

Raadsvoorstel en -besluit

2023-0006684

Hein van der Loo
Afdeling: Staf
3/02/23

Versterking capaciteit Openbare Orde en Veiligheid

Aan de leden van de raad,

Het college van burgemeester en wethouders stelt u voor op grond van artikel 189 van de Gemeentewet te besluiten:

1. Akkoord te gaan met het beschikbaar stellen van € 300.000 voor de versterking en uitbreiding van de capaciteit op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (OOV);
2. Deze kosten ten laste van het geraamde resultaat 2023 te brengen;
3. De begroting 2023 dienovereenkomstig te wijzigen;
4. De meerjarige consequenties te verwerken in de op te stellen begroting 2024 en verder.

De secretaris,

De burgemeester,

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van

De griffier,

De voorzitter,

Toelichting

Inleiding

Bij de begrotingsbehandeling 2023 heeft uw raad een amendement aangenomen waarbij ons college om een gesprek en een separaat raadsvoorstel werd gevraagd m.b.t. de versterking van de Openbare Orde en Veiligheid (OOV) capaciteit. Naar aanleiding hiervan heeft de portefeuillehouder in de Carrousel van 29 november 2022 het gesprek met u gevoerd.

De portefeuillehouder heeft op die avond een uitleg gegeven en heeft toegezegd met een concreet raadsvoorstel te komen voor capaciteitsuitbreiding OOV waarin nut en noodzaak worden aangetoond. Dit raadsvoorstel voorziet daarin.

Eerdere besluitvorming

n.v.t.

Beoogd effect

Een volwaardig OOV team dat voor de komende jaren aan de hand van een duidelijke visie werkt aan het vergroten van de feitelijke veiligheid en de verhoging van het veiligheidsgevoel van onze inwoners en ondernemers.

Argumenten

1.1. Het team Toezicht en Handhaving maakt geen onderdeel uit van OOV

In het genoemde amendement noemt u het team Toezicht en Handhaving. Wij hechten er aan om u te melden dat de investeringen die sinds 2021 door uw raad zijn gedaan m.b.t. Toezicht en Handhaving geen betrekking hadden op de OOV capaciteit.

1.2. Het taakveld OOV is ingrijpend verzwaaard

Velen hebben geprobeerd een definitie van het begrip openbare orde te geven. Dat blijkt niet eenvoudig, omdat het onder omstandigheden en door de tijd wijzigt. In het algemeen wordt geduid op een ordentelijk verloop van het maatschappelijk leven in de openbare ruimte. Voor de toepassing van de burgemeestersbevoegdheden is het belangrijker te kijken naar wat een 'verstoring van de openbare orde' is en hoe de burgemeester de openbare orde kan handhaven.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Om snel en daadkrachtig op te kunnen treden is de burgemeester een eenhoofdig bestuursorgaan. Om deze taak uit te kunnen oefenen heeft de burgemeester vele wettelijke bevoegdheden. In de afgelopen jaren is de gereedschapskist van de burgemeester steeds voller geworden.

Dit wordt geïllustreerd in onderstaande citaten:

""Tot 1994 had de burgemeester slechts een beperkt aantal bevoegdheden op grond waarvan hij maatregelen kon nemen ter handhaving van de openbare orde. In een noodsituatie kon hij noodbevelen geven of een noodverordening vaststellen, maar voor minder ernstige (dreigende) ordeverstoringen ontbraken specifieke bevoegdheden. Een verandering in deze situatie ontstond bij de inwerkingtreding van de herziene Gemeentewet, waarin (als gevolg van een amendement van de Tweede Kamer) de zgn. lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, lid 3, Gemeentewet) werd ingevoerd op grond waarvan de burgemeester bevelen kan geven bij ordeverstoringen. Hoewel bedoeld voor relatief kleine ordeverstoringen, blijkt het hier om een bevoegdheid te gaan die voor een breed scala van ordeverstoringen wordt ingezet en op basis waarvan ingrijpende maatregelen worden genomen.

Een andere belangrijke, want zeer ingrijpende, bevoegdheid is die tot sluiting van woningen bij ernstige ordeverstoringen door gedragingen in de woning (artikel 174a Gemeentewet) en de sluiting van drugspanden (artikel 13b Opiumwet). Met name door deze laatste bevoegdheid heeft de burgemeester een belangrijke rol gekregen bij de bestrijding van drugscriminaliteit. Verder maken we nog melding van twee andere bevoegdheden die de burgemeester in getrapte vorm (in beginsel alleen na machtiging door de gemeenteraad) sinds 2002 resp. 2005 kan inzetten voor de handhaving van de openbare orde: de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden waarbinnen de Officier van Justitie een last kan geven tot preventief fouilleren (artikel 151b en 174b Gemeentewet) en de bevoegdheid tot plaatsing van camera's op grond van artikel 151c Gemeentewet.

