Toezicht en handhaving – openbare orde en veiligheid

Rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving in het domein van de openbare orde en veiligheid (OOV)

Mei 2021
Rekenkamercommissie Doetinchem

DoeMee onderzoek

gemeente [gD] Doetinchem

Toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid

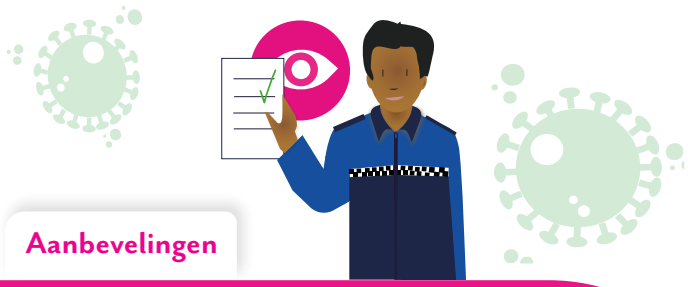
De rekenkamercommissie van Doetinchem heeft deelgenomen aan een DoeMee-onderzoek naar toezicht en handhaving op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). De vraag die centraal stond, was welk toezichts- en handhavingsbeleid op het gebied van OOV is vastgesteld en of dat beleid doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. Dat onderzochten we langs de lijnen beleid, organisatie en uitvoering, en sturing door de raad.

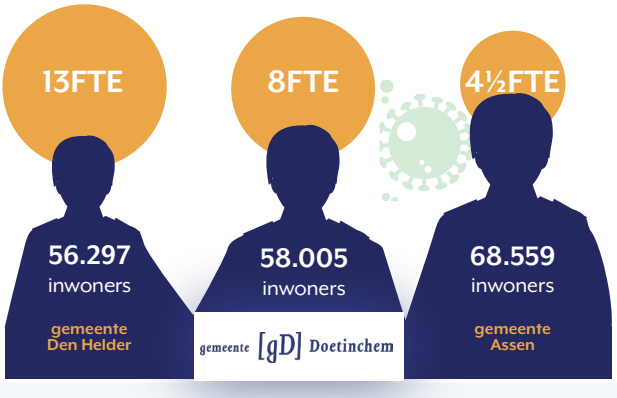
Beleid

De gemeente Doetinchem kent een compleet beleidskader op het gebied van toezicht en handhaving op OOV. De maatregelen en inspanningen zoals in het veiligheidsbeleid zijn geformuleerd komen echter niet één op één overeen met de (indeling van) maatregelen en inspanningen in het toezicht- en handhavingsbeleid. De afstemming tussen de twee domeinen, kan in ieder geval waar het beleid betreft, dus nog beter. De meetbaarheid van de doelstellingen en maatregelen in het beleid is daarnaast een aandachtspunt.

Sturing door de raad

De gemeenteraad wordt structureel geïnformeerd over Toezicht en Handhaving op OOV door het college, via onder meer jaarverslagen en informatiesessies. De raad zelf richt zich minder op de kaders, maar vooral op de actuele casuïstiek. Een uitzondering daarop vormt sturing bij het opnemen van een lachgasverbod in de algemene plaatselijke verordening.





Organisatie & uitvoering

Vooral focus op openbare ruimte: Het grootste deel van de handhavingstaken in Doetinchem is uitbesteed aan BUHA BV. Het gaat met name om handhaving in de openbare ruimte, waarbij er minder focus is op openbare orde en veiligheid. Ook de handhavingscapaciteit van de gemeente zelf wordt voornamelijk ingezet op het gebied van openbare ruimte, denk bijvoorbeeld aan het handhaven op parkeren. Hierdoor is het met name de politie die op OOV-gebied actief is.

Op dit moment wordt de bestaande capaciteit voor toezicht en handhaving op OOV (met name aan de beleidskant) door betrokkenen als onvoldoende ervaren om tegemoet te komen aan de bestaande problematiek. Ondanks de toename van het aantal incidenten en het aantal gemeentelijke OOV-bevoegdheden, is de gemeentelijke capaciteit in de afgelopen jaren als het ware niet meegegroeid, wat niet alleen meer werklast maar ook meer werkdruk oplevert.

Aanbevelingen

Raad

- Vorm een politieke visie op veiligheid
- Bepaal overstijgende rode draden in de aanpak
- Benader als raad toezicht en handhaving op OOV proactief met aandacht voor de lange termijn.

College

- Draag zorg voor een duidelijke koppeling tussen de domeinen Toezicht en Handhaving en Veiligheid
- Zorg voor meetbare doelstellingen
- Geef de raad een actieve rol bij kaderstelling en prioritering
- Wees alert op het takenpakket van de boa's
- Versterk de organisatie van Toezicht en Handhaving op OOV.

Op het gebied van bevoegdheden bestaat er tussen politie en gemeente een veranderende verhouding. In de loop der jaren zijn steeds meer bevoegdheden op het gebied van OOV naar de gemeente, en specifiek de burgemeester, verschoven. Dat maakt het belang van een goede onderlinge afstemming bij onderwerpen als drugscriminaliteit en woonoverlast extra groot.

Documentanalyse

september - oktober

Interviews met burgemeester, medewerker OOV, juridisch beleidsmedewerkers, teamleider + boa en toezichthouder BUHA en teamleider + wijkagent politie

november

Necker van Naem

© design Necker van Naem

info@necker.nl | www.necker.nl

BESTUURLIJKE NOTA

De rekenkamercommissie van de gemeente Doetinchem heeft het afgelopen jaar door het onderzoeksbureau Necker van Naem een onderzoek laten verrichten naar de Toezicht en Handhaving in het domein van Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Eenzelfde onderzoek is ook in zeventien andere gemeenten in Nederland uitgevoerd.
Dit heeft geresulteerd in een op Doetinchem toegesneden rapport, dat als bijlage bij deze bestuurlijke nota is toegevoegd. Daarnaast is door het onderzoeksbureau een overkoepelende benchmark opgesteld voor de achttien deelnemende rekenkamers. Voor Doetinchem is verder aanvullend in opdracht van de rekenkamercommissie een infographic ontworpen waarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen inzichtelijk worden gemaakt.
De infographic en de benchmark worden tegelijk met dit rapport aan de gemeenteraad aangeboden. Onder de zeventien andere gemeenten die onderzocht zijn, zijn de Gelderse gemeenten Apeldoorn en Bronckhorst.

<u>De aanleiding van het onderzoek</u>
De aanleiding van het onderzoek is divers. Ten eerste was er de vechtpartij in het uitgaansgebied van Doetinchem in oktober 2019. Dat was voor de rekenkamer aanleiding om te constateren dat het domein Openbare Orde en Veiligheid nog nooit was onderzocht. Bij de onderlinge brainstorming over dit onderwerp werden vragen en doelstellingen geformuleerd. Tijdens dit proces kwam er een offerteaanbod van bureau Necker van Naem waar op een vergelijkbare manier over het onderzoek werd nagedacht. Niet zozeer een onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid, maar meer om de manier waarop het beleid wordt georganiseerd in kaart te brengen. Voor de rekenkamer was dat aanleiding om met Necker van Naem in gesprek te gaan en uiteindelijk mee te doen aan het onderzoek.

Doelstelling en vraagstelling in het onderzoek

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

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

Organisatie en uitvoeringspraktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid voor OOV uit?
    a. Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt de capaciteit in de praktijk ingezet?
    b. Hoe en hoe vaak treedt de gemeente op tegen welke overtreding en met welk resultaat?
    c. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?
5. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?
6. In hoeverre worden resultaten uit de uitvoering geëvalueerd en gebruikt als input voor het (bij)sturen van OOV-beleid, waaronder het aanpassen van de prioriteiten?
7. Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?
8. Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?

Sturing door de raad

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

Op basis van de Nota van bevindingen is de rekenkamer van de gemeente Doetinchem tot de volgende conclusies en aanbevelingen gekomen:

Conclusies beleid en uitvoeringsprogramma's

1. **Beleidskader is compleet, maar OOV en toezicht en handhaving lijken op papier onvoldoende op elkaar afgestemd**

De gemeente Doetinchem kent een compleet beleidskader op het gebied van toezicht en handhaving op Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Net als veel andere gemeenten kent Doetinchem zowel een integraal veiligheidsbeleid als een breed toezicht- en handhavingsbeleid. Op 28 januari jongstleden is de kadernota Integrale Veiligheid 2020-2023 door de raad als hamerstuk vastgesteld. Het integraal veiligheidsbeleid wordt in Doetinchem niet zoals in sommige andere gemeenten verder uitgewerkt in jaarlijkse veiligheidsprogramma's. Doetinchem kent een volledige beleidscyclus op het gebied van toezicht en handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving en OOV, leefbaarheid en volksgezondheid, met jaarlijkse uitvoeringsplannen. Hoewel het bestaand beleid compleet is, zijn de domeinen Veiligheid en Toezicht en Handhaving op papier grotendeels van elkaar gescheiden. Deze scheiding is ook terug te zien in de manier waarop beide domeinen zijn georganiseerd. Toezicht en handhaving is binnen de gemeente Doetinchem ondergebracht bij het team Vergunningverlening, Toezicht en Belastingen (VTB). Het onderwerp OOV is niet ondergebracht bij een formeel team, maar is onder verschillende teams en medewerkers verdeeld. Doetinchem staat hierin niet alleen; in de meeste aan dit onderzoek deelnemende gemeenten zien we dat OOV en Toezicht en Handhaving apart van elkaar zijn georganiseerd. Dit staat het belang van een eenduidig beleidskader voor Toezicht en Handhaving op OOV in de weg. De maatregelen en inspanningen zoals in het veiligheidsbeleid zijn geformuleerd komen echter niet één op één overeen met de (indeling van) maatregelen en inspanningen in het toezicht- en handhavingsbeleid. De afstemming tussen de twee domeinen kan in ieder geval, waar het beleid betreft, dus nog beter. In de praktijk zien we in Doetinchem dat er sprake is van frequente samenwerking en korte lijntjes, die maakt dat de scheiding tussen de domeinen veiligheid en handhaving in de praktijk minder groot is dan ze op papier lijkt. Desondanks kan een kwetsbaarheid in de organisatie worden geconstateerd, met name als het gaat om het onderbrengen van OOV. Hier komen we in conclusie 4 op terug.

2. **Doelstellingen en maatregelen zijn onvoldoende concreet, tijdsgebonden en meetbaar**

Het integraal veiligheidsbeleid en het beleidsplan voor toezicht en handhaving bevatten verschillende maatregelen waarmee de prioriteiten en doelstellingen van beleid moeten worden gerealiseerd. Voor het grootste deel van deze maatregelen geldt dat deze niet meetbaar, concreet en tijdsgebonden zijn geformuleerd. Ook de uitwerking van de verschillende prioriteiten voor toezicht en handhaving in de uitvoeringsplannen is veelal niet-concreet en meetbaar geformuleerd.

Conclusies organisatie en uitvoeringspraktijk

3. **Toezicht en handhaving is voor een deel uitbesteed aan BUHA**

De gemeente Doetinchem heeft een groot deel van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uitbesteed aan gelieerde organisaties. Taken op het gebied van het beheer van de openbare ruimte zijn uitbesteed aan BUHA BV.
De toezichthouders en handhavers van de gemeente werken regelmatig samen met BUHA. Bij horecacontroles treden ze bijvoorbeeld als één team op, al is er formeel sprake van twee aparte teams.

4. **Capaciteit wordt gegeven de bestaande problematiek als te beperkt ervaren**

Toezicht en handhaving is binnen de gemeente Doetinchem ondergebracht bij het team Vergunningverlening, Toezicht en Belastingen (VTB). Het onderwerp OOV is niet ondergebracht bij een formeel team, maar is onder verschillende teams en medewerkers verdeeld. De facto houden twee medewerkers zich actief bezig met het onderwerp OOV op zich (en niet zozeer toezicht en handhaving hierop), waarvan een medewerker vaste adviseur van de burgemeester is op OOV-gebied.

Op dit moment wordt de bestaande capaciteit voor toezicht en handhaving op OOV door betrokkenen als onvoldoende ervaren om tegemoet te komen aan de bestaande problematiek. Door het kleine aantal (juridisch) medewerkers en toezichthouders/handhavers is de capaciteit van zowel het team VTB als de medewerkers OOV kwetsbaar wanneer er meer toezicht en handhaving nodig is dan oorspronkelijk begroot. In de praktijk houdt men zich dan ook meer bezig met het behandelen en afhandelen van meldingen en cases, waardoor er minder tijd en ruimte is voor tussentijdse bijscholing en het optimaliseren van werkprocessen. Ondanks de toename van het aantal incidenten en het aantal gemeentelijke OOV-bevoegdheden, is de gemeentelijke capaciteit in de afgelopen jaren als het ware niet meegegroeid, wat niet alleen meer werklast maar ook meer werkdruk oplevert.

5. **Aanpak is preventief, tenzij repressieve middelen nodig worden geacht**

Doetinchem streeft na om vooral in gesprek zaken aan te kaarten en op te lossen. Bij zwaardere vergrijpen, bijvoorbeeld gerelateerd aan drugscriminaliteit en ondermijning, twijfelt de gemeente niet om repressieve middelen in te zetten. Net als veel andere gemeenten geeft de gemeente ruimte voor alternatieve vormen van conflictoplossing, waarbij het gesprek wordt aangegaan met overtreders om de overtreding stop te zetten.

6. **Er is veel afstemming tussen de politie en de gemeente, maar onderlinge rolverdeling is onderhevig aan verandering**

De samenwerking tussen de politie en de gemeente verloopt goed. De toegenomen werklast en werkdruk maakt dat er meer urgentie is voor een goede samenwerking. Die samenwerking wordt als positief ervaren. Zowel de medewerkers OOV als de medewerkers toezicht en handhaving en BUHA hebben regelmatig contact met de politie. Informatiedeling vindt niet altijd via dezelfde lijnen en personen plaats, wat als risico heeft dat niet alle informatie op de goede plek terecht komt. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat politie en gemeente elkaar goed weten te vinden buiten de vaste overleggen om en dat er veelal sprake is van snelle en

effectieve afstemming. De coronacrisis heeft volgens de geïnterviewden wel een boost gegeven aan de samenwerking.
De toezichthouders en boa's van de gemeente en BUHA worden begeleid door een vaste contactpersoon van de politie. Het doel van deze begeleiding is om afstemming tussen de toezichthouders/boa's en de agenten te kunnen realiseren. De begeleider is geen coördinator in de zin dat hij de toezichthouders en boa's aanstuurt, maar heeft dus een belangrijke rol in de onderlinge afstemming tussen de politie, de gemeente en BUHA.
De gemeente is voor bepaalde informatie over de veiligheid in de gemeente afhankelijk van de politie. Goede samenwerking is dan ook van belang. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau is er regelmatig contact tussen de politie en de gemeente. Indien nodig sluiten andere zorg- en veiligheidspartners aan. Het contact tussen boa's en wijkagenten is in principe goed. Er is sprake van korte lijnen. De gemeente kan waar nodig een beroep doen op (regionale) politiecapaciteit. Mede onder invloed van landelijke besluitvorming staat er in de praktijk een zekere spanning op de huidige capaciteit in het basisteam van de politie. Hierdoor is in voorkomende gevallen ook minder capaciteit beschikbaar voor ondersteuning van de gemeente.
De rolverdeling en verhouding tussen gemeente en politie verandert. In de loop der jaren zijn steeds meer bevoegdheden op het gebied van OOV naar de gemeente, en specifiek de burgemeester, verschoven. Dat maakt het belang van een goede onderlinge afstemming bij onderwerpen als drugscriminaliteit en woonoverlast extra groot. De gemeente benadrukt dit belang van een integrale aanpak dan ook in de verschillende uitvoeringsprogramma's.
Door toename en verschuiving van taken en bevoegdheden op het gebied van OOV naar de gemeente in combinatie met een zich steeds verder uit de lokale gemeenschappen terugtrekkende politie is een veranderd OOV-landschap ontstaan. Verwacht mag worden dat deze verschuiving nog niet ten einde is. Dit heeft onvermijdelijk consequenties voor de capaciteit op zowel beleids- als uitvoerend niveau, wat zal moeten leiden tot een nog scherpere prioritering of tot uitbreiding van de capaciteit.
Voor toezichts- en handhavingstaken, evenals voor het opsporen van (bepaalde) strafbare feiten, worden naast de politie (algemene opsporingsambtenaren) ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) ingezet. De boa's vervullen een steeds belangrijkere rol: de afgelopen decennia heeft zich een verschuiving voorgedaan waarbij veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie. Gemeenten zetten in toenemende mate en met steeds meer taken gemeentelijke boa's in voor toezicht en handhaving, zo ook in Doetinchem. Er is sprake van een overlap van taken van de boa's en de politie. Er is een 'grijs gebied' waarin beide partijen (mogen/moeten) opereren. Het onderscheid tussen leefbaarheid (boa) en veiligheid (politie) is hiermee diffuser geworden. Er zijn er geen landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en de politie. Per basisteam kan het verschillen hoe de taakverdeling is, of en hoe er met boa's gezamenlijk wordt opgetreden, of er back-up wordt verleend en informatie wordt uitgewisseld. Het is verstandig deze afspraken voor Doetinchem eenduidig, schriftelijk en persoonsonafhankelijk vast te leggen. Hier komen wij in de aanbevelingen op terug.

