

Onderzoek naar toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid

gemeente Krimpenerwaard
Rekenkamercommissie

Rekenkamercommissie Krimpenerwaard
Mei 2022

Samenstelling Rekenkamercommissie:
Mw. K. Meijer (voorzitter)
Dhr. R. de Bonte (lid)
Dhr. R. Paulussen (lid)
Mw. P. Feelders-Heijndijk (secretaris/onderzoeker)

Contact met de Rekenkamercommissie:
Telefoon: 14 0182 / 06-57096899
E-mail: RKC@krimpenerwaard.nl
Website: www.krimpenerwaard.nl/rekenkamercommissie
Twitter: @rkckrwaard

Inhoud

Voorwoord 4
Bestuurlijke nota 5
Kernboodschap: veel gaat goed 6
Conclusies 6
Aanbevelingen 7
Bestuurlijke reactie 9
Nawoord 11
Nota van Bevindingen 12

Voorwoord

Dit rapport geeft de resultaten weer van een onderzoek naar toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid. Dit onderzoek biedt de raad inzicht in de uitvoeringspraktijk daarvan. Daarnaast is er specifieke aandacht voor hoe de raad stuurt op dit onderwerp.

Dit onderzoek is door het bureau Necker van Naem uitgevoerd in meerdere gemeenten. Gezien de druk op het ambtelijk apparaat door Covid-19 is dit onderzoek, in overleg met de ambtelijke organisatie, een paar maanden later gestart dan oorspronkelijk de bedoeling was. De resultaten van Krimpenerwaard zijn dan ook niet meegenomen in de overkoepelende rapportage van deelnemende gemeenten die Necker van Naem uitbracht. Wel zijn de resultaten van Krimpenerwaard vergeleken met de andere deelnemende gemeenten.

De RKC dankt de ambtelijke organisatie voor de medewerking aan dit onderzoek.

Karin Meijer
Voorzitter RKC Krimpenerwaard

Bestuurlijke nota

Kernboodschap: veel gaat goed

Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid (OOV) in Krimpenerwaard verloopt goed. Er is een compleet beleidskader dat richting geeft aan de praktijk en met prioriteiten aangeeft waar de gemeente in wil investeren. Met een complete beleidscyclus met uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen is de basis voor monitoring en evaluatie van het gevoerde beleid op orde. De gemeente is met name actief in de aanpak van ondermijning, cybercriminaliteit en jeugdproblematiek. Hierbij wordt intensief en effectief samengewerkt met de politie, het openbaar ministerie en omliggende gemeenten.

De formatie voor (toezicht en handhaving op) OOV is sinds de fusie van de voorgaande gemeenten in 2015 enkele malen uitgebreid. Er is sprake van korte lijnen tussen bestuur en organisatie, wat de onderlinge samenwerking ten goede komt. De boa's beschikken over voldoende middelen voor toezicht en handhaving, zoals een bodycam en een digitale app voor registratie van overtredingen. De boa's stemmen geregeld af met een beleidsmedewerker die als coördinator optreedt. Tussen de gemeente en de politie vindt goede samenwerking plaats: op bestuurlijk niveau wordt regelmatig overlegd, en de boa's kunnen op straat via de portofoons gemakkelijk contact leggen met de wijkagenten.

De coronacrisis heeft net als in andere gemeenten een grote impact gehad op toezicht en handhaving in Krimpenerwaard. Medewerkers OOV, en met name de boa's, staan onder extra (werk)druk door de ontwikkelingen omtrent de crisis en de met regelmaat veranderende maatregelen. Hierdoor kunnen in mindere mate de reguliere activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving worden opgepakt. Lopende het onderzoek is begonnen met het stapsgewijs weer oppakken van de reguliere inzet.

De gemeenteraad van Krimpenerwaard wordt door college en organisatie actief betrokken bij de resultaten van het gevoerde beleid tijdens jaarlijkse veiligheidsavonden. Middels een veiligheidsavond is de raad ook in staat gesteld om inbreng te leveren voor het huidige beleidskader. Hoewel de raad relatief op afstand staat van de uitvoering van taken op OOV-gebied, trekt de raad op dit onderwerp het initiatief vaak naar zich toe. Door middel van de inzet van moties en amendementen heeft de gemeenteraad op verschillende momenten weten bij te sturen of onderwerpen bij het college weten te agenderen. Het toevoegen van het lachgasverbod in de APV is hiervan een sprekend voorbeeld. Hiermee geeft de gemeenteraad effectief invulling aan zijn kaderstellende rol.

In grote lijnen heeft de RKC dus een positief beeld aangetroffen. Van een organisatie met een complete beleidscyclus, voldoende formatie, goede samenwerking, verbeteringsgerichtheid en niet te vergeten: een betrokken raad. Dat neemt niet weg dat uit het onderzoek een aantal verbeterpunten naar voren is gekomen. Conclusies en aanbevelingen zijn daar op gericht.

Conclusies

1. De domeinen Veiligheid en Toezicht en Handhaving zijn grotendeels van elkaar gescheiden

Hoewel het bestaand beleid compleet is, zijn de domeinen Veiligheid en Toezicht en Handhaving op papier grotendeels van elkaar gescheiden. De maatregelen en inspanningen zoals in het veiligheidsbeleid zijn geformuleerd komen niet één op één overeen met de (indeling van) maatregelen en inspanningen in het toezicht- en handhavingsbeleid. Krimpenerwaard staat hierin niet alleen; in de meeste aan het overkoepelende onderzoek deelnemende gemeenten zien we dat Veiligheid en Toezicht en Handhaving elk een apart beleidskader kennen. Wanneer er geen duidelijke koppeling tussen beide beleidskaders bestaat, staat dit een effectieve aanpak van toezicht en handhaving op OOV in de weg, doordat uit wordt gegaan van verschillende prioriteringen en acties.

2. Doelstellingen en prioriteiten zijn onvoldoende concreet, tijdsgebonden en meetbaar

De doelstellingen en prioriteiten in het beleidskader zijn onvoldoende concreet, tijdsgebonden en daarmee meetbaar geformuleerd en komen in onvoldoende mate terug in de jaarlijkse rapportage van de boa-inzet. Het feit dat de prioriteiten in het beleid niet in concrete en meetbare maatregelen zijn uitgewerkt zoals dat in veel andere gemeenten gebeurt hoeft op zich geen probleem te zijn, mits er in de praktijk wel conform de prioritering wordt gewerkt. Doordat de prioriteiten echter niet zijn uitgewerkt, bijvoorbeeld in jaarlijkse veiligheidsprogramma's zoals in veel andere gemeentes wel

gebeurt, mist Krimpenerwaard mogelijkheden om monitoring en evaluatie van het gevoerde beleid te kunnen uitvoeren.

3. De inzet van de boa's is nog te veel meldingsgericht

De inzet van de boa's in Krimpenerwaard is nog te veel meldingsgericht. Deze constatering wordt ook gedeeld door gemeentelijk betrokkenen. Al langer is toezicht en handhaving op OOV in Krimpenerwaard vooral geijkt op de meldingen die binnenkomen, net zoals in andere gemeenten. Waar begin 2020 de geleidelijke overstap naar meer programmatisch werken zou worden gestart, heeft de coronacrisis dit belet. Hierdoor is pas lopende het onderzoek begonnen met meer projectmatig werken. In hoeverre de overgang van veelal meldingsgericht naar meer projectmatig werken zich daadwerkelijk kan doorzetten is afhankelijk van de precieze aanpak en keuzes die de gemeente maakt met het oog op de coronacrisis.

4. Afstemming over de inzet van het instrumentarium kan worden verbeterd

De interne samenwerking binnen de gemeente als de samenwerking met de politie op OOV-gebied wordt binnen Krimpenerwaard als positief ervaren. Tegelijkertijd zijn er twee knelpunten aan te wijzen in de huidige praktijk: de rolverdeling tussen de boa's en de juridisch medewerkers en het gebrek aan structurele afstemming tussen boa's en agenten. Het komt voor dat boa's bij constatering van een overtreding een last aankondigen, maar dat juridisch medewerkers vervolgens daarop terugkomen en het bij een waarschuwing laten. De samenwerking tussen boa's en politie bevat ook kwetsbaarheden. De boa's hebben veelal contact met één wijkagent die vaak aanwezig is op het gemeentehuis, terwijl er met de overige wijkagenten minder contact is. Tussen politie en boa's lijkt volgens gesprekspartners niet helemaal bekend welke bevoegdheden er over en weer precies zijn. In andere gemeenten in dit onderzoek is terug te zien dat onduidelijkheid over wie welke bevoegdheid heeft kan leiden tot minder effectieve handhaving, dus dit is een belangrijke kwetsbaarheid.

5. Krimpenerwaard kent een uitgebreid instrumentarium en focust op preventie

De gemeente Krimpenerwaard kent een uitgebreid handhavingsinstrumentarium op het gebied van OOV. In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zijn verschillende bepalingen vastgelegd die de burgemeester ''extra'' bevoegdheden geven, bijvoorbeeld ten aanzien van gebiedsontzeggingen en woonoverlast. Verder kent Krimpenerwaard een groot aantal beleidsregels op OOV-gebied. Er zijn dus veel mogelijkheden voor de inzet van repressieve middelen bij toezicht en handhaving. In de praktijk kiest Krimpenerwaard echter veelal voor een preventieve handhavingsaanpak. In lijn met het beleidskader wordt veelal gekozen voor het geven van een waarschuwing of het aangaan van een gesprek met de overtreder voordat daadwerkelijk wordt overgegaan tot het opleggen van een (preventieve) last of boete. Het brede instrumentarium vormt daarbij een middel om op terug te vallen als repressief handelen echt nodig is.

Aanbevelingen

1. College en raad: Trek de OOV-prioriteiten in het veiligheids- en toezicht- en handhavingsbeleid gelijk

In 2022 loopt het huidige veiligheidsbeleid af, en in 2023 loopt het toezicht- en handhavingsbeleid af. Maak gebruik van dit momentum door de doorlooptijd van de twee beleidskaders en de prioriteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid gelijk te trekken. Laat de raad daarbij bepalen welke prioriteiten in het nieuwe beleid centraal moeten staan en hoe de informatievoorziening aan de raad over de voortgang plaats moet vinden. Stel daarbij de vraag: welke informatie is nodig en met welke diepgang om de kaderstellende en controlerende rol in te kunnen vullen? Maak hier afspraken over met het college en leg deze vast in het nieuwe beleid, zodat er een kader is om op terug te grijpen.

2. College en raad: Formuleer meetbare doelstellingen met eenduidige indicatoren voor effectieve monitoring, sturing en inzet

Om een effectievere monitoringsstructuur te kunnen bereiken, is een verbeterslag in de doelstellingen nodig. Stel bij het jaarlijkse actualiseren van uitvoeringsprogramma's steeds heldere en meetbare doelstellingen vast met eenduidige indicatoren. Daarmee kunnen gerichter keuzes worden gemaakt

en worden bereikte resultaten eenvoudiger te monitoren. Maak daarnaast in beleid en uitvoeringsprogramma's een expliciete koppeling tussen de prioriteiten in het beleid en de specifieke capaciteit die daarvoor nodig is. Op die manier kan de bestaande capaciteit zo gericht mogelijk worden ingezet. Bovendien kan in jaarverslagen helderder worden gerapporteerd over het al dan niet behalen van voorgenomen doelstellingen. De raad krijgt daarmee een concreter handvat om te kunnen controleren en waar nodig bij te sturen.

3. College: Maak werk van de programmatische inzet van de boa's

Al sinds voor de coronacrisis bestaat er in de gemeente Krimpenerwaard het voornemen om meer programmatisch te werken. Maak hier in de praktijk ook werk van, door in het nieuwe beleid de prioriteiten te voorzien van concrete programmatische maatregelen. Hierbij kan geleerd worden van de praktijk in de gemeente Apeldoorn. Daar wordt per prioriteit een uitvoeringsplan gemaakt en een zogeheten expertgroep opgezet. De expertgroepen, bestaande uit gemeentelijke en externe experts vanuit verschillende domeinen, zijn verantwoordelijk voor de tussentijdse monitoring van de uitvoeringsplannen. Hierbij wordt geëvalueerd welke activiteiten bijdragen aan het behalen van de doelstellingen en waar bijsturing nodig is. In Krimpenerwaard wordt op het gebied van ondermijning en jongerenproblematiek al volgens een vergelijkbare werkwijze gewerkt. Dit zou ook op andere prioriteiten kunnen worden toegepast.

4. College: Versterk de samenwerking tussen boa's en wijkagenten

De samenwerking tussen de boa's en de wijkagenten in Krimpenerwaard vond aanvankelijk mede plaats aan de hand van convenanten met duidelijke werkafspraken, die inmiddels in de praktijk niet meer worden nageleefd. Stimuleer de samenwerking tussen de boa's en agenten door nieuwe werkafspraken te maken. Organiseer daarnaast net zoals bijvoorbeeld de gemeenten Tynaarlo en Doetinchem maandelijkse boa-briefings tussen boa's en agenten. Hierbij kan gemakkelijk en effectief informatie worden gedeeld, en kan duidelijk worden afgestemd welke actiepunten door de boa's of de agenten worden opgepakt. Nu sinds het begin van de coronacrisis weer langzamerhand wordt begonnen met het oppakken van reguliere handhavingstaken, is het momentum hiervoor ook aanwezig.

