Rapportage DoeMee

Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

C.L. (Chris) Nijhuis MSc

I.W. (Irene) van den Bosch MSc

Mr. G.J. (Hans) Vooren

Rekenkamercommissie Wijchen

Linda Berendsen
Secretaris rekenkamercommissie

T. 06-46824264

E. l.berendsen@wijchen.nl

Postbus 9000
6600 HA Wijchen

Datum: 2 maart 2021

Necker van Naem

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota 3

Onderzoeksverantwoording 4

Centrale boodschap 7

Reactie college van B&W 10

Nota van bevindingen 11

Beleid en uitvoeringsprogramma's 12
1.1 / Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV 12
1.2 / Beleid in beeld: de structuur 14
1.3 / Beleid in beeld: de inhoud 15
1.4 / Uitwerking OOV-beleid in uitvoeringsprogramma's 17

Organisatie en uitvoeringspraktijk 22
2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV 22
2.2 / Aansluiting beleid en uitvoering 23
2.3 / Samenwerking met externe partners 25
2.4 / Instrumentarium 27

Sturing door de raad 29
3.1 / De rol van de raad 29
3.2 / Informatie vanuit het college 30
3.3 / Initiatieven vanuit de raad 30

Bijlage bronnen 32

Bijlage afkortingen 33

Bijlage overkoepelende bevindingen 34

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Wijchen heeft deelgenomen aan een DoeMee-onderzoek naar toezicht en handhaving op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). Necker van Naem heeft dit onderzoek opgezet. Bij een DoeMee-onderzoek tekenen verschillende rekenkamer(commissie)s in op één onderzoeksaanpak, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. In een later stadium zullen ook de resultaten uit de andere gemeenten beschikbaar komen voor de gemeente Wijchen. Deze worden samengebracht in een addendum, dat naar verwachting begin 2021 beschikbaar is.

Achtergrond: toezicht en handhaving op het gebied van OOV

Wat is toezicht en handhaving?

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



Toezicht en handhaving op Openbare Orde en Veiligheid

Transformaties in de positie en werkwijze van de gemeente zijn al enige tijd bezig. Zo ook op het gebied van toezicht en handhaving van de openbare orde en veiligheid. De gemeenteraad bepaalt de kaders waarbinnen de burgemeester en het college dienen te blijven wanneer zij de orde in het openbaar gebied willen bewaren. Zo neemt een gemeenteraad kaders op in de lokale Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De raad mag zelf bepalen welke verordeningen hij nodig acht. De verordeningen moeten een openbaar belang betreffen en mogen niet treden in particuliere belangen van de ingezetenen, zijn beperkt tot het grondgebied van de gemeente en mogen niet in strijd zijn met hogere regelgeving.[1] Voorbeelden zijn het opnemen van 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.[2] 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.

[1] De VNG heeft een Model Algemene Plaatselijke Verordening. Gemeenten kunnen (delen van) dit model overnemen of aanpassen aan de eigen lokale wensen.

[2] Voor de APV van Wijchen, zie: Algemene Plaatselijke Verordening Wijchen uit 2019.

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 ervoor zorgen dat de burgemeester handhavend kan optreden tegen woonoverlast en bijvoorbeeld camera's in het openbaar gebied kan laten plaatsen. Deze nieuwe bevoegdheden dragen bij aan (het gevoel van) veiligheid, maar roepen ook vragen op. Bijvoorbeeld over privacy en over doorzettingsmacht. 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.

Deze drie ontwikkelingen – transformatie in positie en werkwijze, toenemende bevoegdheden en onderbenutting van de beschikbare bevoegdheden – zijn voor Necker van Naem de aanleiding geweest om in verschillende gemeenten een benchmarkonderzoek naar toezicht en handhaving op OOV aan te bieden. De rekenkamercommissie van Wijchen heeft zich hiervoor aangemeld, evenals de gemeenten Assen, Emmen, Rijssen-Holten, Best, Veldhoven, Den Helder, De Fryske Marren, Zwolle, Veendam, Molenlanden, Bernheze, Baarn, Doetinchem, Bronckhorst, Tynaarlo, Apeldoorn en Edam-Volendam.

Doelstelling en vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

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

In dit onderzoek beoordelen we het OOV-beleid en instrumentarium. Hierbij laten wij toezicht en handhaving op grond van de Drank- en Horecawet buiten beschouwing. In het onderzoek hebben we de volgende centrale vraag gehanteerd:

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

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

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

Organisatie en uitvoeringspraktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid voor OOV uit?
    a. Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt de capaciteit in de praktijk ingezet?
    b. Hoe en hoe vaak treedt de gemeente op tegen welke overtreding en met welk resultaat?

c. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?

5. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?
6. In hoeverre worden resultaten uit de uitvoering geëvalueerd en gebruikt als input voor het (bij)sturen van OOV-beleid, waaronder het aanpassen van de prioriteiten?
7. Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?
8. Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?

Sturing door de raad

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

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een studie van de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie van de gemeente Wijchen. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens meerdere gesprekken gevoerd: met de waarnemend burgemeester van Wijchen, een groepsgesprek met juridisch medewerkers en beleidsadviseurs, een groepsgesprek met twee buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en een toezichthouder drank -en horecawet en een telefonisch interview met de teammanager Tweestromenland (politie). De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode april 2020 – januari 2021.

Wederhoorprocedure

Op 18 december 2020 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Vervolgens heeft het bestuur vanaf 28 januari 2021 de kans gehad om een reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen. Op 23 februari 2021 is de reactie ontvangen. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in dit rapport.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording en wordt gevolgd door de conclusies & aanbevelingen. De Nota van bevindingen bevat 3 hoofdstukken:

/ In hoofdstuk één wordt inzicht geboden in het beleid en de uitvoeringsprogramma's.
/ In hoofdstuk twee komen de organisatie en de uitvoeringspraktijk van het thema aan bod.
/ Hoofdstuk drie beschrijft de sturing door de raad.

Tot slot treft u in de bijlagen een overzicht aan van de geraadpleegde bronnen, een afkortingenlijst en als addendum de overkoepelende bevindingen uit de achttien gemeenten die aan dit DoeMee-onderzoek hebben deelgenomen.

Centrale boodschap

Conclusies

Conclusies beleid

Conclusie 1: Onvolledig VTH-beleid biedt weinig handvatten voor monitoring en (bij)sturing.

In Wijchen zijn de documenten voor een volledige Big8-cyclus[3] op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) niet allemaal aanwezig. De jaarverslagen ontbreken. Dit bemoeilijkt inzicht in en controle van ontwikkelingen in de praktijk. Daarnaast zijn de doelstellingen en prioriteiten in het beleid en de uitvoeringsprogramma's zeer breed. Er missen specifieke en meetbare doelstellingen. Hierdoor zijn er weinig handvatten voor uitvoering en is het daarnaast lastig om achteraf te bepalen of doelstellingen behaald zijn. Door het gebrek aan jaarverslagen en door de algemene kaders, ontbreekt het daarnaast aan een basis om uitvoeringsprogramma's en beleid bij te sturen.

Conclusie 2: Duidelijk veiligheidsbeleid met stevige basis.

In het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 zijn meetbare doelstellingen en een heldere aanpak geformuleerd. Hierdoor is het duidelijk wat de gemeenten in Tweestromenland willen bereiken en hoe de gemeenten dit willen doen. Doordat het beleid is gebaseerd op een lokale veiligheidsanalyse en gesprekken met interne en externe veiligheidspartners, sluit het beleid goed aan bij de lokale behoefte en het veiligheidsbeeld.

Conclusies organisatie en uitvoeringspraktijk

Conclusie 3: Boa's ervaren dat er voldoende capaciteit is voor toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid.

De boa's ervaren dat er voldoende capaciteit is om de taken op het gebied van openbare orde en veiligheid uit te voeren. Dit is onder andere te danken aan het feit dat er in het beleid vanuit de formatie wordt geredeneerd: de aanwezige formatie bepaalt de prioriteiten die opgepakt worden. Het voordeel hiervan is dat het vastgestelde takenpakket uitvoerbaar is. Een risico is dat deze benadering niet garandeert dat de prioriteiten en het takenpakket aansluiten bij de behoefte in de praktijk.

Conclusie 4: Consensus dat zelfsturing niet past bij het boa-team.

[3] Beleidscyclus met dubbele regelkring waarin de verschillende stappen van beleidsvorming, uitvoering en evaluatie zijn benoemd.

In Wijchen wordt met zelfsturende teams gewerkt. Voor het boa-team werkt de zelfsturing niet goed. Het team is onvoldoende toegerust om, naast de vakspecifieke taken, ook de taken rondom de organisatie, planning en monitoring van het werk uit te voeren. Daarnaast staat het gebrek aan een eindverantwoordelijke in het boa-team, een efficiënte besluitvorming en uitvoering in de weg.

Bovendien ontbreekt het in de zelfsturende teams aan een structuur waarin de uitvoering van beleid wordt geborgd. Er is geen verantwoordelijke die vanuit het beleid aan- en bijstuurt op de activiteiten van de boa's. De huidige manager staat op te grote afstand om zich te richten op de dagelijkse aansturing. Het boa-team wordt in de praktijk hoofdzakelijk gestuurd door meldingen. De persoonlijke afwegingsruimte van de boa is hierbij groot.

Conclusie 5: Informatie uit de praktijk kan beter worden teruggekoppeld aan het tactisch niveau.

Het ophalen van informatie uit de praktijk verloopt in de gemeente nog niet optimaal. Ten eerste is er in de structuur van zelfsturing geen vast aanspreekpunt via wie boa's informatie op systematische wijze door kunnen geven aan het beleidsniveau. Hoewel er afstemming plaatsvindt tussen uitvoering en beleid, heeft dit weinig tot geen effect op de planvorming van beleid.

Daarnaast biedt het huidige (gebruik van het) managementinformatiesysteem nog onvoldoende basis om ontwikkelingen uit het beleid te kunnen volgen en bij te sturen. De informatie die beleidsmedewerkers ontvangen is afhankelijk van de mate waarin de boa's activiteiten registreren. De boa's hebben hier geen richtlijn voor.

Door het ontbreken van een schakel of systeem tussen het beleid en de praktijk, kan er onnodige afstand tussen het beleid en de praktijk ontstaan. Zo blijkt dat een aantal beleidskeuzes in de praktijk niet altijd wenselijk of haalbaar zijn. Door de praktijk te betrekken bij de planvorming, zou dit voorkomen kunnen worden.

Conclusie 6: Goede samenwerking binnen Tweestromenland.

De gemeente werkt op bestuurlijk en tactisch niveau zeer goed samen binnen Tweestromenland. Bij het opstellen en uitvoeren van het beleid is een duidelijke structuur opgezet die eraan bijdraagt dat alle gemeenten input kunnen leveren en verantwoordelijkheid dragen. De goede samenwerking werpt zijn vruchten af: er zijn veel stappen gezet ten aanzien van de vastgestelde prioriteiten. Daarnaast haalt de gemeente schaalvoordeel uit de samenwerking en leidt dat tot een serieuze stem in regionale samenwerkingsverbanden.

Conclusie 7: Samenwerking met politie op strategisch en tactisch niveau goed, ruimte voor verbetering op uitvoerend niveau.

Op strategisch en beleidsniveau verloopt de samenwerking tussen de politie en de gemeente zeer goed. De partijen informeren elkaar op informele en formele wijze en stemmen naar tevredenheid met elkaar af.

De samenwerking tussen boa's en politie kan daarentegen verbeterd worden. In Wijchen is de kwaliteit van de samenwerking tussen boa's en politie persoonsafhankelijk en verschilt daarmee per gebied. In enkele gebieden zien wijkagent en de boa's elkaars meerwaarde en zoeken ze elkaar op, maar in andere gebieden is er nauwelijks onderling contact.

Conclusie 8: Coronacrisis leidt tot verbeteringen in interne afstemming en samenwerking met de politie.