7. Inzet instrumentarium fluctueert

Uit de door de organisatie aangeleverde cijfermatige informatie komt naar voren dat het aantal interventies op basis van de Apv in de periode 2016-2019 lijkt te fluctueren. Het aantal lasten onder dwangsom dat op basis van de Apv is uitgevaardigd lijkt stabieler. De totale aantallen zijn echter te beperkt om een of meerdere trends te kunnen aanwijzen.

Conclusies sturing door de raad

8. De raad wordt structureel geïnformeerd over toezicht en handhaving op OOV

In het integraal veiligheidsbeleid wordt aangegeven dat het college de raad jaarlijks moet informeren over de ontwikkelingen op het gebied van OOV. Bij bestudering van de aangeleverde stukken blijkt dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, waarbij het college bij aanbieding van het jaarverslag steeds met een actieve informatiebrief kort schriftelijk verantwoording aflegt. Vaak mist echter een (cijfermatige) toelichting op de behaalde

resultaten. Daarnaast wordt de raad ook tussentijds geïnformeerd over toezicht en handhaving en veiligheid, onder meer door middel van informatiebijeenkomsten.
In verschillende gemeenten is het gebruikelijk dat de burgemeester het presidium van de gemeenteraad in bepaalde, zwaardere OOV-gevallen informeert. Uit de interviews komt naar voren dat dit in Doetinchem voorkomt, maar dat de burgemeester hier terughoudend mee omgaat.

9. Rol van de raad is met name casusgericht

De gemeenteraad heeft vanuit de kaderstellende en controlerende rol de beschikking over verschillende instrumenten voor monitoring en bijsturing. De raad kan schriftelijke vragen indienen en wanneer gewenst voorstellen van het college amenderen of hierover moties indienen. Ook kan de raad zogeheten moties 'vreemd aan de agenda' indienen en hiermee zelf het onderwerp OOV agenderen.
In Doetinchem wordt het raadsinstrumentarium op het gebied van toezicht en handhaving relatief summier ingezet: in de periode 2018-2020 zijn voor zover bekend zevenmaal schriftelijke vragen gesteld, en is een motie ingediend. Daarbij valt ook op dat de gemeenteraad zich hierbij veelal richt op casuïstiek en minder op de bredere kaders en grote lijnen van beleid. Een uitzondering hierop vormt de motie over het opnemen van een lachgasverbod in de Apv.

Aanbevelingen

Voor de raad:

1. Vorm een politieke visie op veiligheid

Om de kaderstellende taak van de gemeenteraad te verstevigen, is het van belang dat de gemeenteraad, meer dan bij het opstellen van het huidige integrale veiligheidsbeleid, bepaalt wat hij wil bereiken. De raad kan daarbij bepalen wat zijn politieke visie is op het veiligheidsbeleid. In de kern gaat het om de vraag: waar willen we als gemeente staan in 2026 op het gebied van veiligheid? De raad moet daarbij bepalen hoe hij zijn kaderstellende en controlerende rol invulling geeft. Relevante thema's daarbij zijn:

- Rolinvulling van de gemeenteraad (wat is de rol van het gemeentebestuur in het verbeteren en handhaven van de veiligheid in de gemeente?)
- Focus aanbrengen en prioriteren? (welke prioriteiten staan centraal en welk effect wordt daarmee beoogd?)
- Kaders voor uitvoering (bijvoorbeeld: wat is de balans tussen preventieve en repressieve maatregelen?
- Succesindicatoren (wanneer kunnen we spreken van een succes?)
- Informatievoorziening en controle (op welke manier wil de raad worden geïnformeerd over de voortgang?)

Zo kunnen de visie en strategische doelstellingen van het IVB en het Toezicht- en Handhavingsbeleid worden bepaald. Met betrekking tot prioriteiten kunnen thema's als maatschappelijke verankering van veiligheid, burgerparticipatie, bevorderen zelfredzaamheid van burgers, veilig wonen en werken aan bod komen. Daarnaast kunnen (meetbare) streefwaarden (beoogde effecten) op "overstijgende" indicatoren, zoals het totaalvolume criminaliteit of het veiligheidsgevoel van de bewoners worden geformuleerd.

2. **Bepaal overstijgende rode draden in de aanpak**

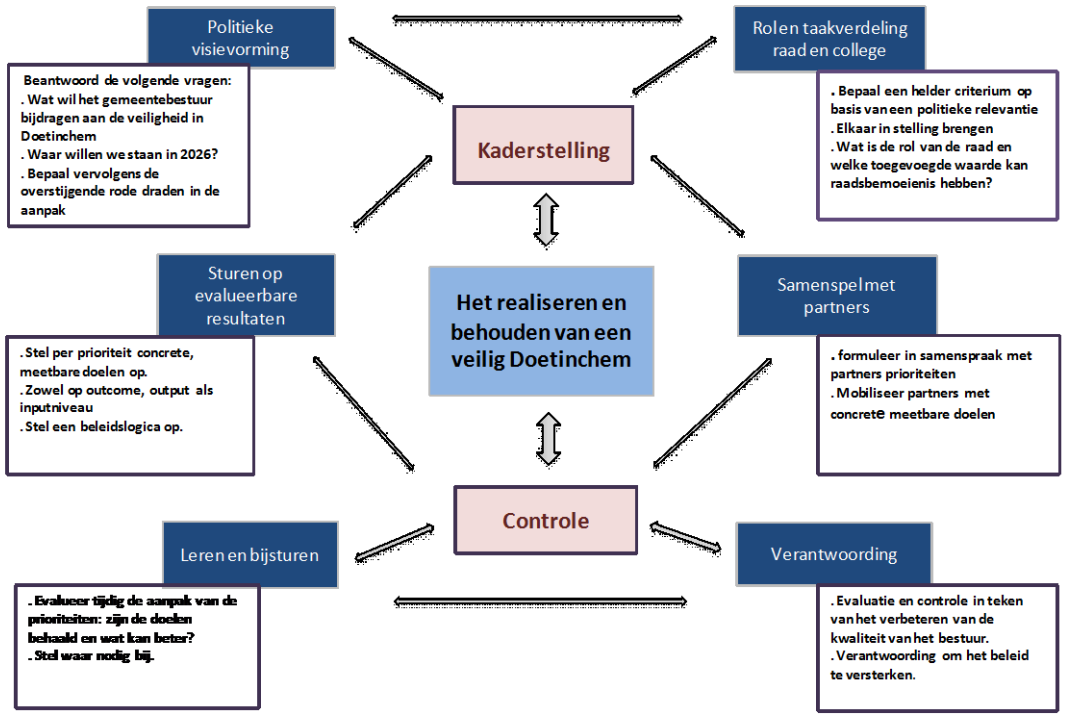
De raad kan het college een bestuurlijke opdracht geven voor een inhoudelijke analyse van de ontwikkelingen van het veiligheidsbeleid in de afgelopen vier jaar. Belangrijk daarbij is om niet alleen een analyse te maken van de objectieve en subjectieve veiligheid, maar ook van de verschillende aanpakken die zijn ingezet om de beoogde doelen te realiseren. Deze inhoudelijke analyse vormt de basis voor het bepalen van de strategische doelstellingen en prioriteiten.

Van daaruit kan gekeken worden naar de hoofdlijnen van het 'hoe': hoe werkt de gemeente aan het bereiken van deze strategische doelstellingen? Wat zijn de overstijgende rode draden in de aanpak? Voorbeelden van rode draden zijn burgerparticipatie, verbinding tussen veiligheid en het sociaal domein, wijk- en buurtgericht werken en versteviging intelligence. De rode draden kunnen dan terugkeren bij de uitwerken van de prioriteiten en overige strategische thema's.

3. **Benader als raad Toezicht en Handhaving op OOV proactief met aandacht voor lange termijn**

Probeer als raad een proactieve rol richting het college aan te nemen door het onderwerp openbare orde en veiligheid vaker zelf te agenderen. Uit de gevoerde gesprekken en de bestudeerde raadsdocumenten komt naar voren dat de raad Toezicht en Handhaving op OOV incidenteel op casusniveau benadert. Die casusgerichte benadering maakt dat de raad in specifieke gevallen effectief kan bijsturen. Echter, het risico bestaat dat door de focus op de korte termijn het zicht op de lange termijn afneemt. De aanbeveling is om als raad het college actief op het onderwerp te bevragen en het onderwerp te agenderen, los van individuele gevallen. Vraag als raad daarnaast proactief om een goede informatiepositie. Het is daarbij van belang dat de raad de blik gericht houdt op de langere termijn: waar willen wij als gemeente naartoe ontwikkelen op het gebied van veiligheid en welke concrete maatregelen passen daarbij?

In een schema weergeven zien de aanbevelingen voor de raad er als volgt uit:
(Schema vrij naar een model uit het rapport "Grip door de raad" van de rekenkamercommissie Schiedam)



Voor het college:

1. **Draag zorg voor een duidelijke koppeling tussen de domeinen Veiligheid en Toezicht en Handhaving**

Zoals benoemd staan de onderwerpen OOV en Toezicht en Handhaving in Doetinchem op papier los van elkaar. Dit blijkt hieruit: de verschillende (invullingen van) doelstellingen,

prioriteiten en maatregelen op het gebied van OOV komen niet één-op-één terug in het toezicht- en handhavingsbeleid.
In 2023 loopt zowel het huidige veiligheidsbeleid als het toezicht- en handhavingsbeleid van Doetinchem af en zal nieuw beleid worden opgesteld. Het is van belang om in het nieuw beleid een duidelijke koppeling te maken tussen de verschillende domeinen. Het opstellen van heldere uitvoeringsprogramma's en monitoring over die uitvoering, zal daarbij helpen.

2. **Zorg voor meetbare doelstellingen met eenduidige indicatoren voor effectieve monitoring, sturing en inzet van capaciteit**

Om een effectievere monitoringsstructuur te kunnen bereiken, is het noodzakelijk dat doelstellingen voor Toezicht en Handhaving SMART zijn geformuleerd. Stel bij het jaarlijkse actualiseren van uitvoeringsprogramma's steeds heldere en meetbare doelstellingen vast met eenduidige indicatoren. Daarmee kunnen gerichter keuzes worden gemaakt, worden bereikte resultaten eenvoudiger te monitoren en kan de raad in positie worden gebracht om tijdig bij te sturen. Maak daarnaast in beleid en uitvoeringsprogramma's een expliciete koppeling tussen de te behalen doelstellingen en de specifieke capaciteit die daarvoor nodig is. Op die manier kan de bestaande capaciteit zo gericht mogelijk worden ingezet.
Stap daarnaast af van het hanteren van één enkele outcome-indicator. Stel per prioriteit concrete, meetbare doelstellingen op outcome-niveau. Deze moeten vertaald worden naar doelstellingen voor output: welke prestaties moeten er geleverd worden om de outcome-doelstelling te behalen? Vervolgens is de vraag welke input nodig is voor het behalen van de output. Een onderbouwde relatie tussen input, output en outcome levert de beleidslogica op, die van belang is voor controle en bijsturing.

3. **Geef bij nieuw beleid de raad een actieve rol bij het stellen van kaders en benoemen van prioriteiten**

In de huidige situatie is de raad met name reactief en gericht op specifieke casussen. Het opstellen van een nieuw beleidsstuk is een belangrijk moment waarop de kaderstellende rol van de raad aan bod komt en de raad keuzes kan maken over de inrichting van Toezicht en Handhaving op OOV. Zorg ervoor dat de raad bij het opstellen van het beleid en met name bij het benoemen van de prioriteiten en doelstellingen een rol krijgt en faciliteer dit in het proces. Dit kan bijvoorbeeld door jaarlijks een thema-avond over veiligheid te beleggen waarbij eventueel ook samenwerkingspartners een rol krijgen en aansluitend daaraan met elkaar in gesprek te gaan.

4. **Wees als goed werkgever alert op de ontwikkelingen rond de taken van de boa's en toezichthouders**

Het takenpakket van de boa's en toezichthouders is aan verandering onderhevig en zal gelet op de landelijke ontwikkelingen in omvang groeien en toenemen qua complexiteit. Verder is er landelijk sprake van een toename van agressie tegen en intimidatie van boa's en toezichthouders. Zorg als goed werkgever voor adequate uitrusting en bewapening, training en opleidingen en maak goede schriftelijke werkafspraken met de politie over de taakverdeling, informatie-uitwisseling en de back up.

5. **Versterk de organisatie van toezicht en handhaving op OOV**

In de organisatie kunnen verschillende kwetsbaarheden ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV worden benoemd. Dit komt terug in de scheiding tussen OOV enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds, maar ook in het niet onderbrengen van OOV binnen een formeel team of cluster. Daarbij wordt de bestaande capaciteit door betrokkenen als onvoldoende ervaren om de problematiek die in Doetinchem speelt effectief te lijf te gaan. Evalueer met de organisatie waar precieze knelpunten liggen en bekijk vervolgens welke vervolgstappen nodig zijn, ten aanzien van organisatie en capaciteit, om de huidige aanpak te verbeteren.

Rapportage DoeMee

Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LLM
L.M. (Robert) Klaassen MSc
Mr. G.J. (Hans) Vooren

Rekenkamercommissie Doetinchem

19 april 2021

Necker van Naem

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota 3

Onderzoeksverantwoording 4

Centrale boodschap 7

Nota van bevindingen 13

Beleid en uitvoeringsprogramma's 14
1.1 / Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV 14
1.2 / Veiligheidsbeleid 17
1.3 / Toezicht- en handhavingsbeleid 19

Organisatie en uitvoeringspraktijk 22
2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV 22
2.2 / Samenwerking met externe partners 25
2.3 / Instrumentarium 26

Sturing door de raad 28
3.1 / Informatie vanuit het college 29
3.2 / Invulling van kaderstellende en controlerende rol 29

Bijlage bronnen 31

Bijlage afkortingen 32

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Doetinchem 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 rekenkamercommissies 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 Doetinchem. Deze worden samengebracht in een addendum, dat naar verwachting eind 2020 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). Denk aan de mogelijkheden om drugshandel en drugsgebruik op straat tegen te gaan, overlast in horecagebieden te beperken en het opnemen van regelgeving in de APV om lokale problematiek aan te pakken. De gemeente werkt samen met andere organisaties binnen de veiligheidsketen. Daarmee is de gemeente onderdeel van een groter geheel, waarin vraagstukken rondom regie, verantwoordelijkheden en rolverdeling actueel zijn.

De Gemeentewet biedt de raad de mogelijkheid om de positie van de burgemeester ten aanzien van OOV te versterken. De bevoegdheden van de burgemeester zijn in de afgelopen decennia dan ook toegenomen. Zo kan de raad op basis van een verordening

zorgen dat de burgemeester handhavend kan optreden tegen woonoverlast en bijvoorbeeld camera's in het openbaar gebied kan plaatsen. Deze nieuwe bevoegdheden dragen bij aan (het gevoel van) veiligheid, maar roepen ook vragen op. Bijvoorbeeld over privacy 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 Doetinchem heeft zich hier voor aangemeld, evenals de gemeenten Apeldoorn, Assen, Baarn, Bernheze, Best, Bronckhorst, De Fryske Marren, Den Helder, Edam-Volendam, Emmen, Molenlanden, Rijssen-Holten, Tynaarlo, Veendam, Veldhoven, Wijchen en Zwolle.