5. College: Verbeter de afstemming tussen boa's en juridisch medewerkers

Er vindt op dit moment geen structurele afstemming plaats tussen boa's en juridisch medewerkers over de inzet van het instrumentarium. Overweeg om dit tijdens de structurele overleggen tussen de boa-coördinator en het boa-team als vast onderwerp te bespreken. Daarnaast kan de koppeling tussen de uitvoering en de binnenwereld van het gemeentehuis worden verbeterd. Hiervoor kan gekeken worden naar de samenwerking tussen boa's en juridisch medewerkers in Rijssen-Holten. In die gemeente wordt het jaarlijkse uitvoeringsprogramma opgesteld door het boa-team, in samenwerking met beleidsmedewerkers. Daarbij wordt een expliciet beroep gedaan op de praktijkkennis van de boa. Zo wordt een brug geslagen tussen papier en praktijk.

Bestuurlijke reactie

gemeente Krimpenerwaard

Rekenkamercommissie gemeente Krimpenerwaard
t.a.v. Mevrouw K. Meijer
Postbus 51
2820AB Stolwijk
Verzonden per e-mail aan de secretaris: P.Feelders@krimpenerwaard.nl

LOCATIE: Stolwijk	**DOCUMENTNUMMER:** 779202	**BEHANDELD DOOR:** I. Pott
UW BRIEF	**ZAAKNUMMER:** 1931778880	**TELEFOON:** 14 0182
UW KENMERK:	**BIJLAGE(N):**	**E-MAIL:** info@krimpenerwaard.nl
		VERZENDDATUM: 1 februari 2022

ONDERWERP: Onderzoek rekenkamer Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid

Beste mevrouw K. Meijer

Op 14 januari 2022 ontvingen wij van u het rapport Onderzoek naar toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid – rapportageversie voor bestuurlijk wederhoor. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van deze rapportage. Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

In de eerste plaats stellen wij het op prijs dat u onderzoek heeft gedaan naar toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid. Wij zijn blij met de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het onderwerp. Dit heeft er mede voor gezorgd dat veiligheid, in Krimpenerwaard een onderwerp is dat ambtelijk, bestuurlijk en politiek de juiste aandacht krijgt.

De kernboodschap: veel gaat goed, is iets wat wij van harte kunnen onderschrijven. Uw conclusies zijn grotendeels herkenbaar en de aanbevelingen bruikbaar. Dank daarvoor. Voor een aantal conclusies en aanbevelingen geldt dat er inmiddels initiatieven zijn waarvan wij verwachten dat deze bijdragen aan een verdere ontwikkeling op dit gebied.

Hieronder zullen wij in gaan op de aanbevelingen uit uw rapport:

1. *Trek de OOV-prioriteiten in het veiligheids- en toezichts- en handhavingsbeleid gelijk*
Wij onderschrijven het belang om de diverse beleids- en uitvoeringsplannen beter op elkaar af te stemmen. Het toezichts- en handhavingsbeleid gaat echter verder dan het terrein van openbare orde en veiligheid en past niet geheel in de nota Integraal Veiligheidsbeleid. Wel willen wij onderzoeken of het Uitvoeringsplan boa's en de Nota Integraal Veiligheidsbeleid beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

2. *Formuleer meetbare doelstellingen met eenduidige indicatoren voor effectieve monitoring, sturing en inzet*
In 2022 zal de gemeenteraad zich opnieuw uitspreken over de prioriteiten van het Integraal Veiligheidsbeleid voor de komende vier jaar. Omdat veiligheid niet goed in cijfers is uit te drukken, is bewust gekozen om in het Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022 per thema één prioriteit/focus te formuleren, die aangeeft op welke wijze gewerkt zal worden aan onderwerpen binnen dat thema. Uw rapport geeft echter aanleiding om dit bij de totstandkoming van het Integraal Veiligheidsbeleid voor de komende vier jaar nogmaals aan de orde te stellen.

3. *Maak werk van de programmatische inzet van de boa's*
Deze aanbeveling onderschrijven wij van harte. Zoals u zelf ook in uw rapport aangeeft heeft de naleving van de Coronamaatregelen een grote impact op de inzet en werkzaamheden van de boa's. In 2022 zal echter een verdere doorstart gemaakt worden met het projectmatig werken.

4. *Versterk de samenwerking tussen boa's en wijkagenten*
Wij zijn met u van mening dat de samenwerking tussen boa's en wijkagenten verder verbeterd kan worden. Het elkaar niet regelmatig live kunnen zien en spreken heeft hier zeker invloed op. Er zijn inmiddels initiatieven genomen om de samenwerking tussen boa's en wijkagenten te intensiveren.

5. *Verbeter de afstemming tussen boa's en juridisch medewerkers*
De wijze waarop het bestuurlijk instrumentarium wordt ingezet is vastgelegd in beleidsnotities. Uw advies om dit in de structurele overleggen tussen boa-coördinator en het boa-team als vast onderwerp te bespreken zullen wij ter harte nemen.

Heeft u naar aanleiding van deze brief vragen en/of wilt u meer informatie dan kunt u hiervoor terecht bij Rik Ros, teammanager openbare orde en veiligheid.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard,

de secretaris,	de burgemeester,
J. Hennip	P.L. Paans

Nawoord

De RKC bedankt het college voor de bestuurlijke reactie op het rapport. Het college geeft aan de conclusies grotendeels te herkennen en de aanbevelingen bruikbaar te vinden. Dat is goed om te horen.

In de reactie op de specifieke aanbevelingen is te zien dat er concrete initiatieven worden gestart om de aanbevelingen te realiseren, waaronder afstemming tussen diverse gelederen en het meetbaar maken van doelen.

Mede gelet op de (eventuele) herziening van de prioriteiten van het Integraal Veiligheidsbeleid door de raad in 2022 zal de RKC op een later moment nagaan op welke wijze de aanbevelingen geïmplementeerd zijn.

Nota van Bevindingen

Rapportage DoeMee

Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid

Necker van Naem

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Krimpenerwaard

RKC@krimpenerwaard.nl

Onderzoekers

Emilie Stumphius

emilie@necker.nl

Robert Klaassen

robert@necker.nl

Hans Vooren

hans@bhbw.nl

Dit rapport is opgemaakt conform de digitale toegankelijkheidseisen.

Inhoud

Inleiding **4**

1. Context van toezicht en handhaving **8**

1.1. Achtergrond: toezicht en handhaving op het gebied van OOV *8*

1.2. Plaatselijke context van toezicht en handhaving op OOV *10*

2. Beleid en uitvoeringsprogramma's **15**

2.1. Veiligheidsbeleid *16*

2.2. Toezicht- en handhavingsbeleid *19*

2.3. Uitvoeringsprogramma's *21*

3. Organisatie en uitvoeringspraktijk **24**

3.1. Organisatie van toezicht en handhaving op OOV *24*

3.2. Samenwerking met externe partners *29*

3.3. Inzet van het instrumentarium op specifieke onderwerpen *31*

4. Sturing door de raad **35**

4.1. Informatievoorziening aan de raad *35*

4.2. Inzet van het instrumentarium door de raad *36*

Bijlage 1. Bronnen **41**

Gesprekspartners *41*

Schriftelijke bronnen *41*

Bijlage 2. Lijst met afkortingen **43**

Bijlage 3. Overkoepelende rapportage DoeMee-onderzoek toezicht en handhaving op OOV **44**

Inleiding

De rekenkamercommissie van Krimpenerwaard heeft deelgenomen aan een DoeMee-onderzoek naar toezicht en handhaving op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). Dit DoeMee-onderzoek is in 2019 door Necker van Naem gelanceerd. Bij een DoeMee-onderzoek tekenen verschillende rekenkamercommissies in op één onderzoeksaanpak, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode 2019-2021. Voor elke deelnemende gemeente is een gemeente-specifieke rapportage opgeleverd. Deelnemende gemeenten waren Assen, Emmen, Rijssen-Holten, Best, Veldhoven, Den Helder, De Fryske Marren, Molenlanden, Apeldoorn, Veendam, Tynaarlo, Wijchen, Baarn, Bernheze, Edam-Volendam, Zwolle, Bronckhorst en Doetinchem.

Bij afronding van het onderzoek is een overkoepelende rapportage opgeleverd, waarin relevante trends, overeenkomsten, verschillen en best practices uit de verschillende gemeenten zijn opgenomen[1] (zie bijlage 3). De Rekenkamercommissie Krimpenerwaard heeft ingeschreven op het onderzoek na oplevering hiervan en dus zijn de bevindingen uit deze gemeente niet opgenomen in de overkoepelende rapportage. Wel worden in deze rapportage relevante lessen voor Krimpenerwaard uit de overkoepelende rapportage benoemd.

Het onderzoek is uitgevoerd ten tijde van de covid-19-pandemie (vanaf hier: de coronacrisis). Gedurende de crisis werd duidelijk dat deze veel impact had en heeft op toezicht en handhaving door de gemeente, met name vanwege de vele extra taken die middels de noodverordeningen op de gemeente afkwamen. Na een eerste start van de onderzoekswerkzaamheden in januari 2021 heeft de rekenkamercommissie daarom besloten het onderzoek met enkele maanden uit te stellen. Het onderzoek werd hervat in de zomer van 2021. In deze rapportage wordt op verschillende plekken verwezen naar de impact die de coronacrisis had en heeft op toezicht en handhaving.

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.

[1] De overkoepelende rapportage is hier te vinden: Necker van Naem (2021). DoeMee-onderzoek toezicht en handhaving op OOV: https://www.necker.nl/producten/doemee-onderzoek-toezicht-en-handhaving-op-de-openbare-orde-en-veiligheid/.

In dit onderzoek beoordelen we het beleid voor toezicht en handhaving op OOV en instrumentarium. Hierbij laten wij toezicht en handhaving op grond van de Alcoholwet buiten beschouwing. 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?

Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een studie van de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie van de gemeente Krimpenerwaard. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met drie medewerkers OOV (groepsgesprek), twee buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en een wijkagent (groepsgesprek) en de burgemeester van

Krimpenerwaard. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode januari – oktober 2021.

Wederhoorprocedure

Op 26 november 2021 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Vervolgens heeft het bestuur vanaf 11 januari 2022 de kans gehad om een reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen.

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 drie hoofdstukken:

- In hoofdstuk 1 wordt de context van toezicht en handhaving nader toegelicht;
- In hoofdstuk 2 wordt inzicht geboden in het beleid en de uitvoeringsprogramma's;
- In hoofdstuk 3 komen de organisatie en de uitvoeringspraktijk van het thema aan bod;
- Hoofdstuk 4 beschrijft de sturing door de raad.

Tot slot treft u in de bijlagen een overzicht aan van de geraadpleegde bronnen en een afkortingenlijst voor dit onderzoek en de overkoepelende rapportage van het DoeMee-onderzoek.

1. Context van toezicht en handhaving

1.1. 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 raad 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. In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 hebben wij veel politieke partijen zien worstelen met de dilemma's en vragen die het waarborgen van de openbare orde en veiligheid met zich meebrengen.

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.

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 (in het bijzonder artikel 13b, 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 toenemende 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 2004 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

[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.

nemen: minder uitvoerend, meer signalerend en adviserend daar waar anderen verantwoordelijk zijn.'[3] Uit recent onderzoek van Salet, Universitair docent Criminologie bij de vakgroep 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]

1.2. Plaatselijke context van toezicht en handhaving op OOV

Krimpenerwaard scoort relatief goed op landelijke veiligheidsindices

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 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Veiligheidsmonitor.

Op OOV-gebied scoort de gemeente Krimpenerwaard op een aantal punten relatief positief ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Het aantal misdrijven en de mate van overlast (gemeten aan de hand van het aantal politieregistraties) zijn lager dan het landelijk gemiddelde. Ook scoort Krimpenerwaard gemiddeld goed op de dimensie 'veiligheid' van de zogeheten 'leefbaarometer'. De score ligt ruim boven de gemiddelde score van alle gemeenten.



