



KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.

QuickScan Woonoverlast gemeente Zutphen



15 februari 2023

Victor Eiff & Sanne van der Meer

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
1.1 Onderzoeksvraag & Aanpak	2
2. Informatievoorziening Woonoverlast	3
2.1 Beschikbare informatie gemeenteraad Zutphen	3
2.1.1 Eerste evaluatie	4
2.1.2 Tweede evaluatie	5
2.1.3 Derde evaluatie	5
2.1.4 Vierde evaluatie	6
2.1.5 Andere documenten	6
2.1.6 Samenvatting en conclusies documenten	7
2.2 Benchmark	8
2.2.1 Escalatieladder	8
2.2.2 Do's & Don'ts Wet Aanpak Woonoverlast	9
2.2.3 Monitor 2 Woonoverlast in coronatijd	9
2.2.4 Vergelijking gemeente Schiedam	10
3. Bespiegeling Raadsproces Zutphen	12
3.1 Achtergrond: BOB-Cyclus	12
3.2 Inrichting en samenstelling: Forum & Raad	13
3.3 Volksvertegenwoordiging & Privacy	14
4. Conclusies & Aanbevelingen	16
5. Bijlage 1: Literatuurlijst	18
6. Bijlage 2: Deelnemers aan het gesprek met de raad op 23 januari 2023	19

1. Inleiding

De gemeenteraad van Zutphen heeft geconstateerd dat met betrekking tot woonoverlast in Zutphen zij niet voldoende in staat is om de controlerende en kaderstellende rol goed uit te voeren. De raad heeft aan KokxDeVoogd gevraagd om een QuickScan uit te voeren om inzicht te krijgen in wat nodig is voor de raad om haar controlerende en kaderstellende rol effectief uit te kunnen voeren. In dit rapport presenteren wij de bevindingen en conclusies van onze QuickScan en brengen wij advies uit aan de raad.

1.1 Onderzoeksvraag & Aanpak

De raad heeft gevraagd om de volgende punten aan te pakken in deze QuickScan:

- De raad wil graag weten of de beleidskaders voldoende zijn of een aanvulling of bijstelling nodig, dan wel wenselijk is.
- De raad wil graag beter in positie zijn om hierover met het college in gesprek te gaan en daarnaast ook de vragen van inwoners beter te kunnen beantwoorden.

Onze interpretatie van de aandachtspunten die door de raad naar voren zijn gebracht, is als volgt:

1. Geeft het college voldoende informatie aan de raad om zijn controlerende rol volledig te kunnen uitvoeren, om daarmee te kunnen bepalen of gestelde kaders voor de aanpak van woonoverlast worden gevolgd en of voldoende voortgang wordt gemaakt?
2. Hoe kan de raad in het kader van de aanpak van woonoverlast zijn kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol (gescheiden) goed uitvoeren binnen de wettelijke kaders en regels waaraan het college en de uitvoering gebonden zijn?

Wij hebben getracht op deze vragen antwoord te geven door middel van een documentstudie van de beschikbaar gestelde documenten aan de raad, een benchmark van beschikbare informatie vanuit het CCV en andere gemeenten, een gesprek met de raad, én bestudering van informatie over de wijze van inrichting van het vergaderproces van de raad (o.a. de zogeheten BOB-cyclus¹).

¹ BOB-cyclus: Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Zie o.a. *Participatie en het BOB-model. De griffier als spil*. Onderzoek in opdracht van de Vereniging van Griffiers; december 2022.

2. Informatievoorziening Woonoverlast

2.1 Beschikbare informatie gemeenteraad Zutphen

In de forumspecial van 20 oktober 2022 hebben de gemeenteraad en de forumleden van het college een bundel documenten ontvangen over de aanpak van extreme woonoverlast in de gemeente Zutphen vanaf het jaar 2017. Deze documenten geven inzicht in de opzet van de pilot, de evaluaties die over deze pilot zijn uitgevoerd en de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Dit overzicht is verder aangevuld met verscheidene extra documenten van de aanpak van woonoverlast en veiligheid in het algemeen in de gemeente Zutphen. Hieronder geven we een samenvatting weer van de relevante informatie uit deze documenten.

Vooraf is het van belang om de definities weer te geven van overlast en extreme woonoverlast die door de gemeente Zutphen worden gehanteerd.

- ***“Overlast:*** geluidsoverlast, tuin- & grondverschillen, overhangende bomen, overlast door kinderen/jongeren, pesterijen en intimidatie, overlast door huisdieren, rommel of vuilnis in de algemene ruimte of in het plantsoen, vreemde geuren, parkeeroverlast, discriminatie, ongedierte
- ***Extreme woonoverlast:*** conflicten waarbij sprake is van buitensporige agressie, bedreiging, conflicten rond alcohol- en drugsverslaving, crisissituaties, conflicten binnen een familie, ernstige psychiatrische problematiek, een lopende juridische procedure, conflicten met instanties ”²

N.B. Hoewel dit onderscheid wordt gemaakt, gaat veel van de aanpak van woonoverlast die besproken wordt over specifiek extreme woonoverlast. Wat wordt genoemd over overlast in algemeen is dat het niet terecht komt bij de regievoerder van de pilot aanpak extreme woonoverlast, maar wordt opgepakt door buurtbemiddeling of ketenpartners in het voorliggende veld.

De pilot ‘aanpak extreme woonoverlast’ is eind 2017 van start gegaan. Het doel van deze pilot is om extreme woonoverlast vroeg te signaleren en aan te pakken. Omdat extreme woonoverlast vaak wordt veroorzaakt door huishoudens met (multi-)problematiek is een specifieke aanpak hierop nodig. Om toe te werken naar deze doelstelling is ingezet op een aanpak waarbij er een regievoerder is die zorgt dat cases op de juiste manier worden behandeld, alsmede het opzetten van een centraal meldpunt woonoverlast. Het streven is om toe te werken naar structurele oplossingen waarbij de onderliggende problematiek wordt aangepakt.²

² Bijlage 1 Besluit pilot aanpak extreme woonoverlast 09-10-2017

Deze pilot is op verschillende momenten geëvalueerd door de gemeente Zutphen. De evaluaties zijn gepresenteerd aan de raad, te weten op: 19 februari 2019, 21 mei 2019 en 12 mei 2020. Op 1 december 2022 is gekozen voor structurele inbedding van de aanpak. Ook op dit moment zijn er evaluatieresultaten gepresenteerd aan de raad. De evaluaties zijn deel geweest van een lijst ter inzage liggende stukken en zijn dus niet expliciet op de agenda gezet door het college.