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 Doetinchem. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Doetinchem, de senior adviseur OOV, een teamchef van het basisteam Achterhoek-West en de teammanager BUHA, juridisch medewerkers, twee buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en een aanvullend gesprek met een wijkagent. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode september 2020 – december 2020.

Wederhoorprocedure

Op 8 januari 2021 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Op 26 maart 2021 is het definitieve rapport aangeboden aan de griffie.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording en wordt in het definitieve rapport gevolgd door de conclusies & aanbevelingen. De Nota van bevindingen bevat 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 en een afkortingenlijst.

Centrale boodschap

Conclusies

Conclusies beleid en uitvoeringsprogramma's

1. Beleidskader is compleet, maar OOV en toezicht en handhaving lijken op papier onvoldoende op elkaar afgestemd

Het beleidskader wordt gevormd door de kaders op het gebied van toezicht en handhaving, en de kaders op het gebied van veiligheid. De gemeente Doetinchem kent een compleet beleidskader op het gebied van toezicht en handhaving op Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Net als veel andere gemeenten kent Doetinchem zowel een integraal veiligheidsbeleid als een breed toezicht- en handhavingsbeleid. Op 28 januari jongstleden is de kadernota Integrale Veiligheid 2020 – 2023 door de raad als hamerstuk vastgesteld. Het integraal veiligheidsbeleid wordt in Doetinchem niet verder uitgewerkt in jaarlijkse veiligheidsprogramma's, zoals in sommige andere gemeenten wel het geval is.

Doetinchem kent een volledige beleidscyclus op het gebied van toezicht en handhaving op de fysieke leefomgeving en OOV, leefbaarheid en volksgezondheid, met jaarlijkse uitvoeringsplannen. Hoewel het bestaand beleid compleet is, zijn de domeinen Veiligheid en Toezicht en Handhaving op papier grotendeels van elkaar gescheiden. Deze scheiding is ook terug te zien in de manier waarop beide domeinen zijn georganiseerd. Toezicht en handhaving is binnen de gemeente Doetinchem ondergebracht bij het team Vergunningverlening, Toezicht en Belastingen (VTB). Het onderwerp OOV is niet ondergebracht bij een formeel team, maar is onder verschillende teams en medewerkers verdeeld. Doetinchem staat hierin niet alleen; in de meeste aan dit onderzoek deelnemende gemeenten zien we dat OOV en Toezicht en Handhaving apart van elkaar zijn georganiseerd. Dit staat een eenduidige benadering van Toezicht en Handhaving op OOV in de weg. De maatregelen en inspanningen zoals ze in het veiligheidsbeleid zijn geformuleerd komen echter niet één op één overeen met de (indeling van) maatregelen en inspanningen in het toezicht- en handhavingsbeleid. De afstemming tussen de twee domeinen kan in ieder geval, waar het beleid betreft, dus nog beter.

In de praktijk zien we in Doetinchem dat er sprake is van frequente samenwerking en korte lijntjes, die maakt dat de scheiding tussen de domeinen veiligheid en handhaving minder groot is dan ze op papier lijkt. Wel is er een aandachtspunt ten aanzien van de positioneren van de medewerkers op het domein OOV (zie conclusie 4).

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

Het integraal veiligheidsbeleid en het beleidsplan voor toezicht en handhaving bevatten verschillende maatregelen waarmee de prioriteiten en doelstellingen van beleid moeten worden gerealiseerd. Voor het grootste deel van deze maatregelen geldt dat deze niet meetbaar, concreet en tijdsgebonden zijn geformuleerd. Dit geldt ook voor de verschillende prioriteiten voor toezicht en handhaving in de uitvoeringsplannen.

Conclusies organisatie en uitvoeringspraktijk

3. Toezicht en handhaving is voor een deel uitbesteed aan BUHA

De gemeente Doetinchem heeft een groot deel van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uitbesteed aan gelieerde organisaties. Taken op het gebied van het beheer van de openbare ruimte zijn uitbesteed aan BUHA BV. De toezichthouders en handhavers van de gemeente werken regelmatig samen met BUHA. Bij horecacontroles treden ze bijvoorbeeld als één team op, al is er formeel sprake van twee aparte teams.

4. Capaciteit wordt gegeven de bestaande problematiek als te beperkt ervaren

Toezicht en handhaving is binnen de gemeente Doetinchem ondergebracht bij het team Vergunningverlening, Toezicht en Belastingen (VTB). Het onderwerp OOV is niet ondergebracht bij een formeel team, maar is onder verschillende teams en medewerkers verdeeld. De facto houden twee medewerkers zich actief bezig met het onderwerp OOV op zich (en niet zozeer toezicht en handhaving hierop), waarvan een medewerker vaste adviseur van de burgemeester is op OOV-gebied.

Op dit moment wordt de bestaande capaciteit voor toezicht en handhaving op OOV door betrokkenen als onvoldoende ervaren om tegemoet te komen aan de bestaande problematiek. Door het kleine aantal (juridisch) medewerkers en toezichthouders/handhavers is de capaciteit van zowel het team VTB als de medewerkers OOV kwetsbaar wanneer er meer toezicht en handhaving nodig is dan oorspronkelijk begroot. In de praktijk houdt men zich dan ook meer bezig met het behandelen en afhandelen van meldingen en cases, waardoor er minder tijd en ruimte is voor tussentijdse bijscholing en het optimaliseren van werkprocessen. Ondanks de toename van het aantal incidenten en het aantal gemeentelijke OOV-bevoegdheden, is de gemeentelijke capaciteit in de afgelopen jaren als het ware niet meegegroeid, wat niet alleen meer werklast maar ook meer werkdruk oplevert.

5. Aanpak is preventief, tenzij repressieve middelen nodig worden geacht

Doetinchem streeft na om vooral in gesprek zaken aan te kaarten en op te lossen. Bij zwaardere vergrijpen, bijvoorbeeld gerelateerd aan drugscriminaliteit en ondermijning, twijfelt de gemeente niet om repressieve middelen in te zetten. Net als veel andere gemeenten geeft de gemeente ruimte voor alternatieve vormen van conflictoplossing, waarbij het gesprek wordt aangegaan met overtreders om de overtreding stop te zetten.

6. Er is veel afstemming tussen de politie en de gemeente, maar onderlinge rolverdeling is onderhevig aan verandering

De samenwerking tussen de politie en de gemeente verloopt goed. De toegenomen werklast en werkdruk maakt dat er meer urgentie is voor een goede samenwerking. Die samenwerking wordt als positief ervaren. Zowel de medewerkers OOV als de medewerkers toezicht en handhaving en BUHA hebben regelmatig contact met de politie. Informatiedeling vindt niet altijd via dezelfde lijnen en personen plaats, wat als risico heeft dat niet alle informatie op de goede plek terecht komt. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat politie en gemeente elkaar goed weten te vinden buiten de vaste overleggen om en dat er veelal sprake is van snelle en effectieve afstemming. De coronacrisis heeft volgens de geïnterviewden wel een boost gegeven aan de samenwerking.

De toezichthouders en boa's van de gemeente en BUHA worden begeleid door een vast contactpersoon van de politie. Het doel van deze begeleiding is om afstemming tussen de toezichthouders/boa's en de agenten te kunnen realiseren. De begeleider is geen coördinator in de zin dat hij de toezichthouders en boa's aanstuurt, maar heeft dus een belangrijke rol in de onderlinge afstemming tussen de politie, de gemeente en BUHA.

De gemeente is voor bepaalde informatie over de veiligheid in de gemeente afhankelijk van de politie. Goede samenwerking is dan ook van belang. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau is er regelmatig contact tussen de politie en de gemeente. Indien nodig sluiten andere zorg- en veiligheidspartners aan. Het contact tussen boa's en wijkagenten is in principe goed. Er is sprake van korte lijnen. De gemeente kan waar nodig een beroep doen op (regionale) politiecapaciteit. Mede onder invloed van landelijke besluitvorming staat er in de praktijk een zekere spanning op de huidige capaciteit in het basisteam van de politie. Hierdoor is in voorkomende gevallen ook minder capaciteit beschikbaar voor ondersteuning van de gemeente.

De rolverdeling en verhouding tussen gemeente en politie verandert. In de loop der jaren zijn steeds meer bevoegdheden op het gebied van OOV naar de gemeente, en specifiek de burgemeester, verschoven. Dat maakt het belang van een goede onderlinge afstemming bij onderwerpen als drugscriminaliteit en woonoverlast extra groot. De gemeente benadrukt dit belang van een integrale aanpak dan ook in de verschillende uitvoeringsprogramma's.

Door toename en verschuiving van taken en bevoegdheden op het gebied van OOV naar de gemeente in combinatie met een zich steeds verder uit de lokale gemeenschappen terugtrekkende politie is een veranderd OOV-landschap ontstaan. Verwacht mag worden dat deze verschuiving nog niet ten einde is. Dit heeft onvermijdelijk consequenties voor de capaciteit op zowel beleids- als uitvoerend niveau, wat zal moeten leiden tot een nog scherpere prioritering of tot uitbreiding van de capaciteit.

Voor toezichts- en handhavingstaken, evenals voor het opsporen van (bepaalde) strafbare feiten, worden naast de politie (algemene opsporingsambtenaren) ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) ingezet. De boa's vervullen een steeds belangrijkere rol: de afgelopen decennia heeft zich een verschuiving voorgedaan waarbij veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie. Gemeenten zetten in toenemende mate en met steeds meer taken gemeentelijke boa's in voor toezicht en handhaving, zo ook in Doetinchem. Er is sprake van een overlap van taken van de boa's en de politie. Er is een 'grijs gebied' waarin beide partijen (mogen/moeten) opereren. Het onderscheid tussen leefbaarheid (boa) en veiligheid (politie) is hiermee diffuser geworden. Er zijn er geen landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en de politie. Per basisteam kan het verschillen hoe de taakverdeling is, of en hoe er met boa's gezamenlijk wordt opgetreden, of er back-up wordt verleend en informatie wordt uitgewisseld. Het is verstandig deze afspraken voor Doetinchem eenduidig, schriftelijk en persoonsonafhankelijk vast te leggen. Hier komen wij in de aanbevelingen op terug.

7. Inzet instrumentarium fluctueert

Uit de door de organisatie aangeleverde cijfermatige informatie komt naar voren dat het aantal interventies op basis van de APV in de periode 2016-2019 fluctueert. Het aantal lasten onder dwangsom dat op basis van de APV is uitgevaardigd lijkt stabieler. De totale aantallen zijn echter te beperkt om een of meerdere trends te kunnen aanwijzen.

Conclusies sturing door de raad

8. De raad wordt structureel geïnformeerd over toezicht en handhaving op OOV

In het integraal veiligheidsbeleid wordt aangegeven dat het college de raad jaarlijks moet informeren over de ontwikkelingen op het gebied van OOV. Bij bestudering van de aangeleverde stukken blijkt dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, waarbij het college bij aanbieding van het jaarverslag steeds met een informatiebrief kort schriftelijk verantwoording aflegt. Vaak mist echter een (cijfermatige) toelichting op de behaalde resultaten. Daarnaast wordt de raad ook tussentijds geïnformeerd over toezicht en handhaving en veiligheid, onder meer door middel van informatiebijeenkomsten.

In verschillende gemeenten is het gebruikelijk dat de burgemeester het presidium van de gemeenteraad in bepaalde, zwaardere OOV-gevallen informeert. Uit de interviews komt naar voren dat dit in Doetinchem voorkomt, maar dat de burgemeester hier terughoudend mee omgaat.

9. Rol van de raad is met name casusgericht

De gemeenteraad heeft vanuit de kaderstellende en controlerende rol de beschikking over verschillende instrumenten voor monitoring en bijsturing. De raad kan schriftelijke vragen indienen en wanneer gewenst voorstellen van het college amenderen of hierover moties indienen. Ook kan de raad zogeheten moties 'vreemd aan de agenda' indienen en hiermee zelf het onderwerp OOV agenderen.

In Doetinchem wordt het raadsinstrumentarium op het gebied van toezicht en handhaving relatief summier ingezet: in de periode 2018-2020 zijn voor zover bekend zevenmaal schriftelijke vragen gesteld, en is een motie ingediend. Daarbij valt ook op dat de gemeenteraad zich hierbij veelal richt op casuïstiek en minder op de bredere kaders en grote lijnen van beleid. Een uitzondering hierop vormt de motie over het opnemen van een lachgasverbod in de APV.

Aanbevelingen

Voor de raad:

1. **Vorm een politieke visie op veiligheid**

Om de kaderstellende taak van de gemeenteraad te verstevigen is het van belang dat de gemeenteraad, meer dan bij het opstellen van het huidige integrale veiligheidsbeleid, bepaalt wat hij wil bereiken. De raad kan daarbij bepalen wat zijn politieke visie is op het veiligheidsbeleid. In de kern gaat het om de vraag: waar willen we als gemeente staan in 2026 op het gebied van veiligheid? De raad moet daarbij bepalen hoe hij aan zijn kaderstellende en controlerende rol invulling geeft. Relevante thema's daarbij zijn:

- Rolinvulling van de gemeenteraad (wat is de rol van het gemeentebestuur in het verbeteren en handhaven van de veiligheid in de gemeente?)
- Focus aanbrengen en prioriteren? (welke prioriteiten staan centraal en welk effect wordt daarmee beoogd?)
- Kaders voor uitvoering (bijvoorbeeld: wat is de balans tussen preventieve en repressieve maatregelen?
- Succesindicatoren (wanneer kunnen we spreken van een succes?)
- Informatievoorziening en controle (op welke manier wil de raad worden geïnformeerd over de voortgang?)

Zo kunnen de visie en strategische doelstellingen van het IVB en het Toezicht- en Handhavingsbeleid worden bepaald. Met betrekking tot prioriteiten kunnen thema's als maatschappelijke verankering van veiligheid, burgerparticipatie, bevorderen zelfredzaamheid van burgers, veilig wonen en werken aan bod komen. Daarnaast kunnen (meetbare) streefwaarden (beoogde effecten) op "overstijgende" indicatoren, zoals het totaalvolume criminaliteit of het veiligheidsgevoel van de bewoners worden geformuleerd.

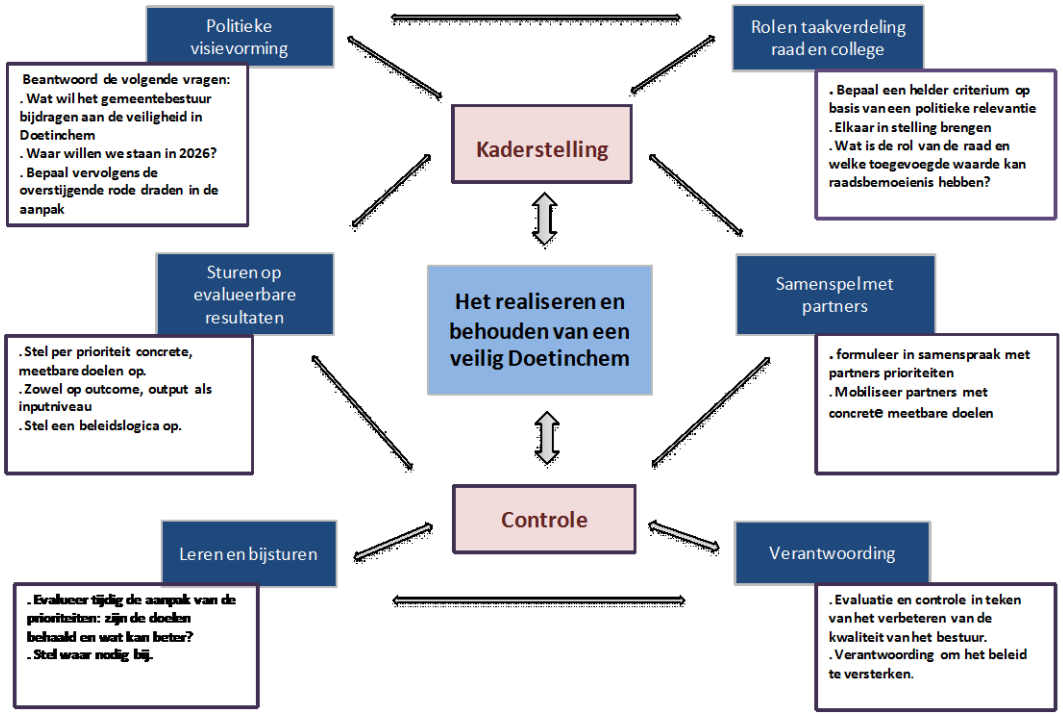
2. **Bepaal overstijgende rode draden in de aanpak**

De raad kan het college een bestuurlijke opdracht geven voor een inhoudelijke analyse van de ontwikkelingen van het veiligheidsbeleid in de afgelopen vier jaar. Belangrijk daarbij is om niet alleen een analyse te maken van de objectieve en subjectieve veiligheid, maar ook van de verschillende aanpakken die zijn ingezet om de beoogde doelen te realiseren. Deze inhoudelijke analyse vormt de basis voor het bepalen van de strategische doelstellingen en prioriteiten.
Van daaruit kan gekeken worden naar de hoofdlijnen van het 'hoe': hoe werkt de gemeente aan het bereiken van deze strategische doelstellingen? Wat zijn de rode draden in de aanpak? Voorbeelden van rode draden zijn burgerparticipatie, verbinding tussen veiligheid en het sociaal domein, wijk- en buurtgericht werken en versteviging intelligence. De rode draden kunnen dan terugkeren bij de uitwerken van de prioriteiten en overige strategische thema's.