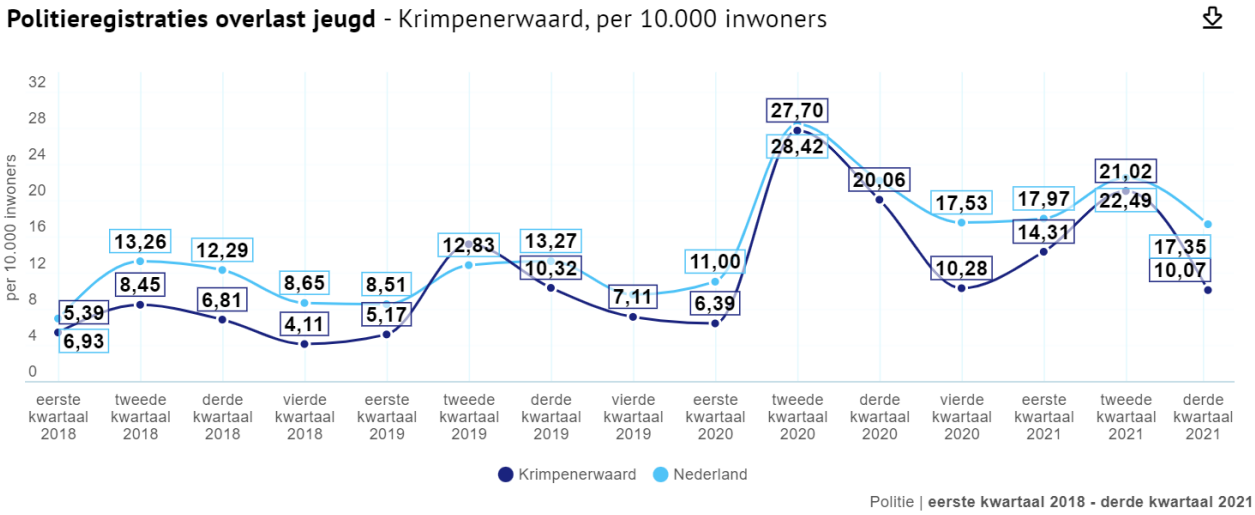
Figuur 1: Totaal aantal misdrijven per 10.000 inwoners, gemeente Krimpenerwaard vergeleken met Nederland, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

[3] Tweede Kamer (2004). Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004.
[4] Salet, R. (2019). Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit, Tijdschrift voor Veiligheid 2019-1.



Figuur 2: Politieregistraties overlast, gemeente Krimpenerwaard vergeleken met Nederland, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

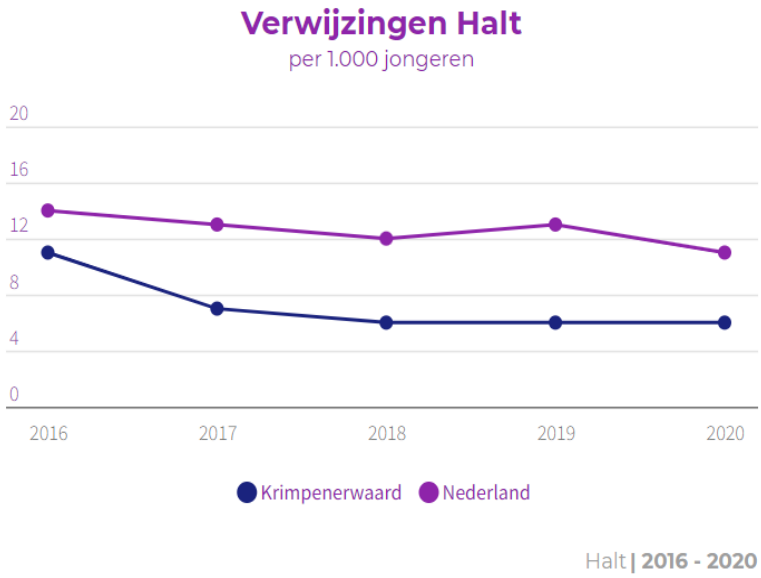
Wat opvalt is dat het aantal politie- en boa-registraties van jeugdoverlast[5] in het tweede kwartaal van 2020 toeneemt. Dit is echter in overeenstemming met de landelijke trend en heeft onder meer te maken met de coronacrisis.



Figuur 3: Politieregistraties jeugdoverlast, gemeente Krimpenerwaard vergeleken met Nederland, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

[5] Gemeente Krimpenerwaard (2020). Jaarevaluatie boa's, p. 9.

Het aantal doorverwijzingen van jongeren naar bureau Halt is in vergelijking met landelijke cijfers echter laag.

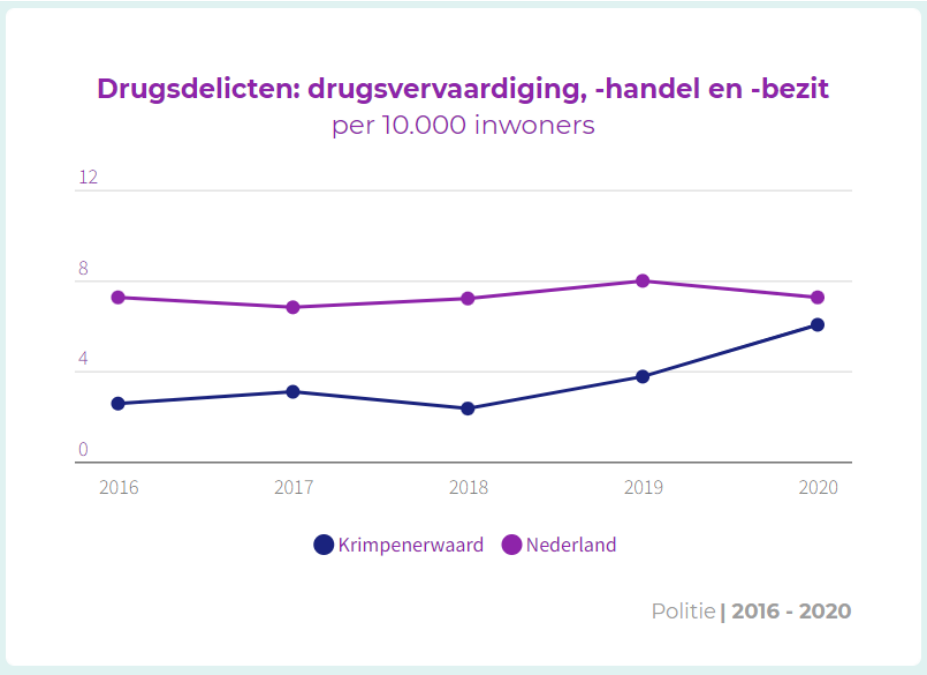


Figuur 4: Verwijzingen naar bureau Halt, gemeente Krimpenerwaard, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Op het gebied van ondermijning valt op dat Krimpenerwaard veel betere cijfers scoort dan het landelijk gemiddelde. Zo is er in Krimpenerwaard minder sprake van verboden wapenbezit en -handel en aan drugs gerelateerde delicten (vervaardiging, bezit en handel). Wel is een toename te zien in het aantal aan drugs gerelateerde delicten sinds 2018.



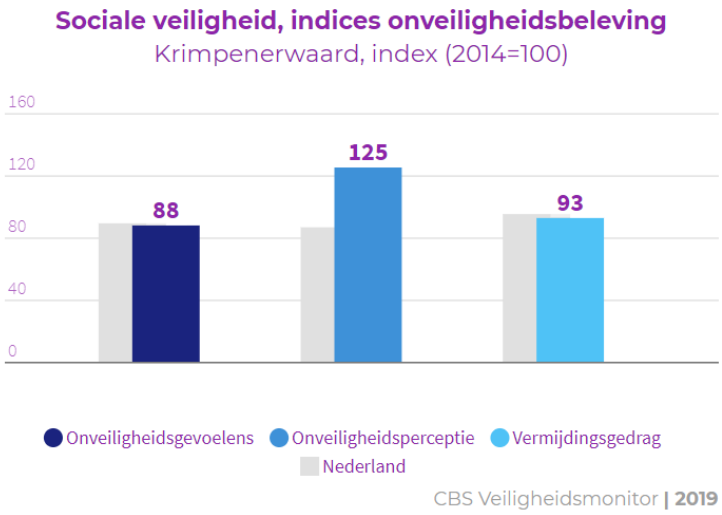
Figuur 5: Verboden wapenbezit en handel, gemeente Krimpenerwaard, bron: www.waarstaatjegemeente.nl



Figuur 6: Aantal aan drugs gerelateerde delicten, gemeente Krimpenerwaard, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

De Veiligheidsmonitor van het CBS heeft in 2019 nieuwe cijfermatige informatie gepubliceerd over de veiligheidsbeleving van burgers. Voor de onveiligheidsbeleving van burgers zijn drie indices gebruikt: onveiligheidsgevoelens, onveiligheidsperceptie en vermijdingsgedrag.[6] Op twee van de drie indices scoort Krimpenerwaard vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. In de periode 2014-2019 is de mate van onveiligheidsgevoelens (hoeveel onveiligheid er volgens inwoners in hun buurt is) in Krimpenerwaard met 12 procent afgenomen. In dezelfde periode is de onveiligheidsperceptie (hoe inwoners de veiligheid in de eigen buurt ervaren) echter met 25 procent toegenomen. Het vermijdingsgedrag nam af met 7 procent. Met andere woorden: inwoners van de gemeente Krimpenerwaard lijken minder vaak hun gedrag aan te passen op basis van hun veiligheidsperceptie. Dit is in lijn met de trend dat inwoners zich in de periode 2014-2019 relatief veiliger zijn gaan voelen.

[6] 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).



Figuur 7: Veiligheidsindices gemeente Krimpenerwaard, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Belangrijke thema's in Krimpenerwaard zijn onder meer ondermijning en jongerenproblematiek

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat er een sterke mate van sociale controle bestaat binnen de elf kernen in de gemeente. De geïnterviewden gaven aan dat zij het idee hebben dat deze bijdraagt aan een positief veiligheidsgevoel onder inwoners. Net zoals in veel andere plattelandsgemeenten, zijn belangrijke OOV-thema's in Krimpenerwaard jongerenproblematiek, vaak gerelateerd aan alcohol- en/of drugsgebruik, en de toename van ondermijnende criminaliteit. Samen met ketenpartners als de politie en het OM probeert de gemeente passende maatregelen te nemen om jongerenproblematiek en ondermijning tegen te gaan.

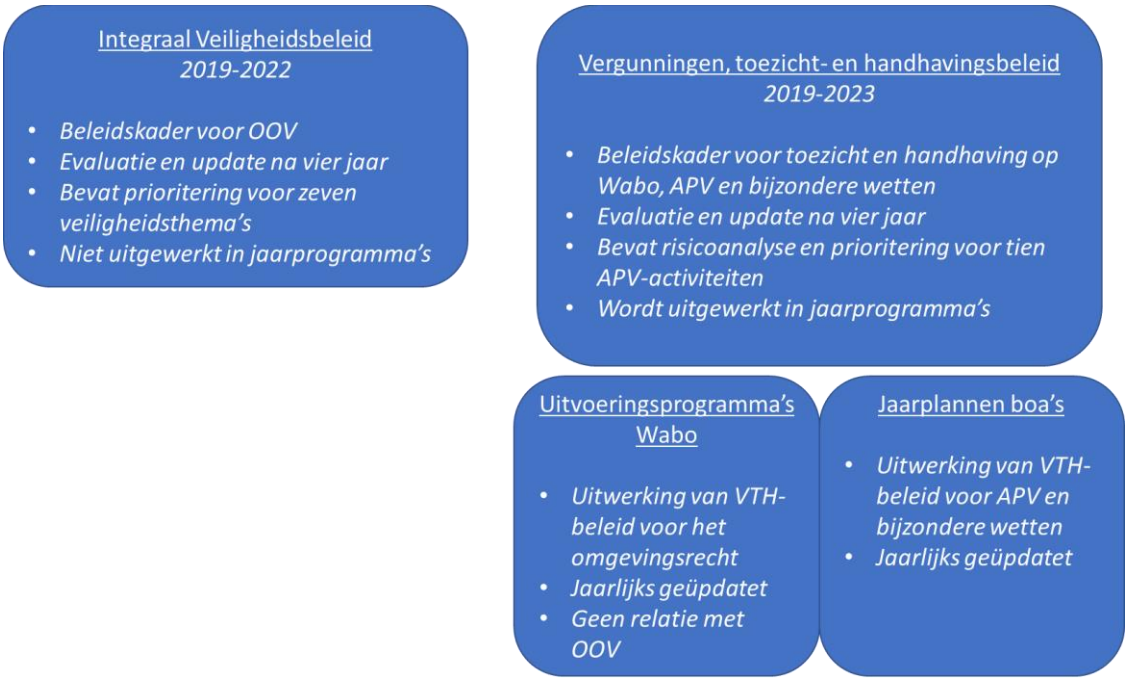
Net zoals in de rest van Nederland heeft de coronacrisis veel impact gehad op de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV in Krimpenerwaard. De crisis heeft onder meer tot gevolg gehad dat de boa's meer de straat op gaan en meer werkdruk ervaren door steeds veranderende regelgeving. Dit maakt dat de reguliere taken op OOV-gebied zoals de aanpak van ondermijnende criminaliteit, overlast en het oppakken van meldingen van inwoners op een minder intensief niveau konden worden opgepakt. Sinds de zomer van 2021 is het mogelijk om meer reguliere taken weer op te pakken.

2. Beleid en uitvoeringsprogramma's

In dit hoofdstuk nemen wij het beleid en de uitvoeringsprogramma's van de gemeente Krimpenerwaard 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)?

De gemeente Krimpenerwaard kent verschillende beleidskaders voor toezicht en handhaving op OOV. Dit zijn een integraal veiligheidsbeleid, specifiek gericht op OOV; en een toezicht- en handhavingsbeleid. Het toezicht- en handhavingsbeleid is anders dan het veiligheidsbeleid niet exclusief gericht op OOV. Het gaat naast de OOV-gerelateerde opmerkingen met name in op het ruimtelijke domein. Het handhavingsbeleid wordt uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsplannen. Het beleidskader in Krimpenerwaard kan als volgt visueel worden weergegeven:



Figuur 8: Beleidskader voor toezicht en handhaving op OOV, gemeente Krimpenerwaard.

