

Veilig Voorwaarts

Rekenkameronderzoek
Toezicht en handhaving openbare orde en veiligheid

Rekenkamer Molenlanden

Maart 2021

Rekenkamer
Molenlanden

Voorwoord

Voor u ligt het eerste rapport van de Rekenkamer Molenlanden.

In het rapport gaan we in op het beleid en de praktijk van uitvoering van toezicht en handhaving binnen de gemeente Molenlanden. Het onderzoek is namens ons uitgevoerd door het bureau Necker van Naem. Het rapport heeft de titel 'Veilig Voorwaarts' meegekregen. De titel refereert aan het relatieve hoge veiligheidsniveau in Molenlanden, maar ook aan de aandacht die volgens de rekenkamer vereist is voor de borging daarvan in de toekomst.

Dit onderzoek is bij meerdere gemeenten eveneens uitgevoerd. De overkoepelende resultaten die hieruit zijn voortgekomen, zijn in de bijlage opgenomen.

Het onderzoek toezicht en handhaving is in een bijzondere tijd uitgevoerd namelijk gedurende de coronacrisis. We danken allen die medewerking hebben verleend aan ons onderzoek dat zij in deze bijzondere periode tijd voor ons hebben vrij kunnen maken.

We doen in het rapport een aantal aanbevelingen voor zowel de gemeenteraad en als het college van de gemeente Molenlanden.

Karin Meijer
Voorzitter Rekenkamer Molenlanden

Inhoud

Voorwoord 2

Proloog 4

A. Bestuurlijke nota 7

Onderzoeksverantwoording 7

1.1 Inleiding 7

Doelstelling en vraagstelling 9

Onderzoeksuitvoering 10

Centrale boodschap 11

1.2 Conclusies en aanbevelingen 11

1.3 Reactie College 14

1.4 Nawoord Rekenkamer 16

B. Nota van bevindingen 18

1. Beleid en uitvoeringprogramma's 18

1.1 Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV 18

1.2 Veiligheidsbeleid 21

1.3 Handhavingsbeleid 27

2. Organisatie en uitvoeringspraktijk 28

2.1 Organisatie van toezicht en handhaving op OOV 28

2.2 Samenwerking met externe partners 34

2.3 Inzet van het instrumentarium 36

3. Sturing door de raad 37

3.1 Informatie vanuit het College 37

3.2 Rolinvulling door de raad 38

C. Bijlage bronnen 42

D. Bijlage afkortingen 43

E. Bijlage Overkoepelende notitie 44

Proloog

Aanleiding

De rekenkamer kiest ervoor om bij dit eerste rekenkamer-onderzoek voor de gemeente Molenlanden een proloog op te nemen. Dat is bij wijze van uitzondering. Maar de rekenkamer hecht eraan om op deze wijze dit eerste rapport een 'leeswijzer' mee te geven en openheid van zaken te geven over de doorlopen procedure om tot deze rapportage te komen. Daarbij wil de rekenkamer met name transparant zijn over de wijze waarop met de bestuurlijke reactie op het rapport is omgesprongen.
De rekenkamer heeft overwogen om naar aanleiding van de bestuurlijke reactie het rapport zelf aan te passen. Daar is niet voor gekozen om drie redenen:

a. Het zou afbreuk dan aan de leesbaarheid van het rapport doordat elementen van de bestuurlijke reactie dan niet meer te herleiden zouden zijn tot de tekst in het rapport;
b. Dit in combinatie met de afweging dat een aanpassing van de tekst van de rapportage én vervolgens ook van de bestuurlijke reactie aanleiding zou kunnen geven tot vragen over de wat er dan precies aangepast is en dat zou weer vragen kunnen oproepen over de onafhankelijkheid van de rekenkamer.
c. Tot slot zijn de rekenkamer geen nieuwe feitelijkheden als zodanig gebleken uit de bestuurlijke reactie en de gevraagde specificatie die aanleiding geven tot een aanvulling of aanpassing van de rapportage, behalve dan ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden na afronding van het onderzoek en daarmee buiten de scope van dit rapport vallen.

Om die combinatie van redenen is er voor gekozen u de ongewijzigde tekst van de rapportage én van de bestuurlijke reactie voor te leggen. Maar dan wel zo dat, voordat u met het lezen van de tekst begint, reeds een nadere duiding van de conclusies en aanbevelingen krijgt. De intentie daarvan is te voorkomen dat er misverstanden bij het lezen zouden kunnen ontstaan, zoals de rekenkamer op basis van de bestuurlijke reactie duidelijk is geworden.
De rekenkamer kiest er dus met deze proloog voor om die nadere duiding vooraf te geven en niet pas in het nawoord. Die duiding raakt ook vooral de rol die de rekenkamer voor zich weggelegd ziet in de gemeentelijke beleidscyclus en past daarom goed ter toelichting in dit eerste rapport. De insteek daarbij is dat door deze verduidelijking vooraf het gesprek tussen gemeenteraad en college zich kan concentreren op de inhoud van de rapportage.

Gevolgde procedure

De rekenkamer heeft veel aandacht besteed aan de zorgvuldigheid van het uitgevoerde onderzoek en de op basis daarvan geformuleerde conclusies en aanbevelingen. In het kader van het onderzoek zelf is de ambtelijke organisatie, het college en de raad gehoord. Na afronding van het onderzoek is, zoals te doen gebruikelijk, de nota van bevindingen voor een ambtelijke reactie voorgelegd. Aangevuld met de conclusies en aanbevelingen zijn de stukken aangeboden voor een bestuurlijke reactie.[1]
De bestuurlijke reactie geeft een hoge mate van ontvankelijkheid van het college aan voor de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek. De rekenkamer waardeert dit. De rekenkamer heeft dan ook

[1] Het voorwoord, het proloog en het nawoord zijn - zoals gebruikelijk is - niet ambtelijk of bestuurlijk gedeeld.

naar aanleiding van deze reactie het initiatief genomen voor een gesprek met de burgemeester en de gemeentesecretaris. Dat gesprek heeft op 11 januari jl. plaatsgevonden.
Om te kunnen komen tot een zorgvuldige afronding van het onderzoek heeft de rekenkamer zich met name aangesproken gevoeld door de passage in de bestuurlijke reactie waarin gesteld wordt dat "[m]eerdere conclusies en aanbevelingen onderbouwing [missen] vanuit het rapport". Met het college zijn wij uiteraard als rekenkamer van mening dat dit "onwenselijk" zou zijn. In de bespreking is gevraagd dit onderdeel van de bestuurlijke reactie nader te illustreren.
De rekenkamer is het college erkentelijk dat deze illustraties zijn aangereikt met het memo "Specificatie inzake onderbouwing conclusies en aanbevelingen". Voor alle transparantie neemt de rekenkamer dit memo integraal op in de rapportage. Samen met de bespreking die we hebben gehad op 11 januari jl. geeft het de rekenkamer aanleiding om vooraf tot een nadere duiding van met name de conclusies en aanbevelingen in dit rapport te komen. Zie het als een leeswijzer bij de conclusies en aanbevelingen vanuit een toelichting op de rol en positie van de rekenkamerfunctie in de gemeentelijke beleidscyclus.

Leeswijzer bij conclusies en aanbevelingen

De intentie van uw rekenkamer is om vanuit een positie als 'relatieve buitenstaander' te reflecteren op het gevoerde beleid met het streven daarbij bij te dragen aan het proactief versterken van de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie ervan. Daarmee richt de rekenkamer zich niet op 'afrekening', maar op reflectie ten behoeve van versterking van het beleid en het lokaal openbaar bestuur. Dat doet de rekenkamer door in de rapportages – en met name in de conclusies en aanbevelingen – punten aan te reiken voor het onderlinge gesprek tussen gemeenteraad en college op het onderzochte beleidsthema.

De uitnodiging is om daar gebruik van te maken, in het onderlinge gesprek te laten zien op die punten waar het bestuur staat en wat het bestuur aan die punten (reeds) doet en het oordeel daarover op basis van de bespreking te laten aan de raad in zijn controlerende taak.
Om die rol te kunnen vervullen als rekenkamer is ruimte noodzakelijk om zaken proactief te kunnen signaleren of suggesties ter versterking van het beleid te kunnen inbrengen zodat hiermee het gesprek tussen gemeenteraad en college gevoed wordt. Daartoe behoort:

1. Het signaleren van risico's. In die context wordt in dit rapport gesproken over bijvoorbeeld zelfgenoegzaam en het ontwikkelen van een cultuur van aanspreken. Wij hebben gemerkt dat met name de woordkeus hier reacties oproept. Dat is een van de redenen waarom het vooraf geduid wordt. Het is niet dat de rekenkamer persoonlijk verwijtbaar handelen heeft aangetroffen. Wel dat rekenkamer proactief raad en college er op wil attenderen dat de eerder behaalde resultaten geen garantie zijn voor de toekomst. Ook elders wijst de rekenkamer op een vergelijkbare manier op risico's wanneer bijvoorbeeld wordt gesproken over willekeur. Als deze risico-signaleringen bijdragen aan het bewustzijn van potentiële risico's in het beleid en de wijze van beheersing daarvan, acht de rekenkamer zijn opzet geslaagd. Dat laat onverlet dat de rekenkamer zich in komende rapporten met nog meer aandacht zal buigen over de woordkeus om dit gewenste effect van reflectie te bereiken.

2. Het signaleren van behoeften bij partners. Ook dit behoort tot de reflectierol van de rekenkamer. Er zijn twee concrete voorbeelden in dit rapport: versterking van de samenwerking met de boa's en toetsing van handhaafbaarheid. De rekenkamer ziet het als winst dat deze gevoelens van partners op tafel gelegd zijn in het

kader van dit onderzoek. Het overstijgt echter de rol van de rekenkamer om een finaal inhoudelijk oordeel over deze behoefte te vellen. Daarom blijft de conclusie feitelijk en sober bij de signalering van de behoefte. En er wordt een suggestie gedaan voor een mogelijke denkrichting door in positieve zin te verwijzen naar de waardering van de bestaande samenwerking als basis en door een suggestie te doen voor een handhavings- en uitvoeringstoets als potentieel bespreekpunt. De invulling van de behoefte kan echter nooit aan de rekenkamer zijn. De rekenkamer kan dan ook niet anders dan dit als thema voor gesprek aan te reiken, waarna het aan het college is om aan te geven in het gesprek met de gemeenteraad of en zo ja, hoe hier invulling aan gegeven wordt.

3. Het aanreiken van suggesties ter overweging om het beleid te versterken. Ofwel: het doen van beleidsaanbevelingen. Uw rekenkamer ziet het als haar rol om het gesprek tussen gemeenteraad en college daarmee te voeden. De aanbevelingen worden geformuleerd om bepaalde gesignaleerde problemen, maatschappelijke ontwikkelingen of risico's te ondervangen. Zo ook in het geval van het actief betrekken van burgers bij het tijdig opvangen van signalen om zo invulling te geven aan de gevraagde ontwikkeling van een veiligheidscultuur. De daarbij gedane suggestie is een illustratie. De kernboodschap is: koester de veiligheid in de gemeente Molenlanden, blijf alert op signalen die er op wijzen dat daaraan afbreuk wordt gedaan en blijf met elkaar actief nadenken hoe het opvangen van en omgaan met signalen kan worden versterkt. Onder het motto: alleen het beste is goed genoeg voor Molenlanden. Het streven van de rekenkamer is dat daar deze aanbeveling en dit hele rapport aan bijdraagt in het voeden van een goed inhoudelijk gesprek tussen gemeenteraad en college.

A. Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

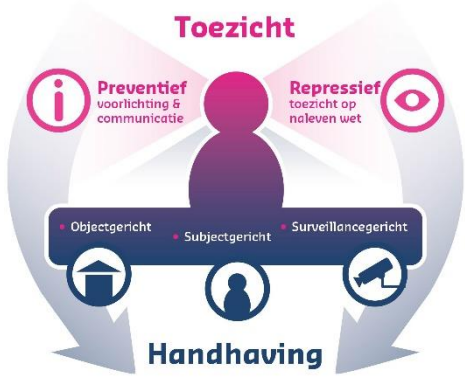
1.1 Inleiding

De rekenkamer van Molenlanden heeft deelgenomen aan een DoeMee-onderzoek naar toezicht en handhaving op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). Necker van Naem heeft dit onderzoek uitgevoerd. Bij een DoeMee-onderzoek tekenen verschillende rekenkamers en rekenkamercommissies in op één onderzoeksaanpak, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. In een later stadium zullen ook de resultaten uit de andere gemeenten beschikbaar komen voor de gemeente Molenlanden. Deze worden samengebracht in een addendum, dat naar verwachting eind 2020 beschikbaar is.

Achtergrond: toezicht en handhaving op het gebied van OOV

Wat is toezicht en handhaving?

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel wet- en regelgeving. Doel hiervan is het vergroten van de leefbaarheid voor en de veiligheid van de inwoners van de gemeente.



Toezicht is het geheel aan handelingen dat erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een eind te maken aan overtreding daarvan. Toezicht kan preventief, maar ook repressief van aard zijn. Bij preventief toezicht kan worden gedacht aan voorlichting en communicatie, bijvoorbeeld voorlichting aan inwoners over de regels voor het afsteken van vuurwerk, de motivatie achter die regels en de sancties die volgen als de regels overtreden worden. Repressief toezicht is gericht op het signaleren van gedrag dat in strijd is met wet- en regelgeving, zoals toezicht in uitgaans- en recreatiegebieden. Daarnaast kan toezicht objectgericht (bijvoorbeeld een bepaalde inrichting), subjectgericht (bijvoorbeeld een bepaalde persoon) en surveillancegericht (algemene aanwezigheid) zijn. Afhankelijk van het onderwerp, kan het toezicht dus op maat ingezet worden. Handhaving is het vervolg op toezicht. Het is de reactie op geconstateerde overtredingen en gaat over het sanctioneren van gedrag dat niet normconform is.

Toezicht en handhaving op Openbare Orde en Veiligheid

Transformaties in de positie en werkwijze van de gemeente zijn al enige tijd bezig. Zo ook op het gebied van toezicht en handhaving van de openbare orde en veiligheid. De gemeenteraad bepaalt de kaders waarbinnen de burgemeester en het College dienen te blijven wanneer zij de orde in het openbaar gebied willen bewaren. Zo neemt een gemeenteraad kaders op in de lokale Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Denk aan de mogelijkheden om drugshandel en drugsgebruik op straat tegen te gaan, overlast in horecagebieden te beperken en het opnemen van regelgeving in de APV om lokale problematiek aan te pakken. De gemeente werkt samen met andere organisaties binnen de veiligheidsketen. Daarmee is de gemeente onderdeel van een groter geheel, waarin vraagstukken rondom regie, verantwoordelijkheden en rolverdeling actueel zijn.
De Gemeentewet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om de positie van de burgemeester ten aanzien van OOV te versterken. De bevoegdheden van de burgemeester zijn in de afgelopen decennia dan ook toegenomen. Zo kan de raad op basis van een verordening zorgen dat de burgemeester handhavend kan optreden tegen woonoverlast en bijvoorbeeld camera's in het openbaar gebied kan plaatsen. Deze nieuwe bevoegdheden dragen bij aan (het gevoel van) veiligheid, maar roepen ook vragen op. Bijvoorbeeld over privacy en over doorzettingsmacht.
Samen met aanverwante wetgeving zoals opgenomen in (artikel 13b van) de Opiumwet en de verruiming daarvan per 1 januari 2019, wordt daarnaast de burgemeester de mogelijkheid geboden om drugshandel en de overlast die daardoor ontstaat zoveel als mogelijk te beperken. De Afdeling advisering van de Raad van State merkte in het document "Voorlichting over rol van gemeenten bij aanpak ondermijnende criminaliteit" (publicatiedatum 2 april 2019) al op dat de openbare ordetaak van de burgemeester en de bestaande bestuurlijke bevoegdheden voldoende ruimte bieden om als gemeente een essentiële bijdrage te leveren aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ook wordt geconstateerd dat gemeenten hun bevoegdheden, verantwoordelijkheden en instrumentarium op dit gebied nog onvoldoende weten te benutten.
Deze drie ontwikkelingen – transformatie in positie en werkwijze, toenemende bevoegdheden en onderbenutting van de beschikbare bevoegdheden – zijn voor Necker van Naem de aanleiding geweest om in verschillende gemeenten een benchmarkonderzoek naar toezicht en handhaving op OOV aan te bieden. De rekenkamer van Molenlanden heeft zich hiervoor aangemeld, evenals de gemeenten Assen, Emmen, Rijssen-Holten, Best, Veldhoven, Den Helder, Zwolle, Veendam, Tynaarlo, Wijchen, Bernheze, Apeldoorn, Bronckhorst, Edam-Volendam, De Fryske Marren, Doetinchem en Baarn.

Doelstelling en vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het onderzoek biedt de raad inzicht in de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving op OOV, met specifieke aandacht voor de rol van de raad ten aanzien van de ontwikkelingen in dit domein.

In dit onderzoek beoordelen we het OOV-beleid en instrumentarium. In het onderzoek hebben we de volgende centrale vraag gehanteerd:

Welk toezichts- en handhavingsbeleid op het gebied van OOV heeft de gemeente vastgesteld en wordt dit beleid doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

Beleid en uitvoeringsprogramma's

1. Welk beleid is door de gemeente vastgesteld ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV en welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in dit beleid?
2. In hoeverre is dit beleid inzichtelijk en adequaat geformuleerd?
    a. In hoeverre zijn er meetbare doelen geformuleerd voor toezicht en handhaving op OOV?
    b. In hoeverre is er een passende sanctiestrategie geformuleerd?
3. Op welke wijze is het OOV-beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?
    a. Welke keuzes (prioritering) heeft de gemeente daarbij gemaakt?
    b. In hoeverre ligt er een gedegen probleemanalyse ten grondslag aan de prioriteiten voor toezicht en handhaving op OOV?
    c. In hoeverre zijn het OOV-beleid en het uitvoeringsprogramma door de gemeente afgestemd met samenwerkingspartners (andere handhavingsorganisaties)?