De coronacrisis heeft geleid tot meer structurele terugkoppeling en een strakkere coördinatie in de organisatie. Sinds het begin van de coronacrisis werkt het boa-team met dagrapportages, zodat de rest van de organisatie goed op de hoogte gehouden wordt van de interventies die boa's plegen en eventuele problemen. Hierdoor hebben de beleids- en juridisch medewerkers meer inzicht in de uitvoeringspraktijk dan voorheen. Ook zoeken boa's en wijkagenten door de coronacrisis meer de samenwerking op. Er wordt meer informatie gedeeld en beter samen opgetrokken.

Conclusies rol van de raad

Conclusie 9: Door het ontbreken van jaarverslagen mist belangrijke sturingsinformatie in de informatievoorziening aan de raad.

Op verschillende momenten in het jaar ontvangt de gemeenteraad informatie over toezicht en handhaving. Ook wordt de raad meegenomen in belangrijke ontwikkelingen, zoals omtrent de coronacrisis. In conclusie 1 is het ontbreken van de jaarverslagen al benadrukt. Jaarverslagen bieden de raad inzicht in de realiteit van toezicht en handhaving, de mate

waarin doelstellingen behaald worden en of de doelen aansluiten bij ontwikkelingen in de praktijk. De jaarverslagen bieden de raad daarmee een onmisbare basis om de uitvoering van het beleid te monitoren, te evalueren en (bij) te sturen. Het ontbreken van de verslagen heeft daarom zijn weerslag op de mate waarin de raad in staat is om deze controlerende en kaderstellende taken goed uit te voeren.

Conclusie 10: De raad controleert actief op toezicht en handhaving.

De raad is oplettend en betrokken op het gebied van openbare orde en veiligheid en neemt een controlerende rol aan, vooral door middel van het stellen van schriftelijke vragen. Een aandachtspunt voor de raad is de kaderstellende rol. De raad mag duidelijker aangeven wat hij wil en het debat over openbare orde en veiligheid mag steviger en frequenter plaatsvinden. Een publiek debat over de impact van coronamaatregelen is een goede ontwikkeling die past bij de kaderstellende –en controlerende- rol van de raad.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Zorg voor realistische en concrete doelstellingen die passen bij de beschikbare capaciteit.

Het is zaak om het ambitieniveau en de uitvoeringsrealiteit dichter bij elkaar te brengen. Daarvoor is het nodig om de doelstellingen scherper te prioriteren en daaraan te koppelen wat de concrete acties hierbij zijn en wat de benodigde inzet hiervoor is. Dit geeft de uitvoering meer houvast in haar dagelijkse werk en de raad meer duidelijkheid in zijn controlerende rol. Vanzelfsprekend moet er ruimte blijven om in te spelen op actuele situaties die zich (juist) op een beleidsterrein als THOOV (Toezicht en Handhaving op OOV) altijd voor zullen doen.

Aanbeveling 2: Geef THOOV een prominentere positie in de gemeentelijke organisatie.

In de afgelopen jaren zijn reeds stappen gezet in het steviger positioneren van THOOV in de gemeentelijke organisatie. Uit gesprekken blijkt dat de burgemeester hierin een belangrijke rol speelt. Ook is er meer dan voorheen duidelijkheid en eensgezindheid over de te volgen koers en de bestuurlijke daadkracht die hierbij past. Er zijn echter nog stappen te zetten in het steviger verankeren van THOOV binnen de organisatie. Denk hierbij aan het vrijmaken van capaciteit en opstellen van een actieplan voor het wegwerken van de achterstanden, het versterken van de terugkoppeling van uitvoering naar beleid en het inzichtelijk maken hoe deze input is verwerkt in beleid. Maak duidelijker inzichtelijk hoe het ambitieniveau in relatie staat tot de beschikbare capaciteit en faciliteer dat raad en college het gesprek hierover kunnen voeren op basis van volledige en heldere informatie (zie aanbeveling 4).

Aanbeveling 3: Verrijk de evaluaties met duiding en een koppeling met de gestelde doelen.

Zoals aangegeven is het prijzenswaardig dat de evaluaties beknopt zijn, en dat er een link is tussen de evaluatie en het nieuwe uitvoeringsprogramma (conclusies 2 en 5). Om het nut van de evaluaties te vergroten, strekt het tot aanbeveling om deze op twee elementen te verbeteren. De cijfers moeten gekoppeld worden aan duiding. Zo wordt inzichtelijk hoe de situatie zich ontwikkelt ten opzichte van eerdere jaren, maar ook welk handelen en welke gebeurtenissen ten grondslag liggen aan de cijfers. Daarnaast is het van belang om in de evaluaties de koppeling te leggen met de gestelde doelen. Geef kortom, dieper inzicht in de mate van doelbereik en de redenen voor de mate waarin de doelen bereikt zijn. Dat verhoogt de transparantie en stelt de raad in staat om zijn controlerende taak beter uit te voeren.

Aanbeveling 4: Voer als raad en college het gesprek over het ambitieniveau, in relatie tot de capaciteit.

Naast het college en de organisatie, heeft de raad een belangrijke verantwoordelijkheid voor de relatie tussen het ambitieniveau en de capaciteit. Het is aanlokkelijk om van alle denkbare en zich voordoende problematiek een prioriteit te maken, maar wanneer alles een prioriteit is, is feitelijk niets een prioriteit. THOOV is bij uitstek een onderwerp dat in gemeenteraden in het hele land vooral op basis van incidenten besproken wordt. Het is van belang dat college en raad gezamenlijk het gesprek aangaan over het ambitieniveau. Zoals beschreven, ligt er in Wijchen een uitdaging op het gebied van achterstanden en capaciteit. Het gesprek over het ambitieniveau moet daarom gevoerd worden in combinatie met het gesprek over de daarbij passende capaciteit.

Reactie college van B&W

Gemeente Wijchen

Rekenkamercommissie gemeenteraad Wijchen
T.a.v. de voorzitter de heer R. Boumans

Uw kenmerk :
Datum : 19 februari 2021
Onderwerp : Bestuurlijke reactie
Verzenddatum :

Geachte heer/mevrouw,

Met dit schrijven doen wij u onze bestuurlijke zienswijze toekomen op het door de rekenkamercommissie uitgebrachte concept rapportage "DoeMee Toezicht en Handhaving OOV'. Wij hebben met belangstelling van het concept rapport kennisgenomen.

De concept rapportage schetst wat het college betreft een reëel beeld van het beleid op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid op dit moment. De conclusies en aanbevelingen uit de rapportage geven ons zeker richting in de te volgen strategie om dit beleid verder te ontwikkelen en te implementeren. Onze hartelijke dank hiervoor!

Enkele conclusies zijn inmiddels al ter harte genomen. Een voorbeeld hiervan is de aanstelling van de 'kwartiermaker' voor Bureau Toezicht & Handhaving (conclusie 4 - Boa team op dit moment niet klaar voor zelforganisatie.).
Door de aanstelling van deze kwartiermaker verwachten wij een kwaliteitsimpuls te geven aan de aansturing van het boa-team, de individuele boa alsmede aan het te voeren beleid.

Wij kijken uiteraard ook uit naar de reactie van onze gemeenteraadsleden. Met name de aanbeveling onder punt 4 (ambitieniveau i.r.t. capaciteit) geeft aan dat het debat over dit onderwerp belangrijk is. Wij als college zijn hier zeker toe bereid.

Namens het college van burgemeester en wethouders,

Marijke van Beek
Burgemeester

Nota van bevindingen

1 Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

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

1.1 / Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV

Deze rapportage is het resultaat van een DoeMee-onderzoek van Necker van Naem waaraan de rekenkamercommissie van Wijchen heeft deelgenomen: het onderzoek is in meerdere gemeenten uitgevoerd, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. In dat kader is het goed om af te bakenen waar het onderzoek wel én niet over gaat.

Dit onderzoek biedt inzicht in het OOV-beleid en de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving en de wijze waarop dit – op systeemniveau – is ingericht in de deelnemende gemeenten. Openbare Orde en Veiligheid is een breed en complex domein. Dit onderzoek laat daarom een aantal zaken buiten beschouwing, waaronder de (controle op de) 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.

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 artikel 13b van de Opiumwet (ook bekend als de Wet Damocles). Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.[4] 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.

[4] Rondom Bibob / Opiumwet zijn er ook handelingen die gemeenten zelfstandig verrichten, zoals een woningsluiting.

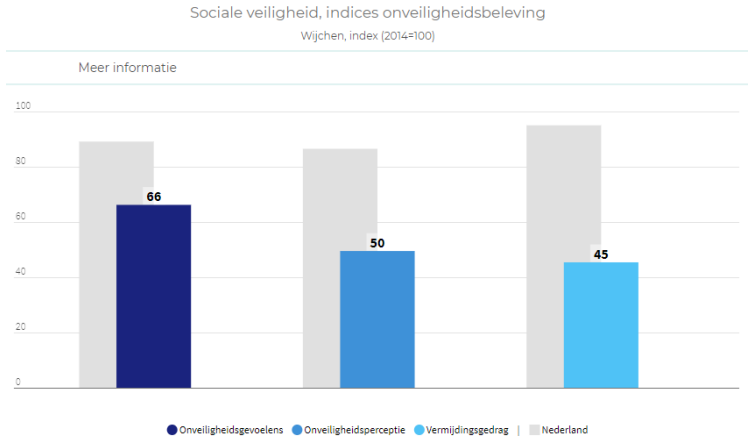
Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de rol van de politie op het gebied van handhaving op openbare orde en veiligheid verandert. De 'kerntakendiscussie' rondom de politie wordt al jaren gevoerd. In 2014 schreven de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Tweede Kamer 'Het is niet de bedoeling dat de politie zich op terreinen terugtrekt, maar wel dat zij op een aantal terreinen een andere rol op zich zal nemen: minder uitvoerend, meer signalerend en adviserend daar waar anderen verantwoordelijk zijn.'[5] 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.[6]

Toezicht en handhaving op OOV in Wijchen

Binnen de context van deze ontwikkelingen geeft Wijchen vorm aan toezicht en handhaving op OOV, in beleid en uitvoeringsprogramma's. De gemeente Wijchen doet dit niet alleen. Op het gebied van veiligheid werkt de gemeente samen met vijf andere gemeenten binnen Tweestromenland.[7] Daarnaast maakt de gemeente Wijchen deel uit van de veiligheidsregio Gelderland-Zuid, met dertien andere gemeenten.[8] Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's, die zich richten op het voorkomen, beheersen en bestrijden van rampen en crises. Het bestuur van een veiligheidsregio bestaat uit alle burgemeesters uit die regio.

Wijchen scoort ten opzichte van andere gemeenten relatief goed op het gebied van openbare orde en veiligheid. In de misdaadmeter van het Algemeen Dagblad, waarin de onveiligste gemeente bovenaan staat en de veiligste gemeente onderaan, stond Wijchen op de 233e plek, waar dat een jaar eerder nog de 199e plek was.[9] Vergeleken met landelijke cijfers zijn de misdaadcijfers in Wijchen relatief laag.[10] Wel is het aantal inbraken in woningen en bedrijven hoger dan in de rest van Nederland.

De onveiligheidsgevoelens dalen in Wijchen in de periode 2014-2019 en de onveiligheidsperceptie en het vermijdingsgedrag nemen in deze periode(sterk) af.[11] Dit betekent dat inwoners de veiligheidssituatie in hun eigen buurt steeds positiever inschatten. Onderstaande grafiek laat de relatieve verandering ten opzichte van 2014 zien, met 2014 als uitgangsjaar (2014=100).



Figuur 1: Veiligheidsindices gemeente Wijchen, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Problematieken & aandachtsgebieden

[5] Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004.
[6] Renze Salet, Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit, Tijdschrift voor Veiligheid 2019-1.
[7] Naast Wijchen zijn hierin de gemeenten Beuningen, Berg en Dal, Druten, Heumen en West Maas en Waal vertegenwoordigd.
[8] Beuningen, Buren, Culemborg, Druten, Berg en Dal, Heumen, Maasdriel, Neder-Betuwe, Nijmegen, Tiel, West Maas en Waal, West Betuwe, Wijchen, Zaltbommel.
[9] Zie https://www.ad.nl/binnenland/hoe-veilig-is-jouw-gemeente-bekijk-het-hier~a9240099/
[10] Zie www.waarstaatjegemeente.nl
[11] De onveiligheidsperceptie meet hoe inwoners de veiligheidssituatie in de eigen buurt ervaren. Vermijdingsgedrag is het aanpassen van gedrag als gevolg van (een perceptie van) onveilige situaties in de eigen buurt, bijvoorbeeld omlopen of 's avonds niet opendoen.