2.1. Veiligheidsbeleid

Integraal Veiligheidsbeleid biedt de kaders voor beleid

Het Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) 2019-2022 van de gemeente Krimpenerwaard is het vigerende beleidskader voor OOV. In het IVB wordt op hoofdlijnen uiteengezet wat voor de genoemde gemeente de ambities, doelstellingen en prioriteiten op veiligheidsgebied zijn. De veiligheidsdoelstellingen zoals opgesteld in het IVB zijn gebaseerd op politiecijfers, de Veiligheidsmonitor en gemeentelijke gegevens. Het algehele veiligheidsbeeld geeft aan dat Krimpenerwaard een veilige gemeente is, wat onder meer te zien is in de daling van criminaliteitscijfers.[7] Het beleidsplan wordt steeds na het afronden van de periode waarvoor het geldig is, geëvalueerd. In de interviews is aangegeven dat de evaluatie van het huidige IVB gepland staat voor begin 2022.

De doelstellingen in het huidige IVB zijn mede tot stand gekomen op basis van een veiligheidsavond in mei 2018 met inwoners, ondernemers, veiligheidspartners, raadsleden en andere belangstellenden. Tijdens deze avond is gesproken over het veiligheidsbeeld en werd de

[7] Gemeente Krimpenerwaard (2018). *Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022*, p. 3.

vraag gesteld aan welke thema's de gemeente op OOV-gebied extra aandacht moet besteden in de periode 2019-2022. Hier gaan we verderop nader op in.

Prioriteiten zijn ondergebracht binnen zeven veiligheidsthema's

In het IVB wordt onderscheid gemaakt tussen zeven veiligheidsthema's, namelijk:

- Veilige woon- en leefomgeving;
- Bedrijvigheid en veiligheid;
- Doelgroepen en veiligheid;
- Integriteit en veiligheid;
- Digitale veiligheid;
- Fysieke veiligheid en verkeer;
- Communicatie en burgerparticipatie.

In de gevoerde interviews is aangegeven dat het thema digitale veiligheid en communicatie naar voren is gebracht door participanten tijdens de veiligheidsavond in mei 2018. Voorheen stond dit onderwerp niet in het bijzonder op het netvlies van de gemeente, zo geven geïnterviewden aan. Per veiligheidsthema wordt in het IVB één prioriteit geformuleerd over waar de focus van de gemeente ligt in de periode 2019-2022. Deze worden hieronder weergegeven:

- Veilige woon- en leefomgeving: Burgerparticipatie in de woon- en leefomgeving;
- Bedrijvigheid en veiligheid: Het versterken van de integrale aanpak zowel ten aanzien van in- als externe partners;
- Doelgroepen en veiligheid: Het versterken van de integrale aanpak zowel ten aanzien van in- als externe partners;
- Integriteit en veiligheid: Bestuurlijke handhaving ondermijnende criminaliteit;
- Digitale veiligheid: Voorlichting over cybercrime gericht op de diverse doelgroepen;
- Fysieke veiligheid en verkeer: Verkeersveiligheid;
- Communicatie en burgerparticipatie: Burgers en ondernemers voorlichten over en betrekken bij veiligheidsonderwerpen.[8]

De prioriteiten zijn niet SMART uitgewerkt

De bovengenoemde prioriteiten zijn stuk voor stuk bondig geformuleerd. Ze zijn niet meetbaar, tijdsgebonden en in wisselende mate specifiek uitgewerkt. Desondanks wordt in de praktijk wel invulling gegeven aan een aantal prioriteiten. Zo zijn in relatie tot het thema doelgroepen en veiligheid, onder meer vaste overleggen over jongerenproblematiek met de politie opgericht. Daarnaast heeft de gemeente een (beknopt) plan van aanpak voor de aanpak van cybercriminaliteit opgesteld.[9] In de afgelopen jaren zijn in het kader hiervan verschillende

[8] Gemeente Krimpenerwaard (2018). *Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022*, pp. 4-10.
[9] Gemeente Krimpenerwaard (2018). Plan van aanpak cybercriminaliteit.

voorlichtings- en bewustwordingsbijeenkomsten over cybercriminaliteit georganiseerd voor jongeren, ouderen en ondernemers. Geïnterviewden noemen als sprekend voorbeeld de deelname van scholieren aan de landelijke game Hackshield, waarbij kinderen spelenderwijs worden onderwezen over hoe ze zich online tegen cybercriminaliteit kunnen beschermen.[10] Deze kinderen kunnen dat verder, bijvoorbeeld binnen hun familie, uitdragen. Inmiddels is de gemeente ook aangesloten bij een pilot om Hackshield voor volwassenen toe te passen.

In het IVB wordt ook ingegaan op de toepassing van zogeheten keurmerken van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) in de gemeente. Wanneer een gemeente een dergelijk keurmerk behaalt, ondersteunt het CCV de gemeente met het inrichten van een structurele aanpak van het betreffende onderwerp, zoals structurele overleggen met horecaondernemers en controles. Eén van deze keurmerken is het Keurmerk Veilig Ondernemen.[11] Hierin zijn verschillende activiteiten opgenomen die de gemeente kan organiseren om een veilig ondernemersklimaat na te streven. Hieronder vallen bijvoorbeeld het inrichten van een digitaal opkopersregister (DOR[12]) en maatregelen om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

Veiligheidsbeleid bevat beperkt kader voor monitoring en evaluatie

In het IVB wordt aangegeven dat het voorgaande beleidsplan voor de periode 2016-2018 nog ''zeer uitgebreid en beschrijvend'' was.[13] In de gevoerde interviews is dit nader toegelicht. Aangegeven wordt dat het voorgaande beleidsplan grotendeels volgens de voorbeelden van het CCV is opgezet, maar dat dit niet altijd goed werkbaar was voor de situatie in Krimpenerwaard. Daarom is dit in het huidige beleidsplan aangepast. Daarbij is het huidige beleidsplan volgens geïnterviewden meer bedoeld om de uitgangspositie van de gemeente ten aanzien van OOV te beschrijven.

In het overkoepelende onderzoek is naar voren gekomen dat een uitwerking van prioriteiten in concrete, tijdsgebonden en meetbare actiepunten helpt om tot een meer gerichte en daarmee effectievere aanpak. Sommige gemeenten werken daarom met jaarlijkse uitvoeringsprogramma's waarin deze actiepunten zijn opgenomen. Hierin wordt ook aangegeven op basis van welke parameters de voortgang van de actiepunten wordt gemonitord en hoe de resultaten worden geëvalueerd. Krimpenerwaard mist met dit veiligheidsbeleid een handvat om te kunnen monitoren en evalueren aan de hand van concrete parameters.

[10] Gemeente Krimpenerwaard (2021). *De beste cyber agents van de Krimpenerwaard gehuldigd:* https://www.krimpenerwaard.nl/de-beste-cyber-agents-van-de-krimpenerwaard-gehuldigd.
[11] Gemeente Krimpenerwaard (2018). *Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022*, p. 5.
[12] CCV (geen datering). Digitaal opkopersregister: https://hetccv.nl/onderwerpen/heling/digitaal-opkopers-register-dor/.
[13] Gemeente Krimpenerwaard (2018). *Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022*, p. 3.

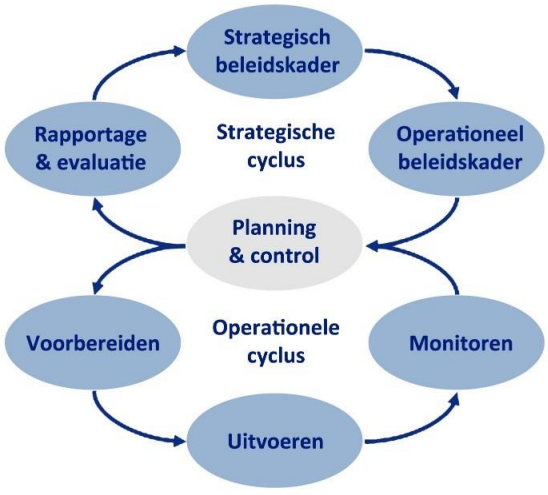
In de periode 2016-2018 werd blijkens de gevoerde interviews wél met jaarlijkse uitvoeringsprogramma's gewerkt. Het ontbreken van een nadere uitwerking van de prioriteiten verklaart voor een belangrijk deel waarom de aanpak op OOV-gebied in Krimpenerwaard met uitzondering van enkele programma's op het gebied van de CCV-keurmerken en bijvoorbeeld jeugdproblematiek, (nog) sterk meldingsgericht is. Hier gaan we in hoofdstuk 3 verder op in.

2.2. Toezicht- en handhavingsbeleid

Krimpenerwaard volgt de Big8-cyclus voor toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid wordt vanuit twee verschillende beleidsvelden georganiseerd: het beleidsveld veiligheid en het beleidsveld toezicht en handhaving. Gemeenten richten dit in de praktijk op verschillende manieren in. In het overkoepelende onderzoek is de volgende trend terug te zien: het veiligheidsbeleid bevat prioriteiten voor OOV, en het toezicht- en handhavingsbeleid bevat prioriteiten voor het volledige ruimtelijke domein. Hierbij ligt de focus meer op het omgevingsrecht (Wabo) dan op OOV. OOV krijgt in veel gemeenten in het toezicht- en handhavingsbeleid daardoor minder aandacht, en vaak is de prioritering anders dan in het veiligheidsbeleid. Sommige gemeenten proberen dit te veranderen door OOV prominent in de beleidsdocumenten op te nemen en de prioritering gelijk te trekken met het veiligheidsbeleid. In het VTH-beleid van Krimpenerwaard wordt wel ingegaan op OOV, maar ligt de focus met name op het omgevingsrecht.

De meeste gemeenten richten de beleidscyclus voor toezicht en handhaving in volgens de zogeheten Big8-cyclus, waarin wordt gewerkt met een centraal beleidskader en jaarlijkse programma's en evaluaties. De gemeente Krimpenerwaard kent een volledige Big8-beleidscyclus. De meeste deelnemende gemeenten aan het overkoepelende onderzoek (13 van de 17) hebben dit niet. In deze gemeenten ontbreken veelal jaarprogramma's en/of evaluaties.



Figuur 9: Schematisch overzicht van de Big8-cyclus.

Toezicht- en handhavingsbeleid 2019-2023 biedt kaders, maar is niet gekoppeld aan het IVB

Vigerend in Krimpenerwaard is het VTH-beleid 2019-2023. Het beleid wordt na de beleidsperiode 2019-2023 geëvalueerd en vernieuwd. In het beleid wordt de nadruk gelegd op een goede balans tussen de verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven om de richtlijnen na te leven en de verantwoordelijkheid van de gemeente om naleving te stimuleren en waar nodig handhavend op te treden.[14] Hoewel dus net als in het veiligheidsbeleid de nadruk wordt gelegd op participatie van inwoners, bestaat er verder geen directe koppeling tussen het VTH-beleid en het veiligheidsbeleid. In het overkoepelende onderzoek zien we terug dat dit in veel gemeenten een belangrijk knelpunt is. Wanneer er geen duidelijke koppeling tussen beide beleidskaders bestaat, kan dit een effectieve aanpak van toezicht en handhaving op OOV in de weg staan, doordat uit wordt gegaan van verschillende prioriteringen en acties.

In het beleidsplan zijn de prioriteiten ten aanzien van VTH opgenomen, waaronder ook voor de APV en bijzondere wetten die vallen onder OOV. De volgende top 10 van prioriteiten voor toezicht op deze juridische kaders is in het VTH-beleid opgenomen:

1. Toezicht en handhaving op de Drank- en Horecawetvergunning van bedrijven;[15]
2. Toezicht en handhaving op overige onderdelen van de APV;
3. Toezicht en handhaving op evenementen met een hoog veiligheidsrisico (C-evenementen);
4. Toezicht en handhaving op de exploitatievergunningen van horecabedrijven;
5. Wijzigingen in de Drank- en Horecawetvergunning;
6. De aanpak van ondermijning;
7. Toezicht en handhaving op afval(dumpingen);
8. Toezicht en handhaving op evenementen met een gemiddeld veiligheidsniveau (B-evenementen);
9. Toezicht en handhaving op vuurwerk en carbidschieten;
10. Toezicht en handhaving op overlast (stank, geluid, ongedierte)[16];

De prioritering is gebaseerd op een risicoanalyse aan de hand van de deelonderwerpen gezondheid, veiligheid, leefomgeving, financieel en bestuur. Per deelonderwerp zijn de

[14] Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan, p. 5.
[15] Vanaf 1 juli 2021 is de Drank- en Horecawet opgevolgd door de Alcoholwet.
[16] Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan, p. 8.

verschillende taakvelden op het gebied van toezicht en handhaving gescoord volgens een beoordelingsmodel. Op basis hiervan wordt ieder taakveld een verschillende prioriteit toegekend (zeer hoog; hoog; gemiddeld; laag; zeer laag). De risicoanalyse en -inschatting zijn volledig en inzichtelijk, en het is duidelijk dat de taakvelden met de hoogste prioriteit terecht zijn gekomen in de bovengenoemde top 10.[17]

Hoewel in het VTH-plan wordt aangegeven dat de prioritering gedurende 2019 in de werkprocessen zal worden geïntegreerd en dat in 2020 het risico-gestuurd werken wordt gestart,[18] wordt in de interviews aangegeven dat de coronacrisis heeft geleid tot uitstel hiervan. Krimpenerwaard mist dus een concrete uitwerking van de beleidsprioriteiten in de werkprocessen. Dit verklaart voor een deel de meldingsgerichte houding die in de praktijk terugkomt. Hier gaan we in hoofdstuk 3 nader op in.

