen voor gesignaleerde knelpunten en de stappen die gezet worden richting transformatie. De effectiviteit van deze aanpak is nog niet geëvalueerd.

4.4. Rol van de raad

De raad wordt via raadsinformatiebrieven en de P&C cyclus geïnformeerd over toezicht en handhaving binnen het sociaal domein. Er zijn in juni 2024 vragen gesteld en beantwoord over het fraudepreventiebeleid bij PGB's. De raad heeft het ‘Beleidsplan Toezicht en handhaving Wmo en Jeugdwet’ niet vastgesteld, maar wel ontvangen naar aanleiding van een discussie in de commissie over de WMO-verordening 2024.

De raad wordt via raadsinformatiebrieven regelmatig geïnformeerd over de regeling voor de ‘toezicht en handhaving binnen het sociaal domein Regio Zuid-Limburg’.

Het is voor de rekenkamer niet duidelijk geworden of de raad bij strategische keuzes voor toezicht en handhaving op kwaliteit van de zorg wordt betrokken.

5. Middelen

Toezicht en handhaving is zodanig verweven met ander beleid dat het niet mogelijk is gebleken om een overzicht te genereren met welke middelen het beleid is uitgevoerd.

Tot 2020 is er steeds bezuinigd op T&H. Op enig moment was het volgens de organisatie niet meer mogelijk om met de beschikbare middelen de verplichte taken uit te voeren.

Uit de jaarverslagen¹⁵ blijkt dat soms ook de minimale uitvoeringsniveau niet wordt gehaald. De risico's hiervan zijn niet duidelijk gemaakt. Bovendien kwamen steeds meer taken bij. De veranderende wetgeving én samenleving vroeg en vraagt ook om andere deskundigheid.

Het college heeft -volgens de organisatie- als reactie op deze situatie in de afgelopen 4 jaar: 3,7 miljoen structureel aan extra middelen vrijgemaakt. Hiervan is het interventieteam bekostigd, zijn er 3 BOA's bijgekomen en is de Sociaal Veilig aanpak uitgerold. Hiermee is naar hun mening de basis gedekt.

Daarnaast heeft het college in deze periode incidentele middelen beschikbaar gesteld voor de Aanpak Sociaal Veilig en heeft het college incidentele gelden ingezet voor aanpakken waar toezicht en handhaving een onderdeel van uitmaakt, zoals de regeling Preventie met Gezag (2022) en de Regio Deal voor Sociaal Veilig (2023). Tenslotte is via het RIEC incidenteel geld beschikbaar gesteld voor een regionale aanpak op hennep (HAP: Hennep Aanpak Parkstad) waarbij toezichthouders werden ingezet.

Personeel

Een belangrijk deel van de middelen voor toezicht en handhaving zijn personeelskosten. In figuur 2 een overzicht van de capaciteit die wordt ingezet voor T&H in alle teams.

Figuur 2: Capaciteit in FTE's voor toezicht en handhaving in 2023

	Directe uitvoering (FTE's)*	Ondersteuning (FTE's)*
Team beleid Maatschappij		Beleidsontwikkeling en advisering: 7,5 fte beleid cluster IV, ,5 fte beleid WMO-toezicht
Team Handhaving	29 fte (incl manager)	
Team Toezicht	18,67 fte (incl manager en coördinatoren 23,67fte)	2 fte
Team Inkomen	33,8 fte consultant	2 fte procesbegeleider
Team Schuldhulpverlening & Debiteuren	6 fte, consulten debiteuren, ½ fte procesbegeleider	
Team WMO	2 fte toezichthouders ¹⁶	
Team Sociale Veiligheid en Buurtregie	28 Fte toezichthouders Waarvan 7 mensen SR boa domein 5 en 4 mensen boa domein 1	
Team beleid Economie voor kinderopvang	0,6 fte	
Team VSV met ingang van 01-03-2025 BLD	9Fte consultants Leerplicht voor Parkstad Met ingang van 01-03-2025 voor een periode van 2 jaar formatie uitgebreid met 3	
Fte (12 Fte consultant leerplicht).	3.93 Fte (procesondersteuner, procesbegeleider, bedrijfsvoering, med LP/RMC) 5,76 Fte RMC voor Parkstad	
Team Bouw Milieu-toezicht en Bodem	36,5 fte, verdeeld over: 14 fte toezichthouders/handhavers 4 fte juristen, 12,5 fte specialisten 1,5 fte toezicht Sociaal Veilig, 1,5 fte jurist Sociaal Veilig, 3 fte flexibele schil (div. functies)	4 fte procesondersteuning en administratie
Team Stadsbeheer	16,5 uur fte beheerders en medewerkers Stadsbeheer die toezicht houden als een van hun taken hebben.	1 fte ondersteuning in combinatie met toezicht
Team Vastgoed	0,7 fte	

¹⁵ In WABO Handhavingsverslag 2018-2019 staat: Periodieke milieucontroles bij bedrijven vonden plaats met een lagere controlefrequentie dan de landelijk adequate norm.¹⁵ Het betreft 1500 bedrijven die niet onder de Omgevingsdienst Zuid Limburg (ODZL) vallen en door de gemeente zelf periodiek gecontroleerd worden.

¹⁶ Sinds 2024 is dit nog een toezichthouder

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksofzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

** Kanttekening bij deze aantallen is dat in sommige functies medewerkers niet alleen T&H -taken hebben maar ook andere verantwoordelijkheden. De inzet op T&H is naar beste vermogen intern ingeschat.*

Een deel van de activiteiten worden uitgevoerd met tijdelijke middelen, bijvoorbeeld voor het programma 'Preventie met gezag'. Deze middelen (1,5 miljoen) zijn toegekend tot en met 2026 en worden waarschijnlijk tot 2029 ter beschikking gesteld.