Organisatie en uitvoeringspraktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid voor OOV uit?
    a. Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt de capaciteit in de praktijk ingezet?
    b. Hoe en hoe vaak treedt de gemeente op tegen welke overtreding en met welk resultaat?
    c. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?
5. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?
6. In hoeverre worden resultaten uit de uitvoering geëvalueerd en gebruikt als input voor het (bij)sturen van OOV-beleid, waaronder het aanpassen van de prioriteiten?
7. Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?
8. Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?

Sturing door de raad

9. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de met toezicht en handhaving op OOV bereikte resultaten?
10. Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving op OOV?
11. Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethoden
In het onderzoek is gebruikgemaakt van een studie van de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie van de gemeente Molenlanden. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Molenlanden, de gemeentesecretaris, twee beleidsadviseurs OOV en heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met twee buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en twee agenten. Daarnaast heeft een aanvullend gesprek plaatsgevonden met een afvaardiging van de gemeenteraad. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode april – september 2020.

Wederhoorprocedure
Op 9 oktober 2020 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Vervolgens is het bestuur vanaf 13 november 2020 verzocht om een reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen. Op 1 maart 2021 is het definitieve rapport aangeboden aan de griffie.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording en wordt in het definitieve rapport gevolgd door de conclusies & aanbevelingen.
De Nota van bevindingen bevat 3 hoofdstukken:
In hoofdstuk één wordt inzicht geboden in het beleid en de uitvoeringsprogramma's, evenals in de resultaten van verschillende monitors op het gebied van veiligheid en veiligheidsbeleving.
In hoofdstuk twee komen de organisatie en de uitvoeringspraktijk van het thema aan bod.
Hoofdstuk drie beschrijft de sturing door de raad.

Tot slot treft u in de bijlagen een overzicht aan van de geraadpleegde bronnen en een afkortingenlijst.

Centrale boodschap

1.2 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen heeft de Rekenkamer Molenlanden de volgende conclusies geformuleerd.

Conclusies

1 Geen alerte veiligheidscultuur aanwezig
Molenlanden is in vergelijking met andere gemeenten in Nederland een veilige gemeente en dat wordt zo ook ervaren bij de bevolking en de beleidsmakers. Echter, dit is geen reden tot zelfgenoegzaamheid. Er zijn signalen die kunnen duiden op een minder gunstige ontwikkeling: de verbetering in de veiligheidsbeleving van burgers in de gemeente blijft achter bij de rest van Nederland en gaat zelfs op een aantal punten achteruit. Daarnaast neemt de jeugdoverlast de afgelopen tijd toe. De Rekenkamer wijst er in dit verband op dat de 'in het verleden behaalde resultaten nog geen garantie voor de toekomst bieden'.

2 Actueel beleidskader veiligheid en toezicht ontbreekt
Waakzaamheid begint met een scherpe focus: een actueel beleidskader met duidelijk geformuleerde doelstellingen voor de uitvoeringspraktijk, bijbehorend instrumentarium en een monitoringsarrangement op basis waarvan tijdig bestuurlijk en politiek bijgestuurd kan worden. Een dergelijk kader ontbreekt in Molenlanden.

3 Geen eenduidige keuze in sturingsfilosofie
Binnen de diverse geledingen van de gemeente, zowel politiek als ook bij de beleidsmakers en in de uitvoering, wordt er op twee gedachten gehinkt: inzetten op maatwerk of algemene regels die ook gehandhaafd worden. Door het ontbreken van een helder kader slaat de balans nu in de praktijk uit naar maatwerk. Dit gebeurt echter zonder dat de risico's die daaraan vanuit een rechtstatelijk perspectief kleven (willekeur en gedogen) op inhoudelijke gronden politiek gewogen zijn tegen de voordelen van deze benadering.

4 Behoefte aan versterking van (de positief ervaren) samenwerking tussen boa's en politie
Er bestaat in de uitvoeringspraktijk behoefte aan intensivering van overleg over taken en bevoegdheden van uitvoerende en handhavende instanties. Dit kan niet los gezien worden van de leemte die er ontstaat als er scherpe kaderstelling ontbreekt.

5 Sturingsinformatie aan gemeenteraad is ontoereikend
Er is geen systematische wijze van monitoring waarbij informatie over de inzet (instrumentarium) en resultaten in samenhang inzichtelijk wordt gemaakt. Door het ontbreken van duidelijke doelstellingen blijft de doelbereiking buiten het zicht. Doordat in de monitoring geen verbinding wordt gelegd tussen instrumenten en resultaten ontstaat ook geen helder zicht bij de gemeenteraad op de doelmatigheid van de ingezette instrumenten.

6 De gemeenteraad wordt fragmentarisch geïnformeerd
De gemeenteraad wordt op verschillende momenten geïnformeerd over vraagstukken gerelateerd aan het toezichts- en handhavingsbeleid. Dit gebeurt echter in sterke mate casuïstisch en reactief. De gemeenteraad vraagt zelf evenmin geregeld informatie aan het College over veiligheidsaangelegenheden en als dat gebeurt dat gaat dat vooral om casussen.

7 Behoefte aan ex ante toetsing van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
De gemeenteraad beschikt naar zijn oordeel in onvoldoende mate over inzicht in de mate van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van voorgelegde regelgeving in dit beleidsdomein. Er is behoefte aan inzicht in de benodigde bevoegdheden en middelen (incl. kosten) voor de uitvoering en handhaving wanneer beleid en regelgeving aan de gemeenteraad ter politieke afweging wordt voorgelegd.

Bij de conclusies horen een aantal volgende aanbevelingen. De eerste vijf zijn gericht aan het College van Burgemeester en Wethouders, de laatste twee aan de gemeenteraad.

Aanbevelingen voor het College van Burgemeester & Wethouders

1 Wees 'waakzaam en dienstbaar'
Aan het College wordt aanbevolen zorg te dragen voor:

Het ontwikkelen van een cultuur van aanspreken
Gegeven het grote belang van veiligheid in de samenleving is het een kerntaak van de (gemeentelijke) overheid om op dit punt voor haar inwoners waakzaam en dienstbaar te zijn. Dat vraagt om te beginnen om een cultuur waarin politiek, bestuur en ambtelijke organisatie elkaar aanspreken op het (tijdig) signaleren én reageren op signalen van onveiligheid.

Het betrekken van de inwoners als partner
Daarnaast vraagt het om een open houding van het gemeentelijk openbaar bestuur om laagdrempelig signalen vanuit de samenleving te kunnen ontvangen. Zie de burger als een belangrijke partner daarbij. Een anoniem meldpunt is een voorbeeld van zo'n 'sensor' om tijdig signalen van (het ontstaan van) onveiligheid of onveiligheidsgevoelens te kunnen detecteren.

2 Stel een beleidskader veiligheid en toezicht op voor Molenlanden binnen een duidelijk geformuleerde termijn
Om richting te geven aan het veiligheidsbeleid, met transparantie over de afwegingen die daarbij over de prioriteitstelling gemaakt worden, is het van belang om de doelstellingen en de instrumenten van het beleid in samenhang uit te werken in een beleidskader. Daarmee neemt het College de regie in de relatie met de uitvoerende partners. Tevens wordt daarmee een basis gelegd voor de

structuur van verantwoording naar de gemeenteraad én de samenleving.

Het College wordt aanbevolen om een termijn af te geven waarbinnen het kader wordt gepresenteerd. Het College wordt daarbij in overweging gegeven om binnen 6 maanden (of voor juli 2021) het beleidskader aan de gemeenteraad aan te bieden. In het beleidskader dient opgenomen te worden een periodieke evaluatie zodat het beleidskader tijdig kan worden aangepast aan eventueel gewijzigde omstandigheden en inzichten.

3 Maak een afweging in de sturingsfilosofie
Essentieel in het op te stellen beleidskader is de keuze en onderbouwing van een heldere sturingsfilosofie. Maatwerk mag geen 'verlegenheidskeuze' zijn die het ontbreken van concrete doelstellingen, de onuitvoerbaarheid of de niet-handhaafbaarheid van het beleid moet verhullen. Anderzijds is discretionaire ruimte in de uitvoering van belang om professioneel met een gegeven situatie om te kunnen gaan. Tot hoever die ruimte reikt – wat de ondergrens is en hoe die bewaakt wordt – is een politieke keuze die transparante onderbouwing verdient.

Het College wordt aanbevolen die keuze te verankeren en te verantwoorden in het beleidskader voor de verschillende inhoudelijke deelterreinen waarbij rekening gehouden kan worden met het specifieke karakter van de gemeente Molenlanden. Beschrijf en onderbouw deze sturingsfilosofie in het beleidskader en leg deze vervolgens formeel vast. Betrek hierbij zoveel mogelijk de belanghebbenden doch tenminste de raad en de uitvoerende instanties (politie en boa's).

4 Versterk de (positief ervaren) samenwerking tussen boa's en politie
Bevorder dat in de uitvoeringspraktijk het overleg over taken en bevoegdheden van uitvoerende en handhavende instanties geïntensiveerd wordt en verken daartoe met de ambtelijke en uitvoerende diensten de mogelijkheden. Het beleidskader biedt hiervoor een belangrijke basis. Dat biedt het vertrekpunt voor een effectieve en efficiënte taakverdeling. De versterking van de samenwerking begint dan ook daar: het is de eerste stap.

5 Ontwikkel een veiligheidsmonitor
Verleen bestuurlijk opdracht tot het opstellen van een Molenlandse veiligheidsmonitor die periodiek wordt gepubliceerd. In deze veiligheidsmonitor wordt op een systematische wijze informatie over de inzet (instrumentarium) en resultaten in samenhang inzichtelijk gemaakt. Borg dat de monitor actueel én continu inzicht geeft in de ontwikkeling van veiligheid en veiligheidsbeleving in Molenlanden. Het is daarbij uiteraard van belang dat de indicatoren aansluiten bij de keuzes voor doelstellingen die in het beleidskader worden neergelegd. En dat de metingen door de tijd heen op een identieke (en daarmee methodisch vergelijkbare) manier worden herhaald zodat ook zicht ontstaat op de trend.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

6 Versterk de kaderstellende rol van de gemeenteraad
Zorg als gemeenteraad dat bij de beraadslagingen en besluitvorming over kaders en regels tevens beschikt kan worden over voldoende en onderbouwde informatie over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en financierbaarheid hiervan. Betrek die informatie bij de beraadslagingen. De gemeenteraad krijgt hiermee voorafgaand inzicht in de benodigde bevoegdheden en middelen (incl. kosten) voor de uitvoering en handhaving wanneer beleid en regelgeving aan de gemeenteraad ter politieke afweging wordt voorgelegd.

7 Versterk de controlerende rol van de gemeenteraad
Zorg als gemeenteraad dat periodiek op een proactieve en samenhangende manier over het veiligheidsbeleid gesproken wordt door dit te agenderen ter informatie en indien noodzakelijk ter bespreking. Het ritme van de veiligheidsmonitor kan daarbij een belangrijke basis vormen. Het beleidskader vormt uiteraard de basis voor de inhoudelijke (samenhangende) structuur en thematiek waarop gerapporteerd wordt. Speciale aandacht verdient de (mate van) doelbereiking en de doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten.

Molenlanden

1.3 Reactie College

Aan: Rekenkamer Molenlanden

Datum:	8 december 2020
Zaaknummer:	
Bijlagen:	
Voor informatie:	Marien Jongkind (06-10525667 en marien.jongkind@jouwgemeente.nl
Onderwerp:	Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek toezicht en handhaving

Geachte leden van de Rekenkamer Molenlanden,

Hartelijk dank voor uw eerste onderzoek als rekenkamer van Molenlanden. Wij hebben de samenwerking rond de totstandkoming hiervan plezierig ervaren.

We achten het heel goed dat er periodiek onderzoeken door uw als rekenkamer worden gedaan. Dit draagt bij aan reflectie en op basis hiervan zijn wij in staat de gemeentelijke inzet te verbeteren.

In relatie tot het voorliggende onderzoeksonderwerp stelt het onderzoek ons in staat tot concreet beleid te komen, dat aansluit op de beleving van onze inwoners en zo voeding geeft aan onze ambitie om het niveau van veiligheid te verbeteren.

Wij geven op uw verzoek een reactie op het door u gedane onderzoek.

Onze algemene opmerkingen
Wij maken graag van de gelegenheid gebruik een aantal algemene opmerkingen te maken alvorens in te gaan op uw specifieke conclusies en aanbevelingen.

De context is van invloed
U refereert in het onderzoek een aantal keer aan de jonge geschiedenis van Molenlanden als fusiegemeente. De fusie is, tijdens het uitvoeren van het onderzoek, 1,5 jaar geleden 'wettelijk' gerealiseerd. De wetgever geeft een fusiegemeente tot twee jaar na de fusiedatum om beleid te harmoniseren. De impact van een fusie op een gemeentelijke organisatie is groot. In de volle breedte van het gemeentelijk palet moeten beleid, regelgeving en werkwijzen op elkaar worden afgestemd. Uit uw rapportage maken wij op dat u dit begrijpt, toch hadden wij ook verwacht dat dit een plek had gekregen in de duiding van het resultaat. Dit geldt zeker ook voor de impact van het Covid-19 virus waarbij juist de capaciteit op het gebied van OOV wordt ingezet, waarbij het uitgangspunt is dat urgente zaken voorgaan boven het maken van beleid. De waardering van het college voor deze betrokken medewerkers is zeer groot en het gegeven dat zij ondanks deze context medewerking hebben kunnen verlenen aan dit onderzoek verdient een compliment. Wij vinden duiding vanuit deze context ontbreken in uw rapportage.

In Molenlanden werken eerlijke, loyale en serieuze mensen
Het veiligheidsniveau in Molenlanden is hoog. De partners in Molenlanden actief rond het veiligheidsniveau streven er gezamenlijk naar het zo te houden en waar mogelijk te verbeteren. Dit streven is serieus. Wij herkennen ons niet in gevoelens van zelfgenoegzaamheid of het bewust verhullen van een gebrek aan beleid met maatwerk.

Gemeente Molenlanden · Postbus 5 · 2970 AA Bleskensgraaf
www.molenlanden.nl · info@molenlanden.nl · 088 75 15 000

Als college hechten we aan richtlijnen waar die van toegevoegde waarde zijn
Wij benadrukken met klem dat het college het nuttig en belangrijk acht richtlijnen uit te werken op papier. Het college wil dit bewust aangaan om de lokale context recht te doen. Er is geen sprake van een "heersende bestuurscultuur" die dit onwenselijk acht. Ter illustratie; begin december 2020 heeft het college de notitie Integrale Handhaving vastgesteld; waarin het college aangeeft welke prioriteiten zij heeft op het gebied van toezicht en handhaving, hoe de handhaving wordt ingevuld en wat dit betekent voor inwoners.

De conclusies en aanbevelingen zijn veel niet herleidbaar vanuit het rapport
Meerdere conclusies en aanbevelingen missen onderbouwing vanuit het rapport. Dit is een gemis alsook onwenselijk.

De conclusies en aanbevelingen reiken verder dan het onderzoeksonderwerp
Het onderzoeksonderwerp is toezicht en handhaving op het gebied van veiligheid. Diverse conclusies en aanbevelingen doen echter uitspraak over het hele domein van openbare orde & veiligheid. Dit verbaast ons en het leidt tot de vraag waarop dit is gebaseerd aangezien hierop geen informatie is aangeleverd, het niet in de gesprekken aan de orde is geweest en het in de rapportage niet wordt onderbouwd.

Vergelijking met andere gemeenten ontbreekt
Een belangrijke overweging voor de keuze voor het onderzoeksonderwerp was dat geparticipeerd kon worden in een zogenaamd "doe mee" onderzoek. Enige vergelijking of resultaten hiervan ontbreken echter in de rapportage. Hierdoor ontbreekt een wezenlijke toegevoegde waarde en duiding.

Onze reactie op de conclusies
Hiernavolgend gaan wij in op uw specifieke conclusies.

Geen alerte veiligheidscultuur aanwezig
We hebben moeite met deze conclusie en kunnen deze ook niet plaatsen. De conclusie wordt niet onderbouwd. De term "zelfgenoegzaam" wordt gebruikt en deze doet naar ons gevoel absoluut geen recht aan de inspanningen en de wijze waarop die worden verricht. Graag gaan we met u nader in gesprek om deze conclusie te duiden.

Actueel beleidskader veiligheid en toezicht ontbreekt
De conclusie is feitelijk juist op het moment van schrijven van het rapport. Het belang van een actueel beleidskader wordt onderschreven. Tijdens de gesprekken is aangeven dat het beleidskader toezicht zo goed als afgerond is en dat het algemeen beleidskader veiligheid als gevolg van corona is vertraagd. Indien corona er niet was dan zouden deze stukken zeker zijn afgerond in 2020. Het veiligheidsplan wordt de raad in oktober 2021 voorgelegd, dit plan wordt opgesteld in afstemming met onze regionale partners. Verder wordt opgemerkt dat alle verdere beleid en regelgeving op het gebied van openbare orde & veiligheid vanaf 1 januari 2019 allemaal is geactualiseerd en geharmoniseerd

Geen eenduidige keuze in sturingsfilosofie
Het is juist, in lijn met de vorige aanbeveling, dat er een vastgesteld beleidskader toezicht ontbreekt en daarmee een formeel vastgestelde sturingsfilosofie. We onderschrijven het belang daarvan. Wel vraagt het beeld dat de balans uitslaat naar maatwerk nuancering. Op het gebied van onder andere ondermijning (onder andere sluitingsbeleid) en horeca is hiervan bijvoorbeeld absoluut geen sprake. Op de andere onderwerpen wordt veelal waar mogelijk bekeken of handhaving de beste oplossing is of dat er juist andere mogelijkheden zijn bijv. een goed gesprek. Dit kan geduid worden als maatwerk echter dat is wezenlijk iets anders dan willekeur en gedogen.