Uit gesprekken blijkt dat fietsendiefstal en overlast van specifieke groepen, met name jeugd, belangrijke thema's zijn op het gebied van openbare orde en veiligheid in Wijchen. De jeugdproblematiek varieert van kattenkwaad tot geluidsoverlast en drugsoverlast. Ondermijning en illegale bewoning zijn tevens belangrijke thema's. Hondenpoep is ook een aanhoudend aandachtspunt. Daarnaast is er in de laatste maanden uiteraard veel aandacht uitgegaan naar het handhaven van coronamaatregelen.

1.2 / Beleid in beeld: de structuur

Ambtelijke fusie Wijchen-Druten

Op 30 juni 2016 hebben de gemeenteraden van de gemeenten Wijchen en Druten besloten om ambtelijk te fuseren. De fusie is in de praktijk per 1 mei 2018 gestart. Beide gemeenten zijn bestuurlijk en politiek zelfstandig gebleven en blijven zelf hun eigen beleid bepalen.

De VTH-beleidscyclus van Wijchen

Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid wordt vanuit verschillende beleidsvelden georganiseerd. Gemeenten richten dit in de praktijk op verschillende manieren in. Vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een gemeente in ieder geval verplicht om beleid op het vlak van toezicht en handhaving, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen op te stellen. Dit model van sturing en evaluatie is onderdeel van de Big8-cyclus.



Figuur 2: Big8-cyclus

In Wijchen zijn de documenten voor een volledige Big8-beleidscyclus op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving niet allemaal aanwezig. Hoewel het beleid en de jaarplannen aanwezig en actueel zijn, ontbreken er jaarverslagen. Met jaarverslagen kan er inzicht geboden worden in de activiteiten en resultaten op het gebied van toezicht en handhaving van het voorgaande jaar. Door het ontbreken hiervan, ontbreekt een basis om te controleren of er volgens doelstellingen gewerkt wordt en om vervolgens uitvoeringsprogramma's en beleid bij te sturen.

Het vigerende beleid in Wijchen is het Integraal Beleidsplan Vergunningen, Toezicht & Handhaving 2020 (IBP), dat het VTH-beleid 2016-2019 opvolgt. De gemeente heeft bewust gekozen voor een VTH-beleid van één jaar, omdat ze vermoedt dat de invoering van de Omgevingswet en een aankomende wijziging in de Wet kwaliteitsborging, gevolgen hebben voor het VHT-beleid.[12] Omdat de impact hiervan nog onduidelijk is, had de gemeente het voornemen om pas in het najaar van 2020 een beleid voor langere termijn op te stellen. De gemeente is voornemens om het nieuwe VTH-beleid op het niveau van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) op te stellen. Gesprekspartners geven aan dat zij verwachten dat regionaal beleid tot meer efficiëntie zal leiden. Het opstellen van een nieuw VTH-beleid is ondergebracht bij de gemeente Nijmegen. De ODRN richt zich hoofdzakelijk op milieutaken en niet op het onderdeel van VTH dat toezicht en handhaving op de APV en Bijzondere Wetten beslaat. Met het uitstellen van de Omgevingswet is het opstellen van nieuw beleid echter op de langere termijn geschoven, zo blijkt uit gesprekken. Dat betekent dat het huidige VTH-beleid van Wijchen waarschijnlijk met een jaar verlengd wordt.

[12] Informatienota voor de Gemeenteraad: VTH-beleid Wijchen 2020.

Naast het IBP stelt de gemeente jaarlijks jaarplannen op, de zogenaamde uitvoeringsprogramma's VTH die van toepassing zijn op de Werkorganisatie Druten-Wijchen. Hierin worden de prioritering en de ureninzet voor de toezichthouders vastgelegd. Door de ambtelijke samenvoeging in 2018, is voor 2018 geen Vergunningen, Toezicht & Handhaving-Uitvoeringsprogramma opgesteld.[13] In 2017, 2019 en 2020 is dit wel gedaan.

Regionale en lokale veiligheidsplannen

Naast het VTH-beleid stellen gemeenten eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan op, waarin de bijdragen van de politie en andere partners van de gemeente worden afgestemd. De gemeente Wijchen neemt deel aan de samenwerking tussen zes gemeenten in het Maas- en Waalgebied genaamd Tweestromenland. De gemeenten in Tweestromenland hebben sinds 2015 een gezamenlijk Integraal Veiligheidsplan (IVP). De directe aanleiding voor het opstellen van een gezamenlijk veiligheidsplan was dat na invoering van de nationale politie in 2012, de politie binnen deze gemeenten gezamenlijk één basisteam (basisteam Tweestromenland) vormt. Het IVP wordt uitgewerkt in tweejaarlijkse uitvoeringsplannen: één voor de jaren 2019-2020 en één voor de jaren 2021-2022. Deze uitvoeringsplannen worden zoveel als mogelijk gezamenlijk uitgevoerd.[14]

Naast het IVP bestaan er binnen de regionale samenwerkingen waar Wijchen aan deelneemt een aantal bovenlokale beleidskaders. Het gaat hierbij om de Veiligheidsstrategie Oost-Nederland 2019-2022, het Meerjarenplan Politie (MJB) 2019-2022 en het Regionaal Beleidsplan van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. De verhouding tussen deze plannen wordt verder toegelicht in hoofdstuk 1.4.[15]

1.3 / Beleid in beeld: de inhoud

Integraal Beleidsplan VTH bevat globale kaders voor toezicht en handhaving

In het IBP is getracht om het beleid van Wijchen en Druten waar mogelijk te harmoniseren, blijkt uit gesprekken. Het IBP bevat een toelichting op wettelijke kaders op het gebied van toezicht en handhaving. Daarnaast staan in het IBP de handhavingsprioriteiten met bijbehorende ambities en doelstellingen vermeld. De doelstellingen zijn breed en bieden weinig concrete handvatten voor de uitvoering.

De overkoepelende ambities, of 'hogere doelen' zoals de gemeente ze noemt, zijn:

- Een prettige, veilige samenleving zonder overlast en zonder verrommeling
- Tevreden burgers
- Een gedragsverandering van burgers ten gunste van de samenleving

Kwaliteitsdoelstellingen[16]

- Het geven van vertrouwen en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid
- Het uitvoeren van wettelijke taken
- Het in de hand houden van kosten en het vergroten van efficiëntie

Prestatiedoelstellingen

- Vergroten veiligheid

Naleefdoelstellingen

- Het verbeteren van het spontane naleefgedrag
- Verbeteren naleefgedrag bij de grootste risico's

Deze doelstellingen zijn zeer algemeen. Het 'vergroten van veiligheid' is bijvoorbeeld erg globaal, waardoor het minimaal richting aan de praktijk geeft. Wel is het duidelijk dat de gemeente wil inzetten op eigen verantwoordelijkheid en op spontaan naleefgedrag.

---

[13] VTH-Uitvoeringsprogramma 2019, p. 2.

[14] Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022, p. 4-5.

[15] Onder 'Veiligheidsbeleid goed afgestemd en breed gedragen'.

[16] Alleen de doelstellingen relevant voor dit onderzoek zijn opgenomen. In het IBP staan ook doelstellingen voor milieu en ruimtelijke ordening opgetekend.

De gemeente geeft aan dat ze doelen zo meetbaar mogelijk wil opstellen, zodat de inzet en resultaten van handhaving goed gemonitord kunnen worden. Per doel wordt beknopt aangegeven wat voor type indicatoren hiervoor gebruikt kunnen worden. Denk hierbij aan het aantal ingediende handhavingsverzoeken of het aantal uren besteed aan voorlichting. Hiermee zet de gemeente een belangrijke stap in de meetbaarheid van toezicht en handhaving. Er zijn echter geen concrete streefgetallen aan de doelstellingen gekoppeld.[17] Hierdoor is het lastig om achteraf te beoordelen of een doel behaald is.

Het Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland geeft duidelijk richting

In het IVP staat de strategie voor de periode 2019-2022 op het gebied van veiligheid opgetekend. In het IVP wordt een duidelijk beeld gegeven van ambities en prioriteiten die de gemeenten binnen Tweestromenland hebben. Ook biedt het beleid inzicht in de manier waarop de gemeenten deze doelen willen bereiken.

In het IVP wordt de nadruk gelegd op een integrale samenwerking met de verschillende betrokkenen. De gemeenten wordt een regisserende rol toegedicht om de juiste 'infrastructuur' voor samenwerking met de ketenpartners vorm te geven. Van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties wordt verwacht dat ze een actieve rol innemen op het gebied van risicobewustzijn, signalering en zelfredzaamheid. In het IVP staan de volgende prioriteiten:

- Ondermijning
- Zorg en veiligheid
- Vroegsignalering

De prioriteiten in het IVP zijn voorzien van een uitgebreide toelichting met concrete plannen die richting geven aan de praktijk. De prioriteit ondermijning is het meest uitgebreid uitgewerkt in de drieslag signalering, aanpak en voorkomen. Deze prioriteit is tevens voorzien van concrete doelstellingen en ambities. Voorbeelden hiervan zijn het organiseren van bewustwordingsbijeenkomsten door het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC), het inrichten van een lokaal informatieknooppunt en het instellen van een Intergemeentelijk Projectteam (IGP). De prioriteit zorg en veiligheid is eveneens voorzien van een aantal concrete doelstellingen, maar deze zijn in mindere mate meetbaar. Voorbeelden hiervan zijn het verhogen van het bewustzijn van veiligheid in de zorg en het verbeteren van de gemeentelijke regievoering op het snijvlak van zorg en veiligheid. Voor de prioriteit vroegsignalering geldt dat deze korter wordt toegelicht, aangezien vroegsignalering als een overkoepelend thema voor de eerste twee prioriteiten wordt gezien. Deze prioriteit is dan ook niet voorzien van meetbare doelstellingen.

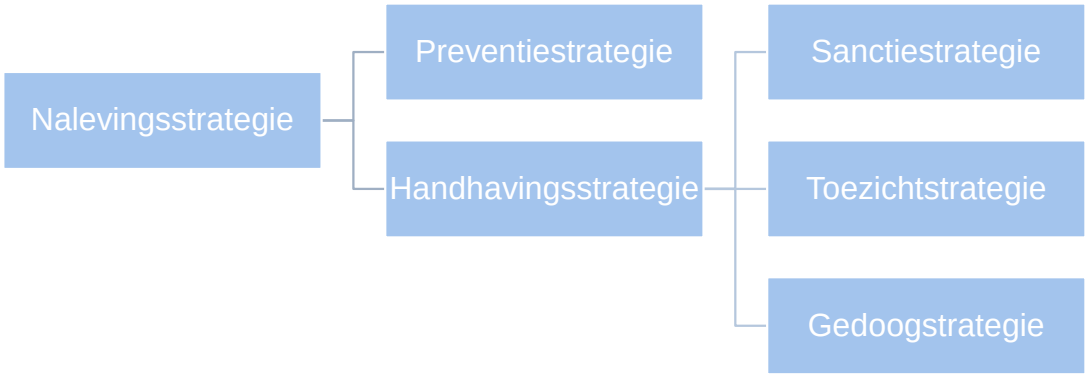
Naast de genoemde prioriteiten benoemt het veiligheidsplan ook een vijftal veiligheidsvelden, die voortkomen uit het VNG-model Kernbeleid Veiligheid: namelijk een veilige woon- en leefomgeving, bedrijvigheid en veiligheid, jeugd en veiligheid, fysieke veiligheid en integriteit en veiligheid. Deze veiligheidsvelden zijn elk voorzien van een korte toelichting over het veiligheidsbeeld en de reguliere aanpak, maar bevatten slechts in wisselende mate concrete doelstellingen. Zo wordt bijvoorbeeld bij het veld bedrijvigheid en veiligheid aangegeven dat er aandacht moet zijn voor een aantal evenementen, maar wordt niet aangegeven op welke manier deze aandacht wordt ingevuld.

