



Deel E: Samenhang en Uitvoering in de Lokale Context gemeente Terneuzen





1.	Samenhang met andere lokale beleidsvelden	118
1.1.	Algemeen	118
1.2.	Opgaven voor de fysieke leefomgeving	119
1.2.1.	Ondermijning	119
1.2.2.	Zorg en Veiligheid	119
1.2.3.	Jeugd en Veiligheid	119
1.2.4.	Veilig Wonen	120
1.2.5.	Evenementenveiligheid	121
1.2.6.	Energietransitie	122
1.3.	Toetsing aan Kwaliteitscriteria 3.0	123
1.3.1.	Inleiding	123
1.3.2.	Bevindingen en aandachtspunten	123
1.3.2.1.	Verduidelijking van de relatie tussen veiligheid en omgevingskwaliteit	123
1.3.2.2.	Versterking van integrale samenwerking	123
1.3.2.3.	Verbetering van monitoring en evaluatie	123
1.3.2.4.	Borging van uitvoeringscapaciteit en handhaving	123
1.4.	Resultaat toetsing aan de landelijke kwaliteitscriteria VTH	124
1.4.1.	Deel A – Inleiding en toelichting	124
1.4.2.	Deel B – Kritieke massa van een organisatie	124
1.4.3.	Deel C – Procescriteria voor VTH-uitvoering	124
1.4.4.	Deel D – Competentieprofielen	125
2.	Huisvesting internationale werknemers en goed verhuurderschap	126
2.1.	Inleiding	126
2.2.	Huisvesting internationale werknemers	126
2.2.1.	Beleidsdoel	126
2.2.2.	Uitvoeringsaanpak	126
2.2.3.	Doelstellingen 2025–2028	126
2.3.	Goed verhuurderschap	126
2.3.1.	Beleidsdoel	127
2.3.2.	Uitvoeringsaanpak	127
2.3.3.	Doelstellingen 2025–2028	127
2.4.	Koppeling met de Omgevingswet	127
2.5.	Monitoring en bijstelling	127
3.	Aanvulling op de gedoogstrategie	128
3.1.	Inleiding	128



3.2.	Lokale Bestuurlijke Context	128
3.3.	Samenhang U&H-strategieën	128
3.4.	Bestuurlijke Uitgangspunten	128
3.5.	Beleidslijn gemeente Terneuzen	129
3.6.	Vooruitblik en Verankering	129
3.6.1.	Beperkingen van gedogen	129
3.6.2.	Afwegingskaders voor ruimtelijke besluitvorming	129
3.6.3.	Verankering in beleid	130
4.	Slotwoord	131



1. Samenhang met andere lokale beleidsvelden

1.1. Algemeen

De uitvoering van het Uitvoerings- en Handhavingsbeleid Zeeland 2025–2028 wordt versterkt door één nauwe afstemming met andere gemeentelijke beleidsvelden. Het Integraal Veiligheidsbeleid 2023–2026 is daar een van de belangrijkste waaraan de gemeente Terneuzen zich aan committeert. Deze integrale benadering bevordert een samenhangend handavingskader waarin fysieke, sociale en veiligheidsvraagstukken met elkaar worden verbonden. Een belangrijke rol is weggelegd voor de samenhang tussen de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Verordening fysieke leefomgeving (VFL) en het Omgevingsplan. Deze instrumenten vormen gezamenlijk de juridische en beleidsmatige basis voor een effectieve uitvoering van toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Door samenwerking met ketenpartners en het benutten van lokale kennis streven we naar een overheid die zichtbaar, voorspelbaar en doelgericht optreedt. Dit voor een veilige, leefbare en toekomstbestendige omgeving voor alle inwoners.

Belangrijk om te benadrukken is dat het Integraal Veiligheidsbeleid tot stand is gekomen in nauwe samenwerking met diverse ketenpartners, waaronder alle Zeeuwse gemeenten. Deze gezamenlijke aanpak onderstreept het belang van een integrale benadering van opgaven, waarbij kennisdeling, afstemming en gezamenlijke prioritering centraal staan. Deze nauwe samenwerking maakt dat het Integraal Veiligheidsbeleid niet los kan worden gezien van het regionale beleid en daarom mede moet worden verankerd in het Uitvoerings- en Handhavingsbeleid.

De uitvoering en handhaving van het regionale beleid in Zeeland kan ook niet los worden gezien van de lokale context waarin dit plaatsvindt. In dit Deel E van dit Uitvoerings- en Handhavingsbeleid 2025–2028 wordt daarom expliciet de verbinding gelegd met het Integraal Veiligheidsbeleid 2023–2026, Beleidsregel Flexbewoning en de beleidsnotie Grip op Flexwonen (2022), het project Krottenlijst uitvoeringsstrategie (KLUS) en de geldende Algemene Plaatselijke Verordening.

Het Integraal Veiligheidsbeleid richt zich op een veilige en leefbare gemeente, waarin thema's als ondermijning, jeugd en veiligheid, woonoverlast, risico's van de energietransitie en digitale veiligheid centraal staan. Deze prioriteiten sluiten nauw aan bij de provinciale inzet op risicogericht werken, integrale samenwerking en het versterken van de fysieke leefomgeving. Door deze beleidslijnen op elkaar af te stemmen, ontstaat er een krachtiger en effectiever handavingskader dat zowel op provinciaal als lokaal niveau gedragen wordt.