Belangrijk zijn verder de bevoegdheden die de burgemeester zijn toegekend om op te treden tegen overlastplegers door hen de toegang tot bepaalde gebieden te ontfemen.

In de praktijk op dit moment nog van minder belang, maar potentieel zeer ingrijpend, zijn de gedragsaanwijzingen tegen woonoverlast waarmee de burgemeester zelfs achter de voordeur kan ingrijpen als de gemeenteraad de burgemeester daartoe machtigt op grond van de Wet aanpak woonoverlast van 2017.

Dat de burgemeester al langer ook in de privésfeer kan binnendringen, blijkt uit de inzet van het tijdelijk huisverbod ter bescherming tegen huiselijk geweld op grond van de Wet tijdelijk huisverbod van 2008.

Dat de ontwikkeling van al deze bevoegdheden heeft geleid tot een taakverzwaring van de burgemeester, is niet moeilijk vast te stellen. In de loop der jaren zijn burgemeesters verhoudingsgewijs steeds meer tijd gaan besteden aan de openbare orde- en veiligheidscomponent van hun portefeuille, waarvan de strijd tegen ondermijning een relatief nieuwe dimensie vormt"" (2021, Prof. Mr. A.E. Schilder, De burgemeester bevoegd?)

"" De burgemeester is na de inwerkingtreding van de huidige Gemeentewet in 1994 in veel sterkere mate dan voorheen een rol gaan spelen bij de bestrijding van georganiseerde zware criminaliteit. De drugshandel speelt daarbij de meest prominente rol, maar ook bijvoorbeeld Outlaw Motor Gangs, mensenhandel, illegaal gokken en witwaswinkels. Daardoor is de burgemeester in een andere positie terecht gekomen dan de Gemeentewetgever destijds voor ogen had. De term die in dit verband de boventoon voert is 'ondermijning'. De praktijk laat zien dat de burgemeester sinds de invoering van de Gemeentewet is opgetuigd met tal van nieuwe bevoegdheden die hij gebruikt bij de bestrijding van (drugs)criminaliteit en ook dat zijn klassieke bevoegdheden daarvoor worden ingezet.

Onderdeel van deze ontwikkeling is dat bevoegdheden die vroeger tot het exclusieve terrein van het strafrecht werden gerekend, in het bestuurlijke domein terecht zijn gekomen. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is artikel 13b Opiumwet dat de burgemeester bevoegd maakt drugspanden te sluiten. Bij de totstandkoming van artikel 13b Opiumwet eind jaren negentig van de vorige eeuw werd de mogelijkheid om zonder ernstige overlast woningen te sluiten wegens drugshandel verworpen. Om een einde te maken aan strafbare feiten dient in zo'n geval het strafrecht te worden benut, aldus destijds de regering. Bestuurlijk optreden door de sluiting van een woning werd toen nog strijdig geacht met het EVRM en de waarborgen voor een goede (strafrechtelijke in plaats van bestuursrechtelijke) rechtsbescherming. Tien jaar later waren deze principiële bezwaren naar de achtergrond verdwenen en werd de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet alsnog uitgebreid tot woningen.

De ontwikkeling waarin de burgemeester een steeds prominentere rol speelt op het terrein van de criminaliteitsbestrijding, heeft niet te onderschatten gevolgen voor het ambt""(2021, Prof. Mr. A.E. Schilder, De burgemeester bevoegd?) .

1.3. Er zijn steeds meer relevante actoren die OOV beïnvloeden

De genoemde uitbreiding van de wettelijke taken maakt dat de inzet van OOV veel vaker gevraagd wordt door ketenpartners en collega's:

- Onze zorgmarinier opereert op het snijvlak van Zorg & Veiligheid; vanuit haar rol heeft zij regelmatig behoefte aan expertise en inzet vanuit OOV in de aanpak en oplossing van casussen die er spelen.

Dit betreft de aanpak van personen met onbegrepen gedrag, de terugkeer van ex-gedetineerden naar Zwijndrecht, huiselijk geweld- en woonoverlast zaken.

- Vanuit de Brede groepsaankpak wordt de participatie vanuit OOV gevraagd. Kan er een samenscholingsverbod komen, een alcoholverbod, een vuurwerkverbod, kan er een camera worden opgehangen, kunnen drugsdealers worden aangepakt. Deze besluiten vragen een zorgvuldige voorbereiding en tegen alle besluiten kan bezwaar en beroep worden ingediend.
- Door de uitbreiding van Toezicht en Handhaving komen er meer signalen binnen bij OOV over mogelijke ondermijnende activiteiten, woonoverlast, verwarde personen enzovoort.
- Door de komst van Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) en Veiligheidsalliantie Rotterdam (VAR), is er sprake van meer regionale beleidsstukken, gewenste aanpassingen van de Algemene Plaatselijke Verordening waardoor meer capaciteit binnen OOV nodig is.
- Naast de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit zien we steeds vaker de behoefte ontstaan dat de burgemeester samen met politie en Openbaar Ministerie optrekt en ook bestuursrechtelijk optreedt. Daarmee is dan sprake van een aanpak die twee sporen heeft; de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke. Denk aan de Last onder Dwangsom waarbij degene die door de politie wordt aangehouden voor drugshandel (op straat) naast een proces-verbaal een last onder Dwangsom krijgt van de burgemeester. Door op die manier samen op te trekken wordt de aanpak verstevigd. Bij de sluiting van drugspannen zien we zelfs dat er drie sporen naast elkaar lopen: het strafrechtelijke, het bestuursrechtelijke en het civielrechtelijke spoor (opzeggen huurcontract door corporatie).
- Door veranderingen in de samenleving zien we nieuwe criminaliteitsvormen ontstaan. Digitale criminaliteit is een van de meest voorkomende vormen van criminaliteit geworden. Dat vraagt een nieuwe deskundigheid, aanpak en werkwijze.