De evaluaties zijn gebaseerd op kwalitatieve en kwantitatieve gegevens. Er wordt in de evaluaties gekeken naar verschillende maatstaven. Welke gegevens worden besproken verschilt per evaluatie.

2.1.1 Eerste evaluatie

Op 19 februari 2019 wordt een collegebesluit gepresenteerd waarvan de eerste evaluatie deel uitmaakt. In dit collegebesluit wordt ook gesproken over de rapportage en evaluatie rondom de pilot aanpak extreme woonoverlast. Te weten:

“Maandelijks wordt in beeld gebracht (besproken met de burgemeester):

- *het aantal, soort en gehanteerde aanpak van de cases woonoverlast en mogelijke ontbrekende schakels daarin*

Half jaarlijks wordt in beeld gebracht of de gestelde specifieke doelen worden behaald, dus of:

- *signalen van (extreme) woonoverlast snel in beeld komen en snel worden aangepakt*
- *de regievoerder extreme woonoverlast voldoende bekend is*
- *het meldpunt extreme woonoverlast voor inwoners is ingericht en vervolgens of dit voldoende bekend is*
- *er structurele oplossingen ontstaan*
- *we dichterbij de bron van woonoverlast komen en daar inzet op plegen*
- *er regie wordt gevoerd op extreme woonoverlast cases (zowel huur als particuliere sector) in*
- *aansluiting op de bestaande infrastructuur voor zorg en veiligheid*
- *of de stappen in het plan van aanpak volgens planning verlopen:*
 - *positionering en interne en externe bekendheid van de regievoerder en het meldpunt*
 - *besluitvorming conform het mandaat van de regievoerder extreme woonoverlast*
 - *beschikbaarheid, besteding en toereikendheid van het werkbudget*
 - *aanschaf en implementatie van het registratiesysteem*
 - *aanpak woonoverlast wordt uitgevoerd met in achtname van een convenant*
 - *instrumentarium bestuursdwang is bereikbaar geworden met de APV en een gemeentelijke verordening*

Maart 2020 wordt in beeld gebracht:

- *De resultaten, effecten en conclusies plus vervolgplannen voor na de pilotfase.”³*

Samenvattend wordt in de eerste evaluatie inzicht gegeven in de volgende aspecten van de aanpak:

³ 2019_BW_00087 Implementatie aanpak woonoverlast en verloedering in Zutphen – Besluitvormend. Pagina 3 en 4

- Er zijn in de periode van maart tot en met september 2018 35 zaken in behandeling genomen, waarvan 3 met succes zijn afgerond.
- De regievoerder is begonnen met de aanpak. Er wordt opgemerkt dat het vooral werkt wanneer samenwerkingsafspraken met betrekking tot verantwoordelijkheid en rollen helder zijn. Dit is een aandachtspunt voor aankomende tijd.
- Aan externe bekendheid zal in vervolg worden gewerkt, er is mee gewacht tot de implementatie van de pilot voldoende gekristalliseerd is.
- Er is een globaal plan opgesteld voor het inrichten van een meldpunt woonoverlast via de gemeentelijke website.

2.1.2 Tweede evaluatie

In deze tweede evaluatie wordt gekeken naar 2 periodes: maart 2018-september 2018 & september 2018-maart 2019. Waarin de eerste periode voornamelijk aandacht was voor de logistiek van opstarten (samenwerkingsafspraken, wettelijke grondslag, instrumenten verzamelen) is de uitvoering 'echt' van start in de tweede periode. Er worden nieuwe werkwijzen geïntroduceerd, bijvoorbeeld voor middelengebruik. Op de evaluatiepunten wordt het volgende geconcludeerd:

- De regiehouder signaleert snel en weet snel te schakelen.
- De regiehouder is bekend en samenwerking is goed van de grond gekomen.
- Bevindingen uit de praktijk worden vertaald naar een structurele aanpak
- Melders van extreme woonoverlast komen in contact met regievoerder.

In kwantiteiten wordt het volgende aangegeven: in periode 1 zijn 32 nieuwe meldingen gemaakt en in periode 2 zijn er 23 nieuwe meldingen⁴ gedaan. Van de totaal 55 meldingen wordt aangegeven hoe de status nu is, wie de aanmelder is en hoe de verdeling per wijk is.

Verbeterpunten van de aanpak woonoverlast zijn:

- Verbeteren van de werkdruk
- Invoeren van registratiesysteem
- Verbeteren interne en externe samenwerking
- Inzet van nieuwe methodiek
- Opzetten meldpunt
- Onderzoeken optie Skaeve Huse.

2.1.3 Derde evaluatie

De derde evaluatie beslaat de periode van maart 2018 tot maart 2020.

In termen van kwalitatieve gegevens wordt ingegaan op 1) de ontwikkelingen rondom activiteiten (multidisciplinaire overleggen, zorg- en veiligheidskamer, inzet zorg en hulp), 2) ontwikkelingen rondom

⁴ De discrepantie tussen de eerste evaluatie en de tweede evaluatie in de cijfers voor periode 1 komt doordat in de eerste evaluatie september is meegenomen als geheel (tot en met september) en in de tweede evaluatie niet (tot september).

nieuwe instrumenten en methodieken (wet extreme woonoverlast, aanpak middelengebruik in woonpand, ondersteuning aanpak ondermijning, aanpak overlast door dieren) , 3) ontwikkelingen rondom de verbinding tussen zorg en veiligheid (structureel overleg procesregisseurs, verkennend onderzoek wet verplichte GGZ, externe gerichtheid, samenwerking bemoeizorg team, bestuurlijke betrokkenheid) en 4) ontwikkelingen omtrent verwachtingen externe contacten en ketenpartners (feedback).