Ander voorbeeld is dat vanaf 2024 t/m 2025 vanuit de regiodeal incidentele middelen beschikbaar zijn voor Aanpak Sociaal Veilig Heerlen Noord. Aanpak Sociaal Veilig in Heerlen Noord is in 2023 door het college tijdelijk gedekt uit de algemene middelen. Het gaat in totaal om een bedrag van €600.000 in 2023.

Leefbaarheid en veiligheid

Volgens zowel bestuurders als uitvoerders wordt een groot beroep gedaan op handhaving, waarbij alles belangrijk is en er is altijd een capaciteitsprobleem is.

Er moeten keuzes gemaakt worden. Om aan de vraag te voldoen moet er gekozen worden om meer te doen (dus meer BOA's aan te stellen) of om keuzes te maken en prioriteiten te stellen.

Relatie met de politiecapaciteit

Bij de politie is ook capaciteitstekort. De keuzes die de politie maakt hebben bij de gemeente ook invloed op de keuzes. Met de huidige capaciteit kunnen de doelen van het leefbaarheids- en veiligheidsbeleid slechts deels gerealiseerd worden. Er is in 2023 gekozen voor een uitbreiding met 3 extra BOA's, 1 persoon voor de meldkamer. In 2024 zijn jeugd-BOA's toegevoegd aan het team Sociale Veiligheid en Buurtregie in het kader van Preventie met Gezag.

Een belangrijke factor in Heerlen is de beschikbare politiecapaciteit. Ondanks de 'grote- steden-problematiek' die Heerlen kent, loopt de formatie van de politie terug. Heerlen heeft daarom extra middelen vrijgemaakt om dit tekort op te vangen.

In een RIB van 21-08-2023 schrijft het college: 'Hoewel BOA's politietaken niet volledig kunnen overnemen, is geprobeerd via diverse manieren het gemis aan politiecapaciteit op te vangen. Het aantal BOA's openbare ruimte is recent uitgebreid met 3 fte en vorig jaar zijn 4 fte aan ondermijningsboa's aangenomen. Deze voeren preventieve controles uit, signaleren en pakken diverse vormen van ondermijning aan. Ook zijn met de rijksmiddelen voor het programma Preventie met Gezag drie jeugdboa's aangenomen. De jeugd-boa heeft onder andere een zichtbaar verbindende functie naar de scholen.'

Via administratieve ondersteuning door de gemeente wordt politiecapaci-

teit vrijgemaakt voor de politietaken: de juristen van het interventieteam geven de politie tips bij het maken van bestuurlijke rapportages. Deze hebben volgens de gemeente nu een betere kwaliteit en komen op tijd, terwijl de politie er veel minder tijd aan besteedt. Ook ondersteuning door onderzoek kan politie-inzet gericht worden gedaan. Er worden meer dergelijke creatieve oplossingen gezocht en ingevoerd, steeds in overleg met de driehoek.

Een andere maatregel is de ontwikkeling van een Centrum voor Veiligheid, Leefbaarheid, Zorg en Recht dat door zorg- en veiligheidspartners in de wijk wordt bemenst. Ook heeft het realiseren van het interventieteam met daarin juristen, regisseurs veiligheid en BOA's geleid tot zichtbare inzet op de thema's overlast, sociale problematiek, criminaliteit en ondermijning. Daarnaast draait de 'Aanpak Sociaal Veilig' als integrale persoons- en gebiedsgerichte aanpak in Heerlen-Noord, in ieder geval tot 2026. Deze werkwijze, gebaseerd op de methodiek Operatie Hartslag, en moet bij voldoende financiering als fundament gaan dienen voor alle gebieden in Heerlen. Uitrol in alle Heerlense wijken vraagt voldoende financiering, die in 2024 nog niet beschikbaar was.

De Heerlense aanpak is gericht op preventie als het kan en repressie als het nodig is, ook toezicht en handhaving worden daarop ingericht. De intensieve benadering met het om de week een leefbaarheidsoverleg en casuïstiek overleg met relevante zorg- en veiligheidspartners in de wijk binnen de Aanpak Sociaal Veilig vraagt veel capaciteit, meer dan die er nu is.

Bouw, Milieutoezicht en Bodem

Binnen het omgevingsrecht wordt er gewerkt met landelijke kengetallen, waarmee de benodigde capaciteit kan worden ingeschat voor toezicht. Dit is redelijk constant. De dynamiek zit in factoren als corona (veel verbouwingen), de bouwopgave (3 extra toezichthouders in de afgelopen jaren). Ieder kwartaal wordt dat gemonitord en kan men de planning bijstellen. Er wordt 90% gepland, 10% is flexibel voor projecten en zaken die extra aandacht vragen. Er kunnen calamiteiten zijn (zoals het instorten van de parkeergarage in Eindhoven), dan wordt er wel geschoven om naar aanleiding van de geconstateerde risico's extra controles uit te voeren (belangrijk om mensen gerust te stellen). In het omgevingsbeleid is voldoende tijd vrijgemaakt voor de veiligheidsaspecten van T&H. Zaken met een hoog risico worden (samen met de brandweer) met hoge frequentie gecontroleerd (horeca, woningbouw, verzorgingshuizen). Tegengaan van verrommeling maakt daarvan onderdeel uit.