Behoefte aan versterking van (de positief ervaren) samenwerking tussen boa's en politie. Er bestaat in de uitvoeringspraktijk behoefte
De goede samenwerking wordt onderschreven en het is goed om deze, met als basis de nog vast te stellen beleidskaders, verder te versterken en waar nodig te intensiveren.

Sturingsinformatie aan gemeenteraad is ontoereikend
We beschouwen deze conclusie met name in relatie tot het ontbreken van een beleidskader veiligheid en toezicht, zodra dit is aangebracht zullen wij onze afstemming met de raad hierop aansluiten.

Gemeente Molenlanden - Postbus 5 - 2970 AA Bleskensgraaf
www.molenlanden.nl - info@molenlanden.nl - 088 75 15 000

De gemeenteraad wordt fragmentarisch geïnformeerd
Dank voor deze reflectie. We zien dat de praktijk van informatievoorziening zoals die in de twee voormalige gemeenten was is voorgezet in Molenlanden. Onder andere de schaal van de gemeente vraagt echter een impuls op dit vlak.

Behoefte aan ex ante toetsing van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
De conclusie wordt niet direct herkend. Een nadere onderbouwing (met mogelijk een aantal voorbeelden) is wenselijk. Ons beeld is juist dat onder andere bij de vaststelling van de APV en de verordening Drank & Horeca er juist nadrukkelijk vanuit het college op gewezen wordt. Concreet worden hierbij benoemd de regelgeving over drones, wensballonnen, zondagsrust en prijsacties.

Onze reactie op de aanbevelingen aan het college
Ontwikkel een cultuur van aanspreken
De aanbeveling heeft nauwe relatie met uw conclusie dat geen alerte veiligheidscultuur aanwezig is.

Betrek de inwoners als partner
Het betrekken van inwoners bij beleidsvorming en uitvoering is een speerpunt voor ons als gemeente. We zien kansen om bij de beleidsvorming dit meer invulling te geven. Ten aanzien van de uitvoering ligt dit verschillend. In basis gaan we het gesprek aan met betrokkenen en melders. Zeker niet in alle gevallen leidt dit tot een positief resultaat, dit met name door conflicterende belangen van betrokkenen en de complexiteit qua handhaving. Uw suggestie om een anoniem meldpunt in te richten zouden we graag nader verdiepen van wat daar de voor- en nadelen van zijn. Op voorhand is een groot nadeel dat bij een anonieme melding de mogelijkheid ontbreekt om met elkaar het gesprek aan te gaan.

Stel een beleidskader veiligheid en toezicht op voor Molenlanden binnen een duidelijk geformuleerde termijn
Hier is inmiddels in voorzien, in december is de notitie Integrale handhaving vastgesteld door het college en in oktober 2021 wordt de raad het integrale veiligheidsplan voorgelegd.

Maak een afweging in de sturingsfilosofie
Dit zal worden opgenomen in het op te stellen beleidskader.

Versterk de (positief ervaren) samenwerking tussen boa's en politie
Hierbij verwijzen we naar de reactie op uw conclusie op dit punt.

Ontwikkel een veiligheidsmonitor
In dit kader willen we wijzen op de regionale veiligheidsmonitor zoals die tweemaal per jaar op wordt gesteld voor alle gemeenten, met specifieke informatie per gemeente, in de politieregio Rotterdam. We dragen als gemeente hieraan ook financieel bij. Tevens wordt bij deze monitor gebruik gemaakt van input van de landelijke veiligheidsmonitor met name ten aanzien van de cijfers voor de subjectieve veiligheid. Indien er toch een wens bij de gemeenteraad is om een lokale veiligheidsmonitor te ontwikkelen vraagt dit ons inziens een verdere verkenning.

Tot slot
Graag gaan we met u en de gemeenteraad in gesprek over het onderzoek en werken we gezamenlijk aan het implementeren van die aanbevelingen die we gezamenlijk van toegevoegde waarde achten. Dit alles met als doel het veiligheidsniveau in Molenlanden te verbeteren.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Molenlanden,
de secretaris, de burgemeester,

drs. mevr. F. Jonker drs. T.C. Segers MBA

Aanvullend memo specificatie bestuurlijke reactie, ontvangen op 26-1-2021

Memo

Onderwerp: Specificatie inzake onderbouwing conclusies en aanbevelingen

Geachte leden van de Rekenkamer,

Conform afspraak gemaakt tijdens ons overleg op 11 januari ontvangt u hierbij een nadere specificatie van de bestuurlijke reactie ten aanzien van het punt dat de herleidbaarheid vanuit het rapport van conclusies en aanbevelingen gemist wordt op onderdelen.

Geen alerte veiligheidscultuur aanwezig
De opmerking dat bij deze conclusie de onderbouwing vanuit het rapport wordt gemist dient in samenhang gezien te worden met het punt dat de reikwijdte van de conclusie verder rijkt dan het onderzoeksonderwerp. Onder deze conclusie wordt de term "zelfgenoegzaam" gebruikt, hier hebben we reeds met elkaar over gesproken en u zou hier opnieuw naar kijken. Maar los van deze term wordt gemist waar het punt van "zelfgenoegzaamheid" / "tevredenheid" zit en hoe u tot deze duiding komt. Als voorbeelden worden enkele punten genoemd ten aanzien van ontwikkelingen ten aanzien van het veiligheidsniveau. Maar negatieve trends op enkele onderdelen zeggen zeker niet direct iets over een al dan niet alerte veiligheidscultuur zeker niet omdat deze ontwikkelingen niet aan de orde zijn geweest in de gesprekken en er ook geen input is gegeven op de aanpak en inzet op deze onderdelen. Mede omdat dit ons inziens buiten de scoop van het onderzoek lag.

Behoefte aan versterking van (de positief ervaren) samenwerking tussen boa's en politie
De conclusie lijkt enkel gebaseerd te zijn op uitspraak van een of meerdere uitvoerende partijen. In de technische / ambtelijke reactie zijn eerder hieraan gerelateerd opmerkingen gemaakt. Wenselijk zou zijn een nadere duiding / weging van de Rekenkamer ten aanzien van dit punt en de ingebracht input (o.a. ten aanzien van wijze en frequentie van afstemming) vanuit de gemeente. Nu wordt zo lijkt het enkel een behoefte van een partij als conclusie geformuleerd.

Behoefte aan ex ante toetsing van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
Deze conclusie lijkt enkel, op basis van de toelichting, gebaseerd te zijn op hetgeen door de vertegenwoordiging van de gemeenteraad is ingebracht in het interview. Een duiding en weging van de Rekenkamer ontbreekt. Daarbij wordt niet gespecificeerd wat gemist wordt.

Het ontwikkelen van een cultuur van aanspreken
Bij deze aanbeveling is in de toelichting opgenomen: "Dat vraagt om te beginnen om een cultuur waarin politiek, bestuur en ambtelijke organisatie elkaar aanspreken op het (tijdig) signaleren én reageren op signalen van onveiligheid". Deze zinsnede impliceert dat er nu niet of onvoldoende sprake is van het bestuurlijk en ambtelijk elkaar aanspreken. Een onderbouwing hiervoor wordt gemist.

Het betrekken van de inwoners als partner
In de toelichting van deze aanbeveling staat: "Daarnaast vraagt het om een open houding van het gemeentelijk openbaar bestuur om laagdrempelig signalen vanuit de samenleving te kunnen ontvangen". Onduidelijk is waar de veronderstelling op gebaseerd is dat deze open houding er niet zou zijn en of dat er niet laagdrempelig signalen ingebracht kunnen worden. Dit aspect is naar ons idee niet in de interviews en informatieaanlevering aan de orde geweest waarbij er wel veel over te zeggen is.

1.4 Nawoord Rekenkamer

Wij danken het college voor de uitgebreide reactie op ons rapport. Zoals in de proloog aangegeven heeft er op initiatief van de rekenkamer overleg plaatsgevonden over deze reactie. Hierna reageren we kort op de belangrijkste punten in de reactie en nagezonden memo.
Het nagezonden memo geeft een duiding wat de gemeente bedoelt met dat de conclusies en aanbevelingen veel niet herleidbaar zijn vanuit het rapport. De rekenkamer ziet naar aanleiding hiervan geen reden tot aanpassingen. De rol en positie van de rekenkamer is om onder meer te wijzen op risico's en om signalen af te geven. Het is vervolgens aan gemeenteraad en college hierover het gesprek te voeren en nadere afspraken te maken.
Na het aanbieden van ons rapport voor bestuurlijk wederhoor kwam de notitie Integrale Handhaving gereed en deze is daarom niet meegenomen in dit rapport. Het college onderschrijft het belang van een actueel beleidskader en dat deze er op dit moment niet is. Het valt de rekenkamer op dat het hiervoor bestemde veiligheidsplan pas oktober 2021 aan de gemeenteraad zal worden aangeboden. De rekenkamer vraagt zich- gezien het belang ervan- af of dit niet spoediger kan dan nu gepland is.
Het valt de rekenkamer verder op dat het college erkent dat de gemeenteraad fragmentarisch wordt geïnformeerd, maar niet aangeeft hoe men dit anders zou willen doen. Ook waar het de versterking van samenwerking tussen boa's en politie betreft, wordt niet aangegeven op welke wijze het college dit voor zich ziet. Wij kunnen ons voorstellen dat de gemeenteraad hierover nadere afspraken wil maken met het college.

De rekenkamer gaat graag in gesprek over de nadere duiding van de conclusies en aanbevelingen. Daarna is het aan raad en college hier samen afspraken over te maken. De rekenkamer zal de implementatie van de aanbevelingen met belangstelling volgen.

B. Nota van bevindingen

1. Beleid en uitvoeringprogramma's

In dit hoofdstuk nemen wij het beleid en de uitvoeringsprogramma's van de gemeente Molenlanden ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid onder de loep. De volgende deelvragen komen aan bod:

1. *Welk beleid is door de gemeente vastgesteld ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV en welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in dit beleid?*
2. *In hoeverre is dit beleid inzichtelijk en adequaat geformuleerd?*
    a. *In hoeverre zijn er meetbare doelen geformuleerd voor toezicht en handhaving op OOV?*
    b. *In hoeverre is er een passende sanctiestrategie geformuleerd?*
3. *Op welke wijze is het OOV-beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?*
    a. *Welke keuzes (prioritering) heeft de gemeente daarbij gemaakt?*
    b. *In hoeverre ligt er een gedegen probleemanalyse ten grondslag aan de prioriteiten voor toezicht en handhaving op OOV?*
    c. *In hoeverre zijn het OOV-beleid en het uitvoeringsprogramma door de gemeente afgestemd met samenwerkingspartners (andere handhavingsorganisaties)?*

1.1 Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV

OOV landelijk in ontwikkeling

Op het terrein van OOV zijn verschillende ontwikkelingen gaande. In de afgelopen jaren heeft het rijk veel bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de gemeenten neergelegd, onder andere op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en de Opiumwet (ook bekend als de Wet Damocles). Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.[2] Onderwerpen die raken aan sociale veiligheid, zoals overlast, verloedering en criminaliteit, krijgen steeds meer politieke en maatschappelijke belangstelling. Burgers en bedrijven hebben niet alleen behoefte aan een feitelijke bevordering van veiligheid, maar ook aan een gevoelsmatige veiligheid en leefbaarheid van de gemeente.
Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de politie zich meer terugtrekt uit het gebied van handhaving op openbare orde en met name veiligheid. De 'kerntakendiscussie' rondom de politie wordt al jaren gevoerd. In 2014 schreven de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Tweede Kamer 'Het is niet de bedoeling dat de politie zich op terreinen terugtrekt, maar wel dat zij op een aantal terreinen een andere rol op zich zal nemen: minder uitvoerend, meer signalerend en adviserend daar waar anderen verantwoordelijk zijn.'[3] Uit recent onderzoek van Salet, Universitair docent Criminologie bij de vakgroep

[2] Op het gebied van Bibob en de Opiumwet zijn er ook handelingen die gemeenten zelfstandig verrichten, zoals het nemen van een besluit om een woning te sluiten.
[3] Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004.

Strafrecht & Criminologie van de Radboud Universiteit, blijkt dat een deel van de politiemensen op verschillende manieren probeert taken binnen het veiligheidsdomein op afstand te houden of af te stoten.[4]

Toezicht en handhaving op OOV in Molenlanden

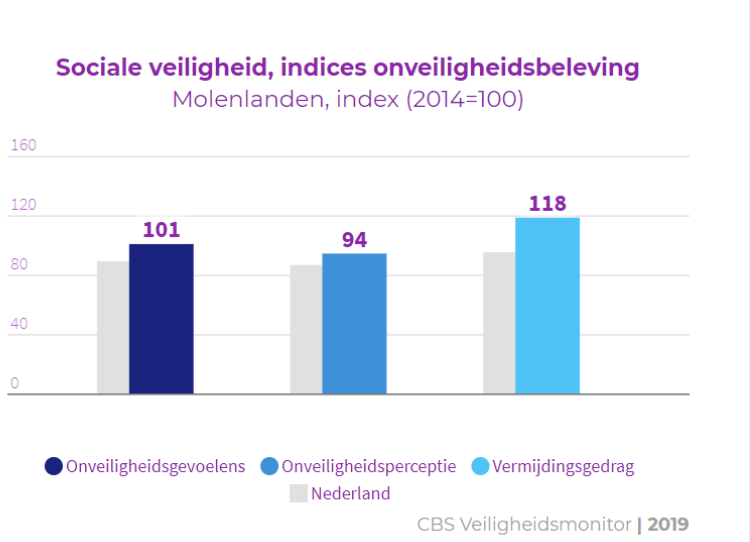
Binnen de context van deze ontwikkelingen geeft Molenlanden vorm aan toezicht en handhaving op OOV, in beleid en uitvoeringsprogramma's.
Op de website www.waarstaatjegemeente.nl is voor iedere Nederlandse gemeente een overzicht van cijfermatige informatie over verschillende beleidsterreinen te vinden. Op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid wordt gebruikgemaakt van cijfers van de politie, bureau Halt, het CBS en de Veiligheidsmonitor. Op OOV-gebied scoort de gemeente Molenlanden op een aantal punten relatief goed. Het aantal misdrijven en de mate van overlast is lager dan het landelijk gemiddelde, en de gemeente scoort goed op de dimensie 'veiligheid' van de zogeheten 'leefbaarometer'.
Wat opvalt is dat het aantal politieregistraties van jeugdoverlast in het tweede kwartaal van 2020 sterk toeneemt. Dit is echter in overeenstemming met de landelijke trend. Anders dan de landelijke trend, is het aantal doorverwijzingen van jongeren naar bureau Halt in de periode 2018-2019 in Molenlanden sterk toegenomen[5]. Hierbij moet worden vermeld dat de gemeente hier juist ook op had ingezet met het oog op het versterken van de aanpak.[6]

Verderop in deze rapportage zal ook blijken dat jongerenproblematiek veel aandacht vraagt in de handhavingspraktijk van Molenlanden.
De Veiligheidsmonitor van het CBS heeft onlangs nieuwe cijfermatige informatie gepubliceerd over de veiligheidsbeleving van burgers. Voor de onveiligheidsbeleving van burgers zijn drie indices gebruikt: onveiligheidsgevoelens, onveiligheidsperceptie en vermijdingsgedrag.[7] In de periode 2014-2019 is de mate van onveiligheidsgevoelens (hoeveel onveiligheid er volgens inwoners in hun buurt is) in Molenlanden met een procentpunt toegenomen.[8] In dezelfde periode is de onveiligheidsperceptie (hoe inwoners de veiligheid in de

---

[4] Renze Salet, Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit, Tijdschrift voor Veiligheid 2019-1.
[5] Dit zijn gecombineerde cijfers van Molenwaard en Giessenlanden.
[6] Mede vanuit de gemeenteraden van de voorgaande gemeenten Molenwaard en Giessenlanden is voor de fusie aandacht gevraagd voor het relatief lage aantal Halt-verwijzingen. Na inzet van de gemeente en politie is het aantal verwijzingen hoger geworden. Het opmaken van een Halt-verwijzing bleek technisch ingewikkeld en zeer tijdrovend. De werkprocessen en ondersteunende ICT is hierop aangepast en daarbij is gewerkt om het belang van de verwijzingen te benadrukken. Doordat er meer verwijzingen zijn is onder meer de pakkans verhoogd.
[7] De index voor onveiligheidsgevoelens bestaat uit de vragen of de respondent zich wel eens onveilig voelt, of de respondent zich wel eens onveilig voelt in de buurt, of de respondent zich 's avonds thuis vaak onveilig voelt en of de respondent zich 's avonds op straat vaak onveilig voelt. De index voor vermijdingsgedrag bestaat uit de vraag of iemand 's avonds vaak niet opendoet en de vraag of iemand vaak omloopt of omrijdt in verband met onveiligheid. De index voor onveiligheidsperceptie is gebaseerd op het percentage respondenten dat denkt dat er veel criminaliteit in de buurt is. De perceptie van onveiligheid heeft betrekking op de ervaren omvang van criminaliteit in de buurt. Het eerder genoemde onveiligheidsgevoel daarentegen geeft aan hoe onveilig iemand zich in de buurt voelt (Toelichting Veiligheidsindices WODC, p. 3: https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?report=rgt_iv17&inp_geo=gemeente_1978.
[8] Dit zijn gecombineerde cijfers van Molenwaard en Giessenlanden.

eigen buurt ervaren) wat afgenomen. Opvallend is dat het vermijdingsgedrag in dezelfde periode met 18 procent is toegenomen. Met andere woorden: inwoners van de gemeente Molenlanden lijken vaker hun gedrag aan te passen op basis van hun veiligheidsperceptie. Samenvattend scoort Molenlanden in absolute zin beter dan het Nederlands gemiddelde, maar relatief slechter als het gaat om de ontwikkeling van veiligheid tussen 2014 en 2019. Hierbij wordt benadrukt dat dit een indicatieve score is op basis van landelijke cijfers.