De APV vormt hierbij een belangrijk instrument. Deze lokale regelgeving biedt mede de juridische basis voor het optreden tegen overlast, het reguleren van evenementen, en het handhaven van de openbare orde. De APV kan echter niet los worden gezien van de bredere wettelijke kaders die voortvloeien uit de Omgevingswet, het Omgevingsplan en de Verordening Fysieke Leefomgeving. Deze samenhang wordt steeds nadrukkelijker zichtbaarder bij de beoordeling en handhaving van evenementen, waar vraagstukken rondom flora en fauna, stikstofdepositie en verstoring van natuurwaarden een steeds grotere rol spelen. Daarnaast moet bij activiteiten onder de APV in toenemende mate rekening houden met geluid- en lichthinder, die zowel de leefbaarheid in woonwijken als de ecologische balans van de natuur kunnen beïnvloeden.

In dit deel van het beleid wordt uiteengezet hoe de gemeente Terneuzen uitvoering wil geven aan de gezamenlijk opgave in toezicht en handhaving, met respect voor elkaars verantwoordelijkheden en met oog voor de specifieke lokale omstandigheden. Deze integrale benadering draagt bij aan een slagvaardige overheid die zichtbaar, voorspelbaar en effectief optreedt waar dat nodig is – in het belang van een veilige, leefbare én duurzame gemeente en provincie.



1.2. Opgaven voor de fysieke leefomgeving

1.2.1. Ondermijning

Ondermijnende criminaliteit manifesteert zich vaak in de fysieke ruimte voornamelijk in gebieden die weinig sociale samenhang hebben, zoals in havengebieden, bedrijventerreinen of leegstaande panden. Denk aan drugslabs, illegale bewoning of opslag en overslag van gevaarlijke stoffen en drugs. Dit vraagt om een gebiedsgerichte aanpak en nauwe samenwerking met toezichthouders in de fysieke leefomgeving. De aanpak van ondermijning vindt minstens drie keer per jaar plaats met integrale teams, waarbij verschillende partners gezamenlijk optreden in de strijd tegen ondermijning.

Zichtbare handhaving en gezamenlijke acties helpen om het naleefgedrag te bevorderen en dragen bij aan een toename van het veiligheidsgevoel in de wijk of het gebied. De inzet van een gespecialiseerd team kan de effectiviteit en efficiëntie van de aanpak aanzienlijk verhogen, doordat kennis, ervaring en slagkracht worden gebundeld. Binnen de context van de Zeeuwse norm is er sprake van een ontwikkelopgave, waarbij gemeenten en partners gezamenlijk werken aan het verder professionaliseren en versterken van de aanpak van ondermijning.

1.2.2. Zorg en Veiligheid

Personen met onbegrepen gedrag of complexe multiproblematiek kunnen in woonwijken en openbare ruimten overlast veroorzaken. Dit kan zich uiten in vervuiling van woningen en erven, wat op termijn leidt tot verloedering van de leefomgeving en een verminderd gevoel van veiligheid onder omwonenden.

Een effectieve aanpak vraagt om vroegtijdige signalering en nauwe samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartners. Door tijdig passende zorg en ondersteuning te bieden, ontstaat een integrale benadering waarin sociale en fysieke interventies elkaar versterken.

Het inzetten van handhavingsinstrumenten kan daarbij ondersteunend zijn om negatieve ontwikkelingen te keren en de leefbaarheid te herstellen. Zo wordt niet alleen gereageerd op incidenten, maar wordt actief bijgedragen aan het behoud van een veilige, schone en sociaal betrokken leefomgeving waarin bewoners zich gezien en ondersteund voelen.

1.2.3. Jeugd en Veiligheid

Jongeren maken vaak gebruik van specifieke plekken in de openbare ruimte om samen te komen. De fysieke inrichting van deze plekken — zoals hangplekken en sportveldjes — heeft directe invloed op het veiligheidsgevoel van omwonenden en de mate van ervaren overlast. Tegelijkertijd speelt de leefomgeving, o.a. de wijze van verlichten, een belangrijke rol in het voorkomen en ontmoedigen van crimineel gedrag. Een doordachte inrichting kan jongeren stimuleren tot positief gebruik van de ruimte, terwijl een gebrek aan voorzieningen of onveilige situaties juist averechts kunnen werken.

Ook tijdelijke ingrepen in de leefomgeving, zoals de inrichting van bouwplaatsen en werkterreinen, beïnvloeden het gedrag van jongeren. Slecht beheerde of onvoldoende afgeschermd locaties kunnen onbedoeld uitnodigen tot samenscholing, vandalisme of risicovol gedrag. Wanneer bouwplaatsen of werkterreinen worden ingericht op plekken die voor jongeren belangrijk zijn — zoals trapveldjes of ontmoetingsplekken — kan dit bestaande sociale structuren verstoren en zwerfgedrag in de hand werken.

Daarom is het essentieel om bij de planning van bouw- en andere projecten naast ruimtelijk ook sociale afwegingen te maken. In samenspraak met jongerenwerkers en wijkpartners kan worden gezocht naar oplossingen die recht doen aan de behoeften van jongeren én bijdragen aan een veilige, leefbare omgeving. Zo ontstaat een integrale aanpak waarin fysieke inrichting en sociaal beleid hand in hand gaan.



1.2.4. *Veilig Wonen*

Veilig wonen begint bij een goed ingerichte en onderhouden fysieke leefomgeving. Elementen zoals brandveiligheid, verlichting, de inrichting van wijken en het tegengaan van verloedering vormen – samen met sociale controle – de basis voor een omgeving waarin bewoners zich veilig voelen en criminaliteit wordt ontmoedigd. Deze fysieke aspecten zijn onlosmakelijk verbonden met de staat van onderhoud en duurzaamheid van woningen. Verouderde of slecht onderhouden panden kunnen een negatieve uitstraling hebben op de straat of wijk, wat gevoelens van onveiligheid versterkt en de leefbaarheid aantast. Daartegenover staat dat duurzame en goed onderhouden panden juist bijdragen aan een positieve wijkontwikkeling. Ze versterken het gevoel van trots en eigenaarschap bij bewoners, bevorderen sociale samenhang en dragen bij aan een toekomstbestendige leefomgeving.