Naast de bovenstaande prioriteiten, heeft elke gemeente ruimte om een lokale prioriteit toe te voegen. De gemeente Wijchen heeft de prioriteit jongerenoverlast toegevoegd. Uit interviews blijkt dat dit op verzoek van de raad is.

Nalevingsstrategie biedt kader

[17] Bij het doel 'geven van vertrouwen en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid' bijvoorbeeld, wordt aangegeven dat dit gemeten kan worden door een vermindering van het aantal controles op lage risico's, maar hier wordt geen streefgetal bij genoemd.

Repressief en preventief handhaven zijn aparte takken van sport. De gemeente Wijchen erkent dit door binnen de nalevingsstrategie beleidsmatig te differentiëren tussen een preventiestrategie en een handhavingsstrategie. De nalevingsstrategie geeft handen en voeten aan de beleidsmatige voorkeur voor preventie. De handhavingsstrategie is verder uitgesplitst in een sanctiestrategie, toezichtstrategie en een gedoogstrategie. Binnen elke strategie staat een aanpak beschreven. Hierdoor zijn er duidelijke kaders voor toezicht en handhaving.



Figuur 3: Nalevingsstrategie

De voorkeur van de gemeente ligt op de preventiestrategie, omdat dit past bij de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en naleefgedrag van de gemeente. De gemeente ziet voorlichting en communicatie als de belangrijkste instrumenten in de preventiestrategie.

De handhavingsstrategie bestaat uit een sanctiestrategie, een toezichtstrategie, en een gedoogstrategie. In de handhavingsstrategie wordt ingegaan op de (bestuursrechtelijke) instrumenten die de gemeente ter beschikking heeft en onder welke omstandigheden deze ingezet moeten worden. Binnen de gemeente Wijchen is er bewust voor gekozen niet te werken met de bestuurlijke strafbeschikking en in principe niet met de bestuurlijke boete (tenzij deze expliciet in bijzondere wetgeving als instrument wordt benoemd). Er is wel voor gekozen om te werken met de (herstel)sancties last onder bestuursdwang en last onder dwangsom. De keuze voor het in te zetten instrument is in belangrijke mate afhankelijk van twee typen omstandigheden: de mate van spoedeisendheid en of de overtreding bewust wordt begaan. Het strafrecht wordt gezien als ‘vangnet’.[18]

Het uitgangspunt van de toezichtstrategie is dat aan onderwerpen hoge, gemiddelde of lage prioriteit wordt toegewezen. Aan deze categorieën wordt een intensiteit voor preventief én repressief toezicht gekoppeld: een hoge prioritiet vereist bijvoorbeeld intensief preventief toezicht en direct repressief reageren op klachten en constateringen. Hierbij wordt echter niet gespecificeerd welke acties er aan de verschillende intensiteit gekoppeld zijn. Aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven wordt in de toezichtstrategie invulling gegeven door goed naleefgedrag te belonen met verminderd toezicht, waar mogelijk te kiezen voor preventief toezicht en her-controles achterwege te laten.[19]

De gemeente heeft tevens een gedoogstrategie. In het IBP zijn de voorwaarden opgetekend waaraan een situatie dient te voldoen voordat de gemeente overgaat tot gedogen.

1.4 / Uitwerking OOV-beleid in uitvoeringsprogramma’s

Uitvoeringsprogramma’s VTH: geen concrete actiepunten en doelstellingen

[18] Integraal Beleidsplan VTH 2020.

[19] Integraal Beleidsplan VTH 2020, p. 23.

Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma toezicht en handhaven brengt de stand van zaken omtrent de organisatie in kaart. Het biedt inzicht in de uitdagingen waar Werkorganisatie Druten-Wijchen (WDW) voor staat, de beschikbare formatie en eventuele tekorten in deze formatie. Het uitvoeringsprogramma wordt in veel gemeenten ook benut om de doelstellingen uit het beleid te vertalen naar de praktijk. In Wijchen worden de brede doelstellingen uit het VTH-beleid echter niet verder geoperationaliseerd. In het uitvoeringsprogramma zijn wel prioriteringslijsten opgenomen. Deze lijsten zijn niet verder uitgewerkt. Hierdoor wordt in het uitvoeringsprogramma onvoldoende duidelijk wat de gemeente Wijchen wil bereiken en hoe de gemeente dit wil gaan doen.

De doelstellingen in de uitvoeringsprogramma's zijn een herhaling van de overkoepelende ambities en de kwaliteitsdoelstellingen uit het VTH-beleid. Daarnaast zijn 'communicatie als preventief handhavingsinstrument' en 'mediation' in het uitvoeringsprogramma aan de kwaliteitsdoelstellingen gevoegd. Bij de kwaliteitsdoelstellingen is een korte toelichting gegeven. Concrete actiepunten of meetbare doelstellingen ontbreken echter. Wel is in het uitvoeringsprogramma een prioriteitenlijst opgesteld.

Prioriteringslijst: Hoge prioriteit	
Bijzondere wetgeving	Wet Bibob
	Artikel 13b Opiumwet
APV algemeen: surveillance	Toezicht centrumgebieden
	Industrie en bedrijventerreinen
	Bebouwde kom
APV: openbare orde	Bestrijding van ongeregeldheden
	Veiligheid op openbare plaatsen
	Evenementen
	Maatregelen tegen overlast en baldadigheid zoals hondenoverlast en verplichte route
	Bestuurlijke ophouding, veiligheidsrisicogebieden, cameratoezicht en gebiedstoezicht en gebiedsontzetten
	Toezicht op growshops
	Drugsoverlast
	Parkeren (overlast/parkeerverbod) bedrijventerreinen
APV: seksinrichtingen, winkels en straatprostitutie	Toezicht hierop
APV: bescherming milieu en natuurschoon.	Bodem- weg- en milieuverontreiniging
Afvalstoffenverordening	Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen en verkeerd aanbieden huishoudelijk afval

Naast de bovenstaande 16 'hoge' prioriteiten, heeft de gemeente ook nog prioriteiten van 'lage' en 'gemiddelde' prioriteit vastgesteld. Wat al die prioriteiten betekenen in de praktijk, wordt in het beleid niet altijd helder. Er missen specifieke en meetbare doelstellingen voor het toezicht op deze onderwerpen. Een prioriteit als 'drugsoverlast' en 'surveillance bebouwde kom' maakt niet duidelijk wat de gemeente wil bereiken.

Ook de manier waarop de prioriteiten aangepakt moeten worden, worden in de uitvoeringsprogramma's niet specifiek gemaakt. Volgens de nalevingsstrategie vragen hoge prioriteiten om intensief preventief toezicht en directe actie op klachten en ambtshalve constateringen. Vanwege het beperkte aantal zaken op het gebied van toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid, heeft de gemeente besloten dat de handhavingszaken die zich binnen dit domein

voordoen, allemaal opgepakt gaan worden.[20] De gemeente schuift een verzoek om handhaving niet zomaar terzijde, maar wil altijd inhoudelijk een afweging over het verzoek maken.[21] Wel staat in het IBP dat bij klachten of meldingen binnen een thema met lage prioriteit, beperkt mag worden gereageerd.[22]

Capaciteitsramingen zetten kaders voor uitvoering

In het uitvoeringsprogramma staan capaciteitsramingen opgetekend, zowel voor de boa's als voor de inzet van juridische advisering. Hiermee geven de uitvoeringsprogramma's toch richting aan de praktijk. De benodigde capaciteit is bepaald op basis van de prioriteiten (hoog, midden of laag), waaraan vervolgens een gewenste frequentie van toezicht en minimale ureninzet wordt gekoppeld.[23]

In een aantal gevallen komt de prioritering in de capaciteitsraming overeen met de prioritering uit het uitvoeringsprogramma, al wordt de koppeling niet expliciet gemaakt. De prioritering in de capaciteitsraming komt echter niet altijd overeen met de prioritering in de uitvoeringsprogramma's. Zo heeft surveillance op het buitengebied in de uitvoeringsprogramma's gemiddelde prioriteit, maar is deze in de capaciteitsraming gekwalificeerd als hoge prioritiet. Het is onduidelijk waarom dit het geval is.

Uitvoeringprogramma's VTH: onduidelijke probleemanalyse

De prioriteiten worden volgens het IBP bepaald aan de hand van een 'geobjectiveerde prioriteitsstelling', gebaseerd op kans en effect van een overtreding.[24] Handhaving van de grootste risico's krijgt de meeste prioriteit, aangevuld met eventuele prioriteiten die vanuit het bestuur zijn gesteld.[25] Het IBP gaat niet inhoudelijk op deze risicoanalyses in, waardoor het niet duidelijk is hoe de risico's ingeschat en afgewogen worden. Er wordt in het IBP wel een algemene probleemanalyse gesteld, die zou leiden tot 'een gekwantificeerd risico (…) waarmee verantwoorde keuzes gemaakt kunnen worden in de prioritering'.[26] De geanalyseerde problemen, zoals het ontstaan van verkeersonveilige situaties en 'het verrommelen van de openbare ruimte',[27] zijn echter niet specifiek genoeg om te kwalificeren als een 'objectieve risicoanalyse' of om een basis te leggen voor beleid. Bovendien maken de aangestipte problemen geen koppeling met de prioriteringslijst zoals deze in de uitvoeringsprogramma's staat.

De prioriteiten wijzigen niet door de jaren heen. De prioritering uit 2020 is dezelfde als de prioritering in de voorgaande jaren. Daardoor lijkt het dat prioriteiten niet worden bijgestuurd op basis van de jaarverslagen of andersoortige terugkoppelingen vanuit het veld. In interviews wordt echter aangegeven dat de prioriteringslijst jaarlijks wordt opgesteld door een juridisch medewerker, die input vraagt van de boa's. De boa's zouden dus invloed hebben op de gestelde prioriteiten, wat een praktijk-gestuurde prioritering ten goede zou komen. Gezien de prioriteiten al jaren hetzelfde zijn, is de input vanuit de boa's niet zichtbaar.

Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Tweestromenland: concreet plan van actiepunten

In het uitvoeringsplan Integrale Veiligheid worden de drie prioriteiten die voortkomen uit het IVP (ondermijning, zorg en veiligheid en vroegsignalering) concreet uitgewerkt in verschillende actiepunten. Daarmee sluit het uitvoeringsplan goed aan op het IVP. Per actiepunt worden een termijn en een resultaat benoemd, wordt aangegeven wie daar verantwoordelijk voor is en welke capaciteit en middelen hiervoor worden ingezet.

Over het algemeen zijn de actiepunten voor de prioriteit ondermijning voorzien van duidelijke, meetbare doelstellingen. Een voorbeeld hiervan is het inrichten van een gemeentelijk meldpunt in 2019 waar zowel interne afdelingen als externe partijen en inwoners signalen over onveiligheid kunnen doorgeven. Hiervoor zijn de gemeentesecretaris en een medewerker integrale veiligheid verantwoordelijk.

---

[20] Integraal Beleidsplan VTH 2020, p. 5.

[21] Ibidem, p. 17.

[22] Ibidem, p. 23.

[23] Ibidem, p. 16.

[24] Ibidem, p. 16.

[25] Ibidem, p.15.

[26] Ibidem, p. 8.

[27] Ibidem, p. 10.

Voor de prioriteit zorg en veiligheid – een thema dat nog in de opstartfase zit - geldt echter dat de benoemde doelstellingen minder concreet en meetbaar zijn. Een actiepunt is bijvoorbeeld het creëren van duidelijkheid in de rolverdelingen tussen gemeente en zorgteams en duidelijkheid over de invulling van de regierol.

