

Memo

Aan
Gemeenteraad

Datum
11-05-2026

Onderwerp
Reactie op notitie Rekenkamer over informatieavonden toezicht en handhaving

Documentnummer
802512

Auteurs
J. Snoeijer
W. Kuppens

Domein/Team
Domein Stad - Team Bouw-
en milieutoezicht en bodem
Team Beleid Maatschappij

Openbaarheid
Openbaar

Ambtelijk opdrachtgever
Domein Ruimte - Manager
team Bouw- en
Milieutoezicht en Bodem

Doel van de memo
Informeren

Afschrift aan

Bijlage(n)
Presentaties

Onderzoek Rekenkamer

In augustus 2025 heeft de Rekenkamer de rapportage 'Keuzes in kwaliteit en samenhang, een rekenkameronderzoek naar beleid en uitvoering van toezicht en handhaving in Heerlen' opgeleverd. Centrale vraag in het onderzoek was: '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?' Het onderzoek heeft geleid tot aanbevelingen aan de gemeenteraad en het college.

Informatieavonden

Tijdens de behandeling in de commissie Maatschappij en Welzijn in september 2025 is toegezegd dat een tweetal informatieavonden voor raadsleden zou volgen. In de raad van 28 oktober 2025 is het voorstel door de raad aangehouden in afwachting van de informatieavonden. Dit om meer duidelijkheid te geven over de vraag in hoeverre het nodig is de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen.

Op 8 januari 2026 is een informatieavond verzorgd over toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht. Op 15 januari 2026 is een informatieavond over veiligheid georganiseerd. De bijeenkomsten zijn bijgewoond door een vertegenwoordiging van de Rekenkamer.

Presentaties informatieavonden

Zowel voor het omgevingsrecht als op het gebied van veiligheid geldt dat wij voortdurend werken aan het verbeteren van onze beleids- en monitoringscyclus. Dat betekent dat wij, in en na de periode waarin de Rekenkamer haar onderzoek heeft uitgevoerd, de aanbevelingen al ter harte hebben genomen of daar al zoveel mogelijk mee aan de slag waren. Ook in dat licht gezien hebben wij de informatieavonden als waardevol ervaren.

Tijdens de presentaties is, ondersteund door feitelijke gegevens, voor beide beleidsvelden inzicht gegeven in:

- de vertaling van prioriteiten en doelen naar concrete uitvoeringsplannen;
- de wijze waarop evaluatie en monitoring is geborgd;
- de wijze waarop bijstelling van beleid plaatsvindt, zodat dit doelmatig blijft;
- de uitdagingen waarmee deze processen gepaard gaan.

Omgevingsrecht

Voor het omgevingsrecht geldt dat het college de wettelijk verplichte Big 8-cyclus uitvoert. Dit vormde de kern van de presentatie tijdens de informatieavond op 8 januari 2026. De Big 8-cyclus is een programmatische cyclus waarbij de continue doelmatigheid van beleid en uitvoering voorop staat. De in het handhavingsbeleid geformuleerde doelen en prioriteiten worden vertaald naar de jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma's. Deze worden uitgevoerd, gemonitord en bijgesteld. Over de voortgang rapporteren we via kwartaalrapportages en een jaarverslag. Dit gebeurt zowel via factsheets (cijfermatig) als in beschrijvende vorm. Tenminste vijf keer per jaar wordt over de uitvoering van de Big 8-cyclus teruggekoppeld naar de gemeenteraad via raadsinformatiebrieven. De Provincie Limburg houdt toezicht op de uitvoering van de Big 8-cyclus door de gemeente. Onlangs ontvingen wij van hen de Toezichtbrief 2025, met wederom een positieve beoordeling.

BIG 8 processtap	Beschrijft	In Heerlen vastgelegd in
VTH-Beleid (1 x 4 jaar)	Doelen Prioritering obv risicobenadering (risico = kans x effect)	VTH-beleid omgevingsrecht 2023-2026 d.d. 11 juli 2023. Vorbereidingen nieuw beleid starten in 2026 incl. evaluatie huidig beleid
Programma (1 x per jaar)	Vertaling VTH-beleid naar meetbare KPI's Capaciteit	Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) 2026 d.d. 9 december 2025 met RIB
Monitoring (3 x per jaar kwartaalrapportage + 1 x per jaar jaarverslag incl. kwartaalrapportage Q4)	Monitoring tbv bijstellen beleid/ programma Factsheets + beschrijvend	Kwartaalrapportages: Q1 2025: 24 juni 2025 met RIB Q2 2025: 19 augustus 2025 met RIB Q3 2025: 04 november 2025 met RIB Jaarverslag 2024: 3 juni 2025 met RIB Raadsinformatieavond: 8 januari 2026 Jaarverslag 2025 met RIB: 07 april 2026 Rapportage Q1 2026 met RIB: in voorbereiding