1.4. Een Integraal Veiligheidsplan is noodzakelijk

Zwijndrecht heeft op dit moment 2 fte aan OOV capaciteit. De laatste uitbreiding vond in 2018 plaats. Deze capaciteit is in de afgelopen jaren onvoldoende meegegroeid om alle genoemde taken naar behoren te kunnen verrichten. Daardoor beschikken we op dit moment niet over een Integraal Veiligheidsplan, zijn we onvoldoende in staat de regie te nemen m.b.t. veiligheidsvraagstukken en opereren we vaak ad hoc aan de achterkant van het probleem. Door de thans voorgestelde versterking maken we een eerste stap in de goede richting en gaan we integraal en vanuit een veiligheidsvisie aan de slag. Een verdere professionalisering en positionering van OOV is op termijn noodzakelijk zodat wij ons stapsgewijs op de volgende zaken kunnen gaan richten:

- Het ontwikkelen van een Integraal Veiligheidsplan waarin we doelstellingen opnemen over de veiligheid in onze gemeente en waarin we de regierol op ons nemen. Belangrijke thema's zijn hierbij de aanpak van high impact crimes (woninginbraken), van jeugdcriminaliteit, van drugscriminaliteit. Hoe werken we aan veilig uitgaan, veilige winkelgebieden, veilige evenementen, veilige bedrijventerreinen. Wat is de manier om mensenhandel en prostitutie te bestrijden, hoe pakken we radicalisering en polarisatie aan. Hoe pakken we de digitale criminaliteit aan.
- Het intensiveren en verder vormgeven van de ketensamenwerking Zorg en Veiligheid. Dit betreft de brede samenwerking met (externe) partners op het snijvlak van zorg en veiligheid, zoals risicojongeren, complexe jeugdzaken, personen met onbegrepen gedrag, ex-gedetineerden en woonoverlast. De rol van de burgemeester kan niet meer los worden gezien van het sociaal domein, hetgeen consequenties heeft voor de capaciteit van OOV.
- Het intensiveren van de aanpak van ondermijning en het blijven organiseren van integrale controles.
- Het versterken van onze informatiepositie. Voor het voeren van regie op onze lokale veiligheid en het handhaven van de openbare orde, is een goede informatiepositie essentieel. We gaan onderzoeken of we meer informatiegestuurd kunnen gaan werken. Door het verder benutten, analyseren en combineren van informatie is effectief en efficiënt sturen op veiligheid steeds meer mogelijk.

Om dit te doen hebben we een uitbreiding van het team OOV nodig met minimaal 2 fte, met daarbij een werkbudget om datagericht werken op te zetten.

Kanttekeningen

Het is niet mogelijk om Zwijndrecht qua OOV capaciteit te vergelijken met andere gemeenten. De problematiek is immers per gemeente verschillend (dorpskarakter, stedelijke problematiek, buitengebied). Ook hebben gemeenten hun OOV capaciteit veelal anders vormgegeven binnen hun organisatie. Wat we wel constateren is dat OOV op dit moment te dun bezet is.

Extern draagvlak

Onze veiligheidspartners staan volledig achter dit voorstel. Zij ervaren al geruime tijd dat er sprake is van onderbezetting op het OOV domein, waardoor zaken niet altijd snel en effectief opgepakt kunnen worden.

Duurzaamheid

n.v.t.

Aanpak/uitvoering/evaluatie

Het huidige voorstel past in ons groeiplan om het nieuwe team OOV verder vorm te geven. Wij voorzien dat de capaciteit op termijn verder flink opgehoogd moet worden.

Communicatie/publicatie/participatie

n.v.t.

Personeel/organisatie/SCD

Capaciteitsuitbreiding binnen het team OOV

Financiën

- De totale kosten bedragen € 300.000 en betreffen deels een uitbreiding van de OOV capaciteit en deels een werkbudget om datagericht te werken.

- In de (meerjaren-)begroting 2023-2026 is geen rekening gehouden met deze kosten en er is geen dekking mogelijk binnen de begroting.