Met de beschikbare capaciteit voor het team BMB is het onmogelijk om alle wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving uit te voeren. Daarom zijn er -volgens het college- in het toezicht- en handhavingbeleid naast bovengenoemd minimale uitvoeringsniveau ook bestuurlijke keuzes

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding
Het onderzoek
De onderzoeksvragen beantwoord
Conclusies en aanbevelingen
Bestuurlijke reactie
Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen
Veiligheid en leefbaarheid
Bouw- en Milieutoezicht en Bodem
Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H
Bezwaar en beroep en klachten
In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet
2. Normenkader
3. Geïnterviewde personen
4. Onderwerpen op de website

gemaakt. Deze keuzes leggen vast welke taken in de beleidsperiode wel en niet worden uitgevoerd. Daarnaast is er een prioritering vastgesteld in het Handhavingsuitvoeringsprogramma milieu en bouwen.

Sociaal Domein

Binnen het sociale domein wordt beleidsmatig met name meer gevraagd van het Wmo- toezicht. Er zijn hiervoor nog geen financiële keuzes aan de gemeenteraad voorgelegd. Wil het toezicht op de Wmo en jeugdzorg vorm krijgen volgens het nieuwe beleidsplan, zullen ook hier naar verwachting van de rekenkamer extra middelen voor moeten worden ingezet.

Technologische oplossingen

De gemeente is actief in het zoeken en gebruiken van technologische oplossingen. Voor de benodigde investeringen daarin probeert Heerlen incidenteel geld te verzamelen:

- Het informatieknooppunt gaat innoveren met een beeldkamer (incidenteel geld vanuit RIEC) die data op leefbaarheid en veiligheid beter in beeld brengt.
- Camerabewaking Hoensbroek (diverse potjes)
- Inzet van AI kost niet veel geld maar levert wel veel op. Bv woningrapportages hebben eenzelfde format dat geautomatiseerd kan worden. Hierdoor kunnen de toetsers op een andere manier hun werk uitvoeren. Ze kunnen naar de proactieve taken omdat het toetsen minder tijd kost.
- Cameratoezicht via AI (wordt nog niet toegepast) kan capaciteit besparen maar door meer geautomatiseerde waarnemingen levert het ook meer werk op.

Doel van de inzet van technische innovatie is om capaciteit slimmer in te zetten en in sommige gevallen het natuurlijke verloop te compenseren met technische ontwikkeling. Het uitgangspunt op de gemeentebegroting is nu 7 miljoen bezuinigingen, waarvan 2 miljoen kan worden benut voor innovatie.

Externen

De rekenkamer heeft geen nader onderzoek gedaan naar de middelen voor T&H door externen. De kosten voor de basistaken van de ODZL zijn in 2024 rond € 650.000 per jaar. De bijdrage van Heerlen aan de veiligheidsregio Zuid Limburg (brandweer en crisisbeheersing) bedraagt in 2024 7,5 miljoen per jaar en loopt op naar ruim 8 miljoen in 2027.

De bijdrage aan de GGD van Heerlen bedraagt in 2024 bijna 6 miljoen en stijgt naar verwachting in 2025 naar 6.8 miljoen. Het gaat daarbij niet alleen om toezicht en handhavingstaken.

Hoe wordt er omgegaan met schaarste?

Het toezicht en handhavingsbeleid is volgens de organisatie afgestemd op de bezetting, in die zin is er theoretisch geen schaarste. Een deel van de taken worden met incidentele middelen uitgevoerd. Een voorbeeld is Preventie met gezag (PMG) dat loopt tot 2026 en waarschijnlijk wordt verlengd. Een ander voorbeeld is de Aanpak Sociaal Veilig. Door Sociaal Veilig zijn er vanuit de

ervaring van de professionals minder excessen qua incidenten in de buurten. Voor PMG zijn er bijvoorbeeld onderdelen van de aanpak die volgens de organisatie zeker doorgetrokken zouden moeten worden in de basistaken van de gemeente en haar partners, ook na afloop van het programma. Dat moet dan financieel ergens worden ondergebracht.

De burgemeester stelt in de vergadering van de commissie M&W van 21 februari 2024 dat er voldoende geld is voor veiligheid, met name omdat het de laatste jaren flink is opgeplust (extra BOA's, het opzetten van het interventieteam). Via externe financiering wordt PMG en de sociaal veilig aanpak (via de regiodeal) gefinancierd.

Er zijn volgens de organisatie twee vertrekpunten: het geld en de risico's. In het beleid treffen die factoren elkaar ergens in het midden. Er wordt niet risicovrij gewerkt maar er is grip op de risico's én er kan worden bijgestuurd. Deze schaarste wordt door de organisatie niet als een probleem ervaren. De organisatie geeft echter aan geen ruimte te hebben om optimaal proactief (dus preventief) te werken. Daarvoor ontbreekt de tijd/capaciteit. De rekenkamer constateert dat voor dat gedeelte van het beleid dus onvoldoende middelen zijn.

Bij regelgeving (gemeentelijk én landelijk) worden volgens de respondenten niet altijd de kosten van handhaving betrokken. Wanneer er daardoor -bijvoorbeeld vanuit de raad- de wens is om meer aan te pakken (bv bomenverordening, afvalcontainers buiten de tijden op straat laten staan) dan is er meer capaciteit nodig of gaat het ten koste van andere onderwerpen.