IVP: Zeer gedegen probleemanalyse

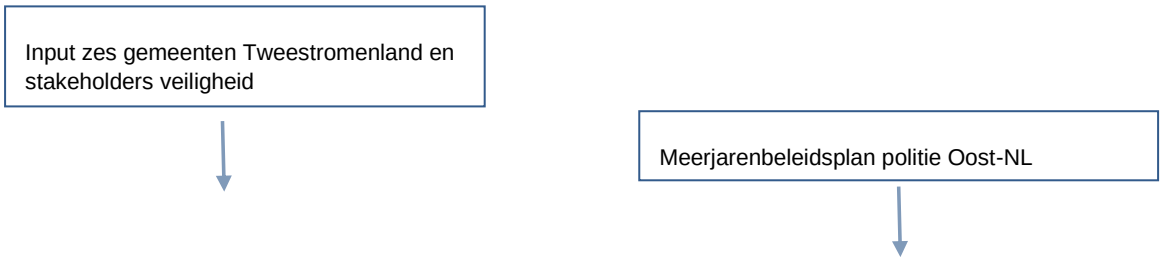
Het uitvoeringsplan is gebaseerd op het IVP. Aan het IVP ligt een zeer gedegen probleemanalyse ten grondslag, die gebaseerd is op politiecijfers en op de professionele inzichten en ervaringen van interne en externe veiligheidspartners voor elke deelnemende gemeente. De politie heeft voor alle gemeenten afzonderlijk een veiligheidsanalyse uitgevoerd, aan de hand van de eerdergenoemde vijf veiligheidsvelden. De uitkomsten van de veiligheidsbeelden zijn vervolgens naast elkaar gelegd.[28] Daarnaast hebben de integraal veiligheidsmedewerkers van de verschillende gemeenten met hun belangrijkste partners en stakeholders gesprekken gevoerd over de thema's en mogelijke prioriteiten voor de komende jaren. In Wijchen zijn hiervoor politie, jongerenwerk, brandweer, woningbouwcorporaties en diverse scholen in Wijchen geraadpleegd.[29] Ook intern is advies gevraagd aan partners die werken met de veiligheidsteams, zoals toezicht, verkeersveiligheid, veiligheid in de openbare ruimte, zorg & veiligheid en informatieveiligheid. Ten slotte is er ruimte gegeven aan raadsleden om input te leveren.[30]

Veiligheidsbeleid goed afgestemd en breed gedragen

Bij het opstellen van het veiligheidsbeleid zijn de gemeenten actief betrokken en zijn diverse stakeholders geraadpleegd. Daardoor is het lokale belang van Wijchen goed meegenomen in het veiligheidsbeleid. Het veiligheidsbeleid zoekt daarnaast aansluiting bij het beleid van de politie en regionale beleidskaders.

Veiligheid wordt geregisseerd door de gezagsdriehoek Tweestromenland. Deze beslist over de prioriteiten en bewaakt de voortgang van het gezamenlijke uitvoeringsplan en stuurt waar nodig bij. Het veiligheidsbeleid is relevant voor de politie, voor de zes gemeenten in Tweestromenland en voor andere handhavingspartners, zoals zorgpartners. Het is daarom van belang dat er goede afstemming plaatsvindt tussen de diverse betrokken stakeholders. In Wijchen is dit het geval. Voor de prioriteiten op het niveau van Tweestromenland worden interne en externe veiligheidspartners op lokaal en regionaal niveau geraadpleegd. Zoals beschreven in de bovenstaande paragraaf,[31] worden het lokale perspectief en een lokale veiligheidsanalyse vanuit gemeenten goed meegenomen. De gezagsdriehoek stelt vervolgens een concept-IVP vast, dat pas definitief vastgesteld wordt nadat het IVP in alle gemeenteraden van Tweestromenland is besproken. Uit interviews blijkt dat dit ervoor heeft gezorgd dat het IVP een breed gedragen beleidsstuk is. Ook de gemeente Wijchen, die de grootste gemeente is van Tweestromenland, heeft het gevoel dat de lokale belangen van Wijchen goed meegenomen zijn in het IVP.

De vastgestelde prioritering vormt naast de basis voor het IVP, ook een basis voor het jaarwerkplan van het basisteam van de politie. Ook vertaalt de gezagsdriehoek de lokale prioriteiten weer door naar Gelderland-Zuid en Oost-Nederland.

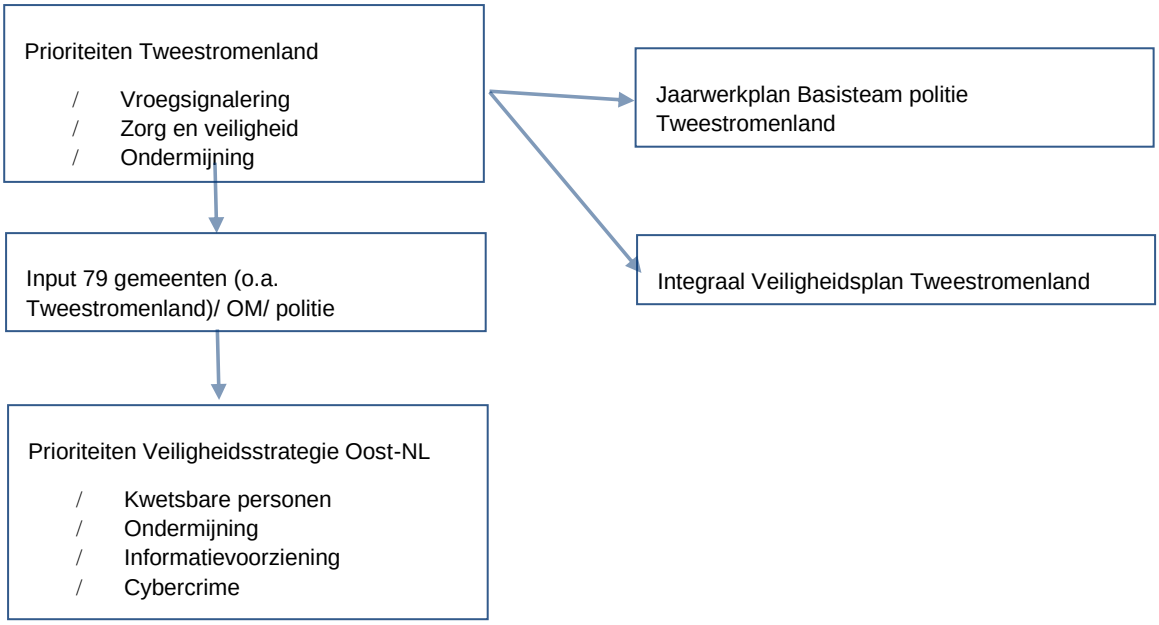


[28] Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022.

[29] Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022, p. 3.

[30] Beslisnota Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland.

[31] Onder 'IVP: zeer gedegen probleemanalyse'.



Figuur 4: Positie veiligheidsbeleid

Terugkoppeling deelvragen

1. Vastgesteld beleid

De gemeente Wijchen hanteert een aantal beleidsdocumenten op het gebied van openbare orde en veiligheid. De documenten voor een volledige Big8-cyclus zijn niet allemaal aanwezig: de jaarverslagen ontbreken. In het integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022 staat de strategie op het gebied van veiligheid opgetekend.

2. Meetbaarheid en inzichtelijkheid beleid

De doelstellingen en prioriteiten in het beleid en de uitvoeringsprogramma (VTH) zijn niet meetbaar of concreet geformuleerd. Het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 biedt daarentegen een stevig kader voor de uitvoering. De doelen zijn meetbaar en er is een heldere aanpak geformuleerd.

De gemeente geeft handen en voeten aan de beleidsmatige voorkeur voor preventie door in de sanctiestrategie te differentiëren tussen een preventiestrategie en een handhavingsstrategie.

3. OOV-beleid in uitvoeringsprogramma's

De 16 'hoge prioriteiten' in het VTH-beleid geven beperkt richting aan de praktijk. Ook wijzigen de prioriteiten niet door de jaren heen. Ten slotte is het niet duidelijk welke probleemanalyse aan de prioriteiten ten grondslag ligt.

Het uitvoeringsplan Integrale Veiligheid Tweestromenland bevat een concreet plan van actiepunten die goed aansluit op het Integraal Veiligheidsplan. Het veiligheidsbeleid is gebaseerd op een zeer gedegen probleemanalyse: een lokale veiligheidsanalyse en gesprekken met interne en externe veiligheidspartners. Hierdoor sluit het beleid goed aan bij de lokale behoefte en het veiligheidsbeeld.

Organisatie en uitvoeringspraktijk

2

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

9. 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?
10. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?
11. 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?
12. Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?
13. Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?

2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV

Tevredenheid over de Werkorganisatie Druten-Wijchen

De gemeente Wijchen werkt ambtelijk samen met de gemeente Druten in de Werkorganisatie Druten-Wijchen (WDW). Dit betekent dat er sprake is van twee bevoegde gezagen met wee colleges, raden, burgemeesters en begrotingen. Hoewel de onderlinge afstemming tussen de gemeenten steeds beter gaat en er steeds uniformer wordt gewerkt, blijft een goede afstemming en harmonisering van de werkwijze volgens het uitvoeringsprogramma VTH 2020 een uitdaging. De gesprekspartners onderschrijven dit ten dele, maar geven vooral aan dat de samenwerking binnen WDW op het gebied van OOV naar tevredenheid verloopt en steeds beter gaat. Beleid en werkwijze worden geharmoniseerd, waardoor er efficiënt en eenduidig gewerkt kan worden. Zo is in het huidige VTH-beleid het beleid van Wijchen en Druten zo goed mogelijk geharmoniseerd. De werkwijze op uitvoeringsniveau is ook steeds beter op elkaar afgestemd.

Binnen WDW wordt gewerkt met twee capaciteitsramingen voor de boa's.[32] De tijdsraming is dat 2/3^{e} van de tijd aan Wijchen wordt besteed en 1/3^{e} aan Druten. Daarom zijn er twee boa's gelinkt aan Druten en vier aan Wijchen. Dit werkt volgens gesprekspartners goed.

Ook werken de colleges goed samen. Eén keer in de drie weken vindt overleg plaats tussen de burgemeesters van Druten en Wijchen en de ambtelijke organisatie. De burgemeesters worden in dit overleg gezamenlijk geadviseerd over OOV. De meningen van de besturen komen redelijk overeen, zo blijkt uit gesprekken. Wanneer er verschil in opvatting is, kan daar op bestuurlijk en beleidsniveau goed over worden gesproken. Verschillen van opvattingen tussen Wijchen en Druten komen meestal vanuit de raad, maar op het gebied van OOV is dat zeer beperkt.

De boa's ervaren geen capaciteitstekort

Binnen WDW werken volgens het Integraal Beleidsplan VTH 2020 7 fte boa en 3,83 fte aan juridische ondersteuning. In het IBP geeft de gemeente aan dat de formatie onvoldoende is om alle handhavingszaken op te pakken.[33] Bij de boa's die toezien op toezicht en handhaving van OOV, wordt geen tekort aan formatie ervaren. De tekorten die er zijn binnen

[32] VTH-Uitvoeringsprogramma 2019.

[33] Integraal Beleidsplan VTH 2020, p. 5.

VTH, zitten met name bij de juridische ondersteuning en bij vergunningverlening.[34] Gesprekspartners onderschrijven dat er voldoende capaciteit is voor toezicht en “directe handhaving” ter plekke. Deze directe handhaving bestaat in beginsel uit het ter plaatse voeren van een goed gesprek, eventueel met een waarschuwing of het opmaken van een proces-verbaal.

Dat de gemeente geen tekort ervaart in de boa-capaciteit, lijkt uitzonderlijk. Nagenoeg alle gemeenten die aan dit onderzoek hebben meegedaan, ervaren namelijk tekorten in de boa-capaciteit. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er in Wijchen vanuit de formatie geredeneerd wordt: de aanwezige formatie bepaalt de prioriteiten die opgepakt kunnen worden.