Figuur 1: Veiligheidsindices gemeente Molenlanden. Bron: www.waarstaatjegemeente.nl (VNG/CBS Veiligheidsmonitor)

Molenlanden kent een op maatwerk gerichte aanpak

Op 1 januari 2019 fuseerden de gemeenten Molenwaard en Giessenlanden in de nieuwe gemeente Molenlanden. De nieuwe gemeente kent een relatief beleidsarme handhavingspraktijk, met veel ruimte voor maatwerk. Deze sterke nadruk op maatwerk in Molenlanden kent een drieledige grondslag:

Ten eerste kent de gemeente Molenlanden nog geen eigen veiligheids- en handhavingsbeleid. In plaats daarvan bieden de veiligheidsplannen van de twee voorgaande gemeenten de kaders voor uitvoering. Omdat er toch behoefte bestond om voor specifieke overtredingen duidelijke handhavingskaders op te stellen, is in Molenlanden kort na de fusie inmiddels een aantal specifieke beleidsregels opgesteld voor onder meer voetbalvandalisme en heling (zie ook paragraaf 1.3 en hoofdstuk 2). Deze beleidsregels zijn gelijk van strekking met de beleidsregels die in de voorgaande gemeenten van kracht waren. Op dit moment wordt er gewerkt aan een nieuw veiligheids- en handhavingsbeleid om een eenduidig kader te kunnen bieden.

Ten tweede heerst binnen de gemeente Molenlanden de overtuiging dat het verankeren van de uitvoering in protocollen, richtlijnen of beleidsnota's niet past bij de heersende bestuurscultuur. Maatwerk speelt in die cultuur een belangrijke rol, omdat men recht wil doen aan de verschillende contexten van de 21 kernen in de gemeente. Waar in de ene kern bijvoorbeeld jeugdoverlast een probleem is, is er in een andere kern meer sprake van drugscriminaliteit. De gedachte is dat maatwerk zou kunnen worden belemmerd, wanneer zaken te veel op papier worden uitgewerkt en vastgelegd volgens richtlijnen die voor alle 21 kernen hetzelfde zijn.

Ten derde komt in de gevoerde interviews en uit de bestudeerde stukken naar voren dat de aanpak van overtredingen wisselend is, afhankelijk van de aard van de overtreding. Wanneer er sprake is van relatief kleine vergrijpen (hierbij kan gedacht worden aan burenoverlast), wordt zo veel mogelijk gezocht naar een gezamenlijke oplossing met de overtreder. Wanneer er echter sprake is van

zwaardere overtredingen (bijvoorbeeld vandalisme of geweld) wordt sneller teruggevallen op de bestaande beleidsregels en is er minder tot geen ruimte voor maatwerk.

De twee voorgaande gemeenten, Molenwaard en Giessenlanden, scoorden in het verleden bijzonder goed in de lijst van de veiligste gemeenten van Nederland, zo blijkt uit onder meer de veiligheidsplannen van deze voorgaande gemeenten. In de gevoerde interviews wordt naar voren gebracht dat dit zich voortzet in de fusiegemeente Molenlanden. Uit de stukken en de interviews blijkt dat er zeker problemen betreffende OOV in de gemeente voorkomen, maar op relatief beperkte schaal. Het gaat dan bijvoorbeeld om overlast van (hang)jongeren, vernielingen, geluidsoverlast, parkeeroverlast, verkeersovertredingen en incidenteel om zwaardere criminaliteit (zoals illegale hennepteelt). Deze context bepaalt voor een belangrijk deel de kijk op handhaving op OOV: handhaving is niet een doel op zich, en handhavingsmiddelen worden pas toegepast bij zwaardere overtredingen.

1.2 Veiligheidsbeleid

Molenlanden kent nog geen integraal veiligheidsbeleid

In september 2018 is door de gezamenlijke gemeenteraden van Giessenlanden en Molenwaard een raadsvoorstel aangenomen om een integraal veiligheidsplan voor de nieuwe gemeente Molenlanden op te stellen.[9] Dit veiligheidsplan met bijbehorende prioritering zou gebaseerd moeten zijn op het Regionaal Veiligheidsbeeld 2017 en de Gebiedsscan 2018. Het opstellen van het veiligheidsplan heeft in de loop van 2019 en 2020 echter vertraging opgelopen. In interviews wordt aangegeven dat deze vertraging drie belangrijke redenen heeft. In de eerste plaats is bewust gewacht met het opstellen van een nieuw plan, vanwege de komst van een nieuwe burgemeester begin 2020. In de tweede plaats heeft de coronacrisis een vertragende rol gespeeld. In de derde plaats heeft een relatief beperkte capaciteit aan de beleidskant bijgedragen aan vertraging van het opstellen van nieuw beleid (hier wordt op teruggekomen in paragraaf 2.1). Doordat de veiligheidsplannen van de twee voorgaande gemeenten vrij eenduidig zijn qua thematiek en prioriteitstelling en niet sterk zijn verouderd, worden deze op dit moment gebruikt als bron voor de huidige handhavingspraktijk. Om die reden worden beide veiligheidsplannen hieronder kort behandeld.

Veiligheidsplannen gemeente Molenwaard bieden kaders voor prioriteitstelling

Molenwaard Veilig 2015-2018

In de notitie Molenwaard Veilig 2015-2018 zet de gemeente Molenwaard uiteen op welke manier invulling wordt gegeven aan de gemeentelijke taken op het gebied van veiligheid. Deze notitie bevat een beknopte visie, bijbehorende doelstellingen en een wat uitgebreidere veiligheidsanalyse, waar aandachtspunten en prioriteiten uit voortvloeien. Duidelijk is dat de gemeente Molenwaard zich wil kenmerken door korte lijnen tussen de verschillende ketenpartners en een sterke relatie met de inwoners. De gemeente kende een hoog veiligheidsniveau en het primaire doel is dan ook het behoud van dit hoge niveau. Concreet is dit in drie prioriteiten uitgewerkt:

[9] Raadsvoorstel Beleidsplan politie 2019-2022 en start opstelling Veiligheidsplan Molenlanden, 26 september 2018.

1. het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken;
2. het versterken en stroomlijnen van de veiligheidsaanpak in relatie tot de decentralisaties;
3. het terugdringen van vernielingen en meer inzetten op het verhalen van schades.[10]

Molenwaard Veilig bevat een veiligheidsanalyse met een cijfermatige onderbouwing en uitwerking in een aantal doelstellingen. De cijfermatige onderbouwing komt voort uit veiligheidsrapportages van de politie, de gebiedsscan Molenwaard uit 2014, het bestuurlijk criminaliteitsbeeld uit 2014, politiecijfers tot en met 2014, de verkeersveiligheidsmonitor en de gebiedsanalyse jeugd uit 2014.
Centraal in de veiligheidsanalyse staat de veiligheidsthematiek van de VNG. Deze thematiek is onderverdeeld in vijf onderwerpen:

- Veilige woon- en leefomgeving;
- Bedrijvigheid en veiligheid;
- Jeugd en veiligheid;
- Fysieke veiligheid;
- Integriteit en veiligheid.

Voor elk van deze vijf thema's geldt dat deze, mede aan de hand van de cijfermatige informatie, worden uitgewerkt in een aantal aandachtspunten. De term 'prioriteit' wordt hier niet gebruikt, maar uit de lopende tekst blijkt dat hier wel degelijk sprake is van een klein aantal min of meer specifieke doelen per thema. Wat opvalt is, dat een groot deel van deze aandachtspunten niet SMART (dat wil zeggen: voorzien van concrete doelstellingen) is uitgewerkt. Zo wordt aangegeven dat ''de komende periode'' meer wordt gewerkt aan de zichtbaarheid van de buitengewoon opsporingsambtenaren. Specifieke doelstellingen met deadlines worden echter niet genoemd.[11] Naast de aandachtspunten die volgen uit de veiligheidsanalyse, worden kort de prioriteiten vanuit de landelijke veiligheidsagenda en het regionaal beleidsplan van de veiligheidsregio (beide periode 2015-2018) genoemd. In de notitie komt echter niet naar voren in hoeverre deze prioriteiten zich (zouden moeten) relateren aan de Molenwaardse aandachtspunten.[12]

Giessenlanden Veilig 2016-2019

In de notitie Giessenlanden Veilig 2016-2019 wordt uitgewerkt op welke manier de gemeente Giessenlanden in de genoemde periode invulling geeft aan haar taken op het gebied van veiligheid. Evenals de notitie Molenwaard Veilig 2015-2018 geeft deze notitie beknopt weer wat de visie en doelstellingen van de gemeente zijn op het gebied van veiligheid en wordt een uitgebreidere veiligheidsanalyse waar aandachtspunten en prioriteiten uit voortkomen, weergegeven.
Net zoals de gemeente Molenwaard geeft de gemeente Giessenlanden in haar veiligheidsnota aan in de eerste plaats te streven naar het behouden van het hoge veiligheidsniveau. Mogelijk is er zelfs ruimte voor het versterken van het

[10] Molenwaard Veilig 2015-2018, p. 4.
[11] Ibid., p. 7.
[12] Ibid., p. 15.

veiligheidsniveau.[13] Concreet wordt dit streven omgewerkt in een viertal doelstellingen (er wordt niet gesproken van prioriteiten):

- Het vergroten van betrokkenheid van de samenleving bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken;
- Het terugdringen van inbraken en diefstal;
- Het versterken van de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit;
- (Het terugdringen van) woonoverlast door burengerucht of verwarde personen.

Net als Molenwaard kent de gemeente Giessenlanden een veiligheidsanalyse gebaseerd op cijfermatige bronnen en gecentreerd rond de veiligheidsthematiek van de VNG. Ook hier geldt dat de op basis van de cijfermatige informatie geformuleerde doelen en ambities niet allemaal even SMART zijn geformuleerd, hoewel sommige prioriteiten wel van concrete deadlines (jaartallen, soms maanden) zijn voorzien.[14]

Zoals uit de beschrijving hierboven blijkt, hebben de beleidskaders van de voormalige gemeenten Molenwaard en Giessenlanden een groot aantal overeenkomsten. Beide documenten benadrukken de wettelijk voorgeschreven regierol van gemeenten op het gebied van veiligheid en benadrukken de rol van de burgemeester als spilfunctie bij verschillende veiligheidsvraagstukken en in de samenwerking met lokale en regionale partners. In beide documenten wordt daarnaast in de veiligheidsanalyse gebruikgemaakt van de uitsplitsing van vijf veiligheidsthema's zoals door de VNG opgesteld.

Specifieke beleidsregels en besluiten geven uitwerking aan kaders

De Algemene Plaatselijke Verordening Molenlanden 2019 (hierna: APV) – belangrijk voor OOV op het gebied van regelgeving – is al wel gevormd voor de nieuwe gemeente. Deze is op 1 oktober 2019 in werking getreden. De beleidskaders voor de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving op OOV worden in Molenlanden verder gevormd door een reeks gespecificeerde beleidsregels en aanwijzingsbesluiten. Deze zijn in relatief korte tijd vastgesteld en in werking getreden.
Uit de interviews komt naar voren dat de APV van Molenlanden sterk is gedereguleerd. Zo zijn meldings- en vergunningsplichten uit de APV verwijderd. Als voorbeeld wordt art 2:28, zesde lid van de APV genoemd. Hierin staat dat de burgemeester aan horecagelegenheden waar een jaar lang geen overlast is voorgekomen, een vrijstelling van de exploitatievergunningplicht (voor openbare inrichtingen) verleent. De geïnterviewden geven aan dat in de praktijk hierdoor geen enkel café in de gemeente een exploitatievergunning heeft.
Wat betreft de beleidsregels valt het op dat voor sommige onderdelen vrij gedetailleerd is aangegeven hoe in het algemeen met bevoegdheden wordt omgegaan. Zo kent de gemeente Molenlanden niet alleen de min of meer gebruikelijke beleidsregels over bijvoorbeeld de sluiting van "drugspanden" (artikel 13b Opiumwet, "Damoclesbeleid"). Ook kent de gemeente Molenlanden minder algemeen gebruikelijke beleidsregels. We noemen hier als eerste de

[13] Giessenlanden Veilig 2016-2019, p. 4.
[14] Ibid., p. 13.

beleidsregels over het gebruik van de bevoegdheid op grond van artikel 172a en artikel 172b van de Gemeentewet (Beleidsregels Aanpak voetbalvandalisme en overlast 2019 gemeente Molenlanden). Uit laatstgenoemde beleidsregels blijkt dat de burgemeester deze meer “zware” bevoegdheden pas als laatste redmiddel hanteert. Een ander voorbeeld zijn de beleidsregels bij heling voor handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen (Beleidslijn heling voor handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen 2020 gemeente Molenlanden). Deze laatste beleidslijn geeft aan dat in het algemeen eerst met waarschuwingen wordt gewerkt voordat een sanctie wordt opgelegd. De uitvoeringspraktijk zoals de betrokkenen deze in de interviews hebben toegelicht, ligt in lijn met deze beleidsregels.

Op basis van de APV zijn in Molenlanden een zevental aanwijzingsbesluiten opgesteld die voor dit onderzoek van belang zijn. Deze worden in het volgende overzicht weergegeven:

Besluit	Inhoud	Datum
Aanwijzingsbesluit toezichthouders	Besluit boa's van gemeente Papendrecht met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2019 als toezichthouder aan te wijzen op gebied van bijzondere wetten en APV Giessenlanden 2015	06-08-2019
Aanwijzingsbesluit toezichthouders	Besluit buitengewoon opsporingsambtenaren (boa) en/of toezichthouders/handhavers die werkzaam zijn voor het Regionaal Operationeel Bestuurlijk Team (ROBT) aan te wijzen als toezichthouder voor het toezicht en de opsporing van feiten.	24-03-2020
Aanwijzingsbesluit in- en verkoopregister voor handelaren	Digitaal opkopersregister aan te wijzen als doorlopend en gewaarmerkt register voor de in- en verkoop van gebruikte en ongeregelde goederen	24-03-2020
Aanwijzingsbesluit kampeermiddelen	Verbod op parkeren voor recreatie of anderszins voor andere dan verkeersdoeleinden in de bebouwde kom	24-03-2020
Aanwijzingsbesluit parkeren grote voertuigen	Verbod op parkeren grote voertuigen voor recreatieve doeleinden op plekken die niet door het College zijn aangewezen voor dat doel	24-03-2020
Aanwijzingsbesluit straatartiest	Verbod op straatartiesten, straatfotografen, tekenaars, filmoperateurs of gidsen (onbevoegd) in het gebied Kinderdijk	24-03-2020
Aanwijzingsbesluit toezichthouders ROBT	Besluit boa's en/of toezichthouders/handhavers van het Regionaal Operationeel Bestuurlijk Team (ROBT) aan te wijzen als toezichthouder voor bijzondere wetten en APV; RIEC geeft hiervoor benodigde legimitatiebewijzen	24-03-2020
Aanwijzingsbesluit venten	Ventverbod in het gebied Kinderdijk	24-03-2020

Daarnaast kent de gemeente nog een zevental specifieke beleidsregels die voor dit onderzoek van belang zijn:

Beleid/beleidsregel	Inhoud	Datum
Evenementenbeleid Molenwaard[15]	Beleidsregels voor evenementen op grond van de APV	10-07-2014
Evenementenbeleid Giessenlanden[16]	Beleidsregels voor evenementen op grond van de APV	26-05-2015
Beleidsregel Bibob	Beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob	11-06-2019
Beleidsregels Damocles	Beleidsregels voor oplegging last onder bestuursdwang op grond van de Opiumwet	11-06-2019
Beleidsregel aanpak voetbalvandalisme en overlast	Beleidsregels voor de aanpak van voetbalvandalisme en (ernstige) overlast	11-06-2019
Beleidsregel heling	Beleidsregel bij heling voor handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen	03-03-2020
Standplaatsenbeleid Molenlanden	Beleidsregels voor standplaatsen en markten op grond van de APV	18-11-2019

[15] https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Molenwaard/337083/CVDR337083_1.html
[16] https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Giessenlanden/CVDR378798.html

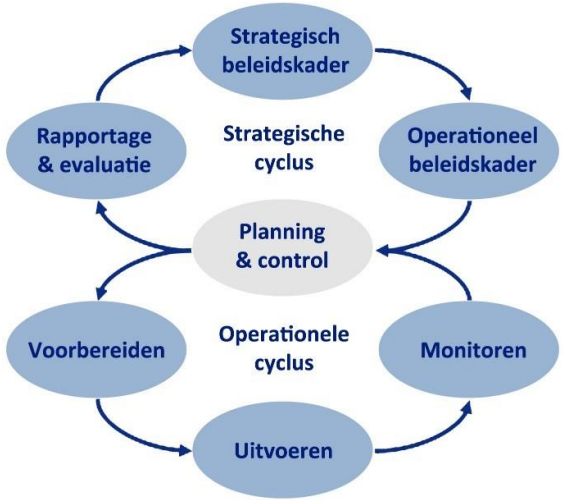
1.3 Handhavingsbeleid

Integraal handhavingsbeleid Molenlanden is in voorbereiding

Evenals het Integraal Veiligheidsplan is het handhavingsbeleid van de gemeente Molenlanden nog in voorbereiding. Hierdoor ontbreekt een eenduidig beleidskader voor de handhavingspraktijk. In het op te stellen handhavingsbeleid dient onder meer de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) te worden opgenomen, waarin een stappenplan voor handhavingsinterventies is opgenomen. Het ontbreken van vastgesteld beleid wordt in de praktijk opgelost door periodiek prioriteiten vast te stellen waarop dient te worden geacteerd door de handhavers. De totstandkoming van de prioritering wordt verder toegelicht in paragraaf 2.1.

De VTH-beleidscyclus van Molenlanden

Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid wordt vanuit verschillende beleidsvelden georganiseerd. Gemeenten richten dit in de praktijk op verschillende manieren in. Vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een gemeente in ieder geval verplicht om beleid op het vlak van toezicht en handhaving, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen op te stellen. Dit model van sturing en evaluatie wordt de Big8-cyclus genoemd. Dit is overigens niet verplicht voor toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid. Wel zien we dat dit ook binnen dit vakgebied vaak wordt toegepast.