De volgende conclusies worden getrokken in deze evaluatie:

- Woonoverlast wordt snelesignaleerd en beëindigd (gebaseerd op 100 cases die zijn behandeld)
- De regievoerder is herkend voor interne en externe partners
- Er zijn nieuwe methodieken ontwikkeld en beleid ter ondersteuning van de aanpak.
- Er wordt hard ingezet op een verbinding met de zorg.

Er wordt kwantitatief aangegeven dat in de periode van maart 2019 tot en met maart 2020 53 nieuwe meldingen zijn gedaan. Per wijk wordt aangegeven wat de oorzaak en aanpak is van de nieuwe meldingen. Nogmaals wordt genoemd dat de problemen in de werkdruk en het registratiesysteem dienen te worden verbeterd. Daarnaast blijkt er sprake van plaatsingsproblematiek van inwoners die uit hun huis gezet dienen te worden.

2.1.4 Vierde evaluatie

De vierde evaluatie (m.b.t. april 2020 t/m oktober 2020) wordt gepresenteerd in het teken van een structurele borging van de aanpak Extreme Woonoverlast. Hoewel er nog een eindevaluatie dient plaats te vinden in maart 2021⁵ wordt al ingezet op een structurele bedding van de pilot gezien de noodzaak voor structureel budget in de begroting 2021.

In deze laatste periode zijn er 41 nieuwe aanmeldingen geweest, waarvan per wijk wordt aangegeven wat de oorzaak en aanpak is geweest.

In deze evaluatie wordt geconstateerd dat er geen meldpunt woonoverlast is opgericht. Dit is niet gedaan omdat de verwachting was dat een extra meldpunt voor verwarring zou zorgen, terwijl overlast al makkelijk bij de gemeente gemeld kan worden of bij ketenpartners. Er wordt gemerkt dat veel aanvragen binnenkomen via ketenpartners zoals woningcorporaties. Ketenpartners zijn tevreden met de aanwezigheid van de regievoerder; ze zien de meerwaarde hiervan in. Een verdere inhoudelijke evaluatie op de verschillende thema's zoals bij de derde evaluatie wordt nog niet gegeven.

2.1.5 Andere documenten

Er zijn nog een vijftal andere documenten bestudeerd die gerelateerd zijn aan de aanpak van woonoverlast.

Collegebesluit doorontwikkeling aanpak woonoverlast 01-11-2022: De zorgproblematiek is toegenomen en welk proces moet worden doorlopen, is nog niet in elke situatie helder; 'welke partij 'aan zet is' en wanneer en hoe de ketenpartners elkaar kunnen informeren'. Daarvoor is een procesleider nodig.

⁵ Onduidelijk of dit heeft plaatsgevonden

Procesleider zal verantwoordelijk zijn voor het maken van werkafspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Monitoring zal elke 3 maanden plaatsvinden.

Collegebesluit memo aanpak overlast door middelengebruik 19-02-2019: Dit document geeft inzicht in de aanpak van middelengebruik binnen de aanpak van woonoverlast. Er worden concrete afspraken gemaakt (zoals controle van de woning op frequente basis) met inwoners die thuis middelen gebruiken om te zorgen dat ze geen overlast veroorzaken. Dit is in eerste instantie vrijwillig, maar als er niet aan wordt meegewerkt is er drang en dreigt er woningsluiting en ontruiming.

Collegebesluit wegingskader meewerken aan huisvestigingsverzoeken individuen met multiproblematiek 22-09-2022: Dit is het kader voor hoe wordt bepaald of nieuwe inwoners geplaatst kunnen worden in Zutphen (sociale huur). Op vijf leefgebieden wordt een inschatting gemaakt of het toelaten van huisvesting een te groot nadeel voor Zutphen zou opleveren. Als tenminste op 3 van de 5 gebieden nadeel wordt ervaren kan worden gekozen om huisvesting niet toe te laten.

Collegebesluit protocol opstapwoningen Zutphen 2019: Opstapwoningen zijn bedoeld om mensen op verantwoorde manier van verblijf in een instelling terug richting zelfstandig wonen te krijgen. Het is nodig dat deze overgang zorgvuldig en met voldoende ondersteuning plaatsvindt. Hiervoor is een protocol opstapwoningen Zutphen 2019 opgesteld. Inwoners van Zutphen krijgen hierin voorrangswoningen (27 woningen in totaal). Dit gaat om inwoners die voor intramuraal verblijf tenminste 3 jaar in Zutphen hebben gewoond. Daarnaast is er checklist in het protocol aanwezig. Er wordt begonnen met tijdelijk contract (+ voorwaarden), daarnaast wordt er in de eerste 2 jaar periodiek geëvalueerd. Deze methodiek zorgt dat er gecheckt kan worden of er positieve ontwikkeling plaatsvindt en vroegtijdige signalering mogelijk is. Deze manier van werken wordt geëvalueerd in mei en oktober 2019.

Ontwerpbesluit deelname landelijk Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM): Voor gezinnen met meervoudige problematiek is er efficiënte inzet van ondersteuning vanuit gemeenten nodig. Het komt echter vaak voor dat gemeenten vastlopen op cases, ondanks dat ze intern wel beschikken over voldoende middelen en mogelijkheden. Het PMM kan hier in ondersteunen. Het is een initiatief van de ministeries van BZK, J&V, OCW, SZW en VWS en financiën + verschillende uitvoeringsorganisaties. In het PMM wordt een landelijk escalatieteam aangeboden; een landelijk maatwerkregister met bereikbaarheidsgegevens per deelnemer, een overbruggingsprocedure, ontwikkelpleinen, en opleidingen en trainingen. Casus- en procesregisseurs die betrokken zijn bij lokale cases kunnen aangeven dat het PMM dient te worden ingezet. Hiervoor dient de gemeente maatwerkfunctionaris aan te wijzen die hiermee aan de slag gaan.