Landelijke sanctiestrategie biedt kader

Krimpenerwaard volgt in haar VTH-beleid grotendeels de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).[19] De LHS is een landelijk instrument wat veel gemeenten (ook) toepassen op OOV. De LHS geeft aan wat de passende interventie is bij een bevinding, waarbij het uitganspunt is dat preventie de voorkeur heeft boven repressie. Zo ontstaat er rechtsgelijkheid. De LHS biedt dus een breed toepasbaar kader voor handhaving.

De lijn van Krimpenerwaard wijkt op enkele elementen af van de LHS. Onder de LHS kunnen bijvoorbeeld specifieke handhavingsstrategieën voor onderwerpen als drugsproblematiek en horeca worden uitgewerkt, maar in Krimpenerwaard is dit niet gebeurd. De redenatie hierachter is dat de frequentie van bepaalde overtredingen dusdanig laag is, dat een specifieke (deel)strategie niet nodig is.

In de interviews wordt aangegeven dat in de praktijk veelal wordt uitgegaan van het principe van herstellend handhaven. Hierbij wordt bij het constateren van een overtreding eerst een waarschuwing uitgevaardigd, bij de tweede constatering een voornemen tot sanctionering en bij de derde constatering een herstelsanctie.[20] Op deze werkwijze gaan we in hoofdstuk 3 nader in.

2.3. Uitvoeringsprogramma's

Uitvoeringsprogramma's werken inzet verder uit

Het VTH-beleidsplan wordt in Krimpenerwaard conform de Big8-cyclus uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Hierin wordt bepaald op basis van de actuele behoefte welke taken

[17] Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan, pp. 15-18.
[18] Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan, p. 9.
[19] Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan, p. 11.
[20] Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan, p. 32.

worden uitgevoerd. De behoefte wordt bepaald door het aantal meldingen per onderwerp of op basis van prioriteringen in andere beleidsplannen. Het veiligheidsbeleid wordt hierbij overigens niet expliciet genoemd.[21] De uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks geëvalueerd, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd, in hoeverre dit heeft bijgedragen aan de voortgang van de VTH-doelstellingen en in hoeverre het beleidsplan eventueel moet worden aangepast, bijvoorbeeld qua prioritering.

Krimpenerwaard werkt met aparte uitvoeringsprogramma's voor de Wabo en de boa's

In de gemeente Krimpenerwaard wordt het VTH-beleid in uitvoeringsprogramma's voor de Wabo nader uitgewerkt. In deze Wabo-uitvoeringsprogramma's wordt niet ingegaan op OOV.[22] De taken op OOV-gebied worden uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsplannen van de boa's. In deze boa-uitvoeringsplannen wordt ingegaan op de resultaten van het voorgaande jaar en wordt dit beknopt geëvalueerd. Daarnaast worden speerpunten weergegeven voor de boa-inzet in het komende jaar. Deze uitvoeringsplannen zijn meer functiegericht (de functie boa) dan beleidsmatig gericht (het bereiken van beleidsdoelstellingen).

In de periode 2018-2020 zijn er geen uitvoeringsplannen voor de boa's opgesteld. In de interviews is naar voren gekomen dat in deze periode een poging is gedaan om de boa-plannen direct te koppelen aan het VTH-beleidsplan. Het doel was om in de uitvoeringsplannen de inzet van de boa's concreter te koppelen aan de prioritering in het VTH-beleidsplan. Hierbij heeft een extern bureau een begeleidende rol gehad, zo blijkt ook uit de boa-evaluatie van 2019.[23] In gesprekken wordt aangegeven dat het traject om tot een plan te komen, mede door de coronacrisis, meer dan anderhalf jaar duurde en niet het gewenste resultaat had in de vorm van een concreet uitvoeringsplan. In 2021 is daarom opnieuw een boa-uitvoeringsplan volgens de bestaande vorm, zonder directe koppeling aan de VTH-prioritering, opgesteld.

De focus van de boa's ligt op openbare ruimte en relatief minder op OOV

Net als in andere gemeenten ligt de focus van de boa's over het algemeen meer op openbare ruimtevraagstukken dan op openbare orde en veiligheid. In het uitvoeringsplan voor 2016-2017 wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er wordt ingezet op een projectmatige aanpak van overlast door hondenpoep en afval en projectmatig controleren van de parkeerschijfzones.[24] De boa's handelen net als in andere gemeenten ook klachten op het gebied van verkeersveiligheid, met name parkeerproblematiek, af. De focus is in de tussenliggende periode overigens wel meer verschoven naar OOV. Zo wordt genoemd dat de boa's toezicht houden op het digitaal opkopersregister, zoals in het veiligheidsbeleid benoemd, en dat de boa's regulier overleg voeren met onder meer de politie over jeugdproblematiek.[25] Een concrete, SMART uitwerking

[21] Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan, pp. 13-14.
[22] Gemeente Krimpenerwaard, uitvoeringsprogramma's VTH periode 2016-2021.
[23] Gemeente Krimpenerwaard (2019). Evaluatie boa's 2019, p. 13.
[24] Gemeente Krimpenerwaard (2016). Uitvoeringsplan boa's 2016-2017, p. 5.
[25] Gemeente Krimpenerwaard (2020). Uitvoeringsplan boa's 2021-2022, p. 6.

van de boa-activiteiten op basis van de prioritering van het IVB en/of het VTH-beleidsplan mist echter.

Inzet van de boa's wordt met name op cijfermatige basis geëvalueerd

De inzet van de boa's wordt jaarlijks geëvalueerd aan de hand van cijfermatige registratie van meldingen en andere handhavingsacties via het registratiesysteem BySpy. Krimpenerwaard behoort onder de deelnemende gemeenten aan dit onderzoek bij een minderheid: slechts 7 van de 17 gemeenten beschikken over een goed registratiesysteem. Over deze cijfermatige resultaten wordt samen met een kwalitatieve terugblik op overige activiteiten van de boa's als trainingen, de inzet bij evenementen en overleggen met externe partners gerapporteerd in een jaarevaluatie.[26] De evaluatie is opgebouwd op basis van thematische onderwerpen, zoals jeugdoverlast, verkeersproblematiek, horecacontroles, vuurwerkoverlast en meldingen openbare ruimte. In de evaluatie wordt per kern aangegeven wat de belangrijkste onderwerpen zijn (gebaseerd op het aantal meldingen).

Over de inzet op de coronamaatregelen wordt in 2020 gezegd dat de boa's hebben gecontroleerd op de naleving van de maatregelen bij terrassen, maar er wordt verder niet aangegeven in hoeverre dit al dan niet goed is gegaan en of er bijzonderheden zijn. Ook hier wordt geen koppeling met beleidsdoelen gelegd. In de rapportage wordt net als in de uitvoeringsplannen niet verwezen naar de prioritering in het IVB of het VTH-beleidsplan.

In de evaluaties wordt cijfermatig gerapporteerd over het aantal proces-verbalen dat door de boa's is opgemaakt, en over het aantal meldingen per kern en per onderwerp. Hierbij worden de cijfers ook vergeleken met de cijfers van het voorgaande jaar. De cijfers worden per onderwerp voorzien van een beknopte evaluatie of terugblik, zonder dat altijd wordt aangegeven welke gevolgen dit voor de inzet van het komende jaar heeft of voor eventuele beleidsaanpassingen. Ten aanzien van jeugdoverlast wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het aantal meldingen in 2020 veel hoger is dan in 2019 (157 meldingen ten opzichte van 96 meldingen). Hierbij wordt aangegeven dat het zomerweer en de coronacrisis hier de oorzaak van waren, maar wordt niet vermeld of hier in 2021 nader of op een andere wijze op wordt ingezet. Wel wordt benoemd dat naar aanleiding van burgerpeilingen eind 2019 en begin 2020 over de handhaving door de boa's, de inzet voor de periode 2021-2022 zal worden omgezet in concrete acties op de thema's parkeeroverlast en verkeersveiligheid.

[26] Gemeente Krimpenerwaard, jaarevaluaties boa's periode 2017-2020.

3. Organisatie en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk nemen wij de organisatie en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Krimpenerwaard 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?

3.1. Organisatie van toezicht en handhaving op OOV

Gemeentelijke organisatie en capaciteit

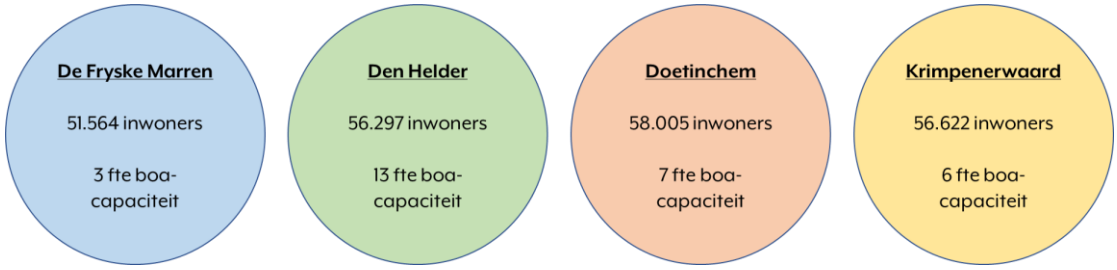
Toezicht en handhaving (op OOV) is binnen de gemeente Krimpenerwaard ondergebracht bij het team OOV, dat valt onder de afdeling Bestuurs- en Managementondersteuning (BMO). Door de ambtelijke organisatie is in het kader van dit onderzoek een overzicht van het aantal fte aangeleverd. Het volledige team OOV kent volgens dit overzicht een totale capaciteit van 14,34 fte.

Het team OOV is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het veiligheidsbeleid, toezicht en handhaving ten aanzien van de APV en OOV-gerelateerde regelgeving en het adviseren van de burgemeester op het gebied van OOV. Daarnaast houdt het team zich bezig met aanvullende taken als crisisbeheersing, evenementenbeleid en activiteiten die voortvloeien uit de CCV-keurmerken. Hieronder wordt de capaciteit per functie weergegeven:

Capaciteit van het team Openbare Orde en Veiligheid	
Functie	Fte
Senioradviseur OOV/coördinator	1
Adviseur openbare orde en veiligheid	2,22
Consulent OOV	2
Juridisch medewerker	1
Senior medewerker vergunningen	0,67
Medewerker vergunningen	1,45
Buitengewoon opsporingsambtenaar	6

Figuur 10: Capaciteit van het team OOV. Bron: gemeente Krimpenerwaard (2021).

De boa-capaciteit van de gemeente Krimpenerwaard is 6 fte. In vergelijking met andere gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners die zijn meegenomen in het overkoepelende onderzoek, is dit een gemiddeld cijfer. De gemeente Den Helder wijkt sterk af van dit gemiddelde cijfer. Dit valt te verklaren uit het feit dat Den Helder een grote stad is met een hoger dan gemiddelde mate van overlast en veiligheidsproblematiek. De gemeenten De Fryske Marren en met name Doetinchem hebben als plattelandsgemeenten te maken met een meer vergelijkbaar overlast- en veiligheidsniveau als Krimpenerwaard, waardoor de cijfers meer vergelijkbaar zijn.



Figuur 11: Boa-capaciteit van deelnemende gemeenten in de categorie 50.000 - 60.000 inwoners vergeleken, bron: Necker van Naem (2021). Overkoepelende notitie DoeMee-onderzoek Toezicht en handhaving op OOV.

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat medewerkers OOV en met name de boa's onder extra (werk)druk staan door de ontwikkelingen omtrent de coronacrisis en de steeds veranderende maatregelen waarop dient te worden gehandhaafd. Met name gedurende het eerste halfjaar van de coronacrisis konden hierdoor in mindere mate de reguliere activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving worden opgepakt. In andere gemeenten die deelnamen aan het overkoepelende onderzoek is dit niet anders. Op het moment van schrijven wordt de reguliere inzet geleidelijk weer opgepakt.

Er zijn korte lijnen binnen de gemeente Krimpenerwaard

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat er binnen de organisatie van Krimpenerwaard sprake is van korte lijnen. Afstemming tussen het OOV-team en de burgemeester vindt onder meer plaats tijdens de wekelijkse portefeuillehoudersoverleggen. Aangegeven wordt dat de burgemeester en de OOV-coördinator daarnaast regelmatig (soms dagelijks) contact hebben om af te stemmen over lopende zaken. Hoewel het OOV-team een aantal informele afstemmomenten en overleggen kent, vinden deze voornamelijk plaats op basis van behoefte en niet volgens een vastgelegde frequentie. De deelnemers aan de gesprekken hechten hier grote waarde aan, omdat er op deze manier ruimte is om met maatwerk in te spelen op de praktijk.