Figuur 2: Model van de Big-8-cyclus.

De gemeente Molenlanden kent geen volledig uitgewerkte Big8-cyclus. Hoewel de gemeente Molenlanden op het moment van schrijven nog geen integraal veiligheidsplan kent, dienen de veiligheidsplannen van de voorgaande gemeenten Giessenlanden en Molenwaard zoals vermeld, als kader voor de uitvoering. De gebiedsscan uit 2018 vormt daarbij het uitgangspunt voor de prioriteitstelling.[17] Het is echter onduidelijk in hoeverre de cijfers hieruit in de praktijk tot een gerichte prioriteitstelling leiden. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 2.1.

Tegelijkertijd zijn er in Molenlanden (nog) geen uitvoeringsprogramma's op het gebied van handhaving

[17] Raadsvoorstel voor gezamenlijke raadsvergadering Giessenlanden en Molenwaard (d.d. 26 september 2018).

opgesteld. Evenmin zijn er binnen de gemeente uitvoeringsverslagen opgesteld over de handhavingspraktijk. Wel kent de gemeente een handhavingsmatrix en maken de boa's ieder jaar een jaarverslag. Hier wordt verder op ingegaan in hoofdstuk 2.

2. Organisatie en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk nemen wij de organisatie en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Molenlanden ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid onder de loep. De volgende deelvragen komen aan bod:

4. *In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid voor OOV uit?*
    a. *Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt de capaciteit in de praktijk ingezet?*
    b. *Hoe en hoe vaak treedt de gemeente op tegen welke overtreding en met welk resultaat?*
    c. *Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?*
5. *Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?*
6. *In hoeverre worden resultaten uit de uitvoering geëvalueerd en gebruikt als input voor het (bij)sturen van OOV-beleid, waaronder het aanpassen van de prioriteiten?*
7. *Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?*
8. *Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?*

2.1 Organisatie van toezicht en handhaving op OOV

De gemeentelijke organisatie van Molenlanden werkt volgens zelforganisatie

De gemeentelijke organisatie van Molenlanden onderscheidt zich van andere gemeentelijke organisaties doordat gewerkt wordt vanuit het principe van zelforganisatie. Dat wil niet zeggen dat de organisatie zelf doelen bepaalt (dat is immers aan de politiek verantwoordelijken), maar dat de organisatie in staat is om vanuit een autonome houding het werk te organiseren, rollen te verdelen en te ontwikkelen. De huidige organisatiestructuur komt voort uit besprekingen met medewerkers en inwoners die al voor de fusie van de gemeenten Molenwaard en Giessenlanden liepen, zo blijkt uit de interviews.[18] Er is bewust nagedacht over welk type gemeente de gemeente Molenlanden zou moeten zijn. Het uitgangspunt is dat de overheid iets toevoegt aan de samenleving, geen belemmeringen opwerpt en dat er sterk gebouwd wordt aan de eigen verantwoordelijkheid van inwoners. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is kerngericht werken (dat wil zeggen: werken gericht op de 21 woonkernen in de gemeente). Met dit uitgangspunt bestaat er ruimte voor

[18] Onderdeel van deze besprekingen waren onderlinge gesprekken en sessies tussen medewerkers, maar inwoners hebben ook een bijdrage geleverd, bijvoorbeeld als het gaat om de visie op dienstverlening. Inwoners zijn na de eerste gemeenteraadsverkiezingen ook betrokken bij het opstellen van het zogeheten samenlevingsprogramma.

verschil (zo heeft het ene dorp een dorpsraad en het andere een klankbordgroep).



Figuur 3: Overzicht van de verschillende teams binnen de gemeente Molenlanden (bron: gemeente Molenlanden).

Organisatie Molenlanden werkt volgens teams, niet volgens specifieke afdelingen zoals bij andere gemeenten. Onderscheid wordt gemaakt tussen vak-teams, projectteams en innovatieteams:

- Vak-teams vormen als het ware de thuisbasis voor medewerkers en bestaan uit een klein aantal medewerkers die op een bepaald onderwerp werkzaam zijn. Op het gebied van handhaving is dit bijvoorbeeld het team Bestuur, Veiligheid en Kabinet met het sub-team Veiligheid. Ieder vak-team heeft een contract gesloten met de directie, waarin is opgenomen wat het profiel is van het team en wat de verantwoordelijkheden van de medewerkers zijn.
- Projectteams zijn gerelateerd aan grotere projecten die langere tijd lopen. Projectteams hebben anders dan de vak-teams een tijdelijk karakter en kunnen bestaan uit medewerkers uit verschillende vak-teams.
- Innovatieteams worden in het leven geroepen wanneer er sprake is van een breder onderwerp waar de gemeente een visie op dient te ontwikkelen (''wat betekent dit voor Molenlanden?"). Deelnemers in het innovatieteam verkennen dit onderwerp (bijvoorbeeld klimaat) en formuleren lessen en inzichten voor de organisatie.[19]

De teams hebben een belangrijke mate van invloed op de manier waarop de gemeentelijke taken worden uitgevoerd. Er is echter geen sprake van zelfsturing, aangezien het opstellen van (beleids-)speerpunten en investeringen een (politieke) verantwoordelijkheid is van het gemeentebestuur.
De ontwikkeling naar zelforganisatie wordt verder gefaciliteerd door de zogenaamde spelverdelers (vier in getal). Deze hebben de taak om de teams te ondersteunen in de vorm van coaching, opleidingen enzovoort. De spelverdelers kunnen ook taken oppakken die nog geen 'eigenaar' hebben.

Organisatiestructuur heeft gevolgen voor inrichting handhavingspraktijk

Uit de interviews komt naar voren dat de bestaande organisatiestructuur van Molenlanden een aantal belangrijke effecten heeft op de uitvoeringspraktijk van toezicht en

[19] Organisatieplan Molenlanden 2019-2023, p. 12 e.v.

handhaving op OOV. Zo wordt de kerngerichte aanpak als een belangrijke uitdaging gezien in het licht van capaciteit, planvorming en prioritering. Ook wordt aangegeven dat de formatie van de twee voorgaande gemeenten in de nieuwe gemeente nog niet helemaal in balans is en dat medewerkers veel werkdruk ervaren. De nieuwe gemeente kent een grotere schaalgrootte dan de twee voorgaande gemeenten en hier moet de organisatie nog aan wennen. Dit heeft onder meer (negatieve) gevolgen voor het eigenaarschap van bepaalde onderwerpen en het oplossen van praktische en organisatorische problemen. Binnen het team Bestuur, Veiligheid en Kabinet kent het sub-team Veiligheid (dat zich met handhavingstaken op OOV bezighoudt) een formatie van 3,68 fte voor vijf (beleids-)medewerkers.[20] Deze formatie is als volgt uitgesplitst:

Formatie	Functie
0,67 fte	Administratief medewerker OOV
0,6 fte	Vergunningverlener OOV
0,61 fte	Vergunningverlener OOV
1 fte	Bestuursadviseur OOV
0,8 fte	Beleidsmedewerker Kabinet en Veiligheid

In de interviews is naar voren gekomen dat van deze totale formatie van 3,68 fte de capaciteit voor (het aansturen van) handhaving met name is vervat in de uren van de bestuursadviseur OOV en de adviseur Kabinet en Veiligheid. In de praktijk gaat het om werkzaamheden als het behandelen van (complexe) handhavingsdossiers – zoals caféoverlast -, het behandelen van (telefonische) meldingen over overtredingen van de APV, onderlinge afstemming en overleg over de handhavingspraktijk en het aansturen van de boa's. Aangegeven wordt dat het in totaal gaat om zo'n 4,5 uur per week. De overige uren worden besteed aan onder meer de advisering en ondersteuning van het bestuur en de directie in algemene zin.
In verschillende interviews is naar voren gebracht dat deze capaciteit voldoende blijkt voor het effectief afstemmen met en aansturen van de boa's en het afhandelen van handhavingscases, maar wel kwetsbaarheden bevat. Mede hierdoor is het minder eenvoudig om meer proactief dan reactief (op basis van meldingen) te opereren. Veel van de werkzaamheden komen in de praktijk bij de beleidsmedewerker te liggen. Wanneer deze zou wegvallen, kan slechts een deel van de werkzaamheden worden opgevangen door anderen. Dit maakt volgens gesprekspartners de capaciteit aan de beleidskant kwetsbaar. Dit heeft zich bijvoorbeeld al laten zien in de vertraging van het opstellen van het integraal veiligheids- en handhavingsbeleid.

De prioritering wordt eens in het halfjaar besproken

Zoals eerder benoemd komt de prioritering op het gebied van toezicht en handhaving op OOV ten dele voort uit de veiligheidsplannen van de voorgaande gemeenten Molenwaard en Giessenlanden. Ieder halfjaar wordt een nieuwe prioritering opgesteld op basis van een breed intern overleg. Bij dit overleg zijn onder meer medewerkers op het gebied van verkeer en de zogenaamde verbinders aanwezig. Ook de boa's nemen deel aan dit overleg. De prioritering

[20] Bestaande uit een bestuursadviseur, een administratief medewerker, twee vergunningverleners en een adviseur Kabinet en Veiligheid.

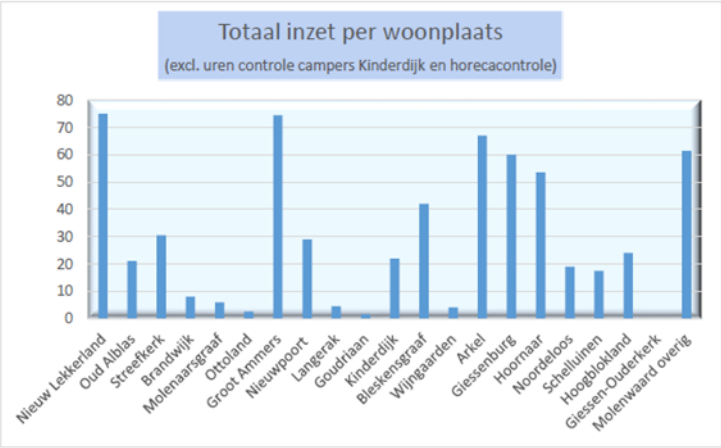
wordt ten dele gebaseerd op wat de boa's in de praktijk tegenkomen en wat is verwerkt in de boa-verslagen. De prioritering wordt eveneens afgestemd met de politie en andere partners. Het bestuurlijk perspectief wordt ingebracht door de portefeuillehouder veiligheid/burgemeester in de reguliere overleggen met de bestuursadviseur. Hoewel er sprake is van brede afstemming binnen de prioriteitstelling, bestaat er geen eenduidig kader waarbinnen de prioriteitstelling precies plaatsvindt en waarin is omschreven op welke manier cijfermatige informatie, zoals de in paragraaf 1.3 genoemde gebiedsscan, wordt meegenomen in de prioriteitstelling.

De inzet van de boa's is voornamelijk reactief

De gemeente Molenlanden kent geen eigen boa's of handhavers. In plaats daarvan worden twee boa's/handhavers ingehuurd bij de gemeente Papendrecht. Dit betekent dat de boa's voor slechts een gedeelte van de week beschikbaar zijn voor de gemeente Molenlanden. Het feit dat de boa's bij de gemeente Papendrecht worden ingehuurd, wordt zowel door de boa's als door de overige betrokkenen niet gezien als een belemmering, daar zij de gemeente Molenlanden en de bijbehorende context goed kennen. De boa's worden niet ingezet voor een vast aantal uur, maar worden jaarlijks ingehuurd voor een vast bedrag, op basis waarvan hun inzet gedurende het jaar wordt ingericht. In 2019 werden de boa's ingehuurd voor 55.000 euro voor werkzaamheden in de openbare ruimte en voor 15.000 euro voor het terugdringen van overlast in de kern Kinderdijk.[21]

In de interviews is naar voren gekomen dat de inzet van de boa's in Molenlanden voornamelijk reactief van aard is. De inzet is afhankelijk van de meldingen die door inwoners worden gedaan en door eigen signalering door de boa's van onregelmatigheden. Gevallen waarbij er sprake is van excessen als geweld, vormen daarop een uitzondering. De boa's worden aangestuurd door een eigen coördinator in Papendrecht, maar hebben voor de gemeente Molenlanden voornamelijk contact met de bestuursadviseur OOV en de beleidsmedewerker Veiligheid en Kabinet, zo blijkt uit de interviews. Tussen de Papendrechtse coördinator en deze bestuursadviseur is ook geregeld contact.
De boa's worden door de gemeente Molenlanden ingezet op basis van meldingen die bij de gemeente binnenkomen. Hierover worden de boa's per mail of telefonisch geïnformeerd. De boa's houden dagelijks een mutatiesysteem bij, op basis waarvan ieder kwartaal een rapportage wordt opgesteld. De kwartaalrapportages vormen vervolgens de basis voor de jaarrapportages van de boa's. Wat opvalt in de jaarrapportages is dat systematisch is bijgehouden hoeveel inzet de boa's per kern hebben geleverd:

[21] Boa-rapportage 2019, p.2.



Figuur 4: Totale inzet boa's Molenlanden, uitgesplitst naar woonplaats[22]

Wat daarnaast opvalt in de jaarrapportage van de boa's is, dat deze geen expliciete evaluatie van de totale inzet en het gebruik van het instrumentarium bevat. Daarnaast mist een expliciete koppeling met de prioriteiten. Op basis van de jaarrapportage wordt wel duidelijk hoe vaak boa's op welke plek bijvoorbeeld bonnen hebben geschreven, maar wordt niet duidelijk op basis van welke prioriteiten de inzet is geleverd.[23]
Indien nodig wordt over specifieke cases overlegd met de Molenlandse bestuursadviseur OOV, voordat de boa's het veld in gaan. Wanneer de boa's ter plaatse te maken krijgen met een nieuwe casus en het handelingsperspectief duidelijk is, acteren zij zoals op dat moment nodig is. Deze bestuursadviseur vormt tevens de schakel tussen de boa's en de burgemeester (zijnde portefeuillehouder). Bij sommige onderwerpen wordt niet alleen geacteerd op basis van een melding, maar voeren de boa's een vast aantal controles per jaar uit. Dit geldt onder meer voor het onderwerp evenementen. Ieder jaar wordt een lijst met evenementen opgesteld waar de boa's aanwezig dienen te zijn voor toezicht en handhaving.
In de handhavingspraktijk maken de boa's gebruik van een handhavingsmatrix, waarin staat omschreven welke instrumenten de gemeente via de boa's in dient te zetten bij het constateren van overtredingen (bijvoorbeeld een waarschuwing, last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) op grond van onder meer de APV en de Drank- en Horecawet. In totaal gaat het om zeventien types overtredingen, variërend van relatief lichte vergrijpen als onjuiste vergunningen of het aanleveren van onjuiste gegevens door horecagelegenheden tot zwaardere vergrijpen als grootschalige vechtpartijen of illegale hennepteelt.
Hieronder wordt ter illustratie weergegeven wat de handhavingsmatrix over horeca-overtredingen in strijd met de APV zegt:

[22] Jaarverslag Handhaving Molenlanden 2019, p. 9.
[23] Ibid.

Overtreding	Politie/toezichthouder	Gemeente	Andere diensten (OM, VWA, Verispect, etc.)
1. In werking in strijd met voorschriften van de Algemene Plaatselijke Verordening, ontheffingen van de APV, exploitatievergunning of kansspelautomatenhal-vergunning	BR[24] en eventueel (afhankelijk van aard van het voorschrift, de strijdigheid en de situatie ter plaatse)[25] beëindigen overtreding en PV[26]	1e keer/constatering: Waarschuwing 2e keer/constatering: Last onder dwangsom 3e keer/constatering (en volgende): Innen dwangsom (van rechtswege verbeurd) Dwangsom volledig verbeurd en nogmaals/ nog steeds in overtreding: Intrekken vergunning en ontheffing Vergunning ingetrokken en voortzetting exploitatie: Aanpak als onder 3e constatering bij nr. 2: last onder bestuursdwang (zie hieronder)	OM vervolgt conform richtlijn

[24] BR staat voor bestuurlijke rapportage. Dit is een rapport van bevindingen, opgemaakt door de toezichthouder. Dit rapport wordt door de toezichthouder aan de gemeente (lees: burgemeester of College van Burgemeester en Wethouders) verzonden en vormt veelal de basis voor de bestuurlijke maatregel.

[25] Dit oordeel wordt overgelaten aan de toezichthouder ter plaatse. Indien naar zijn/haar oordeel door directe beëindiging van de geconstateerde overtreding een groot (of groter dan het negatieve effect van de overtreding zelf) openbare orde of veiligheidsprobleem ontstaat, dan zal beëindiging in de regel achterwege moeten blijven. Voorbeeld: als beëindiging van de overtreding sluiting van een horeca-inrichting met daarin 400 man impliceert, dan zal het om gelijk gevolg van sluiting en uitzetten van bezoekers zijn dat de openbare orde en/of veiligheid op dat moment zwaar onder druk komt te staan. In dit geval is het goed voorstelbaar dat sluiting achterwege blijft en volstaan wordt met een BR en/of PV.

[26] PV staat voor proces-verbaal. Dit document vormt vaak de basis voor eventuele strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie, maar kan ook worden gebruikt als basis voor een bestuurlijke maatregel.

In het verlengde van het uitgangspunt 'kerngericht werken', zoals hierboven beschreven, beschikken de boa's over een lijst met aandachtspunten voor toezicht en handhaving per gemeentelijke kern. Naast de bestaande prioritering en de handhavingsmatrix vormt deze lijst een belangrijk kader voor de handhavingspraktijk. De aandachtspunten uit deze lijst komen ook terug in de jaarrapportage van de boa's. Punten die hierin terugkomen zijn bijvoorbeeld de aanpak van parkeeroverlast in een aantal kernen (onder meer Giessenburg, Arkel en Nieuwpoort), overlast door hondenpoep en het parkeren van vrachtwagens in Groot-Ammers en overlast door campers en touringcars bij Kinderdijk.[27]
Over de middelen waarover de boa's beschikken heerst tevredenheid. Zij hebben geen behoefte aan verdere uitrusting of geweldsmiddelen, zoals bijvoorbeeld een wapenstok.