Om deze ambitie waar te maken, nemen we actief deel aan het project KLUS (Krottenlijst Uitvoeringsstrategie) – een samenwerking tussen de gemeenten Terneuzen, Hulst en Sluis. Het doel is het versterken van de leefbaarheid en veiligheid in woonwijken door het opknappen of slopen van ernstig vervallen panden. Sinds de start in 2012 is KLUS uitgegroeid tot een breed gedragen aanpak, waarbij ook dorps- en wijkraden actief meedenken en bijdragen. KLUS sluit naadloos aan op actuele maatschappelijke opgaven, zoals het voorkomen van overlast door mensen met complexe problematiek, het tegengaan van ondermijnende criminaliteit in leegstaande panden en het bevorderen van sociale samenhang.

Tegelijkertijd vraagt de opkomst van flexwonen en Flexbewoning (tijdelijk bewoning van besaande woningen) om extra aandacht. Flexbewoning kan een oplossing bieden voor urgente huisvestingsvraagstukken, zoals bij arbeidsmigratie. Echter, een overmaat aan tijdelijke bewoning kan leiden tot een afname van de binding met de buurt. Dit gebrek aan verbondenheid heeft niet alleen sociale gevolgen, maar kan ook het onderhoudsniveau en de duurzaamheid van panden onder druk zetten, met als risico een verslechtering van de woonomgeving.

Om deze uitdagingen in samenhang aan te pakken, is een integrale samenwerking tussen o.a. gemeente, woningcorporaties, belangenorganisaties, zorg- en welzijnsorganisaties essentieel. Alleen door gezamenlijk te sturen op zowel fysieke als sociale aspecten van wonen, kan een evenwichtige woonomgeving ontstaan waarin zowel vaste als tijdelijke bewoners zich thuis voelen en bijdragen aan een veilige, leefbare en toekomstbestendige wijk.

In de uitvoering constateren wij dat de noodzakelijke inzet op beleidsprioriteiten zoals arbeidsmigratie en toezicht op ondergeschikte bouwwerken de voortgang van het KLUS-project onder druk zet en vraagt om een zorgvuldige afweging van capaciteit en prioritering.. Deze spanning onderstreept de noodzaak van een gestructureerde risicoanalyse binnen de handhavingsopgave in de fysieke leefomgeving. Door risico's expliciet in kaart te brengen, kunnen we onderbouwde keuzes maken in prioritering en capaciteit.

In deze risico-inventarisatie worden de belangrijkste knelpunten en onzekerheden geïdentificeerd die de effectiviteit van het toezicht en de voortgang van het KLUS-project kunnen beïnvloeden.

Aansluitend wordt een plan van aanpak opgesteld waarin per risico wordt aangegeven:

- welke beheersmaatregelen nodig zijn,
- wie verantwoordelijk is voor de uitvoering,
- binnen welk tijdsbestek actie wordt ondernomen,
- en hoe de voortgang en effectiviteit worden gemonitord.

Deze aanpak draagt bij aan overzicht, onderbouwde keuzes en versterking van de uitvoeringskracht binnen de beschikbare capaciteit.



Daarnaast speelt de Kwaliteitsborging voor het bouwen (KB) een belangrijke rol in de herijking van onze handhavingsstrategie. Met de komst van de KB ligt de verantwoordelijkheid voor bouwkwaliteit nadrukkelijk bij de initiatiefnemer. Private kwaliteitsborgers kunnen namens hen toezien op naleving van bouwtechnische eisen. Uit rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid blijkt dat initiatiefnemers hun verantwoordelijkheid moeten nemen door professioneel tegenspel te organiseren. De gemeente is in dit stelsel nadrukkelijk niet de kwaliteitsborger van het bouwproces.

In het licht van deze ontwikkelingen achten wij het gerechtvaardigd om binnen het gemeentelijk handhavingsbeleid een gedifferentieerde aanpak te hanteren. Voor ondergeschikte verbouwactiviteiten – zoals kleine bijgebouwen of erfafscheidingen – stellen wij voor om een lage prioriteit toe te kennen. Deze activiteiten hebben doorgaans een beperkte impact op de leefomgeving en veiligheid. Door hier minder capaciteit op in te zetten, ontstaat er ruimte om de aanpak van ernstig vervallen panden, die wél een directe bedreiging vormen voor de leefbaarheid en veiligheid, de aandacht te geven die zij verdienen.

De komende periode blazen we het KLUS-project nieuw leven in. Met een gerichte inzet op voortgang en samenwerking met zorg-, veiligheids- en woningpartners, zetten we vol in op een integrale aanpak. Zo bouwen we samen aan veilige, toekomstbestendige wijken waarin zowel vaste als tijdelijke bewoners zich welkom en thuis voelen.

1.2.5. *Evenementenveiligheid*

Evenementen vormen een belangrijk onderdeel van het maatschappelijk, cultureel en economisch leven in de gemeente Terneuzen. Ze brengen levendigheid, versterken de sociale samenhang en dragen bij aan het imago van kernen en verenigingen. Omdat evenementen plaatsvinden in de fysieke leefomgeving brengen ze risico's met zich mee op het gebied van openbare orde, geluidsoverlast, verkeersdruk en natuurimpact. Daarom is het van belang om bij de organisatie en vergunningverlening van evenementen een zorgvuldige afweging te maken tussen levendigheid en leefbaarheid.