2.1.6 Samenvatting en conclusies documenten

De evaluaties verschillen onderling in de wijze waarop kwantitatieve informatie is verzameld en gedeeld. De evaluaties zijn overeenkomstig wat betreft het totaal van nieuwe meldingen. Bij evaluatie 1 en 2 wordt van het totaal aan cases aangegeven hoeveel daarvan zijn aangepakt en behandeld. De mate waarin cases zijn aangepakt en behandeld wordt evenwel niet inzichtelijk gemaakt in de 3^{de} en 4^{de} evaluatie. Voor evaluatie 2, 3 en 4 is inzichtelijk gemaakt wat de casuïstiek per wijk is en welke acties zijn ondernomen, maar dit is niet inzichtelijk gemaakt in de eerste evaluatie. De gegevens hebben daarnaast betrekking op verschillende periodes (soms een half jaar, soms een jaar) en er wordt geen inzicht gegeven in de betekenis of onderliggende reden van de ontwikkelingen in deze cijfers.

Samenvattend is het niet goed mogelijk om op basis van deze cijfers te bepalen of de aanpak van woonoverlast effectief is. Deze effectiviteit van de aanpak in kwantitatieve zin zou bijvoorbeeld tot uitdrukking kunnen door registratie en rapportage over: 1) het aantal meldingen, 2) het verloop van de meldingen 3) recidive van de (veroorzakers van) meldingen, 4) ontwikkelingen van meldingen per wijk. Vanwege het ontbreken van juiste en consistente gegevens in de verschillende evaluaties is vanuit kwantitatief oogpunt niet te bepalen of de aanpak van woonoverlast effectief is geweest.

Kwalitatief wordt gerapporteerd op verschillende facetten, zoals de samenwerking van partijen die bij de aanpak van woonoverlast zijn betrokken. In de eerste 3 evaluaties is gekeken naar de ontwikkelingen op de gestelde kwalitatieve doelen, zoals de bekendheid van de regievoerder en de samenwerking met verschillende partijen. Het is niet inzichtelijk hoe wordt bepaald of er voldoende of onvoldoende positieve ontwikkeling is op deze kwalitatieve doelen. Mogelijk gebeurt dit op basis van subjectieve ervaring en een inschatting van betrokkenen of de rapporteur. Het wordt weinig inzichtelijk gemaakt waarop de verschillende conclusies zijn gebaseerd en wie bepaald heeft of de ontwikkelingen voldoende in lijn zijn met de gestelde doelen. Dit komt, ons inziens, omdat de gestelde kwalitatieve doelen niet voldoende concreet en specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART) zijn geformuleerd. Hierdoor is het niet duidelijk op basis waarvan het oordeel tot stand is gekomen en van wie het oordeel afkomstig is.

2.2 Benchmark

Zutphen is niet de enige gemeente die te maken heeft met woonoverlast. Veel verschillende gemeenten hebben in de afgelopen jaren een aanpak opgesteld ten behoeve van verbetering in de ervaren woonoverlast. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft hierin een ondersteunende rol gepakt door bijvoorbeeld informatie over verschillende aanpakken te verzamelen op hun website en een adviserende rol uit te voeren richting gemeenten.⁶ Op de website staat niet alleen algemene informatie, maar wordt door een aantal gemeenten ook hun aanpak beschreven en de uitwerking in de praktijk. Deze informatie kan inzichten verschaffen voor de gemeente Zutphen. De volgende documenten zijn op te delen in twee aspecten van vergelijking: 1) algemene richtlijnen en handvatten (2.2.1 & 2.2.2) en 2) vergelijking op uitvoering en ervaring woonoverlast (2.2.3 & 2.2.4). Er is getracht om bij de vergelijking met andere gemeenten een gemeente in regio te benaderen die ook actief is op de aanpak van woonoverlast, te weten Apeldoorn. Het is echter niet gelukt om informatie te ontvangen.

2.2.1 Escalatieladder

Het startpunt is dat op 1 juli 2017 de Wet aanpak woonoverlast in werking is getreden, waardoor er meer macht ligt bij gemeenten (via de burgemeester) om gedragsaanwijzingen op te leggen of een (tijdelijk) huisverbod te geven. Het CCV heeft hiervoor een escalatieladder opgesteld om inzichtelijk te maken welke stappen gemeenten kunnen nemen en welke overwegingen daarbij gemaakt dienen te worden.⁷ Het CCV

⁶ <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/woonoverlast>

⁷ <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/Escalatieladder.pdf>

raadt aan om altijd eerst te bepalen of de overlast kan worden opgelost met een gesprek (trap 1); als dit niet mogelijk blijkt kan worden gekozen voor een waarschuwing (trap 2). Deze waarschuwing zal niet in elk geval leiden tot een verbetering van gedrag, waarna kan worden voorgenomen een gedragsaanwijzing op te leggen (trap 3). In veel gevallen zal dit al voldoende invloed hebben. Mocht een hardere maatregel nodig zijn kan de gemeente kiezen voor een aanwijzing op last van dwangsom (trap 4) of op last van bestuursdwang (trap 5). Wanneer de inwoner geen verbetering laat zien kan daarna worden overgegaan op een (tijdelijk) huisverbod (trap 6). Dit gebeurt alleen in zeer extreme gevallen en zal met veel maatwerk dienen te gebeuren.

De gemeente Zutphen lijkt in praktijk veel van de stappen in de escalatieladder te implementeren. Het is niet duidelijk in welke mate de escalatieladder gebruikt wordt als onderliggend document. De escalatieladder biedt opties om de aanpak te categoriseren in verschillende trappen. Op basis hiervan zou kunnen worden bepaald of over de tijd heen de aanpak leidt tot oplossingen in lagere trappen (effectiever handelingen) of dat sneller wordt besloten om op te schalen waar nodig (efficiënter handelen). De escalatieladder kan dus een 'tool' zijn om de raad te informeren over ontwikkelingen in de aanpak van woonoverlast.