Het boa-team wordt gecoördineerd door de coördinator OOV en administratief ondersteund door een medewerker OOV. Overleggen tussen de coördinator en het boa-team vinden ongeveer eens in de twee weken plaats. Zowel de coördinator als de medewerker OOV die de boa's administratief ondersteunt zijn toegankelijk als klankbord indien moet worden afgestemd over beleidsmatige zaken of over overleg met andere afdelingen.

De boa's van Krimpenerwaard focussen op leefbaarheid en kleine ergernissen

De boa's in Krimpenerwaard zien toe op de handhaving van lokale veiligheid en leefbaarheid en de naleving van de regels hierover. Uit de boa-evaluaties en de gevoerde interviews komt naar voren dat de focus van de boa's met name ligt op handhaving van de leefbaarheid en het aanpakken van ''kleine ergernissen" in de woonomgeving.[27] Blijkens de gevoerde interviews zijn alle boa's bevoegd voor controle op de Alcoholwet. In de praktijk reageren de boa's op meldingen op dit vlak tot middernacht en worden meldingen na middernacht door de politie opgepakt. De boa's hebben in de loop der jaren meer taken gekregen, waaronder controles op het digitaal opkopersregister (DOR). Opkopers zijn door de APV verplicht om een register bij te houden van alle goederen die worden ingekocht en verkocht; de boa's controleren dit periodiek.[28]

[27] Gemeente Krimpenerwaard (2020). Jaarevaluatie boa's, p. 3.
[28] Gemeente Krimpenerwaard (2021). Jaarplan boa's 2021-2022, p. 5.

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat het boa-team in principe zelfsturend is. Binnen het boa-team is een ervaren medewerker aangewezen als 'meewerkend voorman', die het eerste aanspreekpunt voor het boa-team vormt, de inzet van de boa's wekelijks inroostert en veel afstemt met de OOV-coördinator. Hoewel er in het veiligheids- en toezicht- en handhavingsbeleid verschillende kaders worden meegegeven en ook een prioritering is aangebracht, hebben de boa's voor een belangrijk deel een eigen verantwoordelijkheid om hun aandacht en inzet in het werk over de belangrijkste onderwerpen te verdelen. In de praktijk is echter het afhandelen van de meldingen die bij het boa-team binnenkomen vaak leidend. Hier gaan we verderop in deze paragraaf verder op in.

De boa's beschikken over voldoende middelen voor toezicht en handhaving

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat de boa's over voldoende middelen beschikken voor toezicht en handhaving op OOV. De boa's beschikken over een portofoon waarmee gemakkelijk contact kan worden gelegd met de politie en de meldkamer. Daarnaast beschikken zij over transportboeien, bodycams en over een tweetal auto's. Blijkens de boa-evaluaties en de gevoerde interviews heeft de inzet van de bodycams over het algemeen een de-escalerende werking.[29] Voor de inzet van bodycams wordt een protocol gehanteerd, waarin onder meer de verplichting van het vastleggen van de inzet in een logboek is opgenomen.[30] De boa's maken gebruik van de zogeheten BOA Touch Registratie ten bate van het digitaal uitschrijven van bekeuringen en waarschuwingen. Het digitaal uitschrijven van bonnen geeft blijkens de gevoerde interviews tijdwinst en verkleint de kans op fouten.

Op het moment van schrijven is er landelijk discussie over mogelijke uitbreiding van de geweldsmiddelen en bevoegdheden van de boa's. De discussie is toegenomen door een toename van geweldsincidenten in Nederland en is versterkt door de gevolgen van de coronacrisis en de toename van handhavingsinzet naar aanleiding van de crisis. Ook binnen de gemeente Krimpenerwaard is dit onderwerp niet onbesproken. Met name over de inzet van de wapenstok wordt het gesprek gevoerd. In 2021 is een pilot gestart in 10 gemeenten waarbij de boa's de beschikking krijgen over een korte wapenstok. Op het moment van schrijven is de pilot nog niet afgerond. Krimpenerwaard wacht de uitkomst van de pilot af voordat een beslissing wordt genomen over het al dan niet (willen) inzetten van een wapenstok.[31] Geïnterviewden geven een genuanceerde mening, waarbij oog is voor de "voors" en "tegens".

Er wordt begonnen met meer projectmatig werken ten opzichte van meldingsgericht werken

Zoals al aangegeven in hoofdstuk 2 wordt een groot deel van de boa-capaciteit ingezet op (reactief) toezicht en handhaving naar aanleiding van meldingen en klachten van inwoners,

[29] Gemeente Krimpenerwaard (2021). Jaarplan boa's 2021-2022, p. 5.
[30] Gemeente Krimpenerwaard (geen datering). Protocol bodycams.
[31] Gemeente Krimpenerwaard (2020). Jaarevaluatie boa's, p. 5.

ondernemers of externe partners als de politie. Op basis van het recentste uitvoeringsplan (2021-2022) gaat het om 4600 uur van de in totaal 9580 uur die voor dat jaar in principe beschikbaar is.[32]

Meldingen komen veelal binnen via het programma MeldDesk.[33] Uit gesprekken komt naar voren dat het in de praktijk veelal ook gaat om meldingen die niet direct OOV-gerelateerd zijn, zoals meldingen over foutparkeren of illegale stort. Een deel van de wel OOV-gerelateerde meldingen is doorgezet vanuit de politie naar de gemeente, maar hier wordt niet altijd over afgestemd. De niet-meldingsgerichte toezicht en handhaving bestaat vooral uit surveillance in de verschillende kernen (bijvoorbeeld controle op de coronamaatregelen) en bijvoorbeeld toezicht en handhaving tijdens grote evenementen.

Uit de gevoerde interviews en de jaarplannen en -verslagen van de boa's komt naar voren dat sinds eind 2019 de wens bestaat om meer projectmatig te gaan werken. Uit de interviews komt naar voren dat begin 2020 het boa-team net zou starten met op meer projectmatige basis werken, toen de coronacrisis uitbrak en er geen tijd overbleef om deze verandering uit te werken en door te zetten. Sinds oktober 2021 wordt geprobeerd om enkele projectmatige werkzaamheden op te pakken. In hoeverre de overgang van veelal meldingsgericht naar meer projectmatig werken zich daadwerkelijk kan doorzetten is onder meer afhankelijk van de verdere afwikkeling van de coronacrisis.

Afstemming over de inzet van bevoegdheden en de wijze van optreden kan beter

Vaak kan met verschillende instrumenten tegen een bepaalde overtreding worden opgetreden. Er kan worden gekozen voor een strafrechtelijk traject, bijvoorbeeld de bekende "bekeuring" of een bestuursrechtelijk traject, bijvoorbeeld de last onder dwangsom. Bij een last onder dwangsom legt de burgemeester of het college een last op om een overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Wanneer vervolgens niet aan de last wordt voldaan, verbeurt de overtreder een dwangsom. De overtreder moet deze aan de gemeente betalen.

Naast het strafrechtelijk optreden of bestuursrechtelijk optreden kan er ook voor worden gekozen om een waarschuwing te geven en het daarbij (vooralsnog) te laten.

In de huidige handhavingspraktijk is er een rolverdeling tussen de boa's en de juridisch medewerkers OOV ten aanzien van de inzet van het instrumentarium. De boa's kunnen een constatering doen, een "bekeuring" geven of een waarschuwing geven. De juridisch medewerkers kunnen aan de hand van een constatering van een boa (of van een opsporingsambtenaar van de politie) een waarschuwing geven of een herstelsanctie als een (preventieve) last onder dwangsom opleggen. Het maken van keuzen welke instrumenten worden ingezet en of twee instrumenten tegelijk worden ingezet, is niet altijd eenvoudig. Ook

[32] Gemeente Krimpenerwaard (2021). Boa-jaarplan 2021-2022, p. 8.
[33] Gemeente Krimpenerwaard (2020). Jaarevaluatie boa's, p. 6.

de afstemming over het inzetten van de verschillende instrumenten wordt vaak als moeilijk ervaren. Uit de gevoerde interviews blijkt dat ook in Krimpenerwaard de onderlinge afstemming tussen de boa's, politie en de juridisch medewerkers op dit vlak verbeterd kan worden. Zo komt naar voren dat het enkele malen is voorgekomen dat de boa's op straat naar aanleiding van een overtreding aankondigden dat mogelijk een last zou worden opgelegd, maar dat de juridisch medewerker naderhand aangaf dat een waarschuwing werd gegeven. Bovendien vindt deze afstemming (nog) niet structureel plaats.

Tegelijk zien we in de documenten dat de gemeente Krimpenerwaard zich bewust is van de mogelijkheden om bestuursrechtelijk op te treden. Zo worden daadwerkelijk panden gesloten waarin een handelsvoorraad drugs is gevonden. Bovendien is er beleid om bij heling van gestolen goederen en bij het dealen van drugs op straat bestuursrechtelijk op te treden. Binnen Krimpenwaard is dit relatief een vrij recente ontwikkeling. Tezamen met de voorkeur om meer informeel te overleggen daar waar nodig, alsmede het gevoelde tijdsgebrek, kan dit het op punten gevoelde gebrek aan afstemming verklaren.

3.2. Samenwerking met externe partners

Krimpenerwaard werkt veel samen met ketenpartners

De gemeente Krimpenerwaard werkt op het gebied van OOV in de eerste plaats intensief samen met de lokale politie, het basisteam[34] van de politie Krimpenerwaard en het Openbaar Ministerie. De burgemeester heeft contact met de politie en het OM in het periodieke driehoeksoverleg en er bestaan verschillende structurele overleggen tussen het team OOV en het basisteam van de politie. Het wordt als een voordeel gevoeld dat dit één basisteam voor één gemeente is.

Daarnaast wordt samenwerking gezocht met de andere (onderdelen van) 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 geestelijke gezondheidszorgs-netwerk, het centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), woningbouwcorporaties, de Veiligheidsregio, ondernemersverenigingen, algemeen maatschappelijk werk, de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Verslavingszorg, Veilig thuis en de provincie Zuid-Holland. In het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen vinden verschillende overleggen plaats waarbij verschillende gemeentelijke afdelingen alsmede politie en brandweer zijn betrokken. In paragraaf 2.3 zullen we verder ingaan op de aanpak van ondermijning, die een eigen overlegstructuur kent.

[34] De lokale politie bestaande uit de wijkagenten.

Inzet van de gemeente en de politie is op elkaar afgestemd

Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen de politie en de gemeente in het algemeen goed verloopt. Dit geldt voor een meerderheid van de aan het overkoepelende onderzoek deelnemende gemeenten (12 van de 17). Zoals in hoofdstuk 2 benoemd, zijn de prioriteiten en aandachtspunten uit het IVB afgestemd met de politie, onder meer tijdens een veiligheidsavond. Ook bij het opstellen van verschillende beleidsregels is de politie door de gemeente betrokken geweest. Doordat het grondgebied van de gemeente Krimpenerwaard samenvalt met het werkveld van één politieteam, kan gemakkelijker worden samengewerkt als één overheid. Hierbij zet de politie strafrechtelijke instrumenten in, en pleegt de gemeente bestuurlijke interventies, waarvan een gedeelte op basis van bestuurlijke rapportages van de politie aan de gemeente. Zoals in paragraaf 3.1 benoemd, zijn er echter wel verbetermogelijkheden aan te wijzen in de afstemming over de inzet van instrumenten.

Afstemming tussen boa's en agenten is vaak persoonsafhankelijk

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat er een goede afstemming is tussen de gemeente en de politie op bestuurlijk en ambtelijk niveau (tussen burgemeester en teamchef enerzijds en tussen de OOV-coördinator en het politieteam anderzijds). Op operationeel niveau zou de afstemming echter verbeterd kunnen worden. Hoewel de boa's en wijkagenten elkaar in principe goed weten te vinden en gemakkelijk contact kunnen leggen via de portofoons, zijn de kwantiteit en kwaliteit van afstemming vaak persoonsafhankelijk. De boa's hebben veelal contact met één wijkagent die vaak aanwezig is op het gemeentehuis, terwijl er met de overige wijkagenten minder contact is. Dat maakt dat deze agenten in mindere mate op de hoogte zijn van het werk van de boa's en er problemen kunnen ontstaan in de afstemming over de inzet. Zoals in de vorige paragraaf benoemd, krijgen boa's vaak meldingen door van de politie zonder dat hierover wordt overlegd. Tussen politie en boa's lijkt volgens gesprekspartners niet helemaal bekend welke bevoegdheden er over en weer precies zijn.

Gesprekspartners geven aan dat er in de beginperiode van de gemeente Krimpenerwaard convenanten zijn gesloten tussen de boa's en de politie Krimpenerwaard. Hierin was ook de structurele afstemming tussen boa's en wijkagenten geborgd. Het zou volgens de gesprekspartners goed zijn als de convenanten nieuw leven wordt ingeblazen en om nieuwe structurele overleggen te laten plaatsvinden tussen beide teams. Hierbij zou de aandacht meer uit kunnen gaan naar de bredere aanpak dan slechts afstemming op casusniveau zoals nu al op straat gebeurt. Uit gesprekken komt naar voren dat er op een speciale dag waar beide teams aanwezig zijn, gesproken zal worden over structurelere afstemming in de toekomst. De deelnemers zien mogelijkheden om zo nog beter (effectiever en efficiënter) gebruik te maken van de bestaande bevoegdheden.