2.2 Samenwerking met externe partners

Samenwerking met de ketenpartners en in de regio

De gemeente Molenlanden werkt op het gebied van OOV in de eerste plaats intensief samen met de politie. Daarnaast wordt samenwerking gezocht met de ketenpartners en in samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het onder meer om de nationale politie, het Openbaar Ministerie (OM), het regionaal informatie en expertisecentrum (RIEC), het veiligheidshuis, het OGGZ-netwerk, het centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), woningbouwcorporaties, de Veiligheidsregio, ondernemersverenigingen, algemeen maatschappelijk werk, de GGD, Verslavingszorg, Veilig thuis en de provincie Zuid-Holland.[28]
Binnen het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en de officier van justitie vinden net als in de politiek-bestuurlijke sfeer momenten van verantwoording en bijsturing plaats. In de interviews is naar voren gekomen dat het driehoeksoverleg lange tijd slechts incidenteelplaatsvond vanwege volle agenda's bij de betrokken partners, maar onlangs weer structureel is opgezet voor de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam en Molenlanden. Dit driehoeksoverleg is breder opgezet om op een hoger niveau het gesprek te kunnen voeren over de veiligheidsproblematiek in de drie gemeenten en om dankzij de verschillen tussen de drie gemeenten qua omvang en thematiek, van elkaar te kunnen leren.

Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de politie, de boa's en de gemeente

In de gevoerde interviews is naar voren gekomen dat de samenwerking tussen de politie, de gemeente en de boa's in Molenlanden over het algemeen als positief wordt ervaren. Aangegeven wordt dat er sprake is van korte lijnen en regelmatig overleg. Een belangrijk doel van deze overleggen is om af te stemmen wat de verhouding zou moeten zijn tussen de gemeente en de politie in de handhavingspraktijk. Er bestaan verschillende vormen van structureel overleg tussen de gemeente en de politie:

- Wekelijks vindt er overleg plaats tussen de burgemeester, de bestuursadviseur OOV en de

[27] Jaarrapportage boa's 2019, pp. 7-9.

[28] Giessenlanden Veilig 2016-2019, p. 16; Molenwaard Veilig 2015-2018, p. 16.

wijkagent operationeel expert. In dit overleg worden zowel de meldingen van die week als de langere termijninzet besproken.

- Iedere twee weken vindt een regulier portefeuillehouderoverleg plaats, waarbij naast de bestuursadviseur OOV ook andere medewerkers met een betrokkenheid bij veiligheid aanschuiven. Tijdens dit overleg komen ook met regelmaat lopende handhavingszaken ter sprake. In de weken wanneer er geen regulier portefeuillehoudersoverleg plaatsvindt, vindt er een regulier OOV-overleg plaats.
- Iedere vijf weken vindt overleg plaats tussen de boa's, de wijkagenten, de verkeersdeskundige en de bestuursadviseur OOV. Tijdens dit overleg wordt onder meer besproken op welke plekken herhaaldelijk overtredingen plaatsvinden en wordt afgesproken op welke manier handhavingsinstrumenten worden ingezet.

Naast de bovenstaande overleggen hebben de boa's en wijkagenten (telefonisch of via de portofoon) contact over gevallen die de handhavingspartners in het veld tegenkomen. Ook vindt afhankelijk van de agenda's iedere vier tot zes weken een regulier politieoverleg plaats met de burgemeester, teamchef, bestuursadviseur en wijkagenten, waarbij complexe casussen, maar ook bredere ontwikkelingen worden besproken. Naast contacten met de bestuursadviseur OOV en de burgemeester, heeft de politie tevens nauwe contacten met onder andere de omgevingsdienst, die bijvoorbeeld handhaaft op het gebied van milieuwetgeving. Hoewel de beleidsmakers aangeven dat er sprake is van intensief overleg, hebben de onderzoekers moeten vaststellen dat de uitvoerende instanties zich met hun ervaringsdeskundigheid onvoldoende gehoord voelen bij het opstellen van beleidsregels en besluiten.

Spanningsveld in de handhavingspraktijk

Zowel de capaciteit bij de politie als bij de gemeente voor toezicht en handhaving wordt als relatief beperkt ervaren. De gemeente krijgt taken overgeheveld die voorheen bij de politie lagen (zoals het optreden bij kleine parkeerovertredingen). Tegelijkertijd voert de politie taken uit ten behoeve van de gemeente, vanwege de beperkte capaciteit bij de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van bestuurlijke rapportages (hoewel een regionaal gebruik, geen landelijke trend) en een deel van de controles op sluitingstijden. Over en weer wordt er druk ervaren op de uitvoering van deze taken. In het kader van de coronacrisis is de capaciteit van de boa's tijdelijk uitgebreid, om goed invulling te kunnen geven aan de gemeentelijke taken die voortkomen uit de landelijke noodrichtlijnen. Om een heldere taakverdeling te kunnen realiseren, zijn op initiatief van de boa's en politie afspraken gemaakt over handhaving bij overtredingen van de coronarichtlijnen. Zo werd afgesproken dat bij overtredingen eerst de boa's aan zet zijn om een waarschuwing te geven en dit door te geven aan de politie. Wanneer de politie vervolgens dezelfde personen in overtreding signaleert, wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt.
In de verschillende interviews is naar voren gekomen dat jongerenproblematiek in Molenlanden wordt gezien als een van de belangrijkste thema's op OOV-gebied. Jongerenproblematiek staat niet op zichzelf, zo wordt aangegeven, maar kan ook gepaard gaan met overlast door

overmatig gebruik van alcohol en drugs. Hoewel deze problematiek niet altijd even zichtbaar is, doet deze zich wel degelijk voor in de gemeente. Er vindt dan ook structureel overleg plaats tussen de politie en de gemeente over dit thema.

2.3 Inzet van het instrumentarium

Het handhavingsinstrumentarium wordt bij noodzakelijke gevallen ingezet

In hoofdstuk 1 van deze rapportage is beschreven welke beleidsregels en aanwijzingsbesluiten de gemeente Molenlanden kent naast de bestaande handhavingskaders in het veiligheidsbeleid van de voorgaande gemeenten. Het handhavingsinstrumentarium wordt toegepast op basis van maatwerkprincipes. In de praktijk betekent dit dat samen met inwoners wordt getracht om te zoeken naar een oplossing. Bij escalatie of ernstiger gevallen, zoals bijvoorbeeld woonoverlast, wordt bestuurlijk of strafrechtelijk ingegrepen. Voordat dit gebeurt, wordt door de gemeente wel getracht om een (herstel)sanctie als een last onder dwangsom te voorkomen. Al met al kan dus gesteld worden dat de aanpak in Molenlanden voornamelijk preventief van aard is.
Bij een aantal onderwerpen wordt niet gewerkt met het maatwerkprincipe en wordt sneller gehandhaafd. Zo blijkt uit de interviews dat bij incidenten met bijtende honden (en daaropvolgende muilkorfverplichtingen) en het sluiten van een drugspand of een overtreding van de Drank- en Horecawet niet volgens maatwerk wordt gehandeld, maar daadwerkelijk sanctionering in overeenstemming met de beleidsregels plaatsvindt.
Uit de aangeleverde cijfermatige informatie blijkt niet dat de gemeente Molenlanden een voorkeur heeft voor de strafrechtelijke dan wel de bestuursrechtelijke route bij handhaving op OOV-gebied. De boa-rapportages bevestigen het beeld dat er in de gemeente Molenlanden voornamelijk wordt gekozen voor een preventieve aanpak, gekenmerkt door waarschuwingen en het aanspreken van personen in overtreding, zonder dat onmiddellijk een boete wordt uitgeschreven of proces-verbaal wordt opgemaakt.

Toepassing van burgemeestersbevoegdheden

De burgemeester heeft op het gebied van toezicht en handhaving als portefeuillehouder een belangrijke taak. De rol van de burgemeester op het gebied van OOV is in de afgelopen jaren gegroeid, omdat deze van overheidswege meer verantwoordelijkheden heeft gekregen. Daarnaast krijgt de lokale driehoek steeds meer betekenis, bijvoorbeeld door de toename van ondermijnende activiteiten. In de interviews is naar voren gekomen dat de burgemeester in Molenlanden in lijn met het maatwerkprincipe niet direct formele instrumenten inzet wanneer er op andere wijze naar een oplossing kan worden gezocht. Wanneer er echter sprake is van ernstiger vergrijpen als drugsproblematiek of vandalisme, maakt de burgemeester echter wel gebruik van zijn formele bevoegdheden. In 2020 heeft de burgemeester van Molenlanden bijvoorbeeld vijfmaal een pand gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet en het Damoclesbeleid. Gegevens over eerdere toepassing van het Damoclesbeleid zijn echter niet terug te vinden in eerdere formele rapportages.

3. Sturing door de raad

In dit hoofdstuk nemen wij de wijze waarop en de mate waarin de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol invult ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid onder de loep. Daarbij kijken wij eveneens naar de informatie die de gemeenteraad over dit onderwerp ontvangt. De volgende deelvragen komen aan bod:

9. *Hoe wordt de raad geïnformeerd over de met toezicht en handhaving op OOV bereikte resultaten?*
10. *Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving op OOV?*

Voor de beantwoording van deelvraag 11 (Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?) wordt verwezen naar de conclusies en aanbevelingen.

3.1 Informatie vanuit het College

De raad wordt geïnformeerd via raadsinformatie en het presidium

De gemeenteraad van Molenlanden wordt op verschillende momenten in het jaar geïnformeerd over het onderwerp toezicht en handhaving op OOV, zowel schriftelijk (via raadsinformatiebrieven[29]) als mondeling. Zo krijgen de raadsleden ieder jaar inzage in de jaarrapportages van de boa's en worden zij over deze cijfers geïnformeerd per raadsinformatiebrief. Daarnaast is de raad geïnformeerd over besprekingen tussen de politie, gemeente en boa's over handhaving in en rondom molengebied Kinderdijk en over de door de burgemeester vastgestelde beleidsregels (o.a. het sluitingsbeleid, de beleidsregel aanpak voetbalvandalisme en de beleidsregel ernstige overlast). Vóór de coronacrisis vond er, met uitzondering van de jaarlijkse rapportage van de boa's, geen structurele informatievoorziening op OOV-gebied plaats, anders dan de reguliere P&C cyclus. . Sinds de coronacrisis wordt de raad echter eens per maand geïnformeerd over de ontwikkelingen hieromtrent, bijvoorbeeld over de handhavingsaanpak op basis van de noodverordening. Daarnaast is de raad betrokken bij en wordt geïnformeerd over het vaststellen van een aantal nieuwe beleidslijnen door het College, zoals het sluitingsbeleid Opiumwet, de beleidsregel aanpak voetbalvandalisme en de beleidsregel ernstige overlast.[30]
Het presidium wordt regelmatig door de burgemeester geïnformeerd over aan OOV gerelateerde casussen. De informatie die in het presidium wordt gedeeld is altijd casusgericht en heeft vaak een vertrouwelijk karakter. Deze gedeelde informatie wordt dan ook niet met de brede raad gedeeld in de vorm van raadsinformatiebrieven. De input vanuit het presidium over specifieke casussen wordt ook door de burgemeester meegenomen in de overleggen met de politie, zo blijkt uit de interviews. In het gesprek met raadsleden is aangegeven dat de werkwijze van het informeren van het presidium goed werkt en ook de juiste

[29] In te zien via het raadsinformatiesysteem: https://ris2.ibabs.eu/Reports/Details/Molenlanden/22adef22-830c-48c2-b06c-adcebcfeae22.

[30] Raadsinformatiebrief, 11 november 2019.

plek is, omdat het om gevoelige informatie gaat. Evengoed is er ook een behoefte geuit om af en toe als raad – in zijn geheel – meegenomen te worden in de afwegingen bij de keuzes van de burgemeester op het gebied van OOV.

Informatieavonden kennen geen hoge opkomst

Zoals in veel andere gemeenten worden er in Molenlanden ook informatieavonden voor de raad georganiseerd op het gebied van OOV. In de voorgaande gemeente Molenwaard werd ieder jaar een thema-avond georganiseerd over veiligheidsthema's. Tijdens deze thema-avonden werden raadsleden bijgepraat door betrokken ambtenaren en bestuurders over de gang van zaken op OOV-gebied en was er gelegenheid tot interactie. Uit zowel de interviews als het raadsgesprek wordt duidelijk dat dit zich heeft voortgezet in de nieuwe gemeente Molenlanden. Zo hebben onder meer de gemeente in samenwerking met lokale wijkagenten en jongerenwerkers presentaties gegeven over de OOV-praktijk en is daarbij ook cijfermatige informatie met de raadsleden gedeeld. Daarnaast heeft de Veiligheidsregio eenmaal een presentatie gegeven aan de raad over de regionale OOV-cijfers. Aangegeven wordt echter dat deze informatieavonden geen grote opkomst kenden en dat de informatie die tijdens deze avonden werd gedeeld, door de raadsleden voornamelijk ter kennisgeving werd aangenomen.

3.2 Rolinvulling door de raad

De raad geeft met name invulling aan zijn rol door (technische) vragen te stellen

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol op het gebied van toezicht en handhaving op OOV. Dat betekent dat de raad het gevoerde beleid vaststelt (kaderstelling) en gebruikmaakt van het raadsinstrumentarium door het stellen van vragen en het indienen van moties en amendementen (controle). Uit de gevoerde interviews is naar voren gekomen dat de raden van de voorgaande gemeenten Molenwaard en Giessenlanden sterk verschilden in hun houding ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV. Gesteld is dat de raad van Molenwaard nadrukkelijker betrokken was bij het onderwerp, bijvoorbeeld door het veelvuldig opvragen van (aanvullende) informatie, dan de raad van Giessenlanden.
In vergaderingen van de huidige gemeenteraad is het onderwerp OOV nog niet veelvuldig aan de orde gekomen. Uitzondering hierop is het vaststellen van de APV. Tijdens het besluitvormingsproces over de APV is er gesproken over deregulering en de houdbaarheid van specifieke regelgeving (zoals het verbod op vloeken).
In de interviews is gesuggereerd het onderwerp weinig op de agenda van de raad staat doordat de gemeente Molenlanden nog geen eigen veiligheids- en handhavingsbeleid kent en er verder weinig aanleiding werd gevoeld om het te agenderen. Desondanks heeft de raad op verschillende momenten haar controlerende en kaderstellende rol ingezet op dit onderwerp. Zo nam de gemeenteraad van Molenlanden op 1 oktober 2019 een motie aan waarin het College werd opgeroepen het standplaatsenbeleid in de gemeente te herzien. Over de manier waarop door het College opvolging is gegeven aan deze motie is de raad per raadsinformatiebrief op 19 november 2019 geïnformeerd.

In de loop van 2019-2020 zijn er door verschillende raadsfracties daarnaast technische vragen gesteld over toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid en gerelateerde onderwerpen. Een overzicht van deze technische vragen wordt weergegeven in de volgende tabel:

Datum indiening	Indienende fractie(s)	Strekking	Datum beantwoording
06-03-2019	SGP	Vragen over plaatsing AED's en Molenlanden HartVeilige gemeente	15-03-2019
18-03-2019	Progressief Molenlanden	Vragen over het doden van zwanen in de polder bij Oud-Alblas	20-03-2019
27-05-2019	Doe mee!	Vragen over plaatsing buitenreclame in Arkel	28-05-2019
29-08-2019	SGP	Vragen over vergunning en overlast m.b.t. café 't Fust	16-09-2019
17-09-2019	SGP	Vragen over vechtpartij in Nieuwpoort/Langerak	24-09-2019
11-10-2019	Doe mee!	Vragen over juridische houdbaarheid en toetsing vastgestelde APV Molenlanden (in relatie tot de Grondwet)	21-10-2019
14-01-2020	VVD	Vragen over jaarwisseling en inzet van boa's	27-01-2020
23-01-2020	SGP	Vragen over schade m.b.t. de jaarwisseling en over een mogelijk vuurwerkverbod	27-01-2020
06-04-2020	Progressief Molenlanden	Vragen over overlast door motorrijders	09-04-2020

Bij bestudering van de gestelde technische vragen valt op dat het College vrijwel altijd uitvoerig antwoord geeft op de gestelde vragen, waarbij een toelichting wordt gegeven op wat er al gedaan wordt aan het onderwerp en wat het College voornemens is nog meer te gaan doen. Daarnaast valt op dat de raad bij de technische vragen voornamelijk casusgericht en reactief op de actualiteit is, een enkele uitzondering daargelaten.
In de interviews is de casusgerichtheid van de raad op verschillende momenten naar voren gekomen. Het feit dat er geen Molenlands integraal veiligheids- en handhavingsbeleid is, is hiervoor een mogelijke verklaring. Tegelijkertijd blijkt dat de raad op bepaalde momenten wel het initiatief neemt om te sturen, zoals bij de ingediende motie over het standplaatsenbeleid. In gesprekken is aangegeven dat het nieuwe beleid de raad meer sturingsmogelijkheden zal geven. In het gesprek met raadsleden werd duidelijk dat de raad ten aanzien van nieuw op te stellen beleid verschillende wensen heeft. Hoewel de centrale rol van maatwerk in de handhavingspraktijk vanuit het idee van een kerngerichte en preventieve aanpak voordelen kent, kan maatwerk ook leiden tot willekeur. Belang wordt daarom gehecht aan een eenduidig beleidskader, zodat er op een gerichte en structurele manier kan worden gehandhaafd. Dit beleidskader moet naar de wens van de raadsleden op een duidelijke, democratisch afgewogen handhavingsvisie en op een analyse van veiligheidscijfers en de ervaring in de praktijk zijn gebaseerd. In het beleid kan de gemeente duidelijk neerzetten wat voor gemeente zij wil zijn ten aanzien van veiligheid en handhaving en dat moet meetbaar worden gemaakt. Hier zit volgens raadsleden ook een spanning op. Enerzijds wil je in het beleid een wensbeeld schetsen: waar streven we naar en wat is optimaal? Tegelijkertijd moet je als raad ook enig realisme hebben: wat is echt nodig en wat kunnen we waarmaken? Voor de balans tussen een wensbeeld en een meer pragmatische benadering draagt de gemeente als geheel verantwoordelijkheid. Dit moet tot stand komen tussen bestuur, politiek, beleidsmakers en mensen uit het veld. Over de uitvoering van het beleid wil de raad vervolgens ook periodiek worden geïnformeerd, bijvoorbeeld via halfjaarlijkse of jaarlijkse rapportages.