Budget voor preventief werken is niet expliciet begroot. Dat zit in de werkwijze verweven: alle reguliere controles zijn preventief. De BOA's in de wijk (zichtbaarheid) werkt preventief. Er wordt geprioriteerd met gebiedsgericht werken in focusbuurten. Goede voorlichting werkt ook preventief. Volgens de portefeuillehouder is preventie bij openbare orde en veiligheid geïntegreerd in veel van de activiteiten.

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

6. Communicatie over T&H aan inwoners en bedrijven

In de diverse beleidsplannen wordt geen specifiek communicatieplan over het beleid uitgewerkt. Er worden wel hier en daar opmerkingen gemaakt over hoe zaken gecommuniceerd dienen te worden:

Het beleidsplan leefbaarheid en veiligheid zegt over communicatie: investeren in het creëren van bewustzijn bij zowel burgers, bedrijven, ketenpartners en interne medewerkers van de gemeente Heerlen. Er wordt een handelingsperspectief geboden hoe signalen te herkennen en waar deze te melden. Dit gebeurt door verschillende communicatie uitingen en informatiebijeenkomsten.

In het VTH-beleid 2023-2026 Omgevingsrecht ligt de nadruk op communicatie bij preventie: 'Voorkomen is beter dan genezen. Daarom zetten wij ook andere instrumenten dan toezicht en handhaving in, met als doel te voorkomen dat overtredingen of ongewenste situaties ontstaan.'

Het gaat dan om communicatie, kennis- en informatieoverdracht, bij (wijzigingen in) regelgeving en bevorderen dat bedrijven ons bij vragen weten te vinden. Het streven is om situaties te voorkomen waarbij slecht naleefgedrag wordt veroorzaakt door onvoldoende kennis. Bedrijven worden geïnformeerd over de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd, het belang van naleving en de gevolgen van niet-naleving. ichtbaarheid van het toezicht en handhavingsactiviteiten om te laten zien dat toezicht wordt gehouden en handhaven als dat nodig is,

In het beleidsplan Toezicht Wmo staat te lezen: De Gemeente Heerlen kan bij handhaving de grootste winst behalen met preventie. Voorkomen is beter dan genezen. Fouten worden voorkomen met goede voorlichting, transparantie en duidelijke communicatie (zowel intern als extern).

Op de website van de gemeente staan een aantal onderwerpen bij een zoekopdracht 'toezicht' en 'handhaving' op 19 april 2024. (zie bijlage 4). In hoeverre dit voldoende, compleet en inzichtelijk is en preventief werkt kan de Rekenkamer niet beoordelen.

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

7. Bezwaar en beroep en klachtenprocedures

Externe procedures

In het kader van veiligheid heeft de uitvoering in beeld hoeveel bezwaar en beroepsprocedures zijn bij de Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW), en het Centraal Justitieel Incasso Bureau, CJIB). Alles wordt geregistreerd en men kan ook zien wat het resultaat daarvan is. Omdat het hele proces is geautomatiseerd is er voortdurend inzicht hoeveel bonnen er zijn gemaakt, hoeveel er zijn geïncasseerd en hoeveel bezwaarschriften zijn ingediend. Op basis van deze informatie wordt het handhavingsbeleid aangepast.

Voor verkeer wordt dat minder goed gecommuniceerd. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er na een uitspraak op bezwaar of beroep veel verbalen ongedaan moet gaan maken. In het sociaal domein hebben de uitvoerende organisaties hun eigen klachtenprocedures, waarover in verslagen aan de gemeente wordt gerapporteerd.

Interne klachtenprocedures

Het team handhaving kan bekeuringen uitschrijven, daartegen kunnen mensen in beroep gaan. Mensen melden zich ook wel met vragen of klachten. Dat leidt vaak tot een gesprek. Vaak kunnen klachten dan worden opgelost. Een verbalisant kan een bekeuring binnen een half uur intrekken, anders gaat het altijd in overleg met de verbalisant en de leidinggevende.

Als iemand een klacht heeft over de manier van optreden komt die altijd bij de teamleider terecht. Daar wordt de klacht van twee kanten bekeken. Soms gaan inwoners met klachten naar bestuurders, maar voor zover bekend bij de teammanager is er bestuurlijk nooit iets doorgezet waar men het ambtelijk niet mee eens was.

Team Handhaving handhaaft met de menselijke maat. Handhaven is niet het doel, leefbaarheid is het doel. Er wordt preventief en repressief gehandhaafd. Preventief gaat het vooral om communicatie over wat wel en niet mag en een waarschuwing. Repressieve handhaving is nog steeds met de menselijke maat, maar dat vinden mensen nog steeds niet leuk. Het gaat soms ook over veel geld. Het blijft altijd de discretionaire bevoegdheid van de handhaver.

Bezwaar en beroep

Als een klacht niet kan worden opgelost met een gesprek, kunnen inwoners bezwaar maken. Er is tussen 2019 en 2023 bezwaar gemaakt tegen:

- boetes bij de handhaving of van het opleggen van een gebod of een verbod op grond van algemene plaatselijke verordeningen,
- een bestuurlijke boete op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht.
- Handhaving op grond van de Drank & Horecawet of van artikel 13b van de Opiumwet.

Binnen de beleidsterreinen veiligheid en bouw, milieu en bodem leidt de uitvoering tot aantal bezwaarprocedures van tussen de 20 en 44 bezwaren per jaar, met een aanzienlijke afname vanaf 2021. Gemiddeld 18% van de beroepsprocedures is gegrond verklaard. Het aantal beroepsprocedures is -logischerwijze- vergelijkbaar in aantal afgenomen.

Het grootste aantal bezwaar- en beroepsprocedures wordt gevoerd in het sociale domein.