De fysieke ruimte waarin evenementen plaatsvinden, vraagt om een integrale benadering. Het Omgevingsplan wijst specifieke locaties aan waar evenementen zijn toegestaan, wat betekent dat deze locaties onder de regels voor milieubelastende activiteiten vallen. Dit brengt aanvullende eisen met zich mee op het gebied van geluid, afval, verkeer en bescherming van natuurwaarden. In de praktijk krijgt deze regelgeving echter nog onvoldoende aandacht binnen het Uitvoerings- en Handhavingsbeleid. Dit is juist essentieel voor een toekomstbestendige aanpak van evenementenveiligheid.

Daarbij komt dat de ecologische impact van evenementen steeds zwaarder weegt. Denk aan stikstofdepositie, verstoring van flora en fauna, en de druk op kwetsbare natuurgebieden. Deze aspecten moeten nadrukkelijk worden meegenomen in de vergunningverlening, zodat evenementen niet alleen sociaal en economisch waardevol zijn, maar ook ecologisch verantwoord.



1.2.6. *Energietransitie*

De energietransitie brengt ingrijpende veranderingen met zich mee in de fysieke leefomgeving. De opkomst van windmolens, zonneparken, warmtenetten, waterstofinstallaties en grootschalige energieopslag draagt bij aan de verduurzaming van onze samenleving. Tegelijkertijd ontstaan er nieuwe veiligheidsvraagstukken die nauw verweven zijn met deze ontwikkelingen.

Zo brengen energieopslagsystemen, zoals lithium-ion batterijen, en waterstofinstallaties risico's met zich mee op het gebied van brand en explosie. Daarnaast leidt de toenemende belasting van het elektriciteitsnet tot netcongestie, wat de kans op storingen of uitval vergroot. Het reëel risico van netcongestie is een groeiende zorg. Door een gebrek aan capaciteit op het elektriciteitsnet kunnen innovatieve en technologisch georiënteerde bedrijven worden gedwongen hun plannen uit te stellen of zelfs volledig af te zien van vestiging in de regio. Dit vormt niet alleen een rem op economische ontwikkeling, maar kan ook bijdragen aan een bredere maatschappelijke trend: het wegtrekken van jongeren naar gebieden waar wél ruimte is voor groei, innovatie en toekomstgerichte werkgelegenheid. Wanneer kansen op werk en ontwikkeling elders aantrekkelijker zijn, verliest een regio niet alleen economische slagkracht, maar ook haar jonge talenten – een dubbele klap voor de leefbaarheid en vitaliteit op de lange termijn.

Ook de fysieke kwetsbaarheid van energie-infrastructuur voor sabotage of cyberaanvallen vraagt om extra aandacht, zeker nu deze installaties steeds vaker in de openbare ruimte worden geplaatst.

De ruimtelijke inpassing van grootschalige energieprojecten brengt bovendien maatschappelijke spanningen met zich mee. In woonwijken of nabij natuurgebieden kan weerstand ontstaan vanwege aantasting van het landschap, geluidsoverlast of zorgen over veiligheid. Ook de aanleg en het onderhoud van infrastructuur, zoals laadpalen en kabeltracés, hebben impact op de verkeersveiligheid en leefomgeving.

Deze uiteenlopende risico's vragen om een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vergunningen moeten niet alleen technisch en milieukundig onderbouwd zijn, maar ook rekening houden met sociale en veiligheidsaspecten. Toezicht en handhaving dienen afgestemd te worden op deze nieuwe realiteit, in nauwe samenwerking met netbeheerders, veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en maatschappelijke partners.

Alleen door deze elementen in samenhang te benaderen, kan de energietransitie veilig, verantwoord en maatschappelijk gedragen plaatsvinden — met oog voor zowel de fysieke leefomgeving als de mensen die daarin wonen en werken.



1.3. Toetsing aan Kwaliteitscriteria 3.0

1.3.1. *Inleiding*

In het kader van de implementatie binnen de Omgevingswet zijn de doelstellingen uit het Integraal Veiligheidsbeleid tegen de kwaliteitscriteria gehouden. Deze beoordeling had als doel te verifiëren of het veiligheidsbeleid in lijn is met de integrale benadering van de fysieke leefomgeving, zoals voorgeschreven in de nieuwe wetgeving. De Omgevingswet vraagt immers om een samenhangende aanpak waarbij veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en leefkwaliteit hand in hand gaan.

De toetsing is systematisch uitgevoerd aan de hand van de relevante kwaliteitseisen die voortvloeien uit de Omgevingswet. Daarbij is specifiek gekeken naar de mate van samenhang met andere beleidsvelden, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid, en de bijdrage van de doelstellingen aan een veilige en gezonde leefomgeving. Ook is beoordeeld in hoeverre de beleidsdoelstellingen voldoende concreet, meetbaar en toekomstbestendig zijn geformuleerd.

1.3.2. *Bevindingen en aandachtspunten*

Uit de toetsing blijkt dat een groot deel van de bestaande doelstellingen goed aansluit bij de systematiek en uitgangspunten van de Omgevingswet. De integrale benadering van veiligheid binnen de fysieke leefomgeving is reeds zichtbaar in het beleid. Toch zijn er ook enkele belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen die verdere uitwerking behoeven:

1.3.2.1. *Verduidelijking van de relatie tussen veiligheid en omgevingskwaliteit*

Er is behoefte aan een explicietere koppeling tussen veiligheidsdoelstellingen en bredere omgevingswaarden, zoals gezondheid, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit.