2.2.2 Do's & Don'ts Wet Aanpak Woonoverlast

Het CCV heeft ook een document opgesteld met praktische tips voor de aanpak van woonoverlast. De kernboodschap van dit document is dat de aanpak aankomt op maatwerk. De wet aanpak woonoverlast geeft de verschillende handvatten die gebruikt kunnen worden, maar het is aan de gemeente om te bepalen wat noodzakelijk is in welke context. Het CCV stelt dat in de aanpak voorop dient komen te staan dat de overlastgever wordt betrokken bij het opstellen van een plan van aanpak, waarbij altijd hulp en ondersteuning wordt aangeboden. Omdat het document van zichzelf al heel bondig is opgesteld, zal inhoudelijk niet op de punten uit het document in worden gegaan. De specifieke praktische "do's en don'ts" die zijn opgesteld door het CCV lijken in de Zutphense aanpak al (gedeeltelijk) uitvoering te krijgen. Het document kan als leidraad dienen voor vragen van de raad aan het college om te bepalen of de juiste lijn wordt gevolgd in de aanpak van woonoverlast in de gemeente Zutphen.

2.2.3 Monitor 2 Woonoverlast in coronatijd

In 2021 heeft het CCV een monitor uitgevoerd met betrekking tot de ervaring van woonoverlast en de aanpak ervan voor de periode september 2020 tot januari 2021⁸. Dit document geeft een beeld van de ontwikkelingen van woonoverlast in verschillende gemeenten. Gemiddeld zien veel gemeenten een verhoging van het aantal meldingen van woonoverlast, waarbij de voornaamste oorzaak geluidsoverlast is, gevolgd door intimidatie en vervuiling. Er werd daarnaast meer boosheid ervaren onder inwoners. Qua aanpak constateren veel gemeenten dat het moeilijker was in deze periode om met inwoners in gesprek te gaan door coronamaatregelen. Dit heeft er in meerdere gevallen in geresulteerd dat situaties makkelijker konden escaleren of dat woonoverlast met grote vertraging werd aangepakt.

⁸ <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/Rapport-monitor-2-woonoverlast-in-coronatijd.pdf>

Deze ontwikkelingen laten zien dat mogelijke negatieve ontwikkelingen in Zutphen in lijn zijn met landelijke ontwikkeling en afhankelijk zijn van corona(maatregelen). De gemeente Zutphen zou mogelijk in de toekomst deel kunnen nemen aan de monitor.

2.2.4 Vergelijking gemeente Schiedam

De gemeente Schiedam biedt via het CCV veel informatie aan over hun aanpak van woonoverlast, die gestart is in 2018.⁹ In 2019 is een grote evaluatie uitgevoerd en een uitvoeringsprogramma opgesteld voor 2020-2021 e.v. Dit rapport geeft niet alleen inhoudelijk een benchmark over hoe woonoverlast kan worden aangepakt, het geeft ook inzicht in mogelijke evaluatie- en rapportagemogelijkheden voor de aanpak. Samengevat wordt het volgende geconstateerd:

Schiedam zet in op een preventieve aanpak van woonoverlast-gedrag. Daar zijn verschillende onderdelen in. Schiedam gaat in op hoe bewoners worden ondersteund in hun ervaring van woonoverlast. Schiedam zet intensief in om deze relatie te herstellen. Onderdeel daarvan is buurtbemiddeling. Dit heeft in 2018 een doorstart gemaakt met een projectplan voor 2019-2021. Daarin dienen nog meer vrijwilligers aan te sluiten.

Daarnaast wordt in Schiedam gebruik gemaakt van de mogelijkheid om elke huurder te toetsen aan de hand van een huisvestingsvergunning. Het blijkt dat particuliere verhuurders dit niet altijd doen, maar ook hierop wordt strak gehandhaafd¹⁰. De gemeente neemt zijn taak om BRP op orde te hebben erg serieus en zet ook in op huiszoeken. Dit leverde in totaal 545 mutaties op.

Er is ook een dashboard met tot de situatie rond huisjesmelkers opgezet, omdat bewoners van deze panden vaak overlast blijken te veroorzaken.

Verbeterpunten voor aankomende jaren zijn ook gesteld: het ontwikkelen van verschillende specialistische kennis en uitbreiding van capaciteit. Daarnaast probeert de gemeente Schiedam communicatie richting de burgers te verbeteren om zo hun gevoel van veiligheid te verhogen.

Ze geven aan nog geen definitieve conclusies te kunnen trekken, maar zien wel een aantal positieve ontwikkelingen zoals meer meldingen, wat aangeeft dat meldpunt toegankelijk is. Schiedam werkt met een indicator woonoverlast die wordt gemeten door middel van "het bevolkingsonderzoek Leefbaarheid & Veiligheid".

De raad en het college van Zutphen kunnen van de volgende punten m.b.t. aanpak van Schiedam leren:

- Rapportage: Schiedam plaatst cijfers in context en beschrijft mogelijke verklaringen. Dit geeft meer inzicht in de betekenis van cijfers en stelt de lezer in staat te bepalen welke ontwikkelingen er zijn op de aanpak van woonoverlast.
- Bevolkingsonderzoek: Schiedam neemt deel aan een bevolkingsonderzoek m.b.t. veiligheid, en sluit ook aan bij andere bestaande initiatieven om zo meer inzichten te ontwikkelen, een systematische benchmark te kunnen uitvoeren en van elkaars expertise en ervaringen te kunnen leren.

⁹ <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/Uitvoeringsprogramma-Woonoverlast-Schiedam-2020-2021.pdf>

¹⁰ De gemeente Zutphen biedt ook de mogelijkheid om te toetsen voor een huisvestingsvergunning en heeft hiervoor een wegingskader opgesteld. Schiedam lijkt hierin verder te gaan door actief te controleren, ook bij particuliere verhuurders.