Veiligheid

In de praktijk is het gebruikelijk dat gemeenten om de vier jaar hun kadernota vaststellen. Dat geldt ook voor ons. In de Kadernota Leefbaarheid en Veiligheid 2024-2027 zijn door de raad vijf prioriteiten gesteld. In de kadernota zijn per geprioriteerd thema de ambitie, doelstellingen en bijbehorende indicatoren vastgelegd. Aan het begin van de raadsinformatieavond hebben we per geprioriteerd thema de voortgang, resultaten en wijze van monitoren toegelicht. Daarna presenteerden professionals goede voorbeelden van onze inzet uit de dagelijkse praktijk.

Verder leggen we jaarlijks in het jaarplan veiligheid verantwoording af over de inzet in het voorgaande jaar en kijken we vooruit naar de uitvoering van de geprioriteerde thema's voor het aanstaande jaar. Ook heeft u in de RIB van 16 maart jl. gezien dat we u halfjaarlijks een RIB over veiligheid sturen en jaarlijks een raadsinformatiebijeenkomst over veiligheid organiseren.

Daarnaast ontvangt u om de vier jaar een uitgebreide veiligheidsanalyse. Deze analyse schetst een beeld van de veiligheid en leefbaarheid op basis van cijfers en praktijkervaringen en verschaft inzicht in de voortgang op de doelstellingen. Mede op basis van deze inzichten stelt u als raad geprioriteerde thema's voor de kadernota vast.

Proces	Beschrijft	In Heerlen vastgelegd in
Beleid (1 x 4 jaar)	Vijf geprioriteerde thema's. Per thema: ambitie, doelstellingen met indicatoren en aanpak.	Kadernota Leefbaarheid en Veiligheid '24-'27 Vorbereidingen nieuw beleid starten in 2026 met de daaraan vooraf de veiligheidsanalyse '23-'26
Jaarplan (1x per jaar)	Uitvoering van de inzet per prioriteit	Jaarplan Veiligheid Jaarplan 2026 toegestuurd aan raad 16 maart 2026.
Monitoring (1x per jaar terugblik) (1x per 4 jaar veiligheidsanalyse) (1x per jaar een raadsinformatie-avond en halfjaarlijks een RIB) Veiligheidsbeeld Halfjaarlijks voor de driehoek	We monitoren de inzet op de doelstellingen in de terugblik van elk jaarplan. In de veiligheidsanalyse monitoren we de voortgang op de beleidsdoelen. Bij de raadsinformatieavond en RIB's komt aan bod wat de impact is van de inzet en projecten.	Veiligheidsanalyse '19-'22 Veiligheidsanalyse '23- '26 volgt in Q1 2027. RIB Veiligheid, 16 maart 2026. Raadsinformatieavond, 15 januari 2026

Notitie Rekenkamer

De Rekenkamer heeft naar aanleiding van beide informatieavonden een notitie opgesteld. Wij verwijzen graag nogmaals naar de bijgevoegde presentaties en de stukken die wij over beide beleidsvelden in de afgelopen jaren aan de gemeenteraad hebben voorgelegd. We reageren ook nog per punt. We leiden uit de notitie af dat:

- a. de Rekenkamer de indruk heeft dat raadsleden de avonden als waardevol hebben ervaren en meer inzicht hebben verkregen in gemeentelijke taken; dit is van belang in het kader van kaderstelling en controle;*

Reactie

Wij hebben beide avonden eveneens als waardevol en prettig ervaren. We zijn altijd van harte bereid om informatieavonden te organiseren om daar het goede gesprek te laten plaatsvinden.

- b. de Rekenkamer het opmerkelijk vindt dat het merendeel van de vragen vanuit de raadsleden inhoudelijk en incident- of casusgericht was;*

Reactie

We hebben op beide avonden een goed gesprek gevoerd over ontwikkelingen en praktijksituaties. Dat was wederzijds aan de hand van voorbeelden en werkte in onze ogen prettig.

- c. de Rekenkamer stelt dat de informatieavonden niet inzichtelijk maakten hoe wordt beoordeeld of het toezicht-en handhavingbeleid en het veiligheidsbeleid effectief zijn, noch hoe resultaten worden geïnterpreteerd voor beleidsbijstelling;*

Reactie

Wij herkennen ons niet in dit punt en lichten dit voor beide avonden toe.