- Bezwaar op grond van de jeugdwet bij het intrekken van een individuele voorziening
 - Bezwaar tegen een boete bij of tegen intrekking van algemene bijstand
- Binnen het sociale domein is er in 2018 een bezwaar ingediend tegen intrekking van de voorziening op grond van de Jeugdwet. Dit bezwaar is niet ontvankelijk verklaard.

Bij de participatiewet zien we vanuit de meeste bezwaarprocedures Hier leidt de uitvoering tot rond de 100 bezwaar- en beroepsprocedures in 2018-2020 (waarvan gemiddeld 10% gegrond) met vanaf 2021 een aanzienlijke vermindering naar ongeveer de helft van de procedures (waarvan gemiddeld 25% gegrond).

Dezelfde vermindering zien we in de beroepsprocedures: gemiddeld 14 in 2018-2021, gemiddeld nog geen 6 in 2022 en 2023. Een verklaring voor de daling is niet makkelijk te geven. In 2023 stabiliseren de aantallen en zet de daling niet verder door.

Het aantal bezwaarschriften neemt volgens de juridische afdeling op alle terreinen af, dat doet het al vanaf 2020. Voor bezwaar en beroep door toezicht en handhaving is de daling dus later ingezet. Het gaat om (bezwaren tegen) toezicht en handhaving op verschillende rechtsgebieden (de grootste aantallen zie je bij participatie/intrekking en de afvalstoffenverordening), een algemene verklaring is daarom lastig te geven.

toezicht & handhaving

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet
2. Normenkader
3. Geïnterviewde personen
4. Onderwerpen op de website

Om het per categorie goed te kunnen verklaren zou je ook moeten vergelijken met het aantal primaire beslissingen (is dat afgenomen?), maar die vergelijking kan (nog) niet gemaakt worden. Bijvoorbeeld: in het eerste kwartaal van 2024 is het aantal bezwaren in het kader van toezicht en handhaving afvalstoffenverordening toegenomen. De veronderstelling is daar dat de BOA's actiever zijn geweest en meer boetes zijn uitgeschreven. Een analyse van deze ontwikkeling kan ondersteunend zijn bij het evalueren van de uitvoering van T&H.

BESTUURLIJK RAPPORT

- Inleiding
- Het onderzoek
- De onderzoeksvragen beantwoord
- Conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

- Toezicht en hadhaving in Heerlen
- Veiligheid en leefbaarheid
- Bouw- en Milieutoezicht en Bodem
- Het sociale domein
- Middelen
- Communicatie over T&H
- Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

- 1. De onderzoeksopzet
- 2. Normenkader
- 3. Geïnterviewde personen
- 4. Onderwerpen op de website

8. In gesprek met raadsleden

In een bijeenkomst met 6 leden van de raad¹⁷ is er gesproken over wat de raad van belang vindt om prioriteit te geven op het terrein van openbare orde en veiligheid en waarom zij dit vinden.

De raadsleden hebben een lijst met vormen van overlast op de volgorde gezet van prioriteit zoals zij van belang achten (zie figuur 3).

In het gesprek komen de deelnemers tot de volgende conclusies. Bij het bepalen van prioriteiten voor toezicht en handhaving moeten ervaren overlast en gezondheid een belangrijke rol spelen. Ook de impact op kleinere groepen, zoals gezondheidsproblemen door rook, moet meetellen. De raadsleden benadrukken dat de focus niet alleen op de perceptie van overlast moet liggen. Er moet ook gekeken worden naar de risico's van niet-handelen (bijvoorbeeld gaslekken of veiligheidskwesties). De mening van inwoners (uit de resultaten van het burgeronderzoek is belangrijk, maar moet zorgvuldig geanalyseerd worden om emotie en feiten te scheiden. Veel meldingen van eenzelfde probleem kunnen prioriteit geven. Een onderscheid wordt gemaakt tussen doorlopende programma's (zoals vergunningen handhaven bij bouwen) en acute problemen (zoals verwarde personen, jeugd- of geluidsoverlast). Beide hebben hun eigen aanpak nodig.

Figuur 3: Overzicht van prioriteiten bij handhaving van enkele raadsleden

Zet deze onderwerpen voor handhaving in de volgorde die u van belang vindt



Goede communicatie wordt algemeen beschouwd als een belangrijk instrument: mensen moeten eenvoudig meldingen kunnen doen (bijvoorbeeld via een app) en weten dat hierop actie volgt. Opgemerkt wordt dat inwoners soms onvoldoende zicht hebben op wat daadwerkelijk onder handhaving valt. Misverstanden kunnen ontstaan als meldingen niet direct opgevolgd worden en inwoners niet weten waarom. Handhavers worden soms gezien als politieagenten, wat misverstanden schept. Onderdeel van de communicatie moet ook zijn wat wel en niet tot de taken van BOA's behoort. Vervolgens is besproken welke criteria gehanteerd moeten worden bij het stellen van prioriteiten. In figuur 4 worden de belangrijkste criteria weergegeven.

Bij prioritering moet de gemeente een balans vinden tussen data en cijfers, het perspectief van inwoners, risicoanalyse en gezondheidsimpact. Seizoensgebonden factoren en de effectiviteit van handhaving spelen een aanvullende rol. Goede communicatie en empathie zijn essentieel om vertrouwen en duidelijkheid te bieden aan inwoners.

Figuur 4: Genoemde criteria bij prioriteiten van toezicht en handhaving.