3. Bespiegeling Raadsproces Zutphen

3.1 Achtergrond: BOB-Cyclus

Uit het gesprek met de fractie-vertegenwoordigers van de gemeenteraad en forumleden op maandag 23 januari jl. (voor deelnemers: zie bijlage 2) is naar voren gekomen dat een groot aantal van hen ontevreden is over de wijze waarop er in de raad en (speciale) fora wordt gedebatteerd. Voor sommigen is dit een breder probleem dan alleen het debat in de (speciale) fora en raad over extreme woonoverlast. De kritiek is dat het debat tussen enerzijds de forum- of raadsleden en de portefeuillehouder en anderzijds de forum- en raadsleden onderling onvoldoende tot stand komt. Het 'debat' heeft meer het karakter van het stellen van vragen aan de wethouder, dan een gerichte uitwisseling van kennis, van standpunten en het elkaar trachten te overtuigen op basis van argumenten. Sommigen stelden ook dat de portefeuillehouder teveel het vergaderproces, het verloop en karakter van de vergaderingen domineert, waardoor raadsleden onvoldoende toekomen aan hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. In het gesprek werd de vraag gesteld wie het verloop en karakter van de vergaderingen bepaalt: de portefeuillehouder of de raad.

Een groot aantal gemeenten maakt gebruik van het BOB-model voor vergadering van de gemeenteraad. Dit BOB-model is onlangs geëvalueerd (*Participatie en het BOB-model. De griffier als spil*. Onderzoek door Neckar van Naem in opdracht van de Vereniging van Griffiers; december 2022). Hierbij is de basisgedachte dat onderwerpen en voorstellen een cyclus met fasen doorlopen van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

In de eerste fase staat de oriëntatie op het onderwerp centraal: het stellen van vragen en het geven van informatie. De gedachte is dat hierin ontwikkelen en trends worden geschetst, alternatieven worden toegelicht, ruimte wordt geboden voor participatie en inspraak door bewoners. In beginsel een apolitieke fase. In de praktijk worden veel verschillende werkvormen gebruikt, zoals een forum, beeldvormende commissie, plein, politieke markt, etc. ; een apolitieke afgewogen.

In de volgende, oordeelsvormende fase, kunnen raadsleden hun volksvertegenwoordigende rol goed tot uitdrukking brengen op basis van de verkregen inzichten, door belangen af te wegen, standpunten onderling uit te wisselen, anderen trachten te overtuigen en de portefeuillehouder 'politiek te bevragen'. Ook is het mogelijk in deze fase in te gaan op de voorstellen die door de portefeuillehouder worden gedaan.

De laatste, besluitvormende fase, is het sluitstuk, waarbij raadsleden hun posities behouden of versterken en de mogelijkheid bestaat tot het indienen van moties of amendementen. Indien in eerdere fasen is gebleken dat er overeenstemming over voorstellen bestaat, kunnen besluiten als 'hamerstuk' worden afgedaan. De basisgedachte is dat, ongeacht het gekozen model voor raadsvergaderingen (commissie- of forum-model), de laatste fase efficiënt kan verlopen, waardoor raadsleden ruimte hebben en krijgen voor participatie en contact met bewoners, bedrijven en organisaties in de gemeente.

Wij constateren dat het huidige Reglement van Orde van de gemeenteraad Zutphen 2019 (Vastgesteld bij raadsbesluit van 23 september 2019, inwerking getreden op 1 september 2019) in beginsel onderscheid maakt tussen een beeldvormende, oordeelsvormende vergaderingen van het forum (nb: de besluitvorming is voorbehouden aan de raadsvergadering), maar daarnaast ook adviserende en informerende forumvergaderingen worden onderscheiden. *Adviserende forumvergaderingen* hebben als doel dat de raad het college adviseert of voorlopige fractiestandpunten geeft in zaken waarin het college bevoegd is om te beslissen, dan wel in een fase waarin nog geen besluitvorming door de raad aan de orde is. *Informerende forumvergaderingen* hebben als doel het informeren van de raad ten aanzien van aan de orde zijnde onderwerpen door of namens het college.

Op basis van het gesprek met de raad constateren we dat het BOB-model in de gemeente Zutphen op papier goed is vastgelegd, maar blijkbaar in de praktijk onvoldoende werkt. Voor raadsleden is vooraf onvoldoende duidelijk welk karakter een forumvergadering heeft. Verwachtingen hierover worden blijkbaar bij de voorbereiding van de forumvergaderingen tussen het Presidium en de portefeuillehouder die op uitnodiging van het Presidium aan de forumvergadering deelneemt, onvoldoende uitgesproken en gedeeld. Vervolgens is het aan de voorzitter van de forumvergadering, ondersteund door de griffie, om het vooraf vastgestelde karakter van de forumvergadering te bewaken. Uit het gesprek met de raads- en forumleden werd duidelijk dat de voorzitters van de forumvergaderingen hiertoe in een aantal gevallen niet goed in staat bleken.

Deze onduidelijkheden en onuitgesproken verwachten blijken overigens ook uit het ontbreken van een lange termijnagenda voor de raad- en forumvergaderingen.

3.2 Inrichting en samenstelling: Forum & Raad

De gemeenteraad van Zutphen heeft gekozen voor een vergadermodel met raads- en forumvergaderingen. Naast de 29 raadsleden zijn er 26 forumleden. Fracties kunnen niet-raadsleden, die voorkomen op de kandidatenlijst van de voorgaande verkiezingen, als forumlid voordragen ter benoeming aan de raad. Een fractie, die maximaal twee raadszetels telt, heeft recht op drie forumleden. Een fractie, die minimaal drie raadszetels telt, heeft recht op twee forumleden. De forumvergaderingen worden voorgezeten door een voorzitter, raadslid of forumlid, die door de raad wordt benoemd. De voorzitter is geen deelnemer aan de forumvergadering. Naast forumleden kunnen ook raadsleden aan de forumvergaderingen deelnemen. In beginsel neemt één raadslid of forumlid per fractie deel aan een forumvergadering.