Omgevingsrecht: Voornoemde zaken stonden juist centraal tijdens de informatieavond, zoals blijkt uit de bijgevoegde presentatie. Wij voeren tot tevredenheid van de Interbestuurlijk Toezichthouder (Provincie Limburg) jaarlijks de wettelijk verplichte Big 8-cycus uit. Die vereist voortdurende aandacht voor de relatie tussen doelmatigheid van beleid, uitvoering, monitoring en bijstelling van beleid. Dit was het leidende thema tijdens de avonden. Deze processtappen worden neergelegd in de documenten die in het schema hiervoor zijn beschreven en die tenminste vijf keer per jaar aan de raad worden gezonden. Effecten kwamen aan bod in documenten, cijfers, inzichten van professionals en praktijkverhalen.

Veiligheid: Aan het begin van de raadsinformatieavond Veiligheid hebben we per geprioriteerd thema uit de Kadernota Leefbaarheid en Veiligheid '24-'27 de voortgang, resultaten en wijze van monitoren ten opzichte van de doelstellingen uit de kadernota. In het jaarplan Veiligheid bekijken we jaarlijks de resultaten van afgelopen jaar en stellen we onze inzet zo nodig bij.

- d. *de Rekenkamer constateert dat de vraag of de gemeente effectief T&H-beleid voert (worden de juiste dingen gedaan) en op welke manier dat kan worden vastgesteld, nauwelijks aan de orde is geweest;*

Reactie

Wij herkennen ons niet in dit punt en lichten dit voor beide avonden toe.

Omgevingsrecht: Of de juiste dingen worden gedaan en of dat werkt is juist de kern van de algemeen erkende en wettelijk verplichte Big 8-cyclus. Elke fase van deze cyclus gaat gepaard met het opstellen van documenten. Dit betreft het vastgestelde VTH-beleidsplan, het jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma, de kwartaalrapportages en het jaarverslag. Met deze documenten vindt een voortdurende cyclus van beleidsvorming, uitvoering, monitoring en bijstelling van beleid plaats. Hiermee wordt inzichtelijk 'wat werkt, wat niet en waarom' en in hoeverre 'de juiste dingen worden gedaan en hoe dat wordt vastgesteld'. De Big8-processtappen en de daarbij behorende documenten (zie schema hiervoor) uit de afgelopen jaren zijn aan bod gekomen en getoond tijdens de presentaties. De adequate werking van de cyclus is daarmee inzichtelijk gemaakt.

Effecten van toezicht en handhaving in het omgevingsrecht

Aanvullend aan hetgeen tijdens de informatieavond naar voren is gebracht merken wij het volgende op. Het zichtbaar maken van de effecten van toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht is geen eenvoudige opdracht. Veel van deze effecten bestaan namelijk uit het voorkomen van risico's en dat laat zich moeilijk meten. We weten bijvoorbeeld niet precies hoeveel brandonveilige situaties in woninghoogbouw en horecagelegenheden zijn vermeden dankzij periodieke brandveiligheidscontroles of hoeveel geluidsoverlast is voorkomen door het (aangekondigd) controleren van het geluidsniveau tijdens evenementen.

Bij bestuursrechtelijke handhaving gaat het namelijk ook om het voorkomen van overtredingen. Op het moment dat toch sprake is van overtreding van wettelijke voorschriften wordt ingezet op het (laten) beëindigen daarvan. Ook daarbij geldt dat niet in cijfers is uit te drukken hoe efficiënt en effectief de inzet vanuit de gemeente is. Veel overtredingen worden beëindigd zonder dat daarbij bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten hoeven worden ingezet. Bijvoorbeeld door het goede gesprek met de overtreder en het maken van duidelijke afspraken

over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de geconstateerde overtredingen moeten worden beëindigd. Hoe effectief bestuursrechtelijke handhaving is kan dus niet worden vastgesteld aan de hand van het aantal besluiten of het aantal bezwaar- of beroepsprocedures die succesvol zijn afgerond.

Evenmin kan gesteld worden dat 'twee keer zo vaak controleren leidt tot een dubbel zo veilige situatie'. Toezicht functioneert vooral als een lerend systeem. De werkelijke meerwaarde van toezicht en handhaving ligt in het cyclisch vergroten van inzicht: eerdere bevindingen, overtredingen en incidenten leiden tot data en patronen die worden gebruikt om toekomstige toezichtactiviteiten steeds (risico)gerichter te programmeren. Dit lerend en risicogericht programmeren zorgt voor twee concrete effecten:

1. Preventief effect

Gericht toezicht vergroot de naleving, waardoor risicovolle situaties eerder worden herkend en aangepakt. Veel overtredingen worden gecorrigeerd voordat ze uitgroeien tot incidenten een effect dat niet altijd direct meetbaar is, maar wel substantieel bijdraagt aan veiligheid en kwaliteit.