3. **Benader als raad Toezicht en Handhaving op OOV proactief met aandacht voor de lange termijn**

Probeer als raad een proactieve rol richting het college aan te nemen door het onderwerp openbare orde en veiligheid vaker zelf te agenderen. Uit de gevoerde gesprekken en de bestudeerde raadsdocumenten komt naar voren dat de raad Toezicht en Handhaving op OOV incidenteel op casusniveau benadert. Die casusgerichte benadering maakt dat de raad in specifieke gevallen effectief kan bijsturen. Echter, het risico bestaat dat door de focus op de korte termijn het zicht op de lange termijn afneemt. De aanbeveling is om als raad het college actief op het onderwerp te bevragen en het onderwerp te agenderen, los van individuele gevallen. Vraag als raad daarnaast proactief om een goede informatiepositie. Het is daarbij van belang dat de raad de blik gericht houdt op de langere termijn: waar willen wij als gemeente naartoe ontwikkelen op het gebied van veiligheid en welke concrete maatregelen passen daarbij?

In een schema weergeven zien de aanbevelingen voor de raad er als volgt uit:
(Schema vrij naar een model uit het rapport "Grip door de raad" van de rekenkamercommissie Schiedam)



Voor het college:

4. Draag zorg voor een duidelijke koppeling tussen de domeinen Veiligheid en Toezicht en Handhaving

Zoals benoemd staan de onderwerpen OOV en Toezicht en Handhaving in Doetinchem op papier los van elkaar. Dit blijkt hieruit: de verschillende (invullingen van) doelstellingen, prioriteiten en maatregelen op het gebied van OOV komen niet één-op-één terug in het toezicht- en handhavingsbeleid.
In 2023 loopt zowel het huidige veiligheidsbeleid als het toezicht- en handhavingsbeleid van Doetinchem af en zal nieuw beleid worden opgesteld. Het is van belang om in het nieuw beleid een duidelijke koppeling te maken tussen de verschillende domeinen. Het opstellen van heldere uitvoeringsprogramma's en monitoring over die uitvoering, zal daarbij helpen.

5. Zorg voor meetbare doelstellingen met eenduidige indicatoren voor effectieve monitoring, sturing en inzet van capaciteit

Om een effectievere monitoringsstructuur te kunnen bereiken, is het noodzakelijk dat doelstellingen voor Toezicht en Handhaving SMART zijn geformuleerd. Stel bij het jaarlijkse actualiseren van uitvoeringsprogramma's steeds heldere en meetbare doelstellingen vast met eenduidige indicatoren. Daarmee kunnen gerichter keuzes worden gemaakt, worden bereikte resultaten eenvoudiger te monitoren en kan de raad in positie worden gebracht om tijdig bij te sturen. Maak daarnaast in beleid en uitvoeringsprogramma's een expliciete koppeling tussen de te behalen doelstellingen en de specifieke capaciteit die daarvoor nodig is. Op die manier kan de bestaande capaciteit zo gericht mogelijk worden ingezet.
Stap daarnaast af van het hanteren van één enkele outcome-indicator. Stel per prioriteit concrete, meetbare doelstellingen op outcome-niveau. Deze moeten vertaald worden naar doelstellingen voor output: welke prestaties moeten er geleverd worden om de outcome-doelstelling te behalen? Vervolgens is de vraag welke input nodig is voor het behalen van de output. Een onderbouwde relatie tussen input, output en outcome levert de beleidslogica op, die van belang is voor controle en bijsturing.

6. Geef bij nieuw beleid de raad een actieve rol bij het stellen van kaders en benoemen van prioriteiten

In de huidige situatie is de raad met name reactief en gericht op specifieke casussen. Het opstellen van een nieuw beleidsstuk is een belangrijk moment waarop de raad kaderstellende rol van de raad aan bod komt en de raad keuzes kan maken over de inrichting van Toezicht en Handhaving op OOV. Zorg ervoor dat de raad bij het opstellen van het beleid en met name bij het benoemen van de prioriteiten en doelstellingen een rol krijgt en faciliteer dit in het proces. Dit kan bijvoorbeeld door jaarlijks een thema-avond over veiligheid te beleggen waarbij eventueel ook samenwerkingspartners een rol krijgen en aansluitend daaraan met elkaar in gesprek te gaan.

7. Wees als goed werkgever alert op de ontwikkelingen rond de taken van de boa's en toezichthouders

Het takenpakket van de boa's en toezichthouders is aan verandering onderhevig en zal gelet op de landelijke ontwikkelingen in omvang groeien en toenemen qua complexiteit. Verder is er landelijk sprake van een toename van agressie tegen en intimidatie van boa's en toezichthouders. Zorg als goed werkgever voor adequate uitrusting en bewapening, training en opleidingen en maak goede schriftelijke werkafspraken met de politie over de taakverdeling, informatie-uitwisseling en de back up.

8. Versterk de organisatie van toezicht en handhaving op OOV

In de organisatie kunnen verschillende kwetsbaarheden ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV worden benoemd. Dit komt terug in de scheiding tussen OOV enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds, maar ook in het niet onderbrengen van OOV binnen een formeel team of cluster. Daarbij wordt de bestaande capaciteit door betrokkenen als onvoldoende ervaren om de problematiek die in Doetinchem speelt effectief te lijf te gaan. Evalueer met de organisatie waar precieze knelpunten liggen en bekijk vervolgens welke vervolgstappen nodig zijn, ten aanzien van organisatie en capaciteit, om de huidige aanpak te verbeteren.

Nota van bevindingen

1 Beleid en uitvoeringsprogramma's

In dit hoofdstuk nemen wij het beleid en de uitvoeringsprogramma's van de gemeente Doetinchem 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

OOV landelijk in ontwikkeling

Op het terrein van OOV zijn verschillende ontwikkelingen gaande. In de afgelopen jaren heeft het rijk veel bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de gemeenten neergelegd, onder andere op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) en de Opiumwet (met name artikel 13b van deze wet, ook bekend als de Wet Damocles). Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.[1] Onderwerpen die raken aan sociale veiligheid, zoals overlast, verloedering en criminaliteit, krijgen toenemende politieke en maatschappelijke belangstelling. Burgers en bedrijven hebben niet alleen behoefte aan een feitelijke bevordering van veiligheid, maar ook aan een gevoelsmatige veiligheid en leefbaarheid van de gemeente.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de politie zich meer terugtrekt uit het gebied van handhaving op openbare orde en met name veiligheid. De 'kerntakendiscussie' rondom de politie wordt al jaren gevoerd. In 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.'[2] Uit recent onderzoek van Salet, Universitair docent Criminologie bij de

[1] Op het gebied van Bibob en de Opiumwet zijn er ook handelingen die gemeenten zelfstandig verrichten, zoals het nemen van een besluit om een woning te sluiten.

[2] Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004

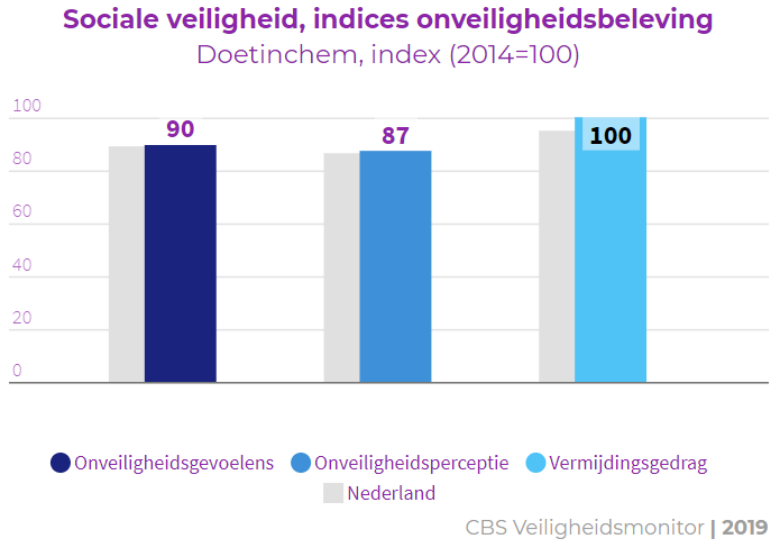
vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Radboud Universiteit, blijkt dat een deel van de politiemensen op verschillende manieren probeert taken binnen het veiligheidsdomein op afstand te houden of af te stoten.[3]

Doetinchem scoort relatief goed op veiligheidsindices

Op de website www.waarstaatjegemeente.nl is voor iedere Nederlandse gemeente een overzicht van cijfermatige informatie over verschillende beleidsterreinen te vinden. Op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid wordt gebruikgemaakt van cijfers van de politie, bureau Halt, het CBS en de Veiligheidsmonitor. Op OOV-gebied scoort de gemeente Doetinchem op een aantal punten relatief zeer positief ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Het aantal misdrijven en de mate van overlast zijn lager dan het landelijk gemiddelde. Ook scoort Doetinchem met een score van 4,7 goed op de dimensie 'veiligheid' van de zogeheten 'leefbaarometer' ten opzichte van de landelijke gemiddelde score van 0,0.

Wat opvalt is dat het aantal politieregistraties van jeugdoverlast in het tweede kwartaal van 2020 sterk toeneemt. Dit is echter in overeenstemming met de landelijke trend en heeft onder meer te maken met de coronacrisis. Anders dan de landelijke trend, is het aantal doorverwijzingen van jongeren naar bureau Halt in de periode 2018-2019 in Doetinchem afgenomen. Recentere cijfers van de gemeente wijzen echter uit dat het aantal doorverwijzingen in 2020 weer is toegenomen.[4] Op het gebied van ondermijning valt op dat er in Doetinchem tussen 2016 en 2018 een flinke toename was van aan drugs gerelateerde delicten (vervaardiging, bezit en handel). Betrokkenen geven aan dat deze toename werd verwacht, aangezien het basisteam Achterhoek-West vanaf 2016 sterker ging focussen op aan drugs gerelateerde delicten. Waar Doetinchem aanvankelijk ruim onder het landelijk gemiddelde scoorde, scoorde Doetinchem zich op dit punt in 2019 iets boven het landelijk gemiddelde.

De Veiligheidsmonitor van het CBS heeft onlangs nieuwe cijfermatige informatie gepubliceerd over de veiligheidsbeleving van burgers. Voor de onveiligheidsbeleving van burgers zijn drie indices gebruikt: onveiligheidsgevoelens, onveiligheidsperceptie en vermijdingsgedrag. De score van Doetinchem op deze indices wordt in onderstaande figuur weergegeven. Op alle drie indices scoort Doetinchem vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. In de periode 2014-2019 is de mate van onveiligheidsgevoelens (hoeveel onveiligheid er volgens inwoners in hun buurt is) in Doetinchem met 10 procent afgenomen. In dezelfde periode is de onveiligheidsperceptie (hoe inwoners de veiligheid in de eigen buurt ervaren) met 13 procent afgenomen. Het vermijdingsgedrag bleef echter gelijk. Met andere woorden: inwoners van de gemeente Doetinchem pasten in 2019 hun gedrag niet meer of minder aan op basis van hun veiligheidsperceptie dan in 2014.



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

Toezicht en handhaving op OOV in de context van Doetinchem

[3] 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

[4] Gemeente Doetinchem (2020). Gemeenterapportage HALT-doorverwijzingen.

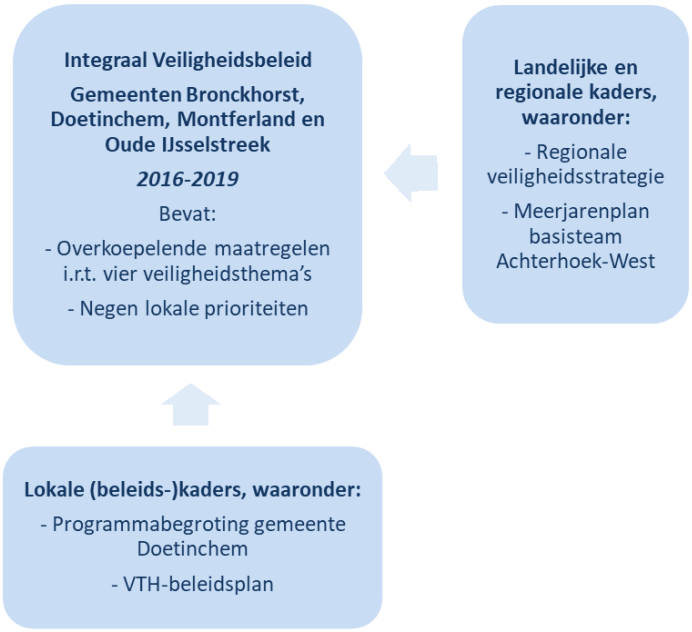
Uit de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten komt naar voren dat de gemeente Doetinchem ten dele een andere OOV-thematiek en -problematiek kent dan omliggende gemeenten Als dichtstbevolkte gemeente van de Achterhoek en als stad kent Doetinchem andere problematiek dan de omliggende gemeenten. Ook heeft Doetinchem een belangrijke centrumfunctie in de regio, onder meer op het gebied van economie en zorg. Mede hierdoor heeft de gemeente te maken met OOV-thematiek die zowel in de omliggende plattelandsgemeenten als in de grotere steden terugkomt. Op het gebied van drugscriminaliteit en ondermijning komen dan ook zowel wietplantages (plattelandsproblematiek) als drugshandel in de binnenstad (stedelijke problematiek) voor. Een ander belangrijk thema is jongerenproblematiek en daaraan gerelateerde overlast. Zoals in paragraaf 2.3 zal terugkomen, bestaat er op dit gebied een sterke samenwerking tussen gemeente, politie en andere partners.

Zoals benoemd vervult de gemeente Doetinchem op een aantal gebieden een belangrijke centrumfunctie in de regio. Uit gesprekken komt naar voren dat het regionaal centrum voor gemeentelijke gezondheidszorg in Doetinchem is gevestigd.[5] Ook is Doetinchem onder meer centrumgemeente voor de regio Achterhoek op het gebied van Beschermd Wonen.[6] Dit betekent dat het onderwerp zorg en veiligheid, specifiek onder meer personen met verward gedrag, steeds meer aandacht nodig heeft en ook krijgt. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het onderwerp zorg en veiligheid in het aanstaande vernieuwde veiligheidsbeleid als gemeentelijke prioriteit wordt aangemerkt (zie paragraaf 1.2).

De coronacrisis heeft in veel gemeenten tot gevolg dat toezichthouders, handhavers en boa's actiever de straat op gaan en meer werkdruk ervaren. Dat laatste geldt ook zeker voor OOV-medewerkers. Ook in Doetinchem ontsnapt men niet aan de door de coronacrisis toegenomen werklast en werkdruk, zo wordt door verschillende gesprekspartners aangegeven. De focus is meer komen te liggen op de aanpak van de coronacrisis dan op de reguliere taken. In dit rapport wordt dan ook op verschillende plekken aandacht gegeven aan de gevolgen van de coronacrisis voor beleid, uitvoering en de rol van de raad.