Inwonersperceptie

Zoals eerder benoemd, scoorde de gemeente Molenlanden aanvankelijk net als de twee voorgaande gemeenten bijzonder goed op het gebied van openbare orde en veiligheid. In absolute zin geldt dit voor de gemeente Molenlanden nog steeds, als de lokale veiligheidscijfers worden vergeleken met het landelijk gemiddelde. Tegelijkertijd is de onveiligheidsbeleving van inwoners in de periode 2014-2019 verslechterd, blijkens de eerder aangehaalde cijfers uit de CBS Veiligheidsmonitor. Inwoners van Molenlanden zijn in deze periode minder positief gaan denken over het veiligheidsgehalte van hun buurt en ervaren meer noodzaak om hun gedrag aan te passen op mogelijk onveilige situaties. Het idee dat Molenlanden een bovenmate veilige gemeente is en dat dit ook door inwoners zo wordt ervaren behoeft dus enige nuance.
Binnen de gemeenten Molenwaard en Giessenlanden was er al sprake van een cultuur waarbij de gemeente toegankelijk wilde zijn voor haar inwoners en inwoners ook betrok bij het te voeren beleid. Dit zet zich voort in de fusiegemeente Molenlanden. De korte lijnen tussen inwoners en de gemeentelijke organisatie komen ook terug in de

handhavingspraktijk. Inwoners zijn gewend om bij overlast en kleine overtredingen een melding in te dienen en in gesprek te gaan met de gemeente. Het eigen initiatief van inwoners speelt in de handhavingspraktijk (met name bij kleine vergrijpen) dan ook een belangrijke rol.
In het gesprek met raadsleden werd duidelijk dat zij veel contact hebben met de inwoners over openbare orde en veiligheid. Ook in dit gesprek werd het idee dat er in de gemeente Molenlanden een hoog veiligheidsgehalte bestaat door hechte gemeenschappen en een sterke sociale controle benoemd. De raadsleden benadrukten echter dat er wel degelijk sprake is van inbreuken op de openbare orde, misschien wel vaker dan voorheen het geval was. Dit gevoel is in lijn met de hierboven benoemde veiligheidscijfers.
Inwoners spreken regelmatig raadsleden aan over ervaren overlast, bijvoorbeeld bij foutief parkeren en samenscholing van jongeren. Vaak hebben deze inwoners dan reeds contact gezocht met de gemeente, maar zonder het gewenste resultaat. Niet alleen de raadsleden, maar ook de dorpsraden worden door inwoners gezien als spreekbuis richting de gemeente, zo wordt aangegeven. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat dorpsraden het gesprek met de gemeente aangaan (er is ook altijd een gemeenteambtenaar bij de vergadering van de dorpsraad aanwezig) en in sommige gevallen organiseert de dorpsraad zelf een actie om overlast tegen te gaan.
De gemeente Molenlanden heeft door middel van twee digitale raadplegingen inwoners gevraagd input te leveren voor het op te stellen samenlevingsprogramma, waarin maatschappelijke doelen, ambities en prioriteiten worden gesteld voor de gemeente.[31] Over de manier waarop inwoners betrokken dienen te worden bij het opstellen van nieuw veiligheids- en handhavingsbeleid bestaan nog geen concrete plannen bij de gemeente, maar hier wordt wel over nagedacht.

[31] Raadplegingen samenlevingsprogramma Molenlanden, 2 april 2019 en 7 mei 2019.

C. Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Functie	Datum
Burgemeester	19-06-2020
Bestuursadviseur OOV	19-06-2020
Directiesecretaris	19-06-2020
Wijkagent operationeel expert	30-06-2020
Wijkagent	30-06-2020
Boa/handhaver	30-06-2020
Boa/handhaver	30-06-2020
Gemeentesecretaris	08-07-2020
Afvaardiging gemeenteraad	08-09-2020

Bronnen

In de lopende tekst is via voetnoten vermeld op welke documentatie de bevindingen zijn gebaseerd.

D. Bijlage afkortingen

In de rapportage worden verschillende afkortingen gebruikt.
Deze worden hieronder verklaard:

AED: Automatische Externe Defibrilator
APV: Algemene Plaatselijke Verordening
AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming
Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar
BR: Bestuurlijke Rapportage
CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek
GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst
HUP: Handhavingsuitvoeringsprogramma
IVP: Integraal Veiligheidsplan 2019-2022
LHS: Landelijke Handhavingsstrategie
MKB: Midden- en kleinbedrijf
OGGZ: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
OM: Openbaar Ministerie
OOV: Openbare Orde en Veiligheid
PV: Proces Verbaal
RIEC: Regionaal Expertise Centrum
ROBT: Regionaal Operationeel Bestuurlijk Team
SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH: vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VWA: Voedsel- en Warenautoriteit
Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning

E. Bijlage Overkoepelende notitie

DoeMee-onderzoek

Toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid

februari 2021 - overkoepelende notitie

Necker van Naem

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker
E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LLM
I.W. (Irene) van den Bosch MSc
L.M. (Robert) Klaassen MSc
Mr. G.J. (Hans) Vooren

Necker van Naem

BH BW

DoeMee-onderzoek

Achttien gemeenten: één notitie

In achtttien gemeenten onderzocht Necker van Naem toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid (OOV). Een complex domein met onderwerpen van overlast tot ondermijning. Steeds meer taken komen daarnaast bij de gemeente en gemeentelijke handhavers te liggen, ook zonder de huidige COVID-pandemie. De vraag die centraal stond in het onderzoek was welk toezicht- en handhavingsbeleid de gemeente heeft vastgesteld en of dit beleid vervolgens doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. De antwoorden op deze vraag staan in deze overkoepelende notitie opgetekend, in vergelijkend perspectief.

Deelnemende gemeenten waren:
Assen, Emmen, Den Helder, De Fryske Marren, Veldhoven, Best, Zwolle, Rijssen-Holten, Baarn, Veendam, Wijchen, Tynaarlo, Bernheze, Molenlanden, Apeldoorn, Doetinchem, Bronckhorst en Edam-Volendam. Omdat het onderzoek in Edam-Volendam nog niet is afgerond, zijn de resultaten nog niet meegenomen.



Heeft u vragen over deze notitie of bent u benieuwd naar de resultaten in een specifieke gemeente?

Dan kunt u contact opnemen met projectleider

Emilie Stumphius, emilie@necker.nl | 06 - 3334 8914

Toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid

Een domein in beweging

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op openbare orde en veiligheid. In de afgelopen jaren heeft het Rijk steeds meer bevoegdheden bij (bestuursorganen binnen) de gemeente neergelegd. Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat de politie een andere rol inneemt op het gebied van handhaving op openbare orde en veiligheid. Met de toename aan bevoegdheden komen ook steeds meer verantwoordelijkheden en taken bij gemeentelijke handhavers te liggen. Door de ontwikkeling van de rol van de gemeente als eerste bestuurslaag wijzigt de manier waarop de maatschappij naar de gemeente kijkt. De verwachtingen die mensen van de gemeente hebben nemen toe. Daarnaast is openbare orde en veiligheid een complex domein met uiteenlopende onderwerpen, van overlast en verloedering tot ondermijning en mensenhandel, die direct aan de burger raken. Veel van de taken worden bovendien uitgevoerd in diverse samenwerkingsverbanden, met politie en justitie maar ook met partners in de zorg.

Zicht op een complex domein

Het is begrijpelijk dat het voor een gemeenteraad lastig is om overzicht en grip te houden op dit complexe domein. Dit onderzoek biedt de individuele gemeenten inzicht in de totstandkoming van het OOV-beleid, de inhoud van dit beleid en de uitvoeringspraktijk van het hieraan verbonden toezicht en handhaving en de wijze waarop dit – op systeemniveau – is ingericht in de deelnemende gemeenten.[1] Hierbij is gekeken naar de samenwerkingspartners, het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking heeft en hoe ze die gebruikt. Daarnaast hadden we oog voor de rol van de raad op dit domein: welke initiatieven neemt de raad? En wordt de raad voldoende in positie gebracht om effectief te kunnen (bij)sturen?

OOV in perspectief

In deze overkoepelende notitie nemen wij u mee in de belangrijkste trends, overeenkomsten, verschillen en good practices die uit de onderzoeken naar voren zijn gekomen. Aan de hand daarvan geeft de notitie duiding aan eventuele ontwikkelingen die we in uw gemeente geconstateerd hebben en kunt u vanuit een breder perspectief reflecteren op beleid, uitvoering en de rol van de raad in uw eigen gemeente.

[1] Het onderzoek laat een aantal zaken buiten beschouwing, waaronder de (controle op) Drank- en Horecawet, brandveiligheid en crisisbeheersing. Hoewel het takenpakket van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) ten dele gericht is op OOV, valt een deel van het VTH-takenpakket, waaronder Wabo en milieu, buiten de kaders van dit onderzoek.

Welke thema's houden gemeenten bezig?

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat een aantal OOV-thema's in veel gemeenten steevast terugkomen in de prioriteitenlijsten. Wij zien onder meer de volgende thema's bij meerdere deelnemende gemeenten als prioriteit in het veiligheidsbeleid terugkomen:

- **Ondermijning**
- **Overlast door jongeren**
- **Evenementen**
- **Overlast door honden**
- **Drugscriminaliteit**
- **Kwetsbare personen/ personen met verward gedrag**
- **Zorg en veiligheid**

Een thema dat alle gemeenten sinds maart 2020 bezighoudt, is natuurlijk de coronacrisis en het handhaven van de geldende maatregelen. Dit heeft geen plek in de beleidsstukken, maar in de uitvoering des te meer.

Good practice | Thematische expertgroepen



In de gemeente Apeldoorn staat het integraal veiligheidsplan centraal. Binnen dit veiligheidsplan zijn verschillende veiligheidsthema's vastgesteld. Per veiligheidsthema is door de gemeente een uitvoeringsplan en een zogeheten expertgroep opgezet. De expertgroepen zijn verantwoordelijk voor de tussentijdse monitoring van de uitvoeringsplannen: met welke activiteiten dragen we bij aan het behalen van de doelstellingen, en waar is bijsturing nodig?

Elke expertgroep kent een regisseur: een gemeentelijk medewerker die regie voert op dat specifieke thema. Naast de regisseur nemen verschillende gemeentelijke en externe experts deel aan de expertgroep, denk bijvoorbeeld aan operationeel experts van de politie of gemeentelijk jongerenwerkers. Iedere expertgroep komt twee keer of vaker per jaar bijeen om te controleren en te evalueren op de voortgang van de uitvoeringsplannen, maar ook om onderling informatie en ervaringen uit te wisselen. Op deze manier is een effectieve monitoringsstructuur opgezet waarin tijdig kan worden bijgestuurd wanneer nodig en de verschillende actoren tot hun recht komen.

De praktijk vs. het beleid: een wereld van verschil?

Afstand tussen beleid en praktijk

Op het gebied van toezicht en handhaving lopen beleid en praktijk vaak uiteen. Er is in veel gemeenten sprake van melding- of incident-gestuurd werken, waarbij met name reactief op incidenten gehandeld wordt. Handhavers hebben weinig tijd en (daardoor) weinig mogelijkheden om hun werk te plannen op basis van prioriteiten uit het beleid. Andersom geldt het ook: beleidsmedewerkers staan vaak op afstand van wat in de praktijk als urgent wordt ervaren. Hierdoor ontstaat soms het gevoel dat het lang duurt voordat beleidsmatig op maatschappelijke ontwikkelingen wordt gereageerd.

Veranderlijkheid en keuze

Op het gebied van openbare orde en veiligheid is niet alles te voorzien. In een jaar tijd kan er van alles veranderen: ineens is er meer jongerenoverlast of nemen ondermijnende activiteiten toe. Dit is lastig in beleid te vangen. Dat het werk niet volledig te plannen is, betekent echter niet dat sturing en beleid zinloos is. Het beleid brengt namelijk prioritering aan in het takenpakket die is afgestemd op de korte en lange termijn behoeften in de praktijk en van de politiek. Meldingen hoeven niet altijd prioriteit te hebben boven beleid. De scheiding tussen beleid en praktijk heeft daarom niet altijd te maken met de veranderlijkheid van het domein, maar ook met de keuze om de beschikbare capaciteit met voorrang in te zetten om op de dagelijkse incidenten te reageren. Het spanningsveld om (proactief) op beleidsmatige doelen te sturen en het (moeten) reageren op meldingen en incidenten, wordt in de meeste gemeenten gevoeld.

Potentie Big8-cyclus onvoldoende benut...

Het uiteenlopen van de keuzes in beleid en praktijk wordt ook veroorzaakt doordat de potentie van de Big8-cyclus in het gros van de gemeenten (13/17) onvoldoende wordt benut. De Big8-cyclus is een beleidscyclus die in veel gemeenten wordt gebruikt op het gebied van toezicht en handhaving en die bestaat uit een overkoepelend beleid, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. De cyclus bouwt een wisselwerking in tussen beleidsvorming, terugkoppeling uit de praktijk en bijsturing.

...door brede prioritering

In veel gemeenten is nog een flinke slag te maken op deze wisselwerking. In de meeste gemeenten zijn de beleidskaders volledig en actueel (11/17), maar wordt een inhoudelijke sturing en terugkoppeling niet waargemaakt. Ten eerste zijn de prioriteiten in het beleid vaak te breed of te talrijk om daadwerkelijk richting te geven aan de praktijk. Het is niet ongebruikelijk dat er 10 tot 15 prioriteiten zijn in het beleid die niet uitgewerkt worden, terwijl er weinig capaciteit beschikbaar is. De lijst van prioriteiten vraagt dan eigenlijk nog om een extra prioritering: gegeven het feit dat de gemeente op al deze terreinen wil handhaven, hoe richten we de handhaving dan in?

...en door onvoldoende koppeling

Ten tweede sluiten de verschillende onderdelen van de Big8-cylcus onvoldoende op elkaar aan. Keuzes die zijn gemaakt in de uitvoeringsprogramma's volgen niet één op één uit de doelen uit het overkoepelend beleid, jaarverslagen bevatten geen evaluatie van de gestelde beleidsdoelen en aanbevelingen uit de evaluaties worden niet overgenomen (13/17). Dit belemmert een beleidsgestuurde uitvoering, een goede afstemming en sturing en leidt tot onvoldoende verantwoording. En dat is jammer: zonde van de tijd en moeite die het kost om beleid op te stellen en daarnaast is het lastig voor volksvertegenwoordigers om effectief te sturen op dit domein.

Tip | Benut registratie om vooruit te kijken



Een goed registratiesysteem kan een tool zijn om de werelden van beleid en praktijk dichter bij elkaar te brengen. Ten eerste kan zo'n systeem bijdragen aan het plannen van toezichthoudende activiteiten op grond van (beleids)prioriteiten en het monitoren van de uitvoering van het geplande toezicht. Goed inzicht in de resultaten kan vervolgens helpen om beleid (verder) te vormen of bij te stellen op een manier die een stevige basis heeft in de praktijk. In een aantal gemeenten ontbreekt het nog aan een goed managementinformatiesysteem (7/17). In de meeste gemeenten wordt de handhavingsinzet wel geregistreerd, maar de informatie is meestal onvoldoende of te gefragmenteerd om eenvoudig te kunnen beoordelen hoe vaak en welke overtredingen worden geconstateerd ten opzichte van de uitgevoerde toezichthoudende activiteiten, of er sprake is van herhaling van overtredingen, van samenhang tussen overtredingen en wat het resultaat is van controles en bestuurlijke sancties. Dat informele afdoening door handhavers vaak niet wordt geregistreerd draagt hier niet aan bij.

Good practice | Benutten kennis van boa's



In de gemeente Rijssen-Holten sluiten het VTH-beleid en de praktijk goed op elkaar aan. Het VTH-uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks opgesteld door een boa, in samenwerking met enkele beleidsmedewerkers.

"Het is belangrijk dat uitvoeringsprogramma's en het beleid aansluiten bij de behoefte in de praktijk. En die behoefte is het beste op te halen bij mensen die daadwerkelijk in deze praktijk werken. Geen gebruik van de kennis van de boa's, is verloren kennis", aldus een medewerker uit Rijssen-Holten. De boa maakt ook gebruik van andere bronnen, aangedragen aandachtsgebieden van de teams veiligheid en sociaal domein en de politie.

Op basis van het concept van de boa en de aanwezige capaciteit, brengen portefeuillehouder en leidinggevende een prioritering aan. Door de boa's deelgenoot te maken van de beleidsvorming wordt er niet alleen een brug geslagen tussen papier en praktijk: "er ontstaat wederzijds begrip tussen de uitvoering en de binnenwereld van het gemeentehuis", geeft de medewerker aan.