Op grond van het gesprek met de raadsleden constateren wij dat het door de gemeente Zutphen gekozen vergadermodel van raads- en forumvergaderingen op het punt van inrichting en samenstelling geen aanleiding was voor opmerkingen of kritiek. Sommige fracties zijn in de forumvergaderingen vertegenwoordigd door een fractievoorzitter of raadslid, andere fracties laten zich in de forumvergaderingen vertegenwoordigen door een forumlid. Gelet op bovenstaande is het wel van belang dat de voorzitter van de forumvergadering zijn rol als 'bewaker' van het goede verloop en karakter van de forumvergadering op goede wijze invult en daarin ondersteund en begeleid wordt door het Presidium en de griffie.

3.3 Volksvertegenwoordiging & Privacy

Uit het gesprek met de raads- en forumleden kwam naar voren dat een groot aantal raadsleden, in het bijzonder ten aanzien van het onderwerp 'extreme woonoverlast', vragen heeft over de wijze waarop casuïstiek in forum- of raadsvergaderingen, waarin personen of persoonsgegevens aan de orde zijn, openbaar behandeld kunnen worden. Voor sommigen van hen is de vraag hoe over het onderwerp 'extreme woonoverlast' gesproken kan worden, zonder dat personen of persoonsgegevens genoemd worden. Deze vragen zijn ook aan de orde in geval insprekers in forumvergaderingen het woord wordt gegeven.

Gelet op de openbaarheid van raads- en forumvergaderingen via het openbaarmaken van verslaggeving in videobeelden moet de raad rekening houden met de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevens Bescherming (AVG). De gemeenteraad is als bestuursorgaan een zogeheten 'verwerkingsverantwoordelijke'. In dat kader moet de raad onder andere organisatorische maatregelen nemen om persoonsgegevens te beschermen. Persoonsgegevens zijn daarbij gegevens van of herleidbaar naar een geïdentificeerde persoon. Op welke wijze de raad hiermee kan omgaan is uitvoerig toegelicht in een brochure van de VNG (zie <https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/wp-content/uploads/2021/06/Casuïstiek-gegevensbescherming-gemeenteraad.pdf>). Ten aanzien van het vragenrecht van de gemeenteraad is hierover het volgende opgenomen:

Wanneer een raadslid gebruik maakt van het vragenrecht ex artikel 155 van de Gemeentewet en de gevraagde antwoorden persoonsgegevens bevatten, zal per geval bekeken moet worden of de raad de persoonsgegevens nodig heeft om aan de actieve informatieplicht te voldoen en de raad zijn controlerende rol kan vervullen. De antwoordplicht is vastgelegd in de artikelen 169 resp. 180 van de Gemeentewet voor het college respectievelijk de burgemeester. In deze artikelen is ook de verschoningsgrond neergelegd: inlichtingen mogen alleen worden geweigerd wanneer het verstrekken van de informatie in strijd is met het openbaar belang. Per geval dient dan ook afgewogen te worden of het verstrekken van persoonsgegevens al dan niet noodzakelijk is voor het doel en proportioneel is.

Uit: Brochure VNG/Informatiebeveiligingsdienst, Casuïstiek gegevensbescherming gemeenteraad.

Wij kunnen ons voorstellen dat het debat over extreme woonoverlast in forum- of raadsvergaderingen ook goed mogelijk is zonder het noemen van casuïstiek waarin persoonsgegevens of informatie die herleidbaar is naar persoonsgegevens aan de orde is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het 'type' of 'categorie' woonoverlast in een bepaalde wijk of buurt en de daarop toegesneden aanpak.

In de voorbereiding van de forum- of raadsvergadering kunnen hierover afspraken worden gemaakt tussen de voorzitter van de vergadering, de portefeuillehouder en de griffie. Hiermee kunnen raadsleden volledig hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in de openbaarheid blijven vervullen. Indien dit, gelet op de specifieke casuïstiek, niet goed mogelijk blijkt, is het mogelijk dat de fractievoorzitters of -woordvoerders informeel of via een besloten vergadering door de portefeuillehouder

worden geïnformeerd. Het huidige Reglement van Orde van de gemeenteraad van Zutphen biedt hiervoor een voorziening (artikel 2:21 t/m 2:24).

Ook ten aanzien van insprekers kunnen eisen worden gesteld op het gebied van persoonsgegevens. Zo kan de voorzitter van de forumvergadering samen met de griffie de inbreng van de inspreker voorbereiden. Daarbij kan de inspreker gewezen worden op het openbare karakter van de vergadering en de vereisten die daarbij gelden. Indien de inspreker zich niet aan de gemaakte afspraken houdt, kan de voorzitter van de vergadering de inspreker het woord ontnemen.

Overigens wordt in het huidige Reglement van Orde van de gemeenteraad nog niet expliciet aandacht besteed aan de vereisten van de AVG.

4. Conclusies & Aanbevelingen

De raad heeft ons gevraagd om antwoord te geven op de volgende punten:

- Geeft het college voldoende informatie aan de raad om zijn controlerende rol volledig te kunnen uitvoeren, om daarmee te kunnen bepalen of gestelde kaders voor de aanpak van woonoverlast worden gevolgd en of voldoende voortgang wordt gemaakt?
- Hoe kan de raad in het kader van de aanpak van woonoverlast zijn kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol (gescheiden) goed uitvoeren binnen de wettelijke kaders en regels waaraan het college en de uitvoering gebonden zijn?

Op basis van de analyse van de documenten die beschikbaar zijn gesteld, kan het volgende worden geconcludeerd.