2.2 / Aansluiting beleid en uitvoering

Boa’s onvoldoende toegerust voor zelfsturing

De werkorganisatie werkt volgens het principe van zelfsturende teams. Er is geen sprake van coördinatoren of teamleiders. De teams zijn, naast de vakspecifieke taken, zelf verantwoordelijk voor het opstellen van werkafspraken, planningen, samenwerking met externe partijen en de monitoring en bijsturing van de verrichte werkzaamheden. Volgens de gemeente vraagt dit veel van de teams, omdat de uitvoering van VTH-taken ondertussen gewoon doorgaat.[35] Uit gesprekken blijkt dat het principe van zelfsturende teams voor de juridische en beleidsmedewerkers naar tevredenheid werkt. Voor het boa-team werkt de zelfsturing niet goed. Hoewel het team gemotiveerd is en goed samenwerkt, is het uitvoeren van alle bovenstaande taken veel gevraagd. Er wordt door alle gesprekspartners aangegeven dat het boa-team baat heeft bij meer structuur en aansturing. De gesprekspartners missen een schakelpunt tussen de boa’s en beleidsmedewerkers die de afstand tussen beleid en uitvoering kleiner maakt. Iemand die consequent op operationeel niveau aanstuurt, die tevens de informatie uit het veld overzichtelijk naar boven haalt en die fungeert als aanspreekpunt voor de boa’s naar het bestuur toe. De manager domein Publieke Zaken pakt een deel van deze taken op, maar zij staat op afstand en is niet verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing.

Door het gebrek aan een eindverantwoordelijke en een duidelijke onderlinge verdeling van verantwoordelijkheid binnen de zelfsturende boa-teams, is het lastig om efficiënt beslissingen te nemen. Volgens gesprekspartners gaat hier veel tijd mee verloren. Er komt bijvoorbeeld een lijst met meldingen bij het boa-team binnen, maar niemand heeft de regie om te beslissen wat er met deze meldingen gebeurt. In het geval dat er onderling discussie ontstaat over de aanpak, is het lastig om knopen door te hakken.

Daarnaast ontstaat er ruis op de lijn tussen beleid en uitvoering. In zelfsturende teams ontbreekt een structuur waarin de uitvoering van beleid wordt geborgd. Er is geen verantwoordelijke die aanstuurt en bijstuurt vanuit het beleid. Daarnaast is het volgens gesprekspartners niet realistisch om van de boa’s te verwachten dat zij het beleid kennen en daarvanuit sturen op hun activiteiten. Ook de andere kant op, van uitvoering naar beleid, ontbreekt een structuur waarin boa’s informatie en ontwikkelingen die ze op straat signaleren, gemakkelijk en systematisch aan het beleidsniveau door kunnen geven.

Ten slotte blijkt uit gesprekken dat de boa’s onvoldoende zijn toegerust om de juridische aspecten van hun werk, zoals het opstellen van processen-verbaal, correct uit te voeren. Zij worden daar ook niet in begeleid.

Zelfsturende teams compliceren aansturing

Een goede aansluiting tussen de beleidswereld en praktijk vraagt om aansturing op basis van het beleid. De gemeente Wijchen erkent dit in het IBP en de uitvoeringsprogramma’s, waarin ze aangeeft dat het van belang is dat ieder “zijn werkzaamheden uitvoert op basis van het beleid en het uitvoeringsprogramma. Kennis van de uitgangspunten van het beleid en het uitvoeringsprogramma is daarom noodzakelijk. Sturing op taken, prioriteiten, strategieën en inzet van capaciteit is ook noodzakelijk”.[36]

Aansturing en uitvoering op basis van het beleid blijken echter lastig in de Wijchense structuur van zelfsturende teams. Er is geen aangewezen functionaris die deze verantwoordelijkheid draagt. Uitvoering op basis van beleidskeuzes is

[34] VTH-Uitvoeringsprogramma 2019.

[35] VTH Uitvoeringsprogramma 2019, p. 7.

[36] VTH-uitvoeringsprogramma 2019, p.11.

daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid van het team. Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf,[37] kan dat een uitdaging zijn.

Af en toe wordt het team gewezen op de prioriteiten door ambtelijk medewerkers. Zij nemen dan initiatief om het boa-team aan te sturen. Dit was bijvoorbeeld het geval tijdens de coronaperiode. Daarnaast proberen juridisch medewerkers het boa-team soms aan te sturen in het wekelijks overleg dat plaatsvindt tussen de boa's, het team juridische advisering en de manager. Onder andere door deze vormen van aan- en bijsturing worden de prioriteiten en beleidskeuzes steeds beter aangehouden, zo blijkt uit gesprekken. Het kost echter veel tijd en energie. Daarnaast vragen gesprekspartners zich af of het passend is voor juridisch adviseurs om te begeleiden en te sturen.

Boa's werken melding-gestuurd

Meldingen hebben een hoge prioriteit in Wijchen. Dit kan een belemmering vormen voor de uitvoering die aansluit op het beleid. Het boa-team wordt in de praktijk hoofdzakelijk gestuurd door meldingen, ongeacht of de melding thema's met een hoge prioriteit raakt. De boa's ervaren de verwachting dat op iedere melding of klacht gereageerd moet worden door ter plaatse te controleren. In het beleid wordt weliswaar aangegeven dat een verzoek om handhaving nooit zomaar terzijde wordt geschoven, maar er wordt ook aangegeven dat laag geprioriteerde meldingen beperkt opgepakt hoeven te worden.[38] De verwachting die in de praktijk wordt gevoeld, dat op iedere melding moet worden gereageerd door ter plaatse te controleren, lijkt daarmee niet noodzakelijkerwijs uit het beleid voort te vloeien.

Bovendien zijn de boa's geneigd om de zaken en overtredingen aan te pakken waar zij op dat moment tegenaan lopen, blijkt uit gesprekken. Tevens is in de gesprekken aangegeven dat door de minder hoge prioriteit in het vervolgtraject, niet altijd adequaat (juridisch) kan worden "doorgepakt" op wat de boa's constateerden. Boa's lossen dit zelf op door bij dit soort meldingen zoveel mogelijk ter plekke een acceptabele oplossing te bereiken. De persoonlijke afwegingsruimte van de boa is hierbij groot.

Terugkoppeling uit de praktijk nog niet optimaal

Een goede aansluiting tussen de beleidswereld en praktijk, vraagt naast aansturing op basis van het beleid om ruimte voor terugkoppeling vanuit de praktijk. In de uitvoeringsplannen en het IBP gaat de gemeente daarom in op het belang van structureel evalueren en monitoren om goed zicht te houden op de uitgevoerde taken. Zo kan beoordeeld worden in hoeverre taken uit het beleid uitgevoerd worden en kan er betere bijsturing plaatsvinden.

Het jaarverslag is in veel gemeenten een natuurlijk moment van terugkoppeling. De gemeente Wijchen maakt op dit moment nog geen gebruik van jaarverslagen. Hiermee ontbreekt een basis om te controleren of er volgens doelstellingen gewerkt wordt en om uitvoeringsprogramma's en beleid bij te sturen.

Om zicht te hebben op de uitgevoerde taken, is het ook van belang om te beschikken over goede managementinformatie. De gemeente neemt zich dan ook voor dat de uitgevoerde taken bijgehouden en verzameld worden door teamleden.[39] Uit gesprekken blijkt dat er nog geen geautomatiseerd managementinformatiesysteem is waarmee informatie kwantitatief opgehaald wordt. De informatie die beleidsmedewerkers ontvangen, is afhankelijk van de mate waarin de boa's activiteiten registreren. De boa's maken gebruik van een meldingssysteem waarin interventies worden bijgehouden. Er is voor de boa's geen richtlijn van wat zij wanneer moeten registreren. Volgens gesprekspartners geeft het huidige resultaat van de registratie van boa's nog onvoldoende basis om ontwikkelingen uit het veld te kunnen volgen en bij te sturen.

Sinds de coronaperiode werkt het boa-team met dagrapportages waarin staat beschreven wat de boa's op die dag hebben gedaan. De rapportages worden dagelijks gemaild en opgeslagen in een map waar beleids- en juridisch medewerkers toegang tot hebben. Gesprekspartners zijn te spreken over het inzicht dat de rapportages bieden in de uitvoeringspraktijk.

Wel zijn er volgens gesprekspartners voldoende momenten van informele terugkoppeling waarin de boa's relevante ontwikkelingen uit het veld terug kunnen koppelen naar de ambtelijke organisatie. In het genoemde wekelijks overleg worden bijvoorbeeld belangrijke ontwikkelingen besproken, wordt overlegd over de aanpak en wordt een planning gemaakt. Ook is het mogelijk om de beleids- en juridische medewerkers telefonisch te bereiken en hebben de boa's en het team OOV een gezamenlijke groepsapp. Uit gesprekken blijkt dat er ook in de avonden en weekenden snel op

[37] Onder 'Boa's onvoldoende toegerust voor zelfsturing'.

[38] Integraal Beleidsplan VTH 2020, p. 17.

[39] VTH-uitvoeringsprogramma 2019, p.11.

appjes wordt gereageerd. Deze vormen van terugkoppeling en afstemming hebben vooral effect op de dagelijkse praktijk, maar hebben geen effect op de planvorming van beleid.

Ten slotte werken de informatiestromen tussen de burgemeester en de ambtelijke organisatie goed. De onderlinge lijnen zijn kort en de burgemeester wordt goed op de hoogte gehouden van relevante gebeurtenissen of ontwikkelingen.

Boa's kunnen meer betrokken worden bij planvorming

De beleidsmedewerkers kunnen de boa's meer meenemen in eventuele sturing. Uit gesprekken blijkt dat beleidskeuzes, zoals wijzigingen in de APV of het plaatsen van bebording, niet altijd worden voorgelegd aan het boa-team. Uit gesprekken blijkt dat dergelijke beleidskeuzes in de praktijk niet altijd wenselijk of haalbaar zijn. Door de boa's en hun kennis van de praktische context te betrekken bij de planvorming, zou dit volgens gesprekspartners voorkomen kunnen worden.

2.3 / Samenwerking met externe partners

Wijchen ervaart voordeel van goede samenwerking binnen Tweestromenland

Op het gebied van veiligheid werkt de gemeente samen binnen Tweestromenland. Uit gesprekken blijkt dat de gemeente veel profijt haalt uit deze samenwerking: deze faciliteert de samenwerking met de politie en brengt schaalvoordeel met zich mee. Door de structuur van afstemming en regie binnen Tweestromenland, is er ook in de uitvoering voldoende ruimte voor de input en het lokale belang van Wijchen.

Zoals beschreven in hoofdstuk 1.4,[40] wordt er veel aandacht besteed aan het verzekeren dat het beleid gedragen wordt door alle gemeenten. Ook in de uitvoering is een infrastructuur neergelegd om afstemming goed te laten verlopen. Er is gekozen voor een roulerend voorzitterschap, zodat de burgemeesters uit de verschillende gemeenten betrokken worden en verantwoordelijkheid voelen. Iedere gemeente beschikt over een integraal veiligheidsmedewerker die fungeert als een spin in het web bij veiligheidsthema's. Tussen de integraal veiligheidsmedewerkers van de zes gemeenten van Tweestromenland en de ambtenaren van politie en OM, vindt er regelmatig afstemming plaats. Sinds 2017 is er een gezamenlijke strategisch beleidsadviseur die de samenwerking coördineert.[41]

In het overleg van de gezagsdriehoek, een overleg tussen de zes burgemeesters, de korpsleiding van de politie en de officier van justitie, vindt bestuurlijke afstemming plaats. Dit overleg vindt zo'n vijf tot zes keer per jaar plaats en wordt voorgezeten door de burgemeester van Wijchen. Het driehoeksoverleg richt zich naast de afstemming over de taakuitvoering van de politie ook op integrale aanpakken van veiligheidsproblematiek.[42] Specifieke handhavingsproblemen kunnen worden ingebracht. In dit overleg vindt ook de afstemming plaats met betrekking tot de capaciteitsinzet van de politie. Voorafgaand aan het overleg van de gezagsdriehoek is er afstemming tussen de integraal veiligheidsmedewerkers van de gemeenten, zodat een gezamenlijk ambtelijk advies uitgebracht kan worden aan de gezagsdriehoek.