17 Voor dit gesprek waren alle raadsleden en commissieleden uitgenodigd

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksofzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Bijlagen

Bijlage 1: De onderzoeksofzet

De ofzet van het onderzoek ziet er als volgt uit.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag luidt :

“In hoeverre is in de periode 2020-2023 het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente adequaat vastgesteld en is de uitvoering doeltreffend en doelmatig geweest?”

We delen de hoofdvraag op in deelvragen die betrekking hebben op beleid, uitvoering, monitoring en rol van de raad.

Beleid

- Is er een (integraal) toezicht- en handhavingsbeleid door de gemeente vastgesteld?
- Welke doelen wil(de) de gemeente bereiken met het beleid op toezicht en handhaving?
- Hoe worden keuzes gemaakt in het licht van de schaarse middelen?
- Welke stakeholders zijn bij de totstandkoming en vaststelling van het beleid betrokken geweest?
- Hoe is het beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?

Uitvoering

- Welke concrete acties op toezicht en handhaving zijn in de periode 2018-2021 uitgevoerd (aantallen)?
- Liggen deze acties in lijn met het vastgestelde beleid en de uitvoeringsprogramma's?
- Welke prioriteiten zijn in de uitvoering gesteld?
- Tot hoeveel en welke bezwaar- beroepsprocedures heeft de uitvoering geleid?
- Welke gevolgen hebben deze procedures gehad?

Monitoring

- Hoe is de uitvoering van het beleid gemonitord?
- Hoe is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
- Is het beleid en de uitvoering tussentijds geëvalueerd?
- In hoeverre zijn de doelen van het toezicht- en handhavingsbeleid gerealiseerd?
- Met welke middelen (mensen, tijd en geld) is het beleid in de periode 2018-2021 uitgevoerd?

Rol van de gemeenteraad

- Op welke wijze is de raad betrokken geweest bij de totstandkoming en vaststelling van het beleid op toezicht en handhaving?
- Hoe is de raad geïnformeerd over de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid?

Lessen

- Welke lessen kunnen worden getrokken uit de conclusies naar aanleiding van de bevindingen met betrekking tot bovenstaande vragen?

De uitvoering van het onderzoek

De bovenstaande onderzoeksvragen worden beantwoord, mede op basis van een normenkader (zie bijlage 2) .

De gegevens zijn verzameld door het bestuderen van documenten en met behulp van interviews. Er zijn gesprekken met beleidsambtenaren en portefeuillehouders en met relevante partners (zie bijlage 3).

Deze rapportage is ambtelijke voorgelegd voor feitencontrole. Er is bestuurlijke hoor en wederhoor toegepast.

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Bijlage 2. Normenkader

Normen	Beoordeling
Beleid	
Vastgesteld beleid	- Er is een (integraal) toezicht- en handhavingsbeleid vastgesteld. - Het handhavingsbeleid voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit omgevingsrecht (Bor). - Het beleid bevat een communicatiestrategie om het naleefgedrag in de lokale samenleving te vergroten.
Welke doelen wil(de) de gemeente bereiken met het beleid op toezicht en handhaving?	- De doelen zijn SMART geformuleerd en gericht op prestaties, naleefgedrag en zo mogelijk effecten en indicatoren. - Op basis van een omgevings- en risicoanalyse zijn de doelen geprioriteerd.
Welke stakeholders zijn bij de totstandkoming en vaststelling van het beleid betrokken geweest?	Alle bij de handhaving van veiligheid in de openbare ruimte betrokken actoren binnen en buiten de gemeente zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid (zoals brandweer, politie en RUD).
Welke beleidskeuzes worden gemaakt in het licht van de schaarse middelen?	In het beleid wordt aangegeven op welke wijze keuzes worden gemaakt door prioritering, door samenwerking en door de inzet van technologische middelen.
Hoe is het beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?	Er is een jaarlijks uitvoeringsprogramma opgesteld waarin de toezicht- en handhavings- activiteiten en beoogde prestaties een directe relatie hebben met de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavings- doelen.
Uitvoering	
Welke concrete acties op toezicht en handhaving zijn in de periode 2018-2021 uitgevoerd (aantallen)?	Geen normen
Liggen deze acties in lijn met het vastgestelde beleid en de uitvoeringsprogramma's?	- De uitgevoerde toezicht- en handhavings- activiteiten zijn in overeenstemming met de beleidskaders en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's. - De toezichts- en handhavingsactiviteiten komen overeen met de geplande activiteiten zoals vastgelegd in het uitvoeringsprogramma.
Welke prioriteiten zijn in de uitvoering gesteld?	Op basis van een risicoanalyse zijn prioriteiten op activiteiten gesteld.
Tot hoeveel en welke bezwaar- beroepsprocedures heeft de uitvoering geleid?	Geen normen
Welke gevolgen hebben deze procedures gehad?	Geen normen
Monitoring	

toezicht & handhaving

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

- Hoe is de uitvoering van het beleid gemonitord?

- Er is per doelstelling tenminste één prestatie indicator, naleefindicator en/of effectindicator gedefinieerd en deze is begrensd in de tijd.
- Er vindt meting of registratie plaats van prestaties, naleefgedrag en effecten.

- Hoe is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?

- Er is samenhang tussen het beleid, de organisatie en de uitvoering.
- De in het beleid opgenomen strategie zijn eenduidig geformuleerd en uitgewerkt in duidelijke en eenduidige protocollen of werkinstructies (geen interpretatieruimte).
- De communicatie over toezicht en handhaving van de gemeente naar burgers en bedrijven is begrijpelijk en duidelijk.

- Is het beleid en de uitvoering tussentijds geëvalueerd?