Er vindt een verschuiving van bevoegdheden plaats tussen politie en gemeente

Op het gebied van bevoegdheden bestaat er tussen politie en gemeente een veranderende verhouding, zo wordt door gesprekspartners aangegeven. Zoals aan het begin van deze rapportage benoemd, zijn in de loop der jaren steeds meer bevoegdheden op het gebied van OOV naar de gemeente, en specifiek de burgemeester, gegaan. Dat maakt het belang van een goede onderlinge afstemming bij onderwerpen als drugscriminaliteit en woonoverlast extra groot. De gemeente benadrukt dit belang van een integrale aanpak dan ook in onder meer het VTH-beleid.[35]

3.3. Inzet van het instrumentarium op specifieke onderwerpen

APV bevat diverse OOV-bepalingen

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Krimpenerwaard is door de gemeenteraad vastgesteld op 30 januari 2018, en voor het laatst aangepast op 30 november 2020.[36] Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de APV's van de verschillende gemeenten in de omliggende regio veelal op elkaar zijn afgestemd, mede op advies van het bestuurlijk ondermijningsteam (BOT). De APV bevat een aantal bepalingen die de burgemeester "extra" bevoegdheden geeft. Als voorbeeld wijzen we op artikel 2:78 over gebiedsontzeggingen en artikel 2:79 over woonoverlast. Daarnaast geeft de APV de burgemeester bijvoorbeeld de bevoegdheid om cameratoezicht in te zetten. In de APV is ruim gebruikgemaakt van de mogelijkheden om de burgemeester dit soort bevoegdheden te geven.

In de APV zijn ook artikelen opgenomen over bijvoorbeeld het vervoer van inbrekerswerktuigen (Artikel 2:44 A), het verbod om messen of andere wapens op openbare plaatsen bij zich te hebben en het dealen en gebruiken van drugs (artikel 2:74 en 2:74a). Hierop kan een last onder dwangsom worden uitgevaardigd. Hoewel de intentie bestaat om dit inderdaad meer te gaan doen, blijkt uit gesprekken en aangeleverde cijfers dat hier in de praktijk echter nog bijna geen invulling aan is gegeven. Uit de interviews komt naar voren dat de rollen tussen politie en gemeente nog niet geheel uitgekristalliseerd zijn. Dit kan een gevolg zijn van het feit dat nog weinig uitvoering aan het bestuursrechtelijk handelen is gegeven.

Sluiting openbare gebouwen en aanpak woonoverlast is uitgewerkt in beleidsregels

Op grond van artikel 2:74 van de APV heeft de burgemeester onder omstandigheden (en in aanvulling op de bevoegdheden onder andere in de Gemeentewet) de bevoegdheid om voor publiek openstaande gebouwen te sluiten. Dit is uitgewerkt in een beleidsregel sluiting van openbare gebouwen, die aangeeft hoe en wanneer de burgemeester deze bevoegdheden

[35] Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan, p. 7.
[36] Gemeente Krimpenerwaard (2018). Algemene plaatselijke verordening: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR608282/1.

gebruikt. De beleidsregels bepalen wanneer volgens de burgemeester in ieder geval sprake is van een gevaar voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid. Dit is onder meer het geval wanneer in of vanuit een voor publiek toegankelijk gebouw heling, fraude, witwassen, handel in wapens of arbeidsuitbuiting plaatsvinden.[37] Volgens de door ons ontvangen gegevens en uit de gesprekken bleek dat (nog) geen gebruik is gemaakt van deze bevoegdheid.

Het tweede lid van het artikel 151d van de Gemeentewet regelt dat de burgemeester een last onder bestuursdwang en in het verlengde daarvan dus ook de last onder dwangsom kan opleggen als de gemeenteraad deze bevoegdheid in een verordening opneemt. De gemeenteraad van de gemeente Krimpenerwaard heeft deze bevoegdheid in de APV opgenomen. Indien een dwangsom wordt opgelegd, is de hoogte van de dwangsom dusdanig dat daarvan een voldoende prikkel uitgaat om hetgeen beoogd wordt, te bewerkstelligen.[38] Omdat elke situatie specifiek is, worden er geen vaste bedragen in het beleid opgenomen, zo blijkt uit de gevoerde interviews.

Op initiatief van de raad is een lachgasverbod opgenomen in de APV

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het lachgasverbod in de gemeente Krimpenerwaard, opgenomen in artikel 2:48 A van de APV, op initiatief van de raad is ingesteld (zie ook hoofdstuk 3). Met gebruikmaking van een bevoegdheid in de APV heeft het college vervolgens de gehele gemeente aangewezen als gebied waar dit verbod geldt.[39] Het gaat hier blijkens de gesprekken om een bewuste keuze: door het instrumentarium zo breed mogelijk te maken, worden de handelingsmogelijkheden van de gemeente gemaximaliseerd. Ook tegen overtredingen van dit verbod wordt nog niet structureel bestuursrechtelijk opgetreden.

De burgemeester heeft een actieve rol op OOV-gebied, met name in de aanpak van ondermijning

Zoals eerder benoemd, is het aantal bevoegdheden van de burgemeester op OOV-gebied in de afgelopen jaren toegenomen. Uit gesprekken komt naar voren dat de burgemeester in Krimpenerwaard niet alleen focust op stringente handhaving wanneer dat nodig is, maar ook op het belang dat inwoners van de gemeente zich veilig (blijven) voelen. De bijzondere bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet worden daardoor in de praktijk ingezet wanneer nodig. Deze inzet wordt in de stukken niet cijfermatig verantwoord. De burgemeester heeft zowel intern binnen de organisatie als extern richting de politie en bijvoorbeeld het OM regelmatig contact. Daarbij is volgens gesprekspartners sprake van korte lijnen.

[37] Gemeente Krimpenerwaard (2021). Beleidsregel Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen Krimpenerwaard 2021.
[38] Gemeente Krimpenerwaard (2020). Beleidsregel Wet Aanpak Woonoverlast.
[39] Gemeente Krimpenerwaard (2021). Aanwijsbesluit lachgasverbod.

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat de burgemeester een actieve rol heeft in de aanpak van ondermijning in Krimpenerwaard en de omliggende regio. De aanpak van ondermijning in de regio wordt begeleid door het eerdergenoemde bestuurlijk ondermijningsteam (BOT). Over de aanpak wordt afgestemd in lokale ondermijningstafels (met beleidsambtenaren en lokale politiechefs) en een districtelijke ondermijningstafel, die door de burgemeester van Krimpenerwaard wordt voorgezeten en waarbij onder meer het OM is aangesloten. Binnen de lokale ondermijningstafel worden verschillende cases besproken, onder meer op het gebied van heling. De gemeente heeft hiervoor een beleidsregel opgesteld op instigatie van de burgemeester. Hierin is ook opgenomen dat er gebruik wordt gemaakt van een digitaal opkopersregister (DOR).[40] Het toezicht hierop is steekproefsgewijs ingericht, waarbij bestuursrechtelijke handhaving plaatsvindt volgens een handhavingsmatrix. Wanneer nodig worden lokale cases voorgedragen bij het districtsoverleg. Het Haags Economisch Interventieteam kan op instigatie van de ondermijningstafel worden ingezet om te interveniëren bij bepaalde cases.[41]

De aanpak van drugsproblematiek is in ontwikkeling

Uit gesprekken komt naar voren dat de drugsproblematiek in Krimpenerwaard groot is, met name op het gebied van softdrugsgebruik. Sinds 2015 zijn verschillende maatregelen genomen om de drugsproblematiek tegen te gaan, waaronder het sluiten van drugspanden en het instellen van het eerder genoemde lachgasverbod. In de interviews is aangegeven dat overtreders in Krimpenerwaard de mogelijkheid hebben om na de eerste constatering van een drugs-gerelateerde overtreding deze te niet te doen. Wanneer de politie een bestuurlijke rapportage opstelt over een constatering en deze met de gemeente deelt, bijvoorbeeld bij een hennepplantage, kan het voorkomen dat de gemeente niet direct overgaat tot handhaving middels een last. Tegelijkertijd is blijkens de gesprekken het aantal sluitingen van drugspanden in de periode 2015-heden wel toegenomen. Zo werd in 2020 bij vier van de acht constateringen met een bestuursrechtelijke maatregel opgetreden daar waar dat in 2018 en 2019 nog tweemaal per jaar was en in 2017 in het geheel geen bestuursrechtelijke maatregelen op dit gebied zijn genomen, zo blijkt uit de geleverde cijfermatige informatie.

Voor de aanpak van drugshandel zijn verschillende beleidsregels uitgewerkt. Ten aanzien van drugshandel op straat wordt voortvloeiend uit artikel 2:74 van de APV een last onder dwangsom opgelegd bij de eerste constatering in plaats van een waarschuwing. Dit geldt voor zowel handel in softdrugs als handel in harddrugs.[42] Ten aanzien van het sluiten van drugspanden schrijven de beleidsregels voor dat een pand bij constatering van een drugsvoorraad wordt gesloten middels een last onder bestuursdwang. In tegenstelling tot sommige andere gemeenten, wordt bewust gekozen om niet het minder ingrijpende middel van de last onder dwangsom toe te passen. In

[40] Gemeente Krimpenerwaard (2019). Handhavingsbeleid helingbestrijding gemeente Krimpenerwaard.
[41] Gemeente Den Haag (2021). Haags Economisch Interventieteam: https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/veiligheid/haags-economisch-interventie-team-heit.htm.
[42] Gemeente Krimpenerwaard (2021). Beleidsregel bestuurlijke handhaving drugshandel op straat.

de gesprekken komt naar voren dat in de praktijk in weerwil van de beleidsregels veelal een waarschuwing wordt gegeven zonder dat hier gevolgen aan worden verbonden.[43]

Er bestaan vaste overleggen over de aanpak van jongerenproblematiek

De gemeente Krimpenerwaard kent een viertal jongeren-ontmoetingsplaatsen (JOP's): door de gemeente aangewezen plekken waar jongeren zich kunnen ophouden met als doel om overlast op hangplekken te verminderen. Blijkens gesprekken en de boa-evaluaties is jongerenoverlast een veelvoorkomend probleem op OOV-gebied in de gemeente. Hierom is een zogeheten Jeugd-Veiligheid-Politieoverleg (Je-Ve-Po)-overleg ingesteld. Tijdens dit maandelijkse overleg tussen medewerkers OOV, de boa met het taakaccent jeugd, een wijkagent en een jongerenwerker, wordt de aanpak van jongerenproblematiek besproken. Omdat jongerenwerk een andere, niet meteen op handhaving gerichte insteek kent, wordt de inbreng vanuit de jongerenwerker door gesprekspartners gezien als een waardevolle aanvulling op die van politie en boa's. Blijkens de beleidsuitgangspunten voor de JOP's wordt jaarlijks tijdens het Je-Ve-Po-overleg geëvalueerd in hoeverre deze een bijdrage leveren aan de vermindering van overlast. Hierbij wordt gekeken naar het naleven van de regelgeving, de reactie van omwonenden en de fysieke uitstraling van de JOP. Op basis van de evaluatie worden aanbevelingen gedaan aan het college, dat kan besluiten om vervolgmaatregelen te nemen.[44]

[43] Gemeente Krimpenerwaard (2021). Beleidsregel artikel 13b Opiumwet.
[44] Gemeente Krimpenerwaard (2016). Beleidsuitgangspunten jongeren-ontmoetingsplaatsen.

4. 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?

Deelvraag 11 (Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?) wordt beantwoord in de conclusies en aanbevelingen

4.1. Informatievoorziening aan de raad

Er is geen kader voor informatievoorziening aan de raad over toezicht en handhaving op OOV

In veel gemeenten wordt in het Integraal Veiligheidsbeleid of equivalent document uiteengezet wat de rolverdeling tussen college en raad is ten aanzien van OOV, en hoe informatievoorziening van het college naar de raad plaatsvindt. In Krimpenerwaard is hierover in het IVB niets opgenomen. Hiermee vormt Krimpenerwaard de enkele uitzondering onder de gemeenten die deelnamen aan het overkoepelende onderzoek. Wel is de raad actief betrokken bij het opstellen van het IVB tijdens een veiligheidsavond en kreeg de raad vooraf aan het opstellen van het veiligheidsplan inzage in het veiligheidsbeeld. De raad heeft het IVB tijdens de vergadering van 29 januari 2019 vastgesteld.[45] Het opstellen van het VTH-beleidsplan is een bevoegdheid van het college, maar het plan is wel ter informatie voorgelegd aan de raad.