- 1) Het college stelt een grote hoeveelheid informatie beschikbaar aan de gemeenteraad met betrekking tot de aanpak van woonoverlast. In deze informatie wordt zowel ingegaan op kwantitatieve als kwalitatieve ontwikkelingen met betrekking tot de aanpak. Toch is het voor de raad moeilijk zijn controlerende rol volledig uit te kunnen voeren. Dit heeft de volgende oorzaken:
 - a. informatie wordt niet gepresenteerd op consistente manier. De verschillende evaluaties presenteren andere informatie (zowel kwantitatief als kwalitatief).
 - b. Kwantitatieve informatie, zoals het aantal cases en de behandeling ervan, wordt zonder goede uitleg of conclusies gepresenteerd. Hierdoor kan niet worden bepaald wat een verandering betekent.
 - c. Welke maatstaven worden gebruikt voor kwalitatieve criteria, zoals bijvoorbeeld de effectiviteit van de positionering van de regievoerder, zijn onduidelijk in de evaluaties. Dit maakt dat de raad niet goed kan controleren of de aanpak voldoende effectief is op dit criteria.
- 2) De evaluaties zijn daarnaast gepresenteerd aan de raad in een lijst ter inzage liggende stukken. Dit betekent dat mogelijk veel raadsleden de evaluaties zijn ontgaan (door het grote volume aan documenten wat op deze lijst kan liggen). Dit kan ook hebben bijgedragen dat op dit onderwerp de controlerende rol niet voldoende uitgevoerd is.
- 3) In breder perspectief blijkt het op papier (het Reglement van Orde van 2019) vastgestelde BOB-model voor vergaderingen van de raad onvoldoende te werken. De indruk bestaat dat verwachtingen hierover onvoldoende worden gedeeld tussen het Presidium, portefeuillehouders, de voorzitter van forumvergaderingen en de griffie. De samenstelling van het forum en de deelname aan forumvergaderingen door raadsleden en forumleden lijkt hiervoor niet bezwaarlijk. Overigens is opvallend dat een lange termijnagenda voor de vergaderingen van raad en forum ontbreekt.
- 4) Er zijn voldoende handvatten voor de wijze waarop in en door de raad en de portefeuillehouders met privacy-gevoelige informatie in de praktijk kan worden omgegaan. Dit hoeft in beginsel de

kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van raadsleden of het organiseren van insprekers in vergaderingen van raad of forum niet te hinderen.

Daarbij geven wij de volgende aanbevelingen mee aan de raad:

- 1) Maak concrete afspraken met het college over welke informatie de raad wil ontvangen met betrekking tot de aanpak van woonoverlast. Probeer daarbij rekening te houden met de volgende punten:
 - a. Stel heldere afspraken op met betrekking tot hoe kwalitatieve evaluatie van de aanpak van woonoverlast dient plaats te vinden: 'wanneer is de regievoerder voldoende bereikbaar' 'wanneer is samenwerking effectief', etc.
 - b. Presenteer kwantitatieve informatie in consistente manier, zodat ontwikkelingen over de tijd kunnen worden geëvalueerd. Bepaal hierbij aan de voorkant wat positieve ontwikkelingen zijn, bijvoorbeeld: cases worden sneller afgehandeld, oplossingen vinden plaats in een lagere trede van de escalatieladder, er zijn minder cases, etc.
 - c. Vraag het college om deel te nemen aan landelijke evaluaties om zo ontwikkelingen in Zutphen in een regionale en landelijke context te kunnen plaatsen.
- 2) Maak afspraken met het college over op welke manier informatie wordt gedeeld met de raad. Op sommige onderwerpen kan de raad van mening zijn dat een document moet worden geagendeerd in plaats van op de lijst ter inzage liggende stukken wordt geplaatst. Er zal hier natuurlijk wel maatwerk bij dienen komen te kijken. Er is daarom ook een verantwoordelijkheid voor de raad om goed door de lijst ter inzage liggende stukken te gaan om te bepalen welke onderwerpen relevant zijn voor agendering.
- 3) Evaluer de BOB-cyclus met alle betrokkenen bij de raads- en forumvergaderingen: de voorzitter van de gemeenteraad, het Presidium, raadsleden, forumleden, de voorzitters van het forum, het college en de griffie. Ga daarbij na hoe de forumvergaderingen het best kunnen worden voorbereid met de betrokkenen en op welke wijze het karakter van de forumvergaderingen het best kan worden bewaakt. Bezie daarbij de mogelijkheden op welke wijze voorzitters van forumvergaderingen begeleid en ondersteund kunnen worden in het toezien op het juiste verloop en karakter van een forumvergadering.
- 4) Betrek bij een eventueel nieuw Reglement van Orde van de gemeenteraad de vereisten van de AVG. Ondersteun raads- en forumleden bij de wijze waarop zij in de praktijk aan deze vereisten kunnen voldoen. Dit geldt in het bijzonder voor de ondersteuning van voorzitters van de forumvergaderingen.

5. Bijlage 1: Literatuurlijst

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid:

- <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/woonoverlast>
- <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/Escalatieladder.pdf>
- <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/Rapport-monitor-2-woonoverlast-in-coronatijd.pdf>
- <https://www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/Uitvoeringsprogramma-Woonoverlast-Schiedam-2020-2021.pdf>

Forumspecial Aanpak Extreme Woonoverlast:

- https://raad.zutphen.nl/data/ingekomenstukraad-raad/forumspecial-aanpak-woonoverlast-gemeente-zutphen/412940RH%202022_BW_00410.pdf

Participatie en het BOB-cyclus. De griffier als spil:

- <https://www.griffiers.nl/sites/www.griffiers.nl/files/documenten/Rapportage%20BOB-model%20en%20participatie.pdf>

6. Bijlage 2: Deelnemers aan het gesprek met de raad op 23 januari 2023

Dhr. Dolf Logeman	- Raadslid Fractie Groen Links
Mevr. Petra Ackermans	- Fractievoorzitter Kies Bewust Lokaal
Dhr. Jorn Lok	- Fractievoorzitter VVD
Dhr. Gerard Pelgrim	- Fractievoorzitter Stadspartij
Dhr. Abel van Dijken	- Fractievoorzitter Christen Unie
Dhr. Pieter van der Hammen	- Forumlid D'66
Dhr. Tamin Mehdi	- Raadslid PvdA
Dhr. Gert Muller	- Raadslid SP
Dhr. Addy Garritsen	- Raadslid Burgerbelang