1.3.2.2. *Versterking van integrale samenwerking*

De samenwerking tussen veiligheidspartners en andere domeinen binnen de fysieke leefomgeving kan verder worden geïntensiveerd, met name op het gebied van zorg, milieu en ruimtelijke ordening.

1.3.2.3. *Verbetering van monitoring en evaluatie*

De huidige monitoring van veiligheidsdoelstellingen dient beter ingebed te worden in het bredere kader van omgevingswaarden, zodat de voortgang en effectiviteit structureel kunnen worden gevolgd.

1.3.2.4. *Borging van uitvoeringscapaciteit en handhaving*

Er moet blijvende aandacht zijn voor voldoende capaciteit, deskundigheid en middelen om de ambities op het gebied van veiligheid daadwerkelijk te realiseren.

Deze aandachtspunten zullen in de komende jaarplannen nader worden uitgewerkt en verankerd in de beleids- en uitvoeringscyclus. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet richting een robuuste, toekomstbestendige en integrale aanpak van veiligheid binnen de fysieke leefomgeving.



1.4. Resultaat toetsing aan de landelijke kwaliteitscriteria VTH

Om de mate van aansluiting van het Integraal Veiligheidsbeleid bij de uitgangspunten van de Omgevingswet te beoordelen, is het beleid getoetst aan de vier onderdelen van de landelijke kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Deze kwaliteitscriteria vormen een belangrijk referentiekader voor een professionele, effectieve en samenhangende uitvoering van VTH-taken. In de onderstaande paragrafen worden de toets resultaten per onderdeel toegelicht.

1.4.1. *Deel A – Inleiding en toelichting*

Dit deel benadrukt het belang van een integrale, uniforme en doelgerichte uitvoering van VTH-taken.

Beoordeling: Het Integraal Veiligheidsbeleid sluit hier goed op aan. Het onderstreept de noodzaak van samenhang tussen lokaal en beleid dat provinciebreed is opgesteld en de samenwerking met ketenpartners, wat past bij de uitgangspunten van Deel A. Tegelijkertijd valt op dat de kruisbestuiving tussen de verschillende beleidsvelden niet vanzelfsprekend is. In de diverse beleidsdocumenten ontbreekt een feitelijke verankering van de samenhang tussen de opgaven. Hierdoor blijft de integrale benadering grotendeels impliciet, terwijl juist een expliciet koppeling tussen beleidsvelden essentieel is voor een effectieve uitvoering van het beleid.

1.4.2. *Deel B – Kritieke massa van een organisatie*

Hierin wordt beschreven welke minimale organisatorische capaciteit en deskundigheid nodig is.

Beoordeling: Het Integraal Veiligheidsbeleid benoemt de inzet van gespecialiseerde teams, gezamenlijke acties en kennisdeling. Er wordt verwezen naar de “Zeeuwse norm” en een ontwikkelopgave voor professionalisering. Aandacht voor capaciteit en deskundigheid is aanwezig. Echter, de beoordeling blijft beperkt in het expliciet benoemen van de druk op de capaciteit. De huidige hoeveelheid werk staat in contrast met de beperkte omvang van het team, waardoor de kritieke massa onder druk komt te staan. Dit vormt een risico voor de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering. Het is van belang dat deze disbalans wordt erkend en meegenomen in de verdere ontwikkelopgave.

1.4.3. *Deel C – Procescriteria voor VTH-uitvoering*

Dit deel bevat eisen aan processen zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Beoordeling: Het Integraal Veiligheidsbeleid scoort hier sterk. Het beschrijft onder meer:

- Een risicogerichte aanpak bij ondermijning;
- Integrale samenwerking bij zorg en veiligheid;
- Afstemming bij evenementenveiligheid en energietransitie;
- Aandacht voor ecologische en sociale aspecten bij vergunningverlening.

Daarnaast verdient het Integraal Veiligheidsbeleid waardering voor de aandacht die wordt besteed aan de verdere ontwikkeling van de ondersteunende systemen. Op dit moment zijn deze systemen nog onvoldoende ingericht op de nieuwe processen, wat de effectiviteit van de uitvoering beperkt.

De komende periode wordt daarom geïnvesteerd in het herijken, uitbouwen en opbouwen van deze systemen. Een concreet voorbeeld hiervan is het ontwikkelen en toepassen van toepasbare regels. Hiermee wordt beoogd de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren door snellere en gerichte informatievoorziening. Dit maakt het ontsluiten van het Omgevingsplan voor specifieke vragen makkelijker en draagt bij aan een gebruiksvriendelijker en toegankelijker stelsel..



1.4.4. *Deel D – Competentieprofielen*

Dit deel beschrijft de benodigde competenties van medewerkers.

Beoordeling: Het Integraal Veiligheidsbeleid is tot stand gekomen onder oude referentiekaders, wat betekent dat het nog niet volledig inspeelt op de veranderde context door de invoering van de Omgevingswet. Dit vraagt om een herijking van kennis en kunde binnen organisaties. Hoewel het Integraal Veiligheidsbeleid niet expliciet ingaat op individuele competenties, wordt het belang van samenwerking, kennisdeling en specialisatie benadrukt. Er is aandacht voor het opbouwen van de juiste competenties binnen teams. De vraag blijft echter of de huidige aanwezige competenties in de uitvoering van het U&H-beleid voldoende toekomstbestendig zijn.

Positief is dat reeds is gestart met een analyse op kennis en kunde en de bijbehorende competenties. Deze benadering biedt een goede basis om gericht te investeren in de ontwikkeling van medewerkers en om de organisatie beter toe te rusten op de eisen die de Omgevingswet stelt. Het is aan te bevelen om de uitkomsten van deze analyse te benutten voor gerichte ontwikkeltrajecten en strategische personeelsplanning.