2. Efficiënt gebruik van capaciteit

Doordat toezicht gebaseerd wordt op inzichten uit eerdere resultaten, wordt capaciteit doelmatiger ingezet: dáár waar het daadwerkelijk noodzakelijk is en het verschil maakt. Dit verhoogt de opbrengst van dezelfde inzet aan mensen en middelen.

Het *verhaal over de effecten van toezicht en handhaving* in het omgevingsrecht gaat dus niet over het exact kwantificeren van 'het aantal ongewenste situaties dat voorkomen is' maar over *gerichtheid, lerend vermogen en doelmatigheid*. Dat maakt de toegevoegde waarde van VTH-activiteiten aantoonbaar en navolgbaar.

In dat kader is het van groot belang dat geplande toezichtactiviteiten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het behalen van de geplande controle-aantallen vormt immers de basis voor een robuust lerend en risicogericht programma. Alleen wanneer voldoende toezichtgegevens beschikbaar zijn, ontstaat een betrouwbaar en volledig beeld van naleefgedrag, risicotrends en terugkerende patronen. Door geplande controles consequent uit te voeren, blijft het systeem voorzien van de inzichten die nodig zijn om in de toekomst voorspelbaar, transparant en effectief te kunnen sturen. De resultaten die zijn beschreven in de procesdocumenten uit de Big 8-cyclus vormen de input voor een efficiëntere programmering voor de toekomst.

Veiligheid: Criminaliteit die we weten te voorkomen, kunnen we helaas niet meten. Op de avond hebben we laten zien dat beleid en uitvoering van het veiligheidsdomein zich kenmerken door een sterk integraal

karakter met een focus op preventie. Professionals spraken over hoe op elkaar afgestemde interventies in de praktijk uitpakken. Een goed voorbeeld dat ook tijdens de avond aan bod kwam is de inzet op jeugdoverlast- en criminaliteit. De inzet van handhavers of straatcoaches komt nooit alleen. Daar hoort ook bij een indringend gesprek met ouders, leraren die een goed gesprek voeren, een hulpverleningsaanbod, cameratoezicht en een strafrechtelijke reactie.

Goed inzicht in de impact van preventie, toezicht en handhaving zorgt voor nog betere uitvoering van onze inzet. Daar zijn we al mee bezig. Bij Preventie met Gezag ligt de nadruk op bewezen (jeugd)interventies. Met de aankomende film over Sociaal Veilig brengen we de impact van deze aanpak in beeld. Toezicht en handhaving maakt daar onderdeel van uit. En met het Nationaal Programma Heerlen-Noord vullen we de doorbraakmethode en gezinsaanpak de komende jaren aan met een actieonderzoeker die meeloopt met de uitvoering en de impact in beeld brengt. Ook voegen we komende jaren geleidelijk het concept Rijk Verantwoorden toe aan de veiligheidsanalyses om de impact van interventies duidelijker naar voren te brengen voor zowel driehoek als raad.

- e. *de Rekenkamer vindt dat de informatieavonden primair beschrijvend ('wat doen we') en nauwelijks reflectief ('wat werkt, wat niet en waarom') waren;*

Reactie

Zie reactie op punt d.

- f. *de Rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad meer inzicht nodig heeft in het effect van de concrete uitvoeringskeuzes, welke inhoudelijke en financiële afwegingen zijn gemaakt en waar de raad kan bijsturen op beleidsniveau.*

Reactie

Zoals eerder toegelicht komen de uitvoeringskeuzes – voorkomende uit het beleid – terug in de jaarlijkse plannen die de raad voor omgevingsrecht en veiligheid ontvangt. Deze plannen zijn altijd binnen de financiële kaders van de gemeentelijke begroting. Financiële afwegingen zijn inzichtelijk in de P&C-documenten. Inhoudelijke afwegingen zijn inzichtelijk in het eerder genoemde VTH-beleid of de Kadernota leefbaarheid en veiligheid. In het gesprek hierover tussen raad en college tijdens commissie- en raadsvergaderingen stuurt de raad – ook op het gebied van toezicht en handhaving – regelmatig door moties, amendementen of verzoeken om toezeggingen in te dienen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heerlen,
namens dezen

drs. R. Wever

Bijlagen: Presentatie toezicht en handhaving Omgevingsrecht d.d. 8-1-2026
Presentatie toezicht en handhaving Veiligheid d.d. 15-01-2026