Onderlinge relatie beleidskaders

Op het gebied van toezicht en handhaving op OOV zijn in Doetinchem verschillende beleidsdocumenten vastgesteld, die hierna worden behandeld. Om een referentiekader en (visueel) overzicht te kunnen bieden wordt hieronder schematisch weergegeven hoe deze documenten zich tot elkaar verhouden.

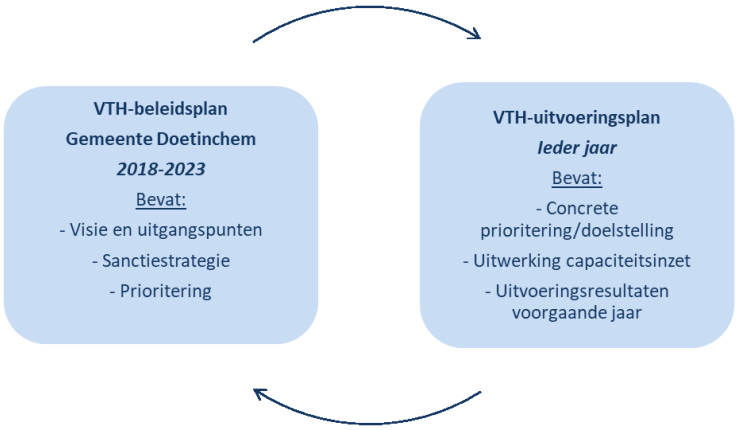


[5] GG-net (n.d.). *Doetinchem: RGZ:* https://ggnet.nl/locaties/doetinchem-rgc.

[6] Buurtplein definieert beschermd wonen als volgt: ''Volgens de Wmo wordt onder Beschermd Wonen verstaan: wonen in een accommodatie van een instelling met het daarbij behorende toezicht en begeleiding. Beschermd Wonen is bestemd voor inwoners met psychische en psychosociale problemen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Zij krijgen onder bepaalde omstandigheden onderdak en begeleiding aangeboden.''

Bron: Buurtplein (2020). *Beschermd Wonen:* https://www.buurtplein.nl/vraag/hulp-en-ondersteuning/beschermd-wonen/#:~:text=Gemeente%20Doetinchem%20is%20als%20centrumgemeente,Bronckhorst%2C%20Oude%20IJsselstreek%2C%20Winterswijk.

Figuur 2: Onderlinge verhouding OOV-kaders



Figuur 3: Onderlinge verhouding toezicht- en handhavingskaders

1.2 / Veiligheidsbeleid

Het Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019 biedt kaders voor beleid

Het gezamenlijke Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) 2016-2019 van de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek is het leidende document voor het beleid ten aanzien van Openbare Orde en Veiligheid. In het IVB wordt op hoofdlijnen uiteengezet wat voor de genoemde gemeenten de ambities, doelstellingen en prioriteiten op veiligheidsgebied zijn. De veiligheidsambities zoals opgesteld in het IVB worden jaarlijks uitgewerkt in de gemeentelijke programmabegroting en zijn afgestemd op de ambities van het basisteam Achterhoek West van de politie. Het IVB is op 18 februari 2016 door de gemeenteraad van Doetinchem vastgesteld.[7]

In gesprekken en in het beleidskader zelf wordt aangegeven dat het IVB geen statisch document is, maar aan de hand van de actuele situatie aangepast en/of aangevuld kan worden. Hoewel de ambities, doelstellingen en prioriteiten dus richting geven aan de gemeentelijke praktijk, kunnen lokale ontwikkelingen er toe leiden dat de aanpak wordt bijgesteld. Over de ontwikkelingen op het gebied van OOV wordt de gemeenteraad volgens het beleid minstens één keer per jaar door de burgemeester geïnformeerd. In paragraaf 3.1 wordt hier verder op ingegaan.[8]

Het Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019 is zoals benoemd formeel een belangrijk vigerend beleidskader in Doetinchem op het gebied van OOV. Op het moment van schrijven wordt echter gewerkt aan een nieuw veiligheidsbeleid voor de gemeente Doetinchem. De laatste stand van zaken is dat het beleid in concept nog moet worden voorgelegd aan het college, voordat het met de gemeenteraad zal worden gedeeld en aldaar ter vaststelling in stemming zal worden gebracht. Uit gesprekken komt naar voren dat in het nieuwe veiligheidsbeleid de thema's ondermijning en zorg en veiligheid prioriteit zullen hebben. Bij het opstellen van het nieuwe beleidskader zijn onder meer politie en verschillende interne afdelingen betrokken geweest, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken.

IVB onderscheidt maatregelen op het gebied van vier veiligheidsvelden

De vier gemeenten die het IVB hebben opgesteld hebben elk een aantal prioriteiten opgesteld, op basis van politiecijfers uit de periode 2012-2015. Hierbij wordt benadrukt dat deze cijfers slechts een beperkt inzicht bieden in het daadwerkelijke actuele veiligheidsbeeld in de vier gemeenten, en dus in die zin geen harde feiten benoemen.

De gemeente Doetinchem heeft negen prioriteiten benoemd binnen een viertal zogeheten veiligheidsvelden. De uitsplitsing volgens deze vier veiligheidsvelden komt voort uit het Landelijk Kernbeleid Veiligheid. Dit Landelijk Kernbeleid is een handreiking van de

[7] Gemeente Doetinchem (2016). *Raadsbesluit vaststellen Integraal Veiligheidsbeleid.*

[8] Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2016). *Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019*, p. 4.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, en wordt in veel Nederlandse gemeenten toegepast.[9] De vier veiligheidsvelden zijn, met daaraan gekoppeld de door Doetinchem aangegeven prioriteiten:

- Veilige woon- en leefomgeving;
  - Alcohol/drugsoverlast;
  - Woninginbraken;
  - (Brom)fietsdiefstal;
  - Geweld (inclusief huiselijk geweld);
- Bedrijvigheid en veiligheid;
  - Uitgaansoverlast/-geweld;
- Jeugd en veiligheid;
  - Overlastgevende en hinderlijke jeugd(groepen);
- Fysieke veiligheid;
  - Verkeersoverlast;
  - Snelheid en rood licht;
  - Rijden onder invloed;

De prioriteiten zijn beknopt uitgewerkt in niet-SMART geformuleerde actiepunten

Per veiligheidsveld wordt in het IVB kort aangegeven welke maatregelen de gemeente Doetinchem wil nemen. De uitvoering van deze maatregelen is niet in beton gegoten is en het is mogelijk om de inzet aan te passen op basis van de actuele ontwikkelingen. De genoemde maatregelen zelf zijn bondig en grotendeels niet meetbaar, concreet en tijdsgebonden (dat wil zeggen, SMART[10]) geformuleerd. Het gaat dan ook vooral om doorlopende maatregelen en inspanningen. Zo wordt bij het onderwerp overlast, vallend onder 'veilige woon- en leefomgeving', aangegeven dat netwerken zullen worden versterkt door contacten te faciliteren en jeugdtoezicht te organiseren bij evenementen en op specifieke locaties waar overlast plaatsvindt. En bij het onderwerp veiligheid op bedrijventerreinen en winkelcentra, vallend onder 'bedrijvigheid en veiligheid', wordt aangegeven dat het Keurmerk Veilig Ondernemen wordt onderhouden.

Het ontbreken van SMART-geformuleerde maatregelen en/of doelstellingen in het veiligheidsbeleid van Doetinchem hoeft op zich geen probleem te zijn, mits deze maatregelen en doelstellingen in een uitvoeringsprogramma zijn uitgewerkt. In veel andere gemeenten die meededen aan het DoeMee-onderzoek zagen we dat ze hun inzet binnen de veiligheidsvelden uitwerken in jaarlijkse of tweejaarlijkse veiligheidsprogramma's. In Doetinchem is dit echter niet het geval. Daar komt bij dat de maatregelen en inspanningen zoals in het veiligheidsbeleid zijn geformuleerd niet één op één overeenkomen met de (indeling van) maatregelen en inspanningen in het toezicht- en handhavingsbeleid (zie ook de passage verderop over het toezicht- en handhavingsbeleid).

Het veiligheidsbeleid en het toezicht- en handhavingsbeleid lijken, in ieder geval op papier, (nog) onvoldoende op elkaar afgestemd. In de gevoerde interviews is naar voren gekomen dat dit voor de gemeente ook niet per definitie de bedoeling is, aangezien beide plannen niet dezelfde doelen nastreven. Op onderdelen wordt wel overeenstemming nagestreefd. Tegelijkertijd komt naar voren dat verschillende gemeentelijk medewerkers op onderdelen betrokken zijn geweest bij het opstellen van het IVB en het benoemen van de prioriteiten en doelstellingen.

IVB beschrijft relatie tot landelijke en regionale uitgangspunten

Naast de lokale prioriteiten op het gebied van veiligheid, vermeldt het IVB ook de relatie tot de landelijke en regionale uitgangspunten op het gebied van veiligheid, waaronder het regeerakkoord en de regionale veiligheidsstrategie Oost-Nederland. Daarbij valt op dat high impact crimes op alle drie niveaus worden gezien als een belangrijk OOV-thema, evenals de aanpak van ernstige overlast en ondermijning.[11]

In het IVB wordt bijzondere aandacht geschonken aan het Veiligheidshuis Noord- en Oost-Gelderland. Het Veiligheidshuis heeft tot doel ''om bij te dragen aan de veiligheid en veiligheidsbeleving, het voorkomen en verminderen van recidive, overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval bij complexe problemen.''[12] Hoewel elders in het land fysieke veiligheidshuizen op één locatie zijn opgetrokken, zijn in de regio Noord- en Oost-Gelderland vier zogeheten veiligheidskamers gerealiseerd, waar betrokken partners als gemeenten, politie, zorgverleners en jeugdwerkers regelmatig overleggen over onder meer jeugdoverlast en zorg en veiligheid. Eén

[9] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). Kernbeleid Veiligheid voor een integraal veiligheidsbeleid: https://vng.nl/nieuws/kernbeleid-veiligheid-voor-een-integraal-veiligheidsbeleid.

[10] SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

[11] Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2016). *Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019*, p. 4.

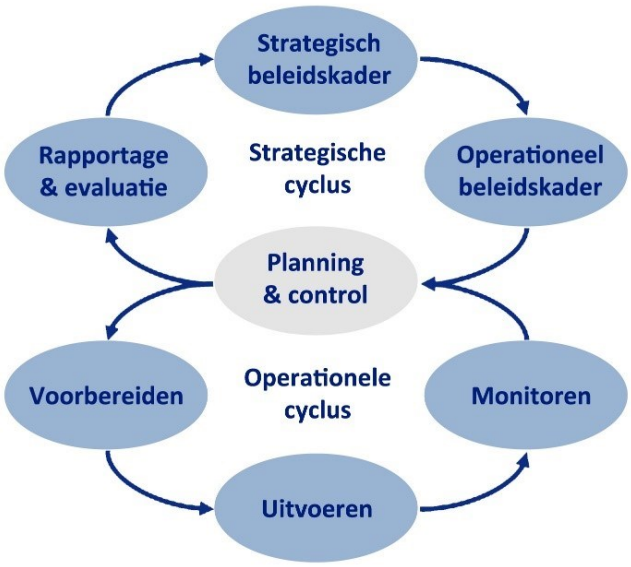
[12] Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2016). *Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019*, p. 5.

van deze veiligheidskamers is in Doetinchem gevestigd.[13] In paragraaf 2.3 zal verder worden ingegaan op de aanpak van het onderwerp zorg en veiligheid.

1.3 / Toezicht- en handhavingsbeleid

De VTH-beleidscyclus van Doetinchem is compleet

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 wordt de big8-cyclus genoemd (zie onderstaand schema).



Figuur 4: Schematisch overzicht van de Big8-cyclus.

De gemeente Doetinchem kent een volledige big8-beleidscyclus op het gebied van toezicht en handhaving. In de beleidscyclus staat het VTH-beleid centraal (VTH staat voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), waarin een sanctiestrategie en verschillende prioriteiten zijn opgenomen. Ieder jaar wordt op basis van het beleidskader een uitvoeringsplan opgesteld, met daarin een uitwerking van de inzet op basis van prioriteiten. Daarnaast wordt ieder jaar verantwoording afgelegd over de gepleegde inzet en geboekte resultaten in de uitvoeringsplannen.

Het VTH-beleidsplan benoemt gemeentelijke taken op het gebied van OOV

Op het moment van schrijven vigeert in Doetinchem het VTH-beleidsplan voor de periode 2018-2023, vastgesteld door het college. Het plan is behandeld door de gemeenteraad op 21 december 2017.[14] Zoals in veel gemeenten bevat het VTH-beleid een uitgebreide beschrijving van de toezicht- en handhavingstaken op het gebied van fysieke leefomgeving, zoals onder meer bouwen, ruimtelijke ordening, openbare ruimte, brandveiligheid en milieu. Tegelijkertijd bevat het beleid ook een uitwerking van de taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, gekoppeld aan de onderwerpen leefbaarheid en volksgezondheid. Het gaat hierbij onder meer om regelgeving uit de lokale Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de landelijke Drank- en Horecawet.

Binnen het taakveld OOV, leefbaarheid en volksgezondheid wordt onderscheid gemaakt tussen vier vormen van toezicht. Bij horecabedrijven, seksinrichtingen, coffeeshops en de speelautomatenhal vindt periodiek toezicht plaats (vaste controles). In de uitvoeringsplannen wordt vastgelegd welke periodieke controles worden uitgevoerd. Bij evenementen vindt zogeheten inventariserend toezicht plaats, kort gezegd een controle of aan de voorschriften wordt voldaan. Daarnaast vindt hier zogeheten integraal toezicht, wat feitelijk neerkomt op gezamenlijke acties van gemeente en politie. Deze laatste vorm komt overigens ook

[13] Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2016). *Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019*, p. 5.

[14] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, p. 1.

terug bij toezicht op de horeca. Ten slotte vindt in Doetinchem ad-hoc of meldingsgericht toezicht plaats, naar aanleiding van klachten van inwoners en bedrijven en formele handhavingsverzoeken.[15]

OOV-prioriteiten worden in wisselende mate SMART uitgewerkt

Het VTH-beleidsplan bevat een prioritering op het gebied van vijf belangen, te weten fysieke veiligheid, kwaliteit leefomgeving, volksgezondheid, leefbaarheid/hinder en financiële gevolgen. Deze belangen komen voort uit een raadskader wat door de gemeenteraad van Doetinchem op 21 december 2017 heeft vastgesteld.[16] Hierbij wordt OOV onder fysieke veiligheid geschaard. Onder OOV valt een algemene prioritering, feitelijk een lijst met onderwerpen waar toezicht en handhaving plaatsvindt, waarbij voor een aantal onderwerpen actiepunten zijn geformuleerd. Deze actiepunten komen ten dele voort uit de zogeheten interventiematrix, waarover verderop in deze paragraaf meer.

De genoemde OOV-prioriteiten worden in wisselende mate SMART uitgewerkt. Zo wordt bij het onderwerp coffeeshops aangegeven dat er per jaar twee controles van coffeeshops plaatsvinden, uitgevoerd door een gemeentelijke boa in samenwerking met politie en de belastingdienst. Bij handhaving op regelgeving op het gebied van carbidschieten wordt echter alleen aangegeven dat dit plaatsvindt in samenwerking tussen de boa's van de gemeente en de boa's van BUHA (hierover meer in paragraaf 2.1). Aangegeven wordt dat de genoemde prioriteiten in de VTH-jaarplannen en de verschillende handhavingsprotocollen verder worden uitgewerkt.[17]

Keuzes lijken niet gebaseerd op een uitgebreide risicoanalyse

Waar in andere gemeenten het VTH-beleid of -beleidsplan is gebaseerd op een uitgebreide risicoanalyse op basis waarvan keuzes voor de aanpak worden gerationaliseerd, lijkt dit in Doetinchem niet het geval. Wel wordt in het beleidsplan aangegeven dat een beroep wordt gedaan op cijfermatige informatie van verschillende omliggende gemeenten, de Omgevingsdienst Achterhoek en de VNOG. Analyse van deze data kan volgens het beleidsplan een bijdrage leveren aan het nemen van gefundeerde (beleidsmatige) beslissingen, hoewel niet wordt aangegeven wie precies bij de gemeente verantwoordelijk is voor deze analyse. Daarnaast wordt uitgelegd dat in de aanpak wordt gewerkt vanuit het principe van risico-gestuurd werken. In de praktijk betekent dit dat bij toezicht en handhaving de nadruk wordt gelegd op het terugbrengen van het aantal overtredingen en het verminderen van de ernst van overtredingen in het algemeen.

