

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 achttien 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

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 stevast 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-cyclus 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 dicht 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 handhavingssinzet 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 handhavingzaken 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 handhavingprogramma'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 handhavingpartners 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 verantwoorde 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 betreft. 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 drugsclub.

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.

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.