2. Huisvesting internationale werknemers en goed verhuurderschap

2.1. Inleiding

De gemeente Terneuzen staat voor een maatschappelijke opgave die raakt aan zowel de fysieke als sociale leefomgeving: het realiseren van voldoende, kwalitatieve en verantwoorde huisvesting voor internationale werknemers, en het beschermen van huurders tegen ongewenst verhuurgedrag. Deze opgave is niet alleen urgent, maar ook bestuurlijk als prioriteit aangemerkt binnen de lokale beleidslijn. Daarmee vormt dit thema een speerpunt binnen het bredere uitvoerings- en handhavingsbeleid.

De verbinding met eerder benoemde thema's zoals ondermijning en veilig wonen is evident. Illegale bewoning, uitbuiting en verloedering van panden raken direct aan de leefbaarheid en veiligheid in wijken. Door huisvesting van internationale werknemers en goed verhuurderschap integraal aan te pakken, wordt niet alleen de sociale cohesie versterkt, maar ook de fysieke kwaliteit van de leefomgeving geborgd. Het knelpunt hierin is dat gegevensuitwisseling beperkt c.q. wordt gefrustreerd wordt door strenge vereisten van uit de AVG. Dit beïnvloedt de voorgenomen integrale interne aanpak negatief. Hierdoor krijgen we deze vooralsnog niet optimaal georganiseerd.

De aanpak sluit aan bij bestaande beleidskaders zoals de Beleidsnotitie Grip op Flexwonen (2022), de Wet goed verhuurderschap (2023), de Omgevingsvisie Terneuzen, het in ontwikkeling zijnde Omgevingsplan Terneuzen, en de regionale woonagenda. Binnen het Uitvoerings- en Handhavingsbeleid 2025–2028 wordt deze aanpak verder geconcretiseerd en juridisch verankerd. Door deze beleidslijnen met elkaar te verbinden, ontstaat een samenhangend en doelgericht uitvoeringskader dat optimaal gebruikmaakt van de beschikbare capaciteit en expertise.

2.2. Huisvesting internationale werknemers

2.2.1. Beleidsdoel

De gemeente streeft naar gereguleerde, kwalitatief verantwoorde tijdelijke huisvesting van internationale werknemers, met behoud van leefbaarheid, veiligheid en sociale cohesie. Dit sluit direct aan bij de inzet op veilig wonen en het voorkomen van verloedering.

2.2.2. Uitvoeringsaanpak

De uitvoering van dit beleid is gebiedsgericht en risicogestuurd. Beleidsregels worden vertaald naar planregels binnen het Omgevingsplan, zodat de planologische borging stevig verankerd is. Bij vergunningverlening wordt getoetst op beleidscriteria, gebiedskenmerken en participatie-eisen, waarbij de betrokkenheid van omwonenden een belangrijke rol speelt. Toezicht en handhaving vinden plaats op basis van risico-inschatting, met gerichte controles op locaties waar tijdelijke bewoning plaatsvindt. Tegelijkertijd zal binnen het sociaal domein de inzet zijn op het vroegtijdig signaleren van kwetsbare situaties, waarbij wijkcoördinatoren/wijkcontacten een verbindende rol spelen. Tot slot wordt actief gecommuniceerd door o.a. casemanagers met bewoners en initiatiefnemers om draagvlak en transparantie te bevorderen.

De huidige monitoring van doelstellingen met betrekking tot de huisvesting van internationale werknemers kan beter worden ingebed. Dit is des te belangrijker nu afwegingen steeds vaker plaatsvinden binnen het bredere kader van omgevingswaarden. Een sterkere inbedding maakt het mogelijk om de voortgang en effectiviteit structureel te volgen. Zo kunnen we beter anticiperen op veranderende omstandigheden en actuele ontwikkelingen.

2.2.3. Doelstellingen 2025–2028

- Verankering van flexwonenregels in het Omgevingsplan;
- Gebiedsgerichte toepassing van vergunningverlening;
- Verplichte participatie bij nieuwe initiatieven;
- Jaarlijkse monitoring van vergunningen en handhavingsresultaten.

2.3. Goed verhuurderschap



2.3.1. *Beleidsdoel*

De gemeente wil bijdragen aan een eerlijke, transparante en veilige huurmarkt, waarin huurders worden beschermd tegen misstanden. Dit draagt bij aan het voorkomen van ondermijning en het versterken van sociale veiligheid.

2.3.2. *Uitvoeringsaanpak*

De uitvoering is afgestemd op de Wet goed verhuurderschap. Gedragsregels worden juridisch verankerd in lokaal toepasbare regels binnen verordeningen en het Omgevingsplan. Meldingen van misstanden worden actief opgevolgd via inspecties en, waar nodig, sanctietoepassing. Huurders worden ondersteund via het sociaal domein, met mogelijkheden tot doorverwijzing naar passende hulpverlening. Daarnaast wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een digitaal meld- en volgsysteem, waarmee signalen sneller en efficiënter kunnen worden opgepakt. Tot slot vindt afstemming plaats met buurgemeenten en de provincie om toezicht en handhaving regionaal te versterken.

2.3.3. *Doelstellingen 2025–2028*

- Juridische verankering van gedragsregels in het Omgevingsplan;
- Onderzoek naar een verhuurvergunningstelsel;
- Doorontwikkeling van het meldpunt naar een digitaal platform;
- Regionale samenwerking voor toezicht en handhaving.