Een directe koppeling met het IVB mist

Hoewel in het VTH-beleidsplan wordt aangegeven dat een koppeling wordt gelegd met verschillende andere beleidskaders, waaronder het IVB,[18] wordt noch in prioritering noch in toelichting van de taken een expliciete verbinding gemaakt tussen het IVB en het VTH-beleidsplan. Het ontbreken van deze expliciete koppeling en duiding hiervan wordt verder niet in het VTH-beleidsplan toegelicht.

Landelijke sanctiestrategie biedt kader

Doetinchem volgt de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS), die het college van burgemeester en wethouders in november 2016 heeft vastgesteld. De LHS is een landelijk instrument wat veel gemeenten toepassen op OOV. De LHS geeft aan wat de passende interventie is bij een bevinding, waarbij het uitganspunt is dat preventie de voorkeur heeft boven repressie. Zo ontstaat er rechtsgelijkheid. De LHS biedt dus een breed toepasbaar kader voor handhaving. Onder de LHS kunnen specifieke handhavingsstrategieën worden uitgewerkt. De gemeente Doetinchem heeft dit ook gedaan in de vorm van verschillende stappenplannen en onder meer het handhavingsarrangement coffeeshops en het handhavingsprotocol verslavingspreventie.[19]

In Doetinchem wordt gebruik gemaakt van de interventiematrix die voortkomt uit de op de LHS gebaseerde Gelderse nalevingsstrategie.[20] Deze is tot in detail uitgewerkt en licht onder meer toe welke stappen bij de hierboven genoemde vormen van

---

[15] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, pp. 25-26.

[16] Gemeente Doetinchem (2017). *Raadsbesluit vaststellen kaders VTH-beleidsplan*.

[17] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, pp. 30-31.

[18] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, p. 9.

[19] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, pp. 30-31.

[20] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, p. 20.

toezicht door toezichthouders en handhavers dienen te worden gezet, of bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk wordt opgetreden, en aan welke kaders rapportages van de toezichthouders en hercontroles dienen te voldoen.[21]

Uitvoeringsplannen bevatten beknopte verantwoordingsinformatie over het voorgaande jaar

Zoals benoemd worden de prioriteiten en maatregelen uit het veiligheidsplan verder uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsplannen. Deze uitvoeringsplannen bevatten informatie over de toezicht- en handhavingsinzet in ieder afgelopen jaar en geven daarnaast prioriteiten en doelen weer voor het aankomende jaar. Hierbij wordt dezelfde indeling van maatregelen als in het veiligheidsbeleid aangehouden: OOV wordt verbonden aan de onderwerpen leefbaarheid en volksgezondheid.

De verantwoordingsinformatie over de inzet op OOV-gebied is uitgesplitst naar de taken die door de gemeente Doetinchem enerzijds en door BUHA BV anderzijds zijn uitgevoerd (in paragraaf 2.1 wordt meer uitgelegd over de taakverdeling tussen de gemeente en BUHA). Wat opvalt bij de verantwoording over OOV is dat deze in 2020 anders dan verantwoording over andere thema's bijna geen cijfermatige informatie bevat. In de verantwoording wordt aangegeven dat dit komt doordat uren door personele omstandigheden niet optimaal konden worden ingezet (zie ook paragraaf 2.1). Uitzonderingen hierop vormen de controles op seksinrichtingen en het aantal preventieve lasten onder dwangsom in verband met jeugdoverlast.[22] In voorgaande jaren is de cijfermatige informatie juist wel compleet en wordt aangegeven hoeveel controles zijn uitgevoerd. Hoewel in enkele gevallen wordt aangegeven dat de inzet in bepaalde gevallen is afgeweken van de oorspronkelijke planning, wordt de cijfermatige informatie echter niet voorzien van een uitgebreide duiding of toelichting op de behaalde resultaten. Hierdoor lijkt een expliciete evaluatie van de behaalde resultaten te missen.[23] Dit geldt eveneens voor de verantwoording van de uitvoering van OOV-taken door BUHA.

De VTH-uitvoeringsplannen bevatten richtlijnen voor inzet op OOV-gebied

Bij de geplande inzet voor ieder komend jaar wordt in de uitvoeringsplannen onderscheid gemaakt tussen reguliere toezicht- en handhavingstaken en speciale projecten. Bij de reguliere inzet wordt vermeld hoeveel formatie op het gebied van OOV beschikbaar is (in 2020 bijvoorbeeld 1100 uur totaal), waarna per onderwerp (zoals evenementen, Drank en Horecawet, coffeeshops en artikel 13b Opiumwet) wordt aangegeven hoeveel casussen op dit gebied in behandeling zullen worden genomen. Bij een aantal onderwerpen is een aanvullende opmerking ingevoegd. Zo wordt in 2020 bij artikel 13b Opiumwet vermeld dat er ''steeds meer aandacht i.v.m. aanpak ondermijning'' is, en wordt bij Speelautomatenhal opgemerkt dat evaluaties jaarlijks worden bijgewoond en de hal tweemaal door toezichthouders dient te worden bezocht.[24] De reguliere inzet van BUHA is op een vergelijkbare manier per onderwerp uitgesplitst, maar geeft het aantal uren weer wat kan worden ingezet voor de verschillende onderwerpen in plaats van het aantal cases dat in behandeling kan worden genomen.[25]

Bij het overzicht van de projectmatige inzet valt op dat deze inzet niet is voorzien van concrete, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen. Zowel in 2018 als in 2019 en 2020 worden ''actief controleren op drugs in de horeca'' en ''JIT groepsgerichte aanpak jeugd'' als projecten aangemerkt. Ook wordt in elk uitvoeringsplan opgemerkt dat het in bepaalde, urgente gevallen nodig kan zijn om af te wijken van de vooraf ingeplande inzet. Dit is bijvoorbeeld het geval bij urgente meldingen die via het zogeheten piepsysteem binnenkomen. Uit de plannen wordt echter niet duidelijk welke maatregelen worden genomen om in de inzet ruimte over te houden voor het inspelen op actuele cases.[26]

---

[21] Gelderse Omgevingsdiensten (2015). Gelderse Nalevingsstrategie, p. 15.

[22] Gemeente Doetinchem (2020). *VTH-uitvoeringsplan*, p. 14.

[23] Gemeente Doetinchem (2019). *VTH-uitvoeringsplan*, p. 9; Gemeente Doetinchem (2018). *VTH-uitvoeringsplan*, p. 10.

[24] Gemeente Doetinchem (2020). *VTH-uitvoeringsplan*, pp. 24-25.

[25] Gemeente Doetinchem (2020). *VTH-uitvoeringsplan*, pp. 36-37.

[26] Gemeente Doetinchem (2020). *VTH-uitvoeringsplan*, pp. 24-25.

2 Organisatie en uitvoeringspraktijk

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

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid voor OOV uit?
    a. Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt de capaciteit in de praktijk ingezet?
    b. Hoe en hoe vaak treedt de gemeente op tegen welke overtreding en met welk resultaat?
    c. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?
5. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?
6. In hoeverre worden resultaten uit de uitvoering geëvalueerd en gebruikt als input voor het (bij)sturen van OOV-beleid, waaronder het aanpassen van de prioriteiten?
7. Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?
8. Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?

2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV

Organisatie van toezicht en handhaving op OOV in Doetinchem

Het onderwerp OOV in brede zin is binnen de gemeente onder verschillende teams en medewerkers verdeeld, zo wordt in gevoerde interviews aangegeven. Feitelijk bestaat er op het moment van schrijven geen formeel team OOV, maar de facto houden twee medewerkers zich actief bezig met het onderwerp OOV op zich (en niet zozeer toezicht en handhaving hierop), waarvan een medewerker de vaste adviseur van de burgemeester vormt op het gebied van OOV.

De organisatie van toezicht en handhaving op OOV is binnen de gemeente Doetinchem ondergebracht onder de afdeling Ruimte en specifiek het team Vergunningverlening, Toezicht en Belastingen (VTB).[27] Toezichthouders zijn aangesteld vanuit de afdeling Wonen en Bedrijven.[28]

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving valt binnen de gemeente Doetinchem onder het eerdergenoemde team VTB. Binnen dit team zijn twee juridisch beleidsmedewerkers werkzaam, respectievelijk op het gebied van de APV/bijzondere wetten en op het

[27] Op het moment van schrijven bevindt de organisatie van de gemeente Doetinchem zich in een ontwikkelingsfase, waarin afdelingen en teams van samenstelling wijzigen, worden opgeheven of juist opgericht (Bron: Gemeente Doetinchem (2020) *Begroting 2021*). De weergave van de capaciteit zoals in deze rapportage weergegeven kan bij publicatie daarom zijn verouderd.

[28] Gemeente Doetinchem (n.d.). *Bouw en verbouw, toezicht en handhaving:* https://www.doetinchem.nl/home/regelen_46502/product/bouw-en-verbouw-toezicht-en-handhaving_1221.html.

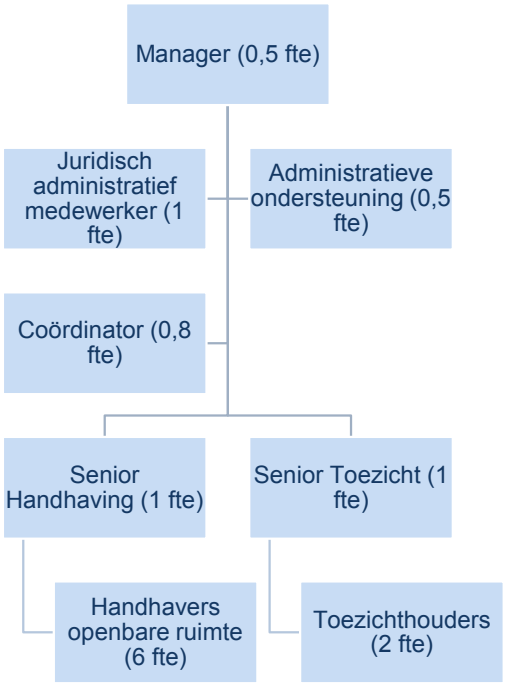
gebied van VTH en juridische procedures/bestuursprocesrecht. Uit gesprekken komt naar voren dat er op het moment van schrijven nog een derde beleidsmedewerker verantwoordelijk is voor het opstellen van het handhavingsbeleid en de uitvoeringsprogramma's.

Uit gesprekken komt naar voren dat de gemeente Doetinchem twee toezichthouders in dienst heeft, tevens aangesteld als BOA, op het gebied van OOV, ruimtelijke ordening, de Wet Natuurbescherming, hinder (in relatie tot de APV), bouw- en woningtoezicht. Volgens het VTH-uitvoeringsplan van 2020 beschikt de gemeente over respectievelijk ongeveer 0,8 fte; 1 fte en 2,8 fte voor toezicht en handhaving op de onderwerpen OOV, ruimtelijke ordening c.s. en bouw- en woningtoezicht.[29] Gesprekspartners geven in lijn hiermee aan dat de aandacht van de gemeentelijk toezichthouders voor het onderwerp OOV slechts beperkt is, mede doordat deze functies door personele omstandigheden niet volledig zijn ingevuld in de afgelopen periode.

Gemeente doet bij toezicht en handhaving beroep op BUHA

De gemeente Doetinchem heeft een groot deel van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uitbesteed aan gelieerde organisaties. Taken op het gebied van het beheer van de openbare ruimte zijn uitbesteed aan BUHA BV. BUHA (oorspronkelijk een afkorting van *beheer, uitvoering, handhaving, afval en accommodaties*), voorheen een afdeling van de gemeente, is sinds 1 januari 2017 een zelfstandig bedrijf.[30] Voor de gemeente Doetinchem neemt BUHA toezicht en handhaving op onder meer het gebied van parkeren, afval en honden op zich. Daarnaast organiseert BUHA ook toezicht en handhaving op het gebied van een aantal OOV-onderwerpen, zoals hondenproblematiek en overlast.[31] Deze taken worden binnen BUHA uitgevoerd door het team handhaven en parkeren.

Door de organisatie van de gemeente Doetinchem is in het kader van dit onderzoek een overzicht van het aantal fte van het team handhaven en parkeren van BUHA aangeleverd. Volgens dit overzicht beschikt het team in totaal over 12,3 fte, waarvan 6 fte is gereserveerd voor handhaving op onder meer de Wet Mulder, de APV, jeugdoverlast, hondenoverlast en afval; en 2 fte voor toezicht op fietsen, markten, de APV en jeugdoverlast. Dit overzicht wordt hieronder schematisch weergegeven:



Figuur 5: Capaciteit handhavingsteam BUHA

De handhavers openbare ruimte, inclusief de senior handhaving, zijn tevens boa. Uit de gesprekken en het recentste VTH-uitvoeringsplan komt naar voren dat het gemeentelijk team VTB en BUHA intensief samenwerken, met name op het gebied van de

[29] Gemeente Doetinchem (2020). *VTH-uitvoeringsplan*.

[30] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, p. 2.; BUHA (2020). *Onze Opdracht*: https://www.buha.nl/over-buha/onze-opdracht_46223/.

[31] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, p. 6.

Drank- en Horecawet en bepaalde evenementen.[32] Uiteraard geldt die intensieve samenwerking ook voor de werkrelatie ten tijde van de coronacrisis en het handhaven van de coronamaatregelen.

Capaciteit wordt gegeven de bestaande problematiek als te beperkt ervaren

Uit de verschillende gevoerde gesprekken komt naar voren dat de totale beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving op OOV in de praktijk als te beperkt wordt ervaren. Gesprekspartners brengen verschillende aspecten van dit probleem naar voren:

- Zowel binnen het gemeentelijke handhavingsteam als bij BUHA gaat de aandacht bij toezicht en handhaving vooral uit naar openbare ruimte en leefbaarheid, en niet zo zeer naar het onderwerp OOV op zich. Daar komt bij dat er geen sprake is van een periodiek integraal OOV-overleg tussen de medewerkers OOV en de medewerkers VTB;
- Door het kleine aantal (juridisch) medewerkers en toezichthouders/handhavers is de capaciteit van zowel het team VTB als de medewerkers OOV kwetsbaar wanneer er meer toezicht en handhaving nodig is dan oorspronkelijk begroot. In de praktijk houdt men zich dan ook meer bezig met het behandelen en afhandelen van meldingen en cases, waardoor er minder tijd en ruimte is voor tussentijdse bijscholing en het optimaliseren van werkprocessen;
- Gesprekspartners constateren een toename van het aantal OOV-incidenten in de gemeente Doetinchem in de afgelopen jaren, met name op het gebied van ondermijning en high impact crimes. Daarnaast zijn in de loop der jaren veel OOV-bevoegdheden (en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid) naar gemeenten (en specifiek de burgemeesters) gegaan. Ondanks de toename van het aantal incidenten en het aantal mogelijkheden om in te grijpen, is de gemeentelijke capaciteit in de afgelopen jaren als het ware niet meegegroeid, wat niet alleen meer werklast maar ook meer werkdruk oplevert;
- Sinds de coronacrisis hebben (gemeentelijke) toezichthouders en handhavers er een extra taak bijgekregen: toezichthouden op de noodverordening Covid-19.

Hoewel gesprekspartners aangeven dat men zich inzet om zo veel mogelijk te realiseren binnen de beschikbare mogelijkheden, bestaan er wel belangrijke zorgen over de huidige capaciteit en daarmee gepaarde werkdruk.