De gesprekspartners zijn zeer positief over de samenwerking binnen Tweestromenland. Doordat het samenwerkingsverband op hetzelfde niveau is als het basisteam van de politie, faciliteert het een goede samenwerking met de politie. Voor de politie werkt het ook prettig: zij heeft voor het grootste deel met één beleid en één set aan doelstellingen te maken.

Het samenwerkingsverband wordt ook gebruikt om zaken te realiseren die op lokaal niveau niet van de grond komen. Momenteel wordt het Bibob-beleid binnen Tweestromenland geharmoniseerd. Aanleiding hiervoor was dat het lastig was om het Bibob-beleid op lokaal niveau te actualiseren, onder andere vanwege de kosten die aan de benodigde formatie verbonden zijn. Door de ambities van de verschillende gemeenten te harmoniseren, kan de harmonisatie van het Bibob-beleid toch bovenlokaal op Tweestromenland gerealiseerd worden.

Ten slotte wordt in gesprekken aangegeven dat doordat de gemeenten van Tweestromenland met één stem spreken binnen de veiligheidsregio Gelderland-Zuid, het aardig lukt om lokale input in te brengen.

---

[40] 'Veiligheidsbeleid goed afgestemd en breed gedragen'.

[41] Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022, p. 19.

[42] Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022, p.16.

Gezamenlijke aanpak van prioriteiten van het veiligheidsbeleid

Op Tweestromenlandniveau wordt momenteel intensief samengewerkt op het gebied van ondermijning. Er zijn veel stappen gezet op dit vlak. Momenteel wordt er een ondermijningscoördinator voor Tweestromenland geworven. Er wordt stevig ingezet op bewustwording, zowel intern als extern. Intern zijn er bijeenkomsten voor allerhande collega's, van baliemedewerkers tot ambtenaren tot de boa's. Ook is er het afgelopen jaar een themabijeenkomst voor de raad georganiseerd over ondermijning, waarin het ondermijningsbeeld door het RIEC werd toegelicht. De politie gaf op deze avond ook een toelichting. Extern wordt ingezet op bewustwordingsactiviteiten, bijvoorbeeld voor ondernemers. De volgende stap is volgens gesprekspartners om de focus uit te breiden naar het buitengebied. Er is al een werkgroep agenda veilig buitengebied opgesteld waarin wordt samengewerkt met de politie en de provincie.

Daarnaast is jeugd een lokale prioriteit van Wijchen in het veiligheidsbeleid. De gemeente besteedt hier met partners aandacht aan. Maandelijks vindt het Jongeren op Straat overleg (JOS) plaats, waarin wijkagenten, jongerenwerk, bureau Halt en leerplichtambtenaren aansluiten. Het gezamenlijk uitgangspunt is dat preventieve maatregelen de voorkeur hebben. Pas als dit niet werkt, worden de politie en handhaving ingezet. Momenteel wordt onderzocht of de gemeente straatcoaches in kan zetten, als brug tussen boa's en het jongerenwerk.

Goede samenwerking tussen politie en gemeente

Op strategisch en beleidsniveau verloopt de samenwerking tussen de politie en de gemeente zeer goed. Het gevoel is dat de partijen elkaar goed weten te vinden en dat er op basis van vertrouwen met elkaar samengewerkt wordt. De politie informeert de burgemeester en de ambtelijke organisatie naar tevredenheid. Elke vier weken vindt er overleg plaats tussen de burgemeester en de politiechef van het basisteam en elke vier tot zes weken sluiten de integraal veiligheidsmedewerkers aan bij het wijkagentenoverleg. In deze overleggen kunnen signalen teruggekoppeld worden en wordt de aanpak besproken. Naast de overleggen is er regelmatig contact via de app of telefoon. Ook wordt de politie gevraagd voor input bij wijzigingen van de APV.

Wens voor verbeterde samenwerking tussen politie en boa

De kwaliteit van de samenwerking tussen boa's en politie is persoonsafhankelijk. Een wijkagent is, net zoals een boa, verbonden aan een specifiek gebied, zoals het centrum. De mate waarin de onderlinge samenwerking wordt opgezocht en de wijze waarop de samenwerking verloopt, verschilt per gebied. Wanneer een wijkagent en een boa elkaars meerwaarde zien, zoeken ze elkaar op en gaan ze samen op pad. Maar er zijn ook gebieden waarin de boa en politie zelden contact hebben. In het centrum is bijvoorbeeld sprake van goede samenwerking, maar rondom de bedrijventerreinen kan meer samengewerkt worden, volgens gesprekspartners.

Soms doen boa's en politie gezamenlijke rondes of zetten ze samen projecten op. Bij binnenkomende meldingen wordt overlegd of de politie mee kan of dat er bepaalde informatie van de ander nodig is. Bij evenementen wordt contact met de politie gelegd en wordt vooraf een gezamenlijke briefing gehouden. De boa's vormen geen duo met de politie tijdens evenementen.

Uit interviews blijkt dat er veel voordeel te behalen is uit het verbeteren van deze samenwerking. Zo wordt in gesprekken aangegeven dat boa en politie meer gebruik kunnen maken van elkaars mogelijkheden en in elkaars verlengde kunnen werken. De gemeente zou bijvoorbeeld een grotere rol kunnen spelen in thema's die bij de politie op de plank liggen, omdat dat voor hen op dat moment geen prioriteit heeft.

Ook wordt aangegeven dat boa en politie elkaar in de preventieve aanpak goed kunnen versterken: boa's pakken namelijk signalen op die de politie niet ziet en vice versa.

Er is vooral behoefte aan een meer structurele vorm van samenwerking. Om in elkaars verlengde te kunnen werken, is het nodig om elkaars bevoegdheden te kennen en te accepteren, teneinde een goede wisselwerking te organiseren en doorlopend het gesprek aan te gaan. Dat wordt nu nog onvoldoende gedaan, blijkt uit gesprekken. Het is opvallend dat recente initiatieven die hieraan tegemoetkomen, door alle gesprekspartners positief worden ontvangen. Vlak voor de coronaperiode was de gemeente begonnen met een kwartaaloverleg met de manager, de leidinggevende van de politie, boa's en politie. Door de coronaperiode is dit stil komen te liggen. Uit interviews blijkt dat de handhavers graag zien dat dit overleg weer structureel terugkeert. Het zou de samenwerking verbeteren door de aanpak en samenwerking op een meer structurele, in plaats van persoonlijke, manier in te regelen. Daarnaast klinken positieve geluiden vanuit de gemeente en politie over de intensivering van de samenwerking gedurende het begin van de coronaperiode (maart en april 2020). Er was meer onderlinge afstemming over problematieken en over mogelijke aanpakken. Er is in de coronaperiode een appgroep opgericht met handhavers, wijkagenten en jeugdagenten. Daarin werd dagelijks aangegeven welke gebieden de handhavers op welke tijd zouden aandoen en welke problemen zij signaleerden. Door de verbeterde afstemming werd er succesvol samengewerkt. Zo zijn er gezamenlijke acties uitgevoerd rondom overlastlocaties waar veel jongeren bij elkaar kwamen.

Gemeente zet in op goede samenwerking met zorgpartners

Het veiligheidsdomein en zorgdomein overlappen steeds meer, zoals bij de aanpak van criminele jeugdgroepen, huiselijk geweld en personen met verward gedrag. Voor veel gemeenten die deelnemen aan dit onderzoek is het moeilijk om in de aanpak een sterke koppeling te maken tussen deze domeinen. Het is niet altijd duidelijk wat de rolverdeling is tussen gemeente, zorgpartners en politie en wanneer taken overgedragen moeten worden. Daarnaast wordt belangrijke informatie niet altijd goed en tijdig gedeeld.

In de gemeente Wijchen verloopt de samenwerking tussen zorg en veiligheid juist goed. Het contact tussen de teams is laagdrempelig en de teams zijn in staat om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken, zo blijkt uit gesprekken. Daarnaast versterkt de gemeente de samenwerking en een goede informatiedeling tussen zorg en veiligheid door een zorgregisseur aan te stellen die de regie heeft op de samenwerking. De zorgregisseur zal binnenkort beginnen met zijn functie. Deze persoon zal de link tussen het sociaal wijkteam en het team OOV verstevigen door als aanspreekpunt en doorgeefpunt te fungeren. Het zorgteam heeft namelijk vaak vroegtijdig zicht op mogelijke escalatie rondom verwarde personen, ex-gedetineerden of mensen met psychische problemen. Wanneer het team OOV goed op de hoogte wordt gehouden van dergelijke signalen, kan het beter preventief ingrijpen. Daarnaast zal de zorgregisseur aanwezig zijn bij het sluiten van drugspanden. Dit heeft juridische voordelen: bij het uitvoeren van een sluiting moet de gemeente aan kunnen tonen dat rekening is gehouden met een eventuele zorgbehoefte van de bewoner(s). Door het aanstellen van deze functionaris kan dit beter geborgd worden.

2.4 / Instrumentarium

Wijchen maakt vooral gebruik van het strafrechtelijk instrumentarium

In het beleid wordt de keuze gemaakt om eerst te beoordelen of met een bestuursrechtelijke (herstel)sanctie kan worden gereageerd.[43] Strafrecht wordt als vangnet gezien. Opvallend is daarom dat in de praktijk voor overtredingen op het gebied van de APV geen bestuursrechtelijke (herstel)sancties worden toegepast. Een duidelijke reden hiervoor is in het onderzoek niet gevonden. Overigens is het in Nederland gebruikelijk om bij overtredingen van de APV vooral het strafrechtelijk instrumentarium in te zetten (en niet de bestuursrechtelijke (herstel)sancties). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld overtredingen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het is mogelijk dat bij het opstellen van het IBP, voor dit onderdeel niet direct is gedacht aan de handhaving van de APV.

De boa's proberen in het algemeen om eerst preventief en via het gesprek oplossingen te zoeken. Wanneer dit niet werkt, wordt het strafrechtelijk (en niet het bestuursrechtelijk) instrumentarium ingezet.

Combinatie van middelen en taken wordt ervaren als heikel punt

Eén van de boa's werkt binnen Domein II (Milieu, welzijn en infrastructuur),[44] de andere boa's werken binnen Domein I (Openbare Ruimte). De boa's binnen Domein I beschikken niet over geweldsmiddelen. Zij beschikken ook niet over de geweldsmiddelen die in beginsel aan boa's binnen Domein I kunnen worden toegekend (handboeien, wapenstok, en/of pepperspray).[45] Daarnaast beschikken de boa's over één voertuig voor beide gemeenten. Uit interviews blijkt dat deze middelen door de boa's als ontoereikend worden ervaren.

De taken van de boa's strekken zich uit tot het toezicht houden tot 23.00 uur en bij evenementen ook tot later. De boa's beschikken over een portofoon met directe verbinding naar de meldkamer. De boa's geven aan dat het door capaciteitstekort bij de politie enige tijd kan duren voor de politie ter plaatse is. Dit leidt tot situaties waarin de veiligheid van de boa's onvoldoende geborgd is, geven gesprekspartners aan.

Uit gesprekken blijkt dat de gemeente het wel belangrijk vindt om boa's via opleidingen en specialisering goed toe te rusten. In meerdere gesprekken wordt aangegeven dat hier nog een verdere slag op gemaakt kan worden. De boa's volgen al wel een aantal trainingen, bijvoorbeeld voor het gebruik van de wapenstok, pepperspray en voor aanhouding. Het is nog niet duidelijk of deze middelen hen ook worden toegekend.

[43] Integrale Beleidsplan VTH 2020.

[44] Artikel 142, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering juncto Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

[45] Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar onderdeel 6.2.

Gezien de huidige combinatie van de taken (en bijbehorende werktijden) van de boa's, het aangegeven capaciteitstekort bij de politie en de afwezigheid van geweldsmiddelen, lijkt een bezinning op de taken van de boa's, hun toerusting en/of de wijze van samenwerking met de politie, op zijn plaats. Overigens merken we op dat de gemeente zich hier bewust van is; in een gesprek wordt aangeven dat opleiding en uitrusting van de boa's heel belangrijk worden gevonden. Ook merken we op dat dit vraagstuk zich breder in Nederland voordoet nu van boa's in het algemeen meer wordt verwacht dat zij zelf ter plaatse optreden tegen verschillende overtredingen.