Capaciteit: van ervaren tekort naar effectieve inzet

Tekort door achtergebleven capaciteit of door veelheid aan prioriteiten

In veel gemeenten wordt de bestaande capaciteit voor toezicht en handhaving op OOV als te weinig ervaren (11/17). Voor dit ervaren tekort kunnen globaal twee verklaringen worden gegeven. In de eerste plaats is het tekort aan capaciteit in gemeenten in de loop der jaren ontstaan, doordat de capaciteit niet proportioneel met de (gevoelde) opgave is meegegroeid. De geleidelijke toename van taken en bevoegdheden van gemeenten op het gebied van OOV en in een aantal gemeenten ook een (schijnbare) toename van het aantal overtredingen en misdrijven op OOV-gebied, gaan in dit geval niet gepaard met een toename van de capaciteit.

Een tweede verklaring hangt samen met een teveel aan prioriteiten en actiepunten. Zo maken gemeenten het zichzelf moeilijk om het beleid op een overzichtelijke en controleerbare wijze uit te voeren. In de praktijk is het niet mogelijk om alle oov-problematiek op te pakken.

Het doorbreken van die benarde positie waar een aantal gemeenten zich in bevindt en het gevoel achter de feiten aan te lopen, is alleen mogelijk wanneer haalbare prioritering plaatsvindt, concrete doelstellingen worden gesteld en de benodigde capaciteit wordt bepaald.



BOA-capaciteit en inwoneraantal in deelnemende gemeenten

Gemeente	Inwoners	FTE
Baarn	24 868	3 ●●●
Veendam	27 384	2 ●●
Best	29 988	3 ●●●
Bernheze	31 240	2 ●●
Tynaarlo	33 887	3 ●●● (+ inhuur)
Bronckhorst	36 055	3 ●●●
Rijssen-Holten	38 177	3,5 ●●●◖ (+ speciale eenheid buitengebied)
Wijchen	41 110	4 ●●●●
Molenlanden	43 909	(alleen inhuur)
Veldhoven	45 466	4 ●●●●
DFM	51 564	3 ●●●
Den Helder	56 297	13 ●●●●●●●●●●●●●
Doetinchem	58 005	7 ●●●●●●●
Assen	68 599	4,5 ●●●●◖
Emmen	107 048	12 ●●●●●●●●●●●●
Zwolle	128 843	2 ●● (+inhuur van **11 FTE**)
Apeldoorn	163 818	7,7 ●●●●●●●◖

In de tabel wordt weergegeven hoe de bestaande capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving verschilt tussen de deelnemende gemeenten. Opvallend is dat de beschikbare capaciteit niet alleen verschilt wanneer het inwoneraantal uiteenloopt, maar dat er ook verschillen bestaan tussen gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners.

Organisatiebreed tekort

Het ervaren capaciteitstekort in gemeenten beperkt zich niet alleen tot het aantal boa's, maar geldt vaak ook voor beleidsmedewerkers en -adviseurs. In sommige gemeenten is het aantal medewerkers relatief laag ten opzichte van wat je op basis van het inwoneraantal zou verwachten. De gevolgen van het capaciteitstekort kunnen soms groot zijn. Op sommige plekken zien de onderzoekers bijvoorbeeld dat bestaand beleid jarenlang niet kan worden geactualiseerd, terwijl dat wel nodig is. Elders hebben beleidsmedewerkers door het capaciteitsgebrek geen tijd en ruimte om alle handhavingszaken juridische opvolging te geven. Hierdoor bestaat onder meer het gevaar dat willekeur ontstaat in de manier waarop zaken worden behandeld. Een kanttekening is dat de benodigde capaciteit ook afhangt van de wijze waarop de politie haar capaciteit inzet.

Tip | Capaciteit slim inzetten



Hoe zorg je nu voor een effectieve inzet van capaciteit, ook als die capaciteit beperkt is? Het stellen van heldere, concrete en meetbare doelen op basis waarvan cijfermatig verantwoording kan worden afgelegd is een belangrijk begin. In een aantal gemeenten wordt capaciteitsinzet in de handhavingsprogramma's verdeeld over de verschillende thema's, afhankelijk van wat er volgens de doelstelling nodig is. Natuurlijk kun je niet alles in het voren plannen, maar je kunt als organisatie/bestuur/raad met elkaar afspreken binnen welke marges kan worden afgeweken van wat je van tevoren plant. Bij afwijkingen kan vervolgens worden aangegeven wat de reden daarvan was. Dat kan input vormen bij het bijstellen van het beleid en de planning van de inzet of eventueel van de beschikbare capaciteit.

Samen handhaven: boa's en agenten

Een goede samenwerking tussen boa en politie is niet altijd vanzelfsprekend. Zo is de scheiding tussen taken soms niet duidelijk. Hierdoor worden in een aantal gemeenten onderlinge verwachtingen niet waargemaakt, kan er werk blijven liggen en wordt er soms zelfs werk dubbel gedaan. Daarnaast staan belemmeringen in informatiedeling een goede samenwerking in de weg. Toch wordt in het merendeel van de deelnemende gemeenten de samenwerking tussen gemeente en politie door zowel de gemeente als de politie wél als zonder meer goed ervaren (12/17). Over het algemeen kennen en erkennen de partijen de meerwaarde en expertise van de ander. Daarnaast zagen we allerlei manieren waarop politie en boa op eigen initiatief de samenwerking versterken, zoals door gezamenlijke briefings, het onderling uitwisselen van contactgegevens of in gemixte koppels van boa en politie rondes maken. Ook werd verschillende malen opgemerkt dat de samenwerking is verbeterd tijdens de coronacrisis.

Tip | Bijdragen aan een optimale samenwerking



Boa en politie verbeteren vaak op eigen initiatief op de werkvloer de samenwerking. Bestuur en organisatie kunnen ook een steentje bijdragen aan een goede samenwerking door de juiste omstandigheden te creëren:

- Creëer bewustwording over de (verschillen in) expertise en bevoegdheden van de boa en de politie, zowel op de werkvloer als op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Dit legt een onmisbare basis om het meeste uit de samenwerking te halen.
- Baken de taken af. Uit ons onderzoek blijkt dat de rolverdeling tussen boa en politie niet altijd duidelijk is. De gemeentelijke organisatie kan een belangrijke rol spelen in het vaststellen van heldere afspraken.
- Draag zorg voor een goede informatie-uitwisseling. Regelmatig staat een gebrek aan goede en structurele informatie-uitwisseling optimale samenwerking in de weg. De gemeente kan een rol spelen in het stroomlijnen van de informatievoorziening, door bijvoorbeeld structurele overleggen tussen relevante handhavingspartners in het leven te roepen.

Good practice | Vaste briefings tussen politie en boa's



In de gemeente Tynaarlo zijn de lijntjes tussen de boa's en de politie kort. Dat is niet altijd zo geweest. Een paar jaar geleden werd er een tekort ervaren in de onderlinge uitwisseling van informatie. Daarom werd besloten om voortaan drie keer per week vaste briefings tussen de boa's en de wijkagenten te organiseren. Tijdens die briefings kan gemakkelijk en effectief informatie worden gedeeld, en op basis daarvan actiepunten opgesteld worden. Op deze manier weten de partners al snel in welke fase de verschillende cases zich bevinden en wie welke actiepunten oppakt. In de loop der tijd is hierdoor een prettige en nauwe samenwerking ontstaan, gekenmerkt door regelmatig informeel contact.

Inzet van het instrumentarium

Sturingsinformatie meestal ontoereikend

In verreweg de meeste gemeenten bleek het lastig om kwantitatieve informatie aan te reiken over de inzet van instrumenten. Er wordt gebruikgemaakt van systemen die niet gekoppeld zijn, registraties worden überhaupt niet bijgehouden of verschillende afdelingen gebruiken verschillende methodieken. Vergelijken is daarmee niet mogelijk gebleken.

Zoeken naar oplossingen waar het kan, optreden waar het moet

In het merendeel van de gemeenten is expliciet oog voor een onderscheid tussen “informeel” preventief optreden en formeel repressief optreden. Het informeel preventief optreden bestaat vaak uit het zoeken naar oplossingen zonder direct op formele wijze repressief op te treden. Vaak wordt aangegeven dat de menselijke maat in het optreden en de eigen cultuur van de gemeente belangrijk zijn. De gemeenten hebben over het algemeen een voorkeur voor preventief optreden, maar treden repressief op waar het moet.
Dit onderscheid in optreden en de voorkeur voor preventie zien we in heel de organisatie terug: zowel op de werkvloer bij boa’s, als bij beleidsmedewerkers als op bestuurlijk niveau.

Vaak geen bewuste keuze over de inzet van instrumenten

Wanneer repressief wordt opgetreden kan in beginsel worden gekozen voor het optreden met herstelsancties als de last onder bestuursdwang of last onder dwangsom of met straffen. Bij herstellend handelen is de interventie gericht op het beëindigen van een overtreding en/of het voorkomen van verdere overtreding(en). Bij punitief of straffend optreden is de interventie gericht op straffen.

Bij veel gemeenten zagen de onderzoekers dat na (of in plaats van) de informele oplossing opmerkelijk vaker straffend wordt opgetreden dan herstellend. Bij het straffend optreden wordt overwegend strafrechtelijk opgetreden door boa’s en politie (het geven van bekeuringen). Zelden is er sprake van een bewuste beleidsmatige (bestuurlijke) keuze over de inzet van het soort instrument. We merken hierbij op dat de gemeente niet de bevoegdheid heeft om te kiezen of al dan niet strafrechtelijk wordt opgetreden. Dit is een keuze die bij justitie (en politie) ligt of onder hun verantwoordelijkheid wordt gemaakt. Als de boa’s strafrechtelijk optreden, valt dat ook buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Een bestuurlijke rapportage als aanleiding om op te treden

Vaak is een bestuurlijke rapportage van de politie aan de gemeente de aanleiding om op te treden. Een goede samenwerking is daarbij dus heel belangrijk. In beginsel wordt op iedere bestuurlijke rapportage gereageerd en wordt besluitvorming teruggekoppeld aan de politie. Wel kregen we signalen dat het soms wat lang duurt voordat de bestuurlijke rapportage door de politie wordt aangeleverd. Anderzijds hoorden we ook vanuit de politie dat het soms wat lang duurt voordat op een bestuurlijke rapportage wordt gereageerd. Dit neemt echter nergens structurele vormen aan.

Daadkrachtig optreden: het sluiten van drugspanden

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om woningen en andere gebouwen of gedeelten te sluiten als daar drugs worden geproduceerd of worden verhandeld. De burgemeester kan hiervoor gebruikmaken van last onder bestuursdwang of last onder dwangsom.[2] Nagenoeg alle burgemeesters hebben een sterke voorkeur voor de last onder bestuursdwang, oftewel de sluiting van “drugspanden”. Aan de keuze van dit instrument ligt vaak een bewuste (bestuurlijke) afweging ten grondslag. Deze wordt vaak expliciet genoemd in het Damoclesbeleid.[3]

De burgemeesters zijn vaak bereid om snel door te pakken en gebouwen te sluiten. Een belangrijk doel van de sluiting is om het pand uit het criminele circuit te halen. Daarnaast heeft sluiting een bijkomend afschrikkend effect richting daders. Veel burgemeesters geven aan dat zij vanuit de gemeenschap positieve reacties krijgen op sluitingen. Bij het sluiten van panden houden de meeste gemeenten uitdrukkelijk rekening met de gevolgen voor bewoners en komen hen tegemoet wanneer er bijzondere of verzachtende omstandigheden zijn.

Burgemeesters maken terughoudend gebruik van ‘noodbevoegdheden’

Vanuit de Gemeentewet kan de gemeenteraad bevoegdheden aan de burgemeester geven. Gedacht kan worden aan het noodbevel en de noodverordening, maar ook aan bevoegdheden waar niet direct sprake hoeft zijn van “noodtoestanden”, zoals cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet) en optreden bij woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet). Vrijwel alle gemeenteraden hebben de burgemeesters deze bevoegdheden gegeven. Over het algemeen lijkt hier overigens geen bewuste politieke keuze aan ten grondslag te liggen.

[2] Bij een last onder bestuursdwang wordt een gebouw feitelijk gesloten. Bij een last onder dwangsom verbeurt de overtreder een dwangsom als een overtreding niet eindigt of zich weer voordoet.

[3] Beleidsregels over het gebruik van de bevoegdheid die artikel 13b Opiumwet biedt.

De burgemeesters geven aan dat zij heel terughoudend zijn met het inzetten van deze bevoegdheden. De algemene tendens is dat deze instrumenten pas als laatste redmiddel worden ingezet.

Jurist Hans Vooren (BHBW) beschrijft welke veranderingen er optreden rondom de rolneming door burgemeesters:

'De wetgever heeft de burgemeester de laatste jaren verschillende nieuwe bevoegdheden en daarmee verantwoordelijkheden gegeven. Dit doet zich met name voor in de rol van de burgemeester als "bewaker van de openbare orde". Burgemeesters zijn zich bewust van deze nieuwe bevoegdheden maar geven over het algemeen aan dat dit hun rol als " burgervader" of " burgermoeder" niet aantast.

Burgemeesters zien zich ook niet als "sheriff". Wel ervaren zij in het algemeen een druk die hiermee vanuit het Rijk op hen gelegd wordt, zonder dat altijd de middelen aanwezig zijn om de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een verantwoordelijke wijze in te vullen. Wel wordt over het algemeen steun en begrip van de gemeenteraad ervaren. Een zo open mogelijke communicatie met de gemeenteraad wordt als belangrijke factor aangegeven. Hoewel het vakgebied Openbare orde en veiligheid vanuit privacy- en opsporingsbelangen beperkingen in de mogelijke communicatie met zich meebrengt wordt dit niet als onoverkomelijk voor een goede communicatie ervaren. Over het algemeen hebben gemeenteraden begrip voor deze beperkingen.'



Informatievoorziening aan de raad: informeren en betrekken

De gemeenteraad heeft diverse instrumenten om te sturen en controleren op toezicht en handhaving op . De raad stelt bijvoorbeeld beleid vast, kan moties indienen en verordeningen zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) vaststellen.

Om als raad goed te kunnen controleren en (bij) te sturen, is een goede informatievoorziening vanuit het college essentieel. Een informatievoorziening die zowel informeert als betrekt. Deze informeert de raad door inzicht te geven in de belangrijkste ontwikkelingen en in de voortgang rondom gestelde doelen. Goede informatievoorziening kan tevens een aanmoedigend effect hebben op de betrokkenheid van de raad, doordat het thema meer gaat leven in de raad.
Welke vormen van informatievoorziening kwamen wij tegen in de deelnemende gemeenten? En welke doelen dienen de verschillende vormen? We nemen u mee in de verschillende vormen van informatievoorziening die wij tegenkwamen.

De Basis

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang
De raad wordt op vaste momenten via jaarverslagen, jaarprogramma's en zijdelings in de begrotingscyclus schriftelijk geïnformeerd over de voortgang en aanpak op het gebied van oov. Op het vlak van VTH worden de kernmomenten in de Big8-cyclus hiervoor benut (13/17 gemeenten voldoen hier alle aan). Op het gebied van veiligheid is er minder structuur; de raad wordt vaker mondeling geïnformeerd. Gemeenten vullen de basis aan met raadsinformatiebrieven.

Informatiebijeenkomsten

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang, betrokkenheid stimuleren

13 gemeenten maken gebruik van informatiebijeenkomsten. In deze bijeenkomsten wordt de raad geïnformeerd over de voortgang op het vlak oov. De bijeenkomsten vinden veelal plaats op vaste momenten; bijvoorbeeld bij het aanbieden van een jaarverslag of nieuw veiligheidsprogramma. Het voordeel ten opzichte van schriftelijke informatie? De raad krijgt meer kennis van het onderwerp en kan direct aanvullende of verduidelijkende vragen stellen.

Themabijeenkomsten

Doel | een (urgent) thema onder de aandacht brengen, betrokkenheid stimuleren

Soms verdient een thema extra aandacht of vraagt het om specifieke acties vanuit de raad. In dit geval maken gemeenten vaak gebruik van themabijeenkomsten.

Bij deze themabijeenkomsten nemen veiligheidspartners, zoals de politie, vaak het woord.

In veel gemeenten zijn thema-bijeenkomsten over ondermijning gehouden (12/17). De bijeen-komsten verschillen in vorm: van traditionele presentatie tot een bezoek aan een gesimuleerd drugslab.

Dag meelopen

Doel | beeld van uitvoering, betrokkenheid stimuleren

In een aantal gemeenten hebben raadsleden de mogelijkheid gekregen om een dag met een boa mee te lopen. (6/17). Het blijkt een mooie manier om de raad een beeld te geven van de uitvoering en om het urgentieniveau bij de raad over eventuele knelpunten te verhogen.

Besloten kring

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang, betrokkenheid stimuleren

Vanwege het gevoelige karakter van informatie over OOV kan informatie soms niet openbaar gemaakt worden. Hierdoor is informatiedeling met de raad soms lastig. Een aantal gemeenten (9/17) lost dit op door de vertrouwelijke informatie in besloten kring te delen. Dit gebeurt veelal tussen de portefeuillehouder en een groep raadsleden (bijvoorbeeld het presidium, de fractievoorzitters of het seniorenconvent). Zo blijft de gevoelige informatie uit de openbaarheid.

Gemeenten die dit instrument gebruiken zijn hierover positief. Wel is het zaak om als raad zorg te dragen dat de hele raad in elk geval op hoofdlijnen op de hoogte is van wat er speelt in het OOV-domein.

Actief op zoek

Doel | missende informatie(voorziening) vergaren

De raad kan actief op zoek naar informatie via schriftelijke vragen of door het college te wijzen op de informatieplicht wanneer de informatie onvoldoende is (17/17).

De mate waarin dit instrument wordt ingezet, verschilt sterk per gemeente. Ook de informatie die de raad zoekt, verschilt. Sommige gemeenteraden vragen vooral naar onderwerpen waar veel publieke aandacht voor is, zoals ondermijning en lachgas. In andere gemeenten heeft de raad veel aandacht voor oov en worden vragen gesteld die betrekking hebben op alledaagse ergernissen in de gemeente.

Goeman Borgesiuslaan 77
3515 ET Utrecht | 030 233 4131
info@necker.nl | www.necker.nl

Necker van Naem