Inzet van de toezichthouders en handhavers op het gebied van OOV

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de toezichthouders en handhavers van de gemeente en BUHA veel samenwerken en bij bijvoorbeeld horecacontroles als één team optreden (zie ook paragraaf 1.3), is er formeel sprake van twee aparte teams. De werkwijze van beide teams bevat een aantal overeenkomsten:

- Zowel de gemeentelijk toezichthouders als de toezichthouders van BUHA beschikken over juridische ondersteuning door respectievelijk twee juridisch medewerkers en een juridisch medewerker. Deze ondersteuning wordt voornamelijk gegeven op het moment dat de toezichthouders vragen hebben over welke procedure in een bepaalde casus moet worden gevolgd;
- Beide teams beschikken over een meldingssysteem of lijst met lopende zaken, op basis waarvan zij door hun leidinggevende, respectievelijk coördinator worden aangestuurd. Deze systemen worden bijgehouden door de juridisch medewerkers. In deze systemen wordt niet alleen bijgehouden welke meldingen zijn binnengekomen, maar ook welke vervolgacties zijn of dienen te worden gepleegd. Wanneer vervolgacties zijn gepleegd, krijgen de toezichthouders hier ook een terugkoppeling over;
- Aansturing van beide teams vindt plaats op basis van het gezamenlijke VTH-uitvoeringsplan, waarin tevens de taakverdeling tussen beide teams is opgenomen (zie paragraaf 1.3);

Waar de toezichthouders en boa's van BUHA worden aangestuurd door een coördinator die verantwoordelijk is voor aansturing en planning (zie figuur 3), hebben de gemeentelijk toezichthouders geen aparte coördinator, maar wordt de aansturing door het afdelingshoofd verzorgd. De toezichthouders en boa's van BUHA maken weekrapportages die worden gebruikt om te monitoren en lange termijncijfers in de gaten te houden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de toezichthouders en boa's van BUHA beschikken over steekwerende vesten en een portofoon. Ook zijn de boa's aangesloten op de meldkamer, zodat zij via die weg meldingen binnen kunnen krijgen. In de uniformering wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen toezichthouders en boa's, zodat ook voor inwoners duidelijk is met wie zij te maken hebben.

De toezichthouders en boa's werken in in tweetallen, met het oog op veiligheid en zodat effectiever kan worden ingegrepen bij escalatie dan wanneer slechts één toezichthouder of boa aanwezig is. Dit principe wordt ook toegepast bij de zogeheten wijkhandhaving. Bij deze vorm van handhaving worden tweetallen ingedeeld om aanwezig te zijn in de verschillende wijken, alwaar zij meldingen uit die specifieke wijk oppakken.

[32] Gemeente Doetinchem (2020). *VTH-uitvoeringsplan*, pp. 24-25.

Sinds de coronacrisis worden de toezichthouders en boa's van BUHA tijdelijk ondersteund door twee medewerkers die door de veiligheidsregio bij een beveiligingsbedrijf zijn ingehuurd, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Het gaat hierbij met name om ondersteuning bij de late dienst.

Hoewel er volgens gesprekspartners sprake is van tevredenheid over de bestaande werkwijzen, komt het soms voor dat toezichthouders en boa's in gelijke gevallen een verschillend middel gebruiken. Waar de ene toezichthouder een bekeuring uitschrijft, geeft de ander slechts een waarschuwing. En waar de ene toezichthouder langer op een bepaalde plek 'post', rijdt of loopt de ander slechts even langs. Door middel van regelmatig overleg en vaste werkinstructies probeert men dit zoveel mogelijk te voorkomen.

Verschillende overleggen over (toezicht en handhaving op) OOV

Volgens gesprekspartners vinden geen vaste afstemmomenten tussen beleidsmedewerkers en toezichthouders over monitoring van de prioriteiten en doelstellingen in de uitvoeringsplannen plaats. Wel bestaan er verschillende structurele overleggen tussen handhavingspartners om onderlinge afspraken te maken over de inzet. Zo vindt op reguliere basis een lokaal netwerkoverleg plaats tussen medewerkers van de gemeente, BUHA, politie, omgevingsdienst, brandweer, het waterschap en de VNOG.[33] Dit overleg is niet alleen gericht op handhaving in de openbare ruimte in brede zin, maar ook op inrichtingen en milieu. Daarnaast vinden verschillende lokale en regionale structurele overleggen plaats op het gebied van veiligheid, waarbij de senior adviseur OOV een belangrijke aansturende rol heeft. Een van deze overleggen is het regionale werkoverleg over de APV, met het doel om de verschillende gemeentelijke APV's en de handhaving daarop in de regio zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Voor de coronacrisis bestond er een vast overleg (eens in de twee weken) tussen de gemeentelijk juridisch medewerkers en de toezichthouders. Tijdens dit overleg stonden de lopende zaken centraal en vond afstemming plaats over de verschillende meldingen. Sinds de coronacrisis is dit overleg beperkt tot een kort maandelijks afstemmoment, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Binnen BUHA vindt een aantal maal per week een overleg of briefing plaats ter afstemming tussen de coördinator, jurist en de verschillende toezichthouders. Hierbij is ook een begeleider van de toezichthouders vanuit de politie aanwezig (zie paragraaf 2.2.).

Tijdens de coronacrisis heeft het gemeentelijk beleidsteamoverleg (GBT-overleg) een centrale rol gekregen, zo wordt door gesprekspartners aangegeven. In dit overleg tussen de burgemeester, de gemeentesecretaris, de wethouder volksgezondheid, het afdelingshoofd ruimte en een medewerker veiligheid worden onder meer de weekrapportages van de boa's besproken en wordt bepaald in hoeverre BUHA, de gemeente, dan wel de politie taken op zich neemt. Afstemming tussen het GBT en de BUHA-coördinator vindt voornamelijk telefonisch of per mail plaats.

Mogelijke uitbreiding van middelen en bevoegdheden

Op het moment van schrijven wordt er landelijk een discussie gevoerd over mogelijke uitbreiding van de geweldsmiddelen en bevoegdheden van de boa's. De discussie is ontstaan naar aanleiding van de toename van geweldsincidenten in Nederland en is versterkt door gevolgen van de coronacrisis en de toename van handhavingsinzet naar aanleiding van de crisis. Binnen de gemeente Doetinchem is wel het gesprek gevoerd over mogelijke uitbreiding van geweldsmiddelen voor de toezichthouders, maar is steeds de conclusie getrokken dat het gebruik van bijvoorbeeld handboeien en pepperspray met het oog op het niveau van bestaande problematiek (nog) niet noodzakelijk is. Bij escalatie of zwaardere overtredingen en misdrijven kan de politie immers snel aanwezig zijn.

2.2 / Samenwerking met externe partners

Diverse samenwerkingsverbanden

De gemeente Doetinchem werkt op het gebied van OOV in de eerste plaats intensief samen met de politie. Daarnaast wordt samenwerking gezocht met de ketenpartners en in samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het onder meer om de nationale politie, het Openbaar Ministerie (OM), het regionaal informatie en expertisecentrum (RIEC), het veiligheidshuis, het OGGZ-netwerk, het centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), woningbouwcorporaties, de Veiligheidsregio, (ondernemers)verenigingen, algemeen maatschappelijk werk, de GGD, andere gemeenten en de provincie Gelderland.[34] Daarnaast heeft de burgemeester uiteraard contact met politie en het OM in het periodieke driehoeksoverleg.

Samenwerking tussen politie en gemeente is intensief

[33] Gemeente Doetinchem (2020). *VTH-uitvoeringsplan*, p. 4.

[34] Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2016). *Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019*, pp. 11-13.

Zoals in hoofdstuk 1 benoemd zijn de prioriteiten en aandachtspunten uit het IVB afgestemd op de prioriteiten van het basisteam Achterhoek-West. Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen de politie en de gemeente goed verloopt. Aangegeven wordt dat er in de afgelopen periode aan zowel de kant van de gemeente als de kant van de politie sprake is van een toename van de werklast en werkdruk, wat de urgentie en noodzaak van een goede samenwerking groter maakt. Daar komt bij dat de samenwerking tussen politie en gemeente ten gevolge van de coronacrisis nog intensiever is geworden.

Op het gebied van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bestaat er tussen politie en gemeente een veranderende verhouding, zo wordt door gesprekspartners aangegeven. Zoals aan het begin van deze rapportage benoemd zijn in de loop der jaren steeds meer bevoegdheden op het gebied van OOV naar de gemeente, en specifiek de burgemeester, verschoven. Dat maakt het belang van een goede onderlinge afstemming bij de verschillende onderwerpen extra groot. De gemeente benadrukt dit belang van een integrale aanpak dan ook in het IVB en in de uitvoeringsprogramma's toezicht en handhaving.

Met het oog op het bovenstaande is een frequente en heldere informatiedeling op zowel bestuurlijk, strategisch als operationeel niveau noodzakelijk. Gesprekspartners geven aan dat politie en gemeente alle relevante informatie die zij met elkaar mogen delen in principe ook delen, en hierbij wordt oog gehouden op de beperkingen van informatiedeling die voortkomen uit privacywetgeving. Sinds de coronacrisis wordt bij bestuurlijke rapportages van de politie aan de gemeente ook meer informatie gegeven over de context van een bepaalde casus, zodat de gemeente nog gerichter kan optreden.

Zowel de medewerkers OOV als de juridisch medewerkers VTB hebben regelmatig contact met de politie. Uit gesprekken komt naar voren dat dit contact buiten de vaste overleggen niet altijd structureel is en niet altijd één-op-één tussen dezelfde personen. Hierdoor vindt informatiedeling niet altijd plaats via dezelfde lijnen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat politie en gemeente elkaar goed weten te vinden buiten de vaste overleggen om en dat er veelal sprake is van snelle en effectieve afstemming.

Samenwerking tussen politie en boa's verloopt over het algemeen goed

De samenwerking tussen de agenten van het basisteam Achterhoek-West enerzijds en de toezichthouders en boa's van de gemeente Doetinchem anderzijds verloopt volgens gesprekspartners over het algemeen goed. Er is sprake van korte lijnen en regelmatig tussentijds contact per telefoon of per mail. Wanneer nodig kunnen de agenten en boa's op tegelijkertijd aanwezig zijn op locatie. Volgens gesprekspartners wordt wel actief gelet op de onderlinge taakverdeling. Waar BUHA voornamelijk is gericht op leefbaarheid, is de politie meer gericht op OOV. In de onderlinge afstemming wordt er dan ook naar gestreefd dat beide partners zich niet te veel op elkaars terreinen begeven. In de praktijk wordt hier rekening mee gehouden door vaste afspraken bij escalatie van cases, zoals bijvoorbeeld bij vuurwerkoverlast.

Uit gesprekken komt naar voren dat de toezichthouders en boa's van de gemeente en BUHA worden begeleid door een vast contactpersoon van de politie. Het doel van deze begeleiding is om afstemming tussen de toezichthouders/boa's en de agenten te kunnen realiseren. In de praktijk bestaat de begeleiding uit twee vaste briefings per week op het politiebureau, waarbij de toezichthouders en boa's worden geïnformeerd vanuit politieoverleggen. Daarnaast heeft de begeleider als taak om knelpunten in de (gezamenlijke) aanpak te bespreken en hierover te adviseren. De begeleider is geen coördinator in de zin dat hij de toezichthouders en boa's aanstuurt, maar heeft dus een belangrijke rol in de onderlinge afstemming tussen de politie, de gemeente en BUHA.

2.3 / Instrumentarium

De APV bevat diverse OOV-bepalingen

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Doetinchem uit 2016 is op 3 juli 2020 herzien. De herziening omvat op OOV-gebied onder meer artikelen met betrekking tot gevaarlijke honden (artikel 2:59), lachgas (artikel 2:47a) en woonoverlast (artikel 2:79).[35] De APV kent (niet ongebruikelijke) artikelen waarmee de gemeenteraad de burgemeester bevoegdheden geeft, zoals bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend op het gebied van veiligheidsrisicogebieden (art. 2:76 APV), cameratoezicht (art. 2:77 APV) en woonoverlast (art. 2:79 APV).

Sinds de herziening van de APV geldt in Doetinchem een verbod op het gebruik van lachgas op een openbare plaats, als dit leidt tot overlast of hinder, de openbare orde wordt verstoord of het milieu wordt aangetast. De gemeenteraad heeft in een motie om dit lachgasverbod gevraagd (zie paragraaf 3.2). Uit gesprekken komt naar voren dat lachgas in Doetinchem enkel bestuursrechtelijk en niet strafrechtelijk opvolging krijgt.

In de APV is een artikel opgenomen over het vervoer van inbrekerswerktuigen (Artikel 2:44 A). Uit gesprekken komt naar voren dat de bestuurlijke herstelsanctie in het afgelopen jaar voor het eerst is ingezet, waarbij de betrokken overtreders van het artikel ook strafrechtelijk zijn vastgezet en vervolgens heengezonden. Gesprekspartners merken op dat over de inzet van dit artikel afstemming

[35] Gemeente Doetinchem (2020). *Algemene Plaatselijke Verordening 2016, derde wijziging*.

heeft plaatsgevonden met andere gemeenten, aangezien dit de eerste maal is dat de bestuurlijke herstelsanctie op basis van dit artikel is toegepast. Gesprekspartners zijn positief over het kunnen inzetten van dit instrument.

Aantal interventies op basis van de APV lijkt te fluctueren

Uit de door de organisatie aangeleverde cijfermatige informatie komt naar voren dat het aantal interventies op basis van de APV in de periode 2016-2019 lijkt te fluctueren. Zo zijn in respectievelijk 2016, 2017, 2018 en 2019 in totaal 23, 32, 9 en 25 bekeuringen uitgevaardigd, en respectievelijk 123, 99, 66 en 98 waarschuwingen uitgebracht. Het aantal lasten onder dwangsom dat op basis van de APV is uitgevaardigd lijkt stabieler, met respectievelijk 8, 10, 5 en 10 lasten in de periode 2016-2019. De totale aantallen zijn echter te beperkt om een of meerdere trends te kunnen aanwijzen.

In de gesprekken wordt aangegeven dat niet vaak lasten onder dwangsom en dergelijke maatregelen worden ingezet. Deze worden pas ingezet wanneer er sprake is van het doorzetten van overtredingen na eerdere waarschuwingen. Er worden daardoor vaker " bekeuringen" op OOV-gebied uitgevaardigd.

De burgemeester heeft beleidsregels vastgesteld m.b.t. artikel 13b Opiumwet

De burgemeester van Doetinchem heeft op 2 mei 2017 beleidsregels vastgesteld met betrekking tot artikel 13b van de Opiumwet. Het gaat om beleidsregels ten aanzien van drugshandel en hennepplantages in woningen en lokalen. Ten aanzien van hennepplantages in huurwoningen zijn reeds regionaal afspraken gemaakt binnen het zogeheten hennepconvenant Oost-Nederland uit 2014. Het beleid maakt de expliciete keuze om in beginsel de last onder bestuursdwang in te zetten en niet de last onder dwangsom. Dit om betrokkenen niet in de gelegenheid te stellen een financiële belangenafweging te maken. Nu de beleidsregels in 2017 zijn vastgesteld is de wijziging van artikel 13b van de Opiumwet die in 2019 in werking is getreden niet in deze beleidsregels meegenomen. Deze wijziging is echter wel verwerkt in nieuwe beleidsregels die in ontwikkeling zijn.

Bij aantreffen van een hennepkwekerij wordt de gemeente door de politie in kennis gesteld door middel van een hennepbericht/bestuurlijke rapportage, zo blijkt uit de gevoerde interviews. Ook komt hieruit naar voren dat er op dit vlak vaste procedures zijn voor de bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke aanpak, waardoor een zekere routine en ervaring in de aanpak is ontstaan.

Hoewel coffeeshops volgens het beleid tweemaal per jaar dienen te worden gecontroleerd door de gemeentelijk toezichthouders, komt uit gesprekken naar voren dat deze controles in de afgelopen periode niet hebben plaatsgevonden, in verband met capaciteitsbeperkingen (ten dele door de coronacrisis).

Horecaconvenant

De gemeente Doetinchem heeft met lokale horeca, de politie en het Openbaar Ministerie afspraken gemaakt over onder meer drugs- en wapenvrije horeca, verantwoord alcoholgebruik, en geluidsoverlast. Deze afspraken zijn verwerkt in een Horecaconvenant. Vigerend is het Horecaconvenant 2017-2020.[36] Uit gesprekken komt naar voren dat er in het kader van dit convenant vaste overleggen plaatsvonden tussen de verschillende partners, maar dat deze met het oog op de coronacrisis op dit moment geen doorgang vinden. Wel is er geregeld telefonisch en per mail onderling contact.