- Het handhavingsbeleid en de uitvoering op grond van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd.

- In hoeverre zijn de doelen van het toezicht- en handhavingsbeleid gerealiseerd?

- De gestelde doelen worden behaald conform planning en binnen de gestelde financiële kaders.

- Met welke middelen (mensen, tijd en geld) is het beleid in de periode 2018-2021 uitgevoerd?

- De beschikbare middelen staan in verhouding tot de doelen zoals vastgelegd in de beleidskaders en uitvoeringsprogramma's.

Rol van de gemeenteraad

- Op welke wijze is de raad betrokken geweest bij de totstandkoming en vaststelling van het beleid op toezicht en handhaving?

- De raad is voorafgaand aan de totstandkoming van het beleid door het college geconsulteerd over de uitgangspunten.
- De gemeenteraad heeft de randvoorwaarden en uitgangspunten van het beleid ten aanzien van toezicht en handhaving vastgesteld.
- Het uiteindelijke handhavingsbeleid is door de gemeenteraad vastgesteld.

- Hoe is de raad geïnformeerd over de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid?

- De informatievoorziening over het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan aan de gemeenteraad is transparant, compleet en tijdig.
- Het college heeft de raad minimaal jaarlijks geïnformeerd over de resultaten van het uitgevoerde handhavingsbeleid.

Lessen

- Welke lessen kunnen worden getrokken uit de conclusies naar aanleiding van de bevindingen met betrekking tot bovenstaande vragen?

- Geen normen

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

- College van B&W op 22-11-2022
- Veiligheid en leefbaarheid Manager team Toezicht Manager team Handhaving
- Manager team Toezicht en Handhaving (vanaf 2024) Manager team Sociale Veiligheid en Buurtregie Buurtregisseur
- Strategisch beleidsadviseur veiligheid
- Bouw- en Milieutoezicht en Bodem
- Manager Team Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

- Sociale Domein Manager team WMO Sociaal rechercheur
- Manager Team Toegang Heerlen Noord Manager Team Toegang Zuid
- Manager Team Beleid Economie; Beleidsmedewerker Onderwijs
- Manager Team Voortijdig Schoolverlaten Medewerker Bedrijfsvoering Onderwijs Manager Team Inkomen
- Manager Team Administratie Beleidsmedewerker Maatschappij Procesbegeleider Team Inkomen
- Procesbegeleider Team Schuldhulpverlening & Debiteuren Projectleider Sociaal Domein
- Beleidsmedewerker WMO

Externen

Stand-by:

- directeur Manager Kwaliteit
- Manager Bedrijfsvoering

JENS:

- Operationeel manager

RUD:

- Afdelingshoofd specialistisch en juridisch toezicht Directieadviseur
- Plv. Directeur en afdelingshoofd Milieutoezicht & Veiligheid
- Veiligheidsregio/Brandweer
- Coördinator afdeling risicobeheersing onderdeel brandweer van de veiligheidsregio

BESTUURLIJK RAPPORT

- Inleiding
- Het onderzoek
- De onderzoeksvragen beantwoord
- Conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

- Toezicht en hadhaving in Heerlen
- Veiligheid en leefbaarheid
- Bouw- en Milieutoezicht en Bodem
- Het sociale domein
- Middelen
- Communicatie over T&H
- Bezwaar en beroep en klachten
- In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

- 1. De onderzoeksopzet
- 2. Normenkader
- 3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Bijlage 4 Onderwerpen m.b.t. toezicht en handhaving op de website van de gemeente Heerlen (zoekopdracht april 2024)

Gemeentelijk toezicht op bouw en verbouw	Heeft u een omgevingsvergunning voor bouwen of verbouwen? Dan controleert een inspecteur namens de gemeente of u zich aan de regels houdt. Daarom meldt u op tijd wanneer u met de werkzaamheden begint en stopt
Ongewoon voorval melden	Ongewone voorvallen zijn incidenten in een bedrijf waarbij milieuschade ontstaat of kan ontstaan. Of incidenten met andere ernstige gevolgen voor de omgeving. U meldt het voorval zo snel mogelijk aan de gemeente.
Handhavingsverzoek indienen	Als u denkt dat iemand zich niet aan de regels houdt, kunt u dit doorgeven aan de gemeente. U kunt u de gemeente vragen hier tegen op te treden. Dit heet een verzoek om handhaving. Een verzoek om handhaving is niet hetzelfde als een klacht of een melding
Cameratoezicht in en rond woningen	Wilt u als particulier een camera ophangen? Zorg er dan voor dat de camera zo min mogelijk op de openbare weg of op eigendommen van anderen (bijvoorbeeld de tuin van de buurman) staat gericht. Is dit wel zo, dan is de Wet bescherming persoonsgegevens hierop van toepassing en houdt de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht.
Kinderopvang verzorgen	Wilt u een kinderopvang beginnen? Dien een aanvraag in bij de gemeente. De gemeente regelt de inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang. De GGD controleert of u aan de kwaliteitseisen voldoet.
Wijkagenten en Boa's in uw buurt	Heerlen zet in op veilige buurten. We zorgen dat duidelijk en zichtbaar meer blauw op straat is. Daarom heeft iedere buurt een eigen wijkagent en BOA (Buitengewoon Opsporingsambtenaar). Zij zijn uw aanspreekpunt. De wijkagent handhaaft op de openbare orde en veiligheid in de wijk. De BOA van bureau handhaving richt zich vooral op de aantasting van de leefbaarheid door overtredingen of overlast, zoals het verkeerd aanbieden van huisvuil, illegaal gedumpt afval of verkeerd geparkeerde auto's
Verzoek over persoonsgegevens indienen na handhaving	Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) verzamelen en bewaren verschillende persoonsgegevens van u. U heeft een aantal rechten over deze persoonsgegevens. Een verzoek over uw persoonsgegevens doet u bij de gemeente.
Omgevingsvergunning voor het milieu aanvragen	Heeft u een bedrijf dat het milieu zwaar belast? Dan heeft u een omgevingsvergunning voor het milieu nodig. Deze vraagt u via bij de gemeente an via het online Omgevingsloket
Bibob-onderzoek	Met een Bibob-onderzoek controleert de gemeente de betrouwbaarheid van uw bedrijf en van de personen die bij uw bedrijf betrokken zijn. De gemeente wil zo voorkomen dat iemand vergunningen, subsidies of aanbestedingen misbruikt voor criminele activiteiten. De gemeente kan een onderzoek doen als u een vergunning of subsidie aanvraagt. Of als u meedoet aan een aanbesteding. Vraagt u een vergunning of subsidie aan? Of doet u mee aan een aanbesteding? De gemeente kan de betrouwbaarheid van u of uw bedrijf controleren. De gemeente doet dit met een Bibob-onderzoek