Burgemeester neemt belangrijke rol in

De burgemeester neemt, niet alleen formeel, maar ook in de praktijk, een belangrijke rol in. De samenwerking tussen politie, openbaar ministerie en gemeente loopt mede hierdoor naar tevredenheid.

Tegelijk geeft de burgemeester rekenschap van informatievoorziening naar de gemeenteraad. De burgemeester vindt dat deze verder gaat dan formeel voorgeschreven informatievoorziening. De informele informatievoorziening wil de burgemeester graag verder uitbouwen.

De burgemeester geeft aan dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van het instrument om panden waarin een handelsvoorraad drugs is aangetroffen te sluiten (artikel 13b Opiumwet). Kwantitatieve verantwoording hierover is in de stukken niet aangetroffen.

De burgemeester gebruikt zelden de bijzondere bevoegdheden die de Gemeentewet de burgemeester geeft. Dit is geen bewuste keuze, maar vloeit meer voort uit het feit dat de noodzaak om deze toe te passen zich niet vaak voordoet.

Terugkoppeling deelvragen

8. Uitvoering en organisatie toezicht- en handhavingsbeleid

De boa's ervaren dat er voldoende capaciteit is om de taken op het gebied van openbare orde en veiligheid uit te voeren. Dit is onder andere te danken aan het feit dat er in het beleid vanuit de formatie wordt geredeneerd: de aanwezige formatie bepaalt de prioriteiten die opgepakt worden.

14. Uitvoering prioriteiten

Het boa-team wordt in de praktijk hoofdzakelijk gestuurd door meldingen, niet door prioriteiten uit het beleid. Het ontbreekt het in de zelfsturende teams aan een structuur waarin de uitvoering van beleid wordt geborgd. Er is geen verantwoordelijke die zich vanuit het beleid richt op de dagelijkse aansturing van het boa-team.

15. Samenwerking met de handhavingspartners

De gemeente werkt op bestuurlijk en tactisch niveau zeer goed samen binnen Tweestromenland. Ook zet de gemeente stevig in op een goede samenwerking met het zorgdomein. Er is ruimte voor verbetering voor de samenwerking tussen boa en politie. De kwaliteit van de samenwerking is persoonsafhankelijk en verschilt daarmee per gebied.

16. Evaluatie als input voor het (bij)sturen van OOV-beleid

Het ophalen van informatie uit de praktijk verloopt nog niet optimaal. Ten eerste is er in de structuur van zelfsturing geen vast aanspreekpunt aan wie boa's informatie, die van invloed kan zijn op beleid, terug kunnen koppelen. Ten tweede biedt het huidige (gebruik van het) managementinformatiesysteem nog onvoldoende basis om ontwikkelingen uit het beleid te kunnen volgen en bij te sturen. Daarnaast ontbreken er jaarverslagen. Hierdoor ontbreekt informatie die een basis vormt voor eventuele (bij)sturing.

17. Inzet van het OOV- instrumentarium

In het beleid is de keuze gemaakt om eerst te beoordelen of met een bestuursrechtelijke (herstel)sanctie kan worden gereageerd. Strafrecht wordt als vangnet gezien. In de praktijk maakt de gemeente vooral gebruik van het strafrechtelijk instrumentarium. Voordat de boa's strafrechtelijke instrumenten inzetten, proberen zij op preventieve wijze, bijvoorbeeld via het gesprek, oplossingen te zoeken.

3 Sturing door de raad

In dit hoofdstuk brengen we in kaart op welke wijze de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol invult ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid. Daarbij kijken wij eveneens naar de informatie die de gemeenteraad over dit onderwerp ontvangt. De volgende deelvragen komen aan bod:

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

De onderstaande vraag zal worden beantwoord in de Centrale Boodschap:

20. Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?

3.1 / De rol van de raad

De gemeenteraad heeft diverse instrumenten om te kunnen sturen en controleren op OOV. De gemeenteraad bepaalt voor een deel de kaders waarbinnen met name de burgemeester dient te blijven. Vooral via de Algemene plaatselijke verordening (APV) kan de raad mogelijkheden geven aan de burgemeester en het college om tegen bepaalde gedragingen op te treden. De raad stelt daarnaast beleid vast waarin doelen worden vastgesteld en kan moties indienen. De Gemeentewet biedt de raad op punten tevens de mogelijkheid om de positie van de burgemeester ten aanzien van OOV te versterken. Zo kan de raad op basis van een verordening ervoor zorgen dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om handhavend op te treden tegen woonoverlast en om bijvoorbeeld (mobiele) camera's in het openbaar gebied te plaatsen. Deze bevoegdheden vragen om weloverwogen keuzes van de raad.

Om adequaat te kunnen controleren en te kunnen sturen, is het van belang dat de raad goed op de hoogte is van wat er speelt op het gebied van toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid. Op basis van deze informatie kan de raad bepalen of aanpassingen in het beleid en bijvoorbeeld de APV gewenst zijn. Een goede informatievoorziening vanuit het college is hiervoor essentieel. De raad kan ook actief op zoek naar informatie via schriftelijke vragen of door het college te wijzen op de informatieplicht wanneer informatie onvoldoende is.

3.2 / Informatie vanuit het college

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenteraad regelmatig geïnformeerd en betrokken wordt op het gebied van veiligheid en op het gebied van VTH-taken. De raad wordt meegenomen bij het opstellen van de beleidsdocumenten voor deze beide onderwerpen of stelt deze documenten zelf vast. Ook ontvangt de raad op gezette tijden informatie ter kennisgeving, in de vorm van uitvoeringsprogramma's. De betrokkenheid van de raad bij een aantal specifieke beleidsstukken zag/ziet er als volgt uit:

/ Ten aanzien van VTH is een vaste cyclus van informatievoorziening en monitoring afgesproken. De gemeenteraad heeft het Integraal Beleidsplan VTH vastgesteld. Jaarlijks wordt de raad geïnformeerd over het uitvoeringsplan. Hierdoor krijgt de raad een idee van wat er speelt binnen het domein en wordt de raad geïnformeerd over de doelstellingen. Door het ontbreken van jaarverslagen kan het lastig zijn voor de raad om op de hoogte te blijven van de vorderingen ten aanzien van beleid.
/ Op het vlak van veiligheid heeft de raad in januari 2019 het concept Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022 vastgesteld. De raad is geïnformeerd over het afwegingskader van het IVP via raadsinformatiebrieven en heeft input kunnen leveren voor het beleid.[46] De tweejaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden door het college vastgesteld. Via de 'ter kennisgeving' van de uitvoeringsplannen wordt de raad geïnformeerd over de stand van zaken van het gevoerde beleid.[47]

De raad wordt tevens geïnformeerd over relevante ontwikkelingen. Rondom corona wordt de raad bijvoorbeeld middels raadsinformatiebrieven op de hoogte gesteld van informatie vanuit het coronateam en de veiligheidsregio.

Naast de schriftelijke informatievoorziening, wordt de raad ook op andere manieren van informatie voorzien. Zo is onlangs een avond georganiseerd over ondermijning. Op deze avond was een ondermijningscontainer geplaatst, waarin een drugslab was geïmiteerd. De belangstelling voor deze avond vanuit de raad van Wijchen was groot.

3.3 / Initiatieven vanuit de raad

Voor het maken van beleid zijn initiatieven vanuit de raad van belang. De raad heeft namelijk zicht op zaken en zorgen die spelen in de samenleving. De geïnterviewden geven aan dat de raad betrokken is op het gebied van openbare orde en veiligheid. De raad heeft sinds 2017 twee moties op het thema aangenomen: de motie overzicht aanpak jongerenoverlast opstellen (2017) en de motie Privacy is Politiek (2018). De raad neemt ook een actief controlerende rol aan. Er zijn sinds 2017 veertien schriftelijke vragen gesteld:

/ Toename aantal meldingen over drank- en drugsoverlast (2017);
/ Invoering algemene verordening gegevensbescherming (2017);
/ Gereedschapsdieven in Wijchen (2018);
/ Loslopende honden Loonse Waard (2018);
/ Openbare verlichting Hernen-Leur (2018);
/ Ballonoplatingen (2018);
/ Zwerfafval Wijchens Ven en elders in het buitengebied (2018);
/ Carbidschieten in woonwijken (2019);
/ Visie op vuurwerk (2019);
/ Vervolgvraag ballonoplatingen (2019);
/ Inleveren wapens bij politie (2019);
/ Horecabeleid en 1,5 meter economie - terrasuitbreidingen (2020);
/ Uitbreiden middelen en bevoegdheden BOA's (2020);
/ Fietsendiefstallen en bewaakte fietsendiefstalling (2020).

De raadsvragen en de moties tonen een oplettende raad die controlerende vragen stelt naar aanleiding van berichten in de pers, informatie over meldingen, aanwijzingen van inwoners, landelijke ontwikkelingen, en onderwerpen die veel publieke aandacht genieten. Ook in gesprekken wordt aangegeven dat de raad de actualiteit volgt en daar scherp op inspeelt door vragen te stellen die voor hem van belang zijn.

Een aandachtspunt voor de raad is de kaderstellende rol op het gebied van openbare orde en veiligheid. De raad kan in dit domein kaders stellen door bijvoorbeeld keuzes te maken over middelen en prioritering. In interviews wordt aangegeven dat de raad meer kaderstellende keuzes mag maken en dat het publieke debat over OOV wat steviger en

[46] Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022, p. 20.

[47] Raadsbesluit Integraal Veiligheidsplan Tweestromenland 2019-2022.

frequenter plaats mag vinden. Onlangs is door raadsleden aangegeven dat zij een publiek debat over de impact van de coronamaatregelen wensen.

Terugkoppeling deelvragen

10. Informatievoorziening aan raad

De gemeenteraad wordt regelmatig geïnformeerd en betrokken op het gebied van veiligheid en op het gebied van VTH-taken, zowel schriftelijk als mondeling. Door het ontbreken van jaarverslagen mist de raad een basis om de uitvoering van het beleid te monitoren, te evalueren en eventueel bij te sturen.

11. Rolinvulling van de raad

De raadsvragen en moties tonen een oplettende raad die de actualiteit volgt en daarop inspeelt door controlerende vragen te stellen. Een aandachtspunt voor de raad is de invulling van zijn kaderstellende rol.

Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
Mevrouw M. van Beek	Waarnemend burgemeester Wijchen	02-09-2020
Mevrouw E. Muskens	Strategisch beleidsadviseur openbare orde en veiligheid	02-07-2020
Mevrouw C. Keller	Juridisch medewerker	02-07-2020
De heer F. de Bruijn	Beleidsmedewerker	02-07-2020
De heer E. van Zanten	Juridisch medewerker	02-07-2020
Mevrouw E. Hubers	Boa	17-09-2020
De heer P. van Bragt	Toezichthouder Drank- en Horecawet	17-09-2020
Mevrouw A. Keijser	Boa	17-09-2020
Mevrouw Y. van den Hoorn	Teammanager Tweestromenland (politie)	15-10-2020

Bronnen

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

Bijlage afkortingen

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

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming

Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar

IBP: Integraal Beleidsplan Vergunningen, Toezicht & Handhaving 2020

IGP: Intergemeentelijk Projectteam

IVP: Integraal Veiligheidsplan

JOS: Jongeren op Straat overleg

MJB: Meerjarenplan Politie 2019-2022

ODRN: Omgevingsdienst Regio Nijmegen

OM: Openbaar Ministerie

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

RIEC: Regionaal Informatie- en Expertise Centrum

THOOV: Toezicht en Handhaving op OOV

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

WDW: Werkorganisatie Druten-Wijchen

Wet Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning

Bijlage overkoepelende bevindingen

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

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 themabijeenkomsten over ondermijning gehouden (12/17). De bijeenkomsten 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