De raad wordt geïnformeerd tijdens de jaarlijkse veiligheidsavond

Eén keer per jaar wordt een interactieve veiligheidsavond voor de raad georganiseerd, waarbij raadsleden worden geïnformeerd over de ontwikkelingen op OOV-gebied door het OOV-team, de burgemeester, de politie en de brandweer. Tijdens de veiligheidsavond wordt aan de hand van een presentatie gerapporteerd over de belangrijkste onderwerpen/resultaten van het afgelopen jaar. Voorheen werd over de resultaten aan de raad teruggekoppeld middels een raadsinformatiebrief, maar om het beeld wat concreter te maken, is gekozen voor een

[45] Gemeente Krimpenerwaard (2019). Integraal Veiligheidsbeleid: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR623247/1.

presentatie, zo wordt in de gevoerde gesprekken aangegeven. In de presentatie zijn onder meer cijfers over burgermeldingen en voorkomende criminaliteit opgenomen. Naast de presentaties krijgen de raadsleden ieder jaar de boa-jaarplannen en -rapportages ter informatie toegestuurd. Dit is in 13 van de 17 aan het overkoepelende onderzoek deelnemende gemeenten ook het geval.

Alternatieve vormen van informatievoorziening worden beperkt toegepast

Hoewel de gemeenteraad van Krimpenerwaard vanuit de kaderstellende en controlerende rol wel betrokken is bij het opstellen van het beleid en jaarlijks wordt geïnformeerd over de stand van zaken, staat de raad toch wat op afstand. In veel andere gemeenten is dit niet anders, maar wordt getracht de raad op alternatieve manieren te informeren. In 9 van de 17 aan het overkoepelende onderzoek deelnemende gemeenten informeert de burgemeester bijvoorbeeld het presidium in min of meer structurele zin over specifieke cases met een grote impact op de openbare orde en veiligheid. In de gemeente Krimpenerwaard gebeurt dit niet, maar blijkens gesprekken benaderen raadsleden de burgemeester met vragen over specifieke cases indien daar behoefte aan is. In sommige gemeenten (6 van de 17 aan het overkoepelende onderzoek deelnemende gemeenten) lopen raadsleden periodiek mee met de boa's tijdens hun surveillance, om een beter beeld te krijgen van de toezicht- en handhavingspraktijk. Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat dit in het verleden wel eens is gebeurd, maar dat er geen sprake is van regelmatige meeloopdagen.

4.2. Inzet van het instrumentarium door de raad

Krimpenerwaard kent een relatief actieve gemeenteraad ten aanzien van OOV

De gemeenteraad van Krimpenerwaard heeft vanuit de kaderstellende en controlerende rol de beschikking over verschillende instrumenten voor monitoring en bijsturing. De raad kan schriftelijke vragen indienen en wanneer gewenst voorstellen van het college amenderen of hierover moties indienen. Ook kan de raad zogeheten moties 'vreemd aan de agenda' indienen en hiermee zelf het onderwerp OOV agenderen. Uit de gesprekken en uit bestudering van het raadsinformatiesysteem van januari 2018 tot en met december 2020, komt naar voren dat de gemeenteraad van Krimpenerwaard inderdaad gebruikmaakt van het instrumentarium om informatie in te winnen over toezicht en handhaving op OOV en hierin bij te sturen. Met name het relatief grote aantal moties ten aanzien van OOV-gerelateerde onderwerpen valt hierbij op. In de meeste andere gemeenten die deelnamen aan het overkoepelende onderzoek werden in de periode 2018-2021 slechts enkele moties over dit onderwerp ingediend. In Krimpenerwaard waren dit er negen.

De raad stelt schriftelijke vragen op basis van actualiteit en op casusniveau

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de schriftelijke vragen die door de gemeenteraad aan het college zijn gesteld over OOV-gerelateerde onderwerpen. Schriftelijke vragen worden veelal gesteld op basis van alledaagse ergernissen of de actualiteit, zoals op verschillende momenten over motoroverlast, in mei 2018 over in Krimpen aan de Lek georganiseerde evenementen en in november 2020 over handhaven op het ingestelde vuurwerkverbod. Tegelijkertijd worden schriftelijke vragen in enkele gevallen ook toegepast om een onderwerp te agenderen bij het college. Voorbeelden hiervan zijn de vragen over lachgasgebruik in de gemeente, die voorafgingen aan een motie over dit onderwerp waarmee de raad wist bij te sturen in het gemeentelijk beleid.

Overzicht schriftelijke vragen

Datum	Onderwerp	Indiener
09-04-2018	Overlast motoren	ProKrimpenerwaard
27-05-2018	Evenementen Krimpen aan de Lek	ProKrimpenerwaard
13-08-2018	Overlast motoren	ProKrimpenerwaard
14-08-2018	Politie-boa’s	ProKrimpenerwaard
22-10-2018	Overlast motoren	ProKrimpenerwaard
11-01-2019	Overlast motoren	ProKrimpenerwaard
06-06-2019	Lachgas	ChristenUnie
26-09-2019	Vuurwapengebruik	D66
17-10-2019	Motorraces	ProKrimpenerwaard

05-11-2019	Inzet gemeente en politie bij 'verwarde personen'	Waard18
06-04-2020	Waarborgen coronamaatregelen	VVD
04-05-2020	Transparantie bij uitvoeren noodverordening	ProKrimpenerwaard
07-05-2020	Transparantie bij uitvoeren noodverordening	ProKrimpenerwaard
04-11-2020	Plan van aanpak vuurwerkverbod en enquête	Waard18
05-11-2020	Vergoeding boa's	VVD
30-11-2020	Inzetten militairen als boa in buitengebied	ProKrimpenerwaard

De gemeenteraad zette amendementen in bij de APV-behandeling

In de periode 2018-2020 heeft de raad een tweetal amendementen ingediend die gerelateerd zijn aan OOV. Het gaat om twee amendementen op de in 2018 vastgestelde APV: een amendement over handhaving van verontreiniging van de openbare ruimte door paarden en een amendement waarmee de toegestane periode waarin carbid mag worden afgeschoten nader is bepaald. Hiermee heeft de raad op een aantal detailelementen kunnen bijsturen in de APV.

Overzicht amendementen

Datum	Onderwerp	Indiener	Afdoening
30-01-2018	APV Krimpenerwaard 2018 – verontreiniging door honden en/of paarden	Gemeente Belang Krimpenerwaard	Met algemene stemmen aangenomen
30-01-2018	APV Krimpenerwaard 2018 – carbidschieten mag van 10:00 u tot zonsondergang	Gemeente Belang Krimpenerwaard	Aangenomen met 20 stemmen voor en 9 tegen

De gemeenteraad maakt gebruik van moties om bij te sturen of te agenderen

In de gemeenteraad van Krimpenerwaard zijn in de periode 2018-2020 een negental moties ingediend in relatie tot OOV. Door middel van enkele moties heeft de raad weten bij te sturen in het gevoerde beleid. Zo heeft een in november 2019 aangenomen motie geleid tot een actieve aanpak van vuurwerkoverlast in Krimpenerwaard vanuit de ambitie om de eerste vuurwerkvrije gemeente van Nederland te worden. Een eerdere motie uit november 2018 had het college al de opdracht gegeven om vuurwerkvrije zones in te richten. Zoals reeds in hoofdstuk 2 besproken, heeft de raad daarnaast het initiatief genomen om een lachgasverbod op te nemen in de APV. Verder heeft de raad in november 2020 het college opgeroepen om het CCV-keurmerk veilig ondernemen voor het buitengebied voor de gemeente te verkrijgen. Ook werd opgeroepen om de aanpak van ondermijning (verder) te versterken door in te zetten op het vergroten van het aantal controles en handhavingsacties ten aanzien van zware ondermijnende criminaliteit.

Hoewel de gemeenteraad zoals hierboven beschreven relatief op afstand staat van de uitvoering van taken op OOV-gebied, lijkt de raad in vergelijking met raden in andere gemeenten veel gebruik te maken van het raadsinstrumentarium. Door middel van de inzet van moties en amendementen heeft de gemeenteraad op verschillende momenten bij kunnen sturen in het OOV-beleid of onderwerpen bij het college weten te agenderen. Hiermee geeft de gemeenteraad effectief invulling aan zijn kaderstellende rol.

Overzicht moties

Datum	Onderwerp	Indiener	Afdoening
30-01-2018	Evaluatie gewijzigde APV 2018	SGP	Ingetrokken
13-11-2018	Vuurwerkvrije gemeente	SGP, CU, Waard18, D66	Aangepast aangenomen met 24 stemmen voor, 6 tegen
12-11-2019	Vuurwerkvrije gemeente	SGP, D66, Dierbaar Krimpenerwaard, ProKrimpenerwaard, Waard18, CU	Aangenomen met 18 stemmen voor en 13 tegen
12-11-2019	Vuurwerkvrije gemeente	ProKrimpenerwaard	Ingetrokken

26-05-2020	Overlast motoren	CDA, VGBK	Aangenomen met 27 stemmen voor en 3 tegen
14-07-2020	Lachgasgebruik in de APV	VGBK, CU	Aangenomen met 26 stemmen voor en 4 tegen
10-11-2020	Bonus voor boa’s	VVD, D66, Waard18	Ingetrokken
10-11-2020	Aanschaf 3 ANPR-palen	VVD, CU, CDA, Waard18	Aangenomen met 26 stemmen voor en 4 tegen
17-11-2020	Tegengaan ondermijning	CDA, VVD, CU, ProKrimpenerwaard	Aangenomen met 27 stemmen voor en 3 tegen

Bijlage 1. Bronnen

Gesprekspartners

Functie	Datum
Boa gemeente Krimpenerwaard Boa gemeente Krimpenerwaard Wijkagent basisteam Krimpenerwaard	10 september 2021 (groepsgesprek)
Burgemeester gemeente Krimpenerwaard	10 september 2021
Beleidsadviseur OOV Medewerker OOV Beleidsadviseur OOV	13 oktober 2021 (groepsgesprek)

Schriftelijke bronnen

CCV (geen datering). Digitaal opkopersregister: https://hetccv.nl/onderwerpen/heling/digitaal-opkopers-register-dor/.

Gemeente Den Haag (2021). Haags Economisch Interventieteam: https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/veiligheid/haags-economisch-interventie-team-heit.htm.

Gemeente Krimpenerwaard (geen datering). Protocol bodycams.

Gemeente Krimpenerwaard (2016). Beleidsuitgangspunten jongeren-ontmoetingsplaatsen.

Gemeente Krimpenerwaard (2016). Uitvoeringsplan boa's 2016-2017.

Gemeente Krimpenerwaard (2016-2021). Uitvoeringsprogramma's VTH.

Gemeente Krimpenerwaard (2018). Algemene plaatselijke verordening: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR608282/1.

Gemeente Krimpenerwaard (2018). Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022.

Gemeente Krimpenerwaard (2018). Plan van aanpak cybercriminaliteit.

Gemeente Krimpenerwaard (2019). Collegeprogramma 2019-2022.

Gemeente Krimpenerwaard (2019). Handhavingsbeleid helingbestrijding gemeente Krimpenerwaard.

Gemeente Krimpenerwaard (2019). VTH-beleidsplan.

Gemeente Krimpenerwaard (2019-2020). Jaarevaluaties boa's.

Gemeente Krimpenerwaard (2020). Uitvoeringsplan boa's 2021-2022.

Gemeente Krimpenerwaard (2020). Beleidsregel Wet Aanpak Woonoverlast.

Gemeente Krimpenerwaard (2021). Aanwijsbesluit lachgasverbod.

Gemeente Krimpenerwaard (2021). Beleidsregel artikel 13b Opiumwet.

Gemeente Krimpenerwaard (2021). Beleidsregel bestuurlijke handhaving drugshandel op straat.

Gemeente Krimpenerwaard (2021). Beleidsregel Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen Krimpenerwaard 2021.

Gemeente Krimpenerwaard (2021). Capaciteit team OOV.

Gemeente Krimpenerwaard (2021). De beste cyber agents van de Krimpenerwaard gehuldigd: https://www.krimpenerwaard.nl/de-beste-cyber-agents-van-de-krimpenerwaard-gehuldigd.

Gemeente Krimpenerwaard (2021). Jaarplan boa's 2021-2022

In de Krimpenerwaard (2021). Gemeente Krimpenerwaard: https://www.indekrimpenerwaard.nl/over-de-krimpenerwaard.

Necker van Naem (2021). DoeMee-onderzoek toezicht en handhaving op OOV: https://www.necker.nl/producten/doemee-onderzoek-toezicht-en-handhaving-op-de-openbare-orde-en-veiligheid/.

Salet, R. (2019). Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit, Tijdschrift voor Veiligheid 2019-1.

Tweede Kamer (2004). Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004.

Waarstaatjegemeente.nl (2019). Veiligheidscijfers gemeente Krimpenerwaard.

WODC (geen datering). Toelichting veiligheidsindices.

Bijlage 2. Lijst met afkortingen

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

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

Bibop: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

BMO: Bestuurs- en Managementondersteuning

Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar

BOT: bestuurlijk ondermijningsteam

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

CCV: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin

DOR: Digitaal opkopersregister

IVB: Integraal Veiligheidsbeleid

JOP: Jongeren-ontmoetingsplaatsen

LHS: Landelijke Handhavingsstrategie

OM: Openbaar Ministerie

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

RIEC: Regionaal Expertise Centrum

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VTH: vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Bijlage 3. Overkoepelende rapportage DoeMee-onderzoek toezicht en handhaving op OOV

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