2.4. *Koppeling met de Omgevingswet*

De Omgevingswet biedt het juridische fundament om regels over huisvesting en verhuurgedrag te integreren in het Omgevingsplan. Dit bevordert een samenhangende benadering waarin fysieke leefomgeving, sociale veiligheid en rechtsbescherming elkaar versterken. De koppeling met andere beleidsvelden – zoals ondermijning, zorg en veiligheid – maakt het mogelijk om met beperkte capaciteit toch effectief en doelgericht op te treden.

2.5. *Monitoring en bijstelling*

De effectiviteit van het beleid wordt jaarlijks geëvalueerd op basis van vergunningendata, toezichtregistraties, meldingen en klachten, en rapportages van wijkteams en ketenpartners. Ook regionale overlegstructuren leveren input. Deze evaluatie voedt de bijstelling van beleid en uitvoering, en draagt bij aan een lerende organisatie die flexibel inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen.

Tegelijkertijd wordt onderkend dat de huidige systemen nog onvoldoende zijn ingericht op een structurele en integrale dataregistratie, wat de volledigheid en betrouwbaarheid van de evaluatie beperkt. Daarnaast ontbreekt op dit moment een lokale risicoanalyse die nodig is om onderbouwde en gebiedsspecifieke keuzes te kunnen maken. Het ontwikkelen van deze analyse en het verbeteren van de dataverzameling zijn daarom belangrijke aandachtspunten voor de verdere professionalisering van het beleid en de uitvoering.



3. Aanvulling op de gedoogstrategie

3.1. Inleiding

De gemeente Terneuzen ontwikkelt haar toezicht- en handhavingspraktijk in lijn met de uitgangspunten van de Omgevingswet. Binnen de bestaande juridische kaders kiest het gemeentebestuur er bewust voor om in specifieke gevallen niet-milieugerelateerde activiteiten passief te gedogen. Deze benadering biedt ruimte aan initiatieven, mits de fysieke leefomgeving niet onevenredig wordt belast. Daarbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de leefbaarheid, veiligheid en economische vitaliteit van de gemeente. Een formeel gedoogkader wordt op een later moment ter besluitvorming uitgewerkt en vastgesteld.

3.2. Lokale Bestuurlijke Context

Terneuzen maakt deel uit van een regio met veel bedrijvigheid, vooral in de industrie, logistiek en de haven

Demografisch gezien is sprake van een genuanceerd beeld. Over de langere periode van 1995 tot ongeveer 2020 was er sprake van een lichte bevolkingsdaling (van 56.206 naar 55.663 inwoners). In de meest recente jaren is deze trend echter gekeerd: sinds 2021 groeit de bevolking weer licht. In 2024 nam het inwonertal bijvoorbeeld toe met 534 personen, vooral door de komst van Oekraïense vluchtelingen en internationale werknemers.

Tegelijkertijd is er in vrijwel alle kernen sprake van een geboortetekort, wat wijst op een vergrijzende bevolking internationale werknemers

Deze demografische balans – waarin natuurlijke krimp deels wordt gecompenseerd door (im)migratie – vraagt om een uitvoeringspraktijk die ruimte biedt voor maatwerk en bestuurlijke flexibiliteit. Passief gedogen wordt ingezet als instrument om initiatieven te ondersteunen die bijdragen aan economische en maatschappelijke ontwikkeling, en tegelijkertijd leegstand helpen voorkomen, zonder afbreuk te doen aan leefbaarheid, veiligheid en gezondheid.

3.3. Samenhang U&H-strategieën

In Deel B van het U&H Beleid wordt ingegaan op de strategie ten aanzien van gedogen. In hoofdstuk 6 van dit deel is de gekozen werkwijze verder uitgewerkt. De werkwijze ziet toe op een strategie van enkel actief gedogen. In de praktijk komt het passief gedogen van ondergeschikte afwijkingen van o.a. het Omgevingsplan regelmatig voor. Het regionaal beleidskader biedt hiervoor formeel geen ruimte. In de praktijk worden toezichthouders daardoor regelmatig geconfronteerd met situaties waarin handhaving op ondergeschikte situaties niet proportioneel of haalbaar is, bijvoorbeeld vanwege beperkte capaciteit of geringe ruimtelijke impact. Zonder beleidsmatige verankering van hoe hiermee om te gaan, ontstaat er ruimte voor willekeur en rechtsongelijkheid. Een expliciet kader voor passief gedogen draagt bij aan rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en bestuurlijke transparantie.

3.4. Bestuurlijke Uitgangspunten

Wij hanteren de volgende uitgangspunten voor de aansturing van toezicht en handhaving:

- Passief gedogen is het uitgangspunt bij niet-milieugerelateerde activiteiten, mits handhaving niet noodzakelijk of niet disproportioneel is.
- De werkwijze aansluit bij het streven naar een uitnodigende en faciliterende overheid, zoals beoogd in de Omgevingswet.
- Actieve handhaving blijft van kracht voor milieugerelateerde activiteiten, conform het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), in samenwerking met de RUD Zeeland.



3.5. Beleidslijn gemeente Terneuzen

De beleidslijn van de gemeente Terneuzen luidt als volgt:

- Voor milieu gerelateerde activiteiten geldt onverkort actieve handhaving, conform het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. De gedoogstrategie zoals opgenomen in hoofdstuk 6 blijft hierbij onverminderd van toepassing;
- Voor overige activiteiten wordt passief gedogen als standaardbenadering gehanteerd, tenzij sprake is van één of meer van de volgende situaties:
 - Dreigende onherstelbare schade aan omgevingswaarden;
 - Gevaar voor de leefbaarheid, (volks)gezondheid, veiligheid of openbare orde;
 - Herhaalde of structurele overtredingen;
 - Een formeel ingediend handhavingsverzoek;
 - Betrokkenheid bij een projectmatige aanpak;
 - Toekenning als bestuurlijk vastgestelde prioriteit.