toezicht & handhaving

BESTUURLIJK RAPPORT

Inleiding

Het onderzoek

De onderzoeksvragen beantwoord

Conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Nawoord

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Toezicht en hadhaving in Heerlen

Veiligheid en leefbaarheid

Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Het sociale domein

Middelen

Communicatie over T&H

Bezwaar en beroep en klachten

In gesprek met raadsleden

BIJLAGEN

1. De onderzoeksopzet

2. Normenkader

3. Geïnterviewde personen

4. Onderwerpen op de website

Ongewoon voorval melden	Ongewone voorvallen zijn incidenten in een bedrijf waarbij milieuschade ontstaat of kan ontstaan. Of incidenten met andere ernstige gevolgen voor de omgeving. U meldt het voorval zo snel mogelijk aan de gemeente.
Milieumelding doen	Voor sommige schadelijke activiteiten van uw bedrijf hoeft u geen omgevingsvergunning voor het milieu aan te vragen. Een milieumelding is dan voldoende. Dit doet u via de Activiteitenbesluit Internetmodule
Handhavingsverzoek indienen	Als u denkt dat iemand zich niet aan de regels houdt, kunt u dit doorgeven aan de gemeente. U kunt u de gemeente vragen hier tegen op te treden. Dit heet een verzoek om handhaving. Een verzoek om handhaving is niet hetzelfde als een klacht of een melding
Klacht over de gemeente indienen	Als u niet goed bent behandeld door een medewerker van de gemeente, kunt u een klacht indienen bij de gemeente
Invoering digitale parkeervergunningen	In 2022 zijn digitale parkeervergunningen ingevoerd in Heerlen. Het aanvragen van een vergunning, maar ook de handhaving in de buurt wordt geregeld via een centraal computersysteem. Daarmee kunnen ze met hun telefoon, computer of tablet zelf hun vergunning verlengen.
Meldingen	Werk er iets niet of is er iets kapot in uw straat, buurt of in de stad? Heeft u ergens overlast van? Dan vinden wij het fijn als u ons dat online meldt. Denk bijvoorbeeld aan: afval, vervuiling, groen, onderhoud, wateroverlast, verkeer, gladheid, bladeren, vuurwerk, dieren of bedrijven die zich niet aan milieuregels houden. Een spoedmelding mag u telefonisch doorgeven: +31 (0) 45 560 50 40 ook buiten kantooruren
Demonstratie of betoging houden	Bij een demonstratie komt een groep mensen bij elkaar om op te komen voor een standpunt. Iedereen mag een demonstratie organiseren. U meldt dit op tijd bij de gemeente
Uitleesverzoek bodycams	De boa's van de gemeente Heerlen werken met bodycams. Een bodycam is een kleine draagbare camera die je aan het lichaam vastmaakt. De draagbare camera filmt en slaat beeld en geluid op. Dit om de veiligheid van de boa te verbeteren en om te voorkomen dat situaties escaleren. De bodycam draagt de boa altijd openlijk en duidelijk zichtbaar. Bent u bent opgenomen en wilt u de beelden van uzelf bekijken? Dien dan een uitleesverzoek in.
Controleactie bij 180 autogarages en autobedrijven in Heerlen	Van 18 t/m 22 maart 2024 heeft de gemeente Heerlen 180 autogarages en autohandelaren in Heerlen gecontroleerd. De controles richtten zich op ondermijning en milieubelastende activiteiten. Ook is gecontroleerd of de bedrijfsactiviteiten wel in overeenstemming zijn met de gegevens die bij de gemeente bekend zijn. Het merendeel van de ondernemingen had de zaken goed op orde
Ruim twintig panden gecontroleerd in GMS	De gemeente Heerlen en de politie hebben op woensdag 23 november 21 panden gecontroleerd in de buurt GMS vanuit de aanpak Sociaal Veilig

Colofon

‘Keuzes in kwaliteit en samenhang’ is een uitgave van de rekenkamer Heerlen, augustus 2025

De Rekenkamer Heerlen bestaat uit:

- Margriet van Tulder (voorzitter)
- Etienne Lemmens (plv voorzitter)
- Geneviève van Liere (lid)
- Alexandra van der Weijden (ambtelijk secretaris)

Ontwerp

[Studio Mensinga/Bruns](#)