In deze gevallen wordt overgegaan tot actieve handhaving. Bij de afweging tot handhaving wordt tevens het risico op leegstand en de bredere demografische context meegewogen, om onbedoelde negatieve effecten op de leefomgeving en lokale economie te voorkomen.

3.6. Vooruitblik en Verankering

Om effectief om te gaan met beperkte bestuurlijke capaciteit en tegelijkertijd recht te doen aan maatschappelijke belangen, kan bewust gekozen worden voor passief gedogen in situaties waarin:

- de maatschappelijke impact gering is, en
- het ruimtelijk belang niet onevenredig wordt geschaad.

Deze benadering creëert ruimte voor toezichthouders om hun inzet te richten op situaties die daadwerkelijk aandacht vereisen. Gedogen wordt daarmee een strategisch instrument binnen het ruimtelijk beleid, mits dit zorgvuldig wordt gemotiveerd en transparant gecommuniceerd.

3.6.1. *Beperkingen van gedogen*

Het is belangrijk te onderstrepen dat gedogen geen rechtszekerheid biedt aan de rechthebbende. De enige manier om een overtreding duurzaam te legaliseren is via:

- Legalisatie, of
- Een expliciet besluit tot het afzien van handhaving.

De verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van rechtszekerheid ligt bij rechthebbende. De rechthebbende heeft het in zijn macht om de overtreding te doen beëindigen. Hij kan het initiatief nemen om de overtreding te doen legaliseren of expliciet verzoeken om in het specifieke geval af te zien van handhaving. Op deze werkwijze sluit aan bij van hetgeen is verwoord in paragraaf 3.1 van het Uitvoering en Handhavingsstrategie 2025-2028

3.6.2. *Afwegingskaders voor ruimtelijke besluitvorming*

Om de praktijk bestuurlijk en juridisch te verankeren, gaan we werken aan een beleidskader dat het passief gedogen van dergelijke afwijkingen oplost. Bij het opstellen van nieuw beleid en/of de inzet van ruimtelijke instrumenten kunnen de volgende oplossingsrichtingen voor het beëindigen van gedoogconstructies worden meegenomen:

- **Aanpassing van ruimtelijke kaders** (Omgevingsplan):
 - Herzien van het Omgevingsplan om bestaande gedoogde situaties expliciet te reguleren of uit te sluiten.
 - Toevoegen van specifieke regels die bepaalde activiteiten toestaan of juist verbieden, zodat handhaving juridisch mogelijk wordt.



- **Ontwikkeling van een gericht handhavingsprogramma:**
 - Opstellen van een programmatische aanpak waarin prioritaire overtredingen worden benoemd.
 - Fasegewijze handhaving gericht op specifieke locaties of typen overtredingen, met inzet van toezicht en sancties.
- **Aanpassing van het juridisch kader:**
 - Vergunningvrijstelling: Bepaalde activiteiten toestaan zonder vergunning, mits aan voorwaarden wordt voldaan.
 - Informatieplicht: Invoering van een verplichting tot het verstrekken van informatie voorafgaand aan de activiteit.
 - Meldingsplicht: Verplichting tot melding van activiteiten, waarmee toezicht en registratie mogelijk worden zonder vergunningverlening.
- **Beleidsmatige legalisering via maatwerk:**
 - Onder voorwaarden legaliseren van bestaande situaties door middel van maatwerkregels of tijdelijke afwijkingen.
 - Gebruik van overgangsrecht of tijdelijke beleidsregels om geleidelijke beëindiging van gedoogconstructies mogelijk te maken.

3.6.3. *Verankering in beleid*

Door deze oplossingsgronden expliciet op te nemen in het Omgevingsplan, programma's of handhavingsstrategie, wordt het bestuursproces:

- transparanter,
- voorspelbaarder, en
- beter uitlegbaar aan inwoners en bedrijven.

Deze aandachtspunten zullen in de komende jaren nader worden uitgewerkt en verankerd in de beleids- en uitvoeringscyclus. Daarmee wordt een verdere stap gezet richting een robuuste, toekomstbestendige en integrale aanpak van veiligheid binnen de fysieke leefomgeving.



4. Slotwoord

Tot slot is het van belang te benadrukken dat niet al het relevante beleid op dit moment een formele verankering heeft gevonden in de dit document. Voor een zorgvuldige borging van de beleidsregels is het noodzakelijk om eerst een gedegen risico-inventarisatie en -analyse uit te voeren. Daarbij dient rekening gehouden te worden met aanvullend lokaal beleid en regelgeving, waaronder het Preventie- en Handhavingsplan 2022–2025, het Damoclesbeleid, Onderzoek kanaalzone Sluiskil-Terneuzen - RUD Zeeland en de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht). Tevens zijn regionale kaders zoals de Regionale Woonvisie Zeeuws-Vlaanderen en het Regionaal Bedrijventerreinenprogramma Zeeuws-Vlaanderen 2023–2032 van invloed. Daarnaast verdient het project KLUS (Krottenlijst Uitvoeringsstrategie), dat momenteel stilligt wegens capaciteitsgebrek, hernieuwde aandacht als structurele taak voor de bouwinspecteurs. Ook zijn er diverse participatiedocumenten die in de verdere uitwerking betrokken dienen te worden. Deze disclaimer onderstreept dat dit document een momentopname is binnen een dynamisch beleidsveld, waarin verdere integratie en actualisatie noodzakelijk zijn.