Jeugdproblematiek

De toezichthouders en handhavers in Doetinchem werken nauw samen met het Jeugd Interventieteam (JIT).[37] Het JIT is een samenwerking tussen jongerenwerkers, jeugdtoezichthouders, politie en leerplichtambtenaren, en begeleidt jongeren met problemen omtrent onder meer onderdak, schulden, school en werken. Samenwerking tussen de gemeente, BUHA en het JIT vindt onder meer plaats bij preventieve acties als alcoholcontroles (controle op basis van de APV van alcoholconsumptie op straat), maar ook bij groepsgerichte acties bij jongerenproblematiek.[38] Daarnaast vindt ook afstemming plaats met de buurtcoaches.[39]

Uit gesprekken komt naar voren dat er tussen de ketenpartners in de afgelopen periode voornamelijk contact is geweest op projectmatige basis. In het kader van een langer lopend project met betrekking tot jongerenoverlast vond een tweemaandelijks overleg plaats tussen de gemeente, politie en het JIT ter afstemming. Uit dit project vloeide het gebruik van een preventieve last onder dwangsom die op het moment van schrijven nog steeds incidenteel wordt toegepast bij jongerenoverlast voort. Een

---

[36] Gemeente Doetinchem (2020). *Horecaconvenant:* https://www.doetinchem.nl/home/regelen_46502/product/horecaconvenant_2341.html.

[37] Buurtplein (2020). *Jeugd Interventie Team:* https://www.buurtplein.nl/diensten/jeugd-interventie-team/.

[38] Gemeente Doetinchem (2017). *VTH-beleidsplan 2018-2023*, pp. 26-27.

[39] Gemeente Doetinchem (2020). *VTH-uitvoeringsplan*, p. 35.

preventieve last onder dwangsom wordt opgelegd nog voordat een overtreding wordt begaan, maar er wel klaarblijkelijk gevaar is dat deze begaan zal worden.

Bij jongerenproblematiek wordt naast het toepassen van de genoemde preventieve last veel gebruik gemaakt van een HALT-verwijzing. Hieromtrent wordt door de toezichthouders van BUHA een stappenplan toegepast. Bij langdurige problematiek of recidive wordt de preventieve last ingezet, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken.

Rol van de burgemeester

Zoals eerder benoemd is het aantal bevoegdheden van de burgemeester op OOV-gebied in de afgelopen jaren toegenomen. Uit gesprekken komt naar voren dat de burgemeester hierdoor ook vaker door inwoners en raadsleden wordt aangesproken om deze bevoegdheden toe te passen. De burgemeester ziet zijn rol zeker niet alleen als ‘’sheriff’’ maar juist als ‘’burgervader.’’ Ambtenaren en politie zijn zich hier van bewust en weten wanneer en hoe de bevoegdheden worden toegepast. Hierbij wordt de burgemeester zoals eerder aangegeven door een vaste medewerker OOV ondersteund en geadviseerd.

De inzet van de bijzondere bevoegdheden van de burgemeester wordt in de stukken niet cijfermatig verantwoord. De burgemeester heeft zowel intern binnen de organisatie als extern richting de politie en bijvoorbeeld het OM regelmatig contact. Daarbij is volgens gesprekspartners sprake van korte lijnen en effectieve communicatie, zowel vooraf als achteraf. De burgemeester heeft hierbij niet alleen contact met de teamchefs, maar ook met wijkagenten zelf.

3 Sturing door de raad

In dit hoofdstuk nemen wij de wijze waarop en de mate waarin de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol invult ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid onder de loep. Daarbij kijken wij eveneens naar de informatie die de gemeenteraad over dit onderwerp ontvangt. De volgende deelvragen komen aan bod:

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

Deelvraag 11: ‘’Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?’’ Komt aan bod in de conclusies en aanbevelingen.

3.1 / Informatie vanuit het college

De gemeenteraad heeft kaders gesteld voor veiligheid en toezicht en handhaving

In het Integraal Veiligheidsbeleid wordt de rolverdeling tussen het college, de organisatie en de gemeenteraad op het gebied van veiligheid uiteengezet. De burgemeester is als eerste aanspreekbaar en verantwoordelijk op het gebied van OOV. Het IVB geeft aan dat het college in brede zin verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad en dat de gemeenteraad de kaders vaststelt. Zoals benoemd wordt daarnaast vermeld dat de raad minstens eenmaal per jaar moet worden geïnformeerd door de burgemeester over de lokale ontwikkelingen op het gebied van veiligheid.[40] Hierbij wordt echter niet aangegeven welke vorm deze informatievoorziening dient te hebben.

De raad wordt geïnformeerd via mededelingen en bijeenkomsten

De raad wordt geïnformeerd over ontwikkelingen rondom toezicht en handhaving op OOV middels raadsmededelingen of raadsvoorstellen. Een voorbeeld is wanneer het college het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan vaststelt: de raad wordt daarvan op de hoogte gesteld middels een raadsmededeling.[41] Bij bestudering van de raadsmededelingen valt op dat deze niet zijn voorzien van een toelichting op de uitvoeringsplannen en de behaalde resultaten. Het delen van notities en stukken vanuit het college vindt plaats in goede afstemming met de raad, zo komt naar voren in de gevoerde interviews. De gesprekspartners ervaren dit als positief.

In veel gemeenten worden op het gebied van veiligheid en toezicht en handhaving informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de raad, zodat de raad tussentijds op de hoogte kan worden gesteld van relevante ontwikkelingen. In Doetinchem is dit ook het geval, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Zo vond er onlangs een werkbezoek van raadsleden aan het politiebureau plaats. Raadsleden werden hierbij door de politie bijgepraat over onder meer ondermijning en jeugdcriminaliteit.

In verschillende gemeenten is het gebruikelijk dat de burgemeester het presidium van de gemeenteraad in bepaalde, zwaardere OOV-gevallen informeert. Uit de interviews komt naar voren dat dit in Doetinchem ook voorkomt, maar dat de burgemeester hier terughoudend mee omgaat.

3.2 / Invulling van kaderstellende en controlerende rol

De raad vervult de kaderstellende rol bij het vaststellen van beleidskaders

Zoals in hoofdstuk 1 benoemd heeft de gemeenteraad van Doetinchem het IVB (op voordracht van het college) met de daarin opgestelde prioriteiten op 18 februari 2016 vastgesteld. Daarnaast heeft de gemeenteraad de kaders voor het VTH-beleidsplan op 21

[40] Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2016). *Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019*, p. 4.

[41] Gemeente Doetinchem (2020). *Mededeling van het college aan de gemeenteraad: VTH-Uitvoeringsplan 2020*.

december 2017 vastgesteld in een raadskader.[42] Dit raadskader bestaat uit de visie van de raad op vergunningverlening, toezicht en handhaving; kernbegrippen die de rode draad vormen in het beleidsplan VTH en het beleidskader. Het college van burgemeester en wethouders heeft vervolgens op basis hiervan het VTH-beleidsplan vastgesteld. De raad heeft over het concept VTH-beleidsplan in een raadsbesluit vastgelegd dat dit binnen het vastgestelde raadskader past.[43]

De gemeenteraad heeft naast de bovengenoemde beleidsdocumenten op 22 december 2016 kaders vastgesteld in een kwaliteitsverordening met betrekking tot VTH. In deze verordening zijn richtlijnen opgenomen over de beoordeling van de kwaliteit van VTH in het kader van het besluit omgevingsrecht. De verordening is dus met name gericht op de fysieke leefomgeving en in mindere mate op toezicht en handhaving op OOV-gebied.[44]

De gemeenteraad maakt gebruik van het raadsinstrumentarium

De gemeenteraad heeft vanuit de kaderstellende en controlerende rol beschikking over verschillende instrumenten voor monitoring en bijsturing. De raad kan schriftelijke vragen indienen en wanneer gewenst voorstellen van het college amenderen of hierover moties indienen. Ook kan de raad zogeheten moties 'vreemd aan de orde van de dag' indienen en hiermee zelf het onderwerp OOV agenderen. Uit de gesprekken en uit bestudering van het raadsinformatiesysteem voor de periode 2018-2020 komt naar voren dat de gemeenteraad van Doetinchem inderdaad gebruik maakt van het instrumentarium om informatie in te winnen over toezicht en handhaving op OOV en hierin bij te sturen. Hierbij moet wel worden aangegeven dat het instrumentarium relatief beperkt lijkt te zijn ingezet: in de periode 2018-2020 zijn voor zover bekend zevenmaal schriftelijke vragen gesteld, en is een motie ingediend, op het gebied van toezicht en handhaving op OOV.

Bij bestudering van de schriftelijke vragen valt op dat het voor de raadsleden niet altijd helder is wat de bevoegdheden van de gemeente zijn. Vragen richten zich dan op de mogelijkheden die de gemeente heeft voor handhaving op een bepaald onderwerp of de regelgeving die op een bepaald onderwerp bestaat, zoals bij evenementen in het buitengebied. Daarnaast zijn schriftelijke vragen voor een groot deel casusgericht of gesteld naar aanleiding van de actualiteit, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een OOV-overtreding in een bepaalde straat, of het verkoop en gebruik van lachgas op een bepaald adres. Tegelijkertijd hebben raadsfracties middels schriftelijke vragen ook cijfermatige informatie bij het college opgevraagd op het gebied van veiligheid, die ook door het college is verstrekt. Daarnaast zijn met het oog op de coronacrisis vragen gesteld aan het college of er sprake is van voldoende capaciteit om groepsvorming tegen te gaan.[45]

Daarnaast zijn er in de afgelopen periode eenmaal artikel 39-vragen gesteld omtrent het onderwerp ondermijnende criminaliteit.[46] Artikel 39 van het Reglement van orde van de gemeenteraad van Doetinchem geeft raadsleden het recht om inlichtingen te vragen over een onderwerp. Het college kan deze inlichtingen schriftelijk of mondeling in een raadsvergadering geven. In dit geval zijn de vragen schriftelijk beantwoord.

In de interviews komt het beeld naar voren van een constructief-kritische raad die graag betrokken is bij onderwerpen rondom toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid. In de raad wordt hier dan ook met regelmaat over gesproken. Zo blijkt uit de interviews dat een eventueel messenverbod onderwerp van gesprek is geweest, evenals cameratoezicht en een verbod op carbidschieten. De raad weet ook te sturen middels moties en amendementen. Een voorbeeld hiervan is de eerdergenoemde motie die het college verzocht een lachgasverbod in de APV op te nemen.[47] Deze motie is aangenomen en het verbod is zoals benoemd inmiddels in de APV opgenomen.

---

[42] Gemeente Doetinchem (2017). *Raadskader voor het door college van B&W en burgemeester van Doetinchem vast te stellen VTH-beleidsplan Doetinchem 2018-2023.*

[43] Gemeente Doetinchem (2017). *Raadsbesluit bij agendapunt 8.3: Kaderstelling voor het beleidsplan over vergunningverlening, toezicht en handhaving.*

[44] Gemeente Doetinchem (2016). *Raadsbesluit vaststellen verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht*.

[45] Gemeente Doetinchem (2019-2020). *Schriftelijke vragen raadsfracties over toezicht en handhaving op OOV*.

[46] Gemeente Doetinchem (2020). Reglement van Orde gemeenteraad Doetinchem: https://besluitvorming.doetinchem.nl/Documenten/artikel-39-vragen/15-april-2018/16-december-2020/.

[47] Gemeente Doetinchem (2019). *Motie "Lachgas is geen lachertje."* Aangenomen in de gemeenteraadsvergadering van 26 september 2019.

Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Functie	Datum
Burgemeester Doetinchem	25-11-2020
Senior adviseur veiligheid	25-11-2020
Teamleider handhaving en toezicht openbare ruimte	19-11-2020
Teamchef basisteam Achterhoek-West	19-11-2020
Juridisch beleidsmedewerker	19-11-2020
Juridisch beleidsmedewerker	19-11-2020
Boa BUHA	26-11-2020
Toezichthouder BUHA	26-11-2020
Wijkagent	30-11-2020

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:

AD: Algemeen Dagblad

APV: algemene Plaatselijke Verordening

AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming

Bibob: Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob)

Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar

BUHA: Organisatie die het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Doetinchem uitvoert

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin

Wet Damocles: Opiumwet, in dit onderzoek met name relevant i.v.m. sluitingen van panden

GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst

HUP: Handhavingsuitvoeringsprogramma

High impact crimes: Een verzamelnaam voor delicten als woninginbraak, overvallen, straatroof en geweldsmisdrijven.

IVB: gezamenlijke Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) 2016-2019 van de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek

LHS: Landelijke Handhavingsstrategie

MKB: Midden- en kleinbedrijf

OM: Openbaar Ministerie

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

RIEC: Regionaal Expertise Centrum

VD: afdeling Veiligheid en Dienstverlening

VTB: team Vergunningverlening, Toezicht en Belastingen

VTH: vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning

DoeMee-onderzoek

Toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid

februari 2021 - overkoepelende notitie

Necker van Naem

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker
E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LLM
I.W. (Irene) van den Bosch MSc
L.M. (Robert) Klaassen MSc
Mr. G.J. (Hans) Vooren

Necker van Naem

BH BW

DoeMee-onderzoek

Achttien gemeenten: één notitie

In achtttien gemeenten onderzocht Necker van Naem toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid (OOV). Een complex domein met onderwerpen van overlast tot ondermijning. Steeds meer taken komen daarnaast bij de gemeente en gemeentelijke handhavers te liggen, ook zonder de huidige COVID-pandemie. De vraag die centraal stond in het onderzoek was welk toezicht- en handhavingsbeleid de gemeente heeft vastgesteld en of dit beleid vervolgens doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. De antwoorden op deze vraag staan in deze overkoepelende notitie opgetekend, in vergelijkend perspectief.

Deelnemende gemeenten waren:
Assen, Emmen, Den Helder, De Fryske Marren, Veldhoven, Best, Zwolle, Rijssen-Holten, Baarn, Veendam, Wijchen, Tynaarlo, Bernheze, Molenlanden, Apeldoorn, Doetinchem, Bronckhorst en Edam-Volendam. Omdat het onderzoek in Edam-Volendam nog niet is afgerond, zijn de resultaten nog niet meegenomen.

Heeft u vragen over deze notitie of bent u benieuwd naar de resultaten in een specifieke gemeente?

Dan kunt u contact opnemen met projectleider

Emilie Stumphius, emilie@necker.nl | 06 - 3334 8914

Toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid

Een domein in beweging

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op openbare orde en veiligheid. In de afgelopen jaren heeft het Rijk steeds meer bevoegdheden bij (bestuursorganen binnen) de gemeente neergelegd. Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat de politie een andere rol inneemt op het gebied van handhaving op openbare orde en veiligheid. Met de toename aan bevoegdheden komen ook steeds meer verantwoordelijkheden en taken bij gemeentelijke handhavers te liggen. Door de ontwikkeling van de rol van de gemeente als eerste bestuurslaag wijzigt de manier waarop de maatschappij naar de gemeente kijkt. De verwachtingen die mensen van de gemeente hebben nemen toe. Daarnaast is openbare orde en veiligheid een complex domein met uiteenlopende onderwerpen, van overlast en verloedering tot ondermijning en mensenhandel, die direct aan de burger raken. Veel van de taken worden bovendien uitgevoerd in diverse samenwerkingsverbanden, met politie en justitie maar ook met partners in de zorg.

Zicht op een complex domein

Het is begrijpelijk dat het voor een gemeenteraad lastig is om overzicht en grip te houden op dit complexe domein. Dit onderzoek biedt de individuele gemeenten inzicht in de totstandkoming van het OOV-beleid, de inhoud van dit beleid en de uitvoeringspraktijk van het hieraan verbonden toezicht en handhaving en de wijze waarop dit – op systeemniveau – is ingericht in de deelnemende gemeenten.[1] Hierbij is gekeken naar de samenwerkingspartners, het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking heeft en hoe ze die gebruikt. Daarnaast hadden we oog voor de rol van de raad op dit domein: welke initiatieven neemt de raad? En wordt de raad voldoende in positie gebracht om effectief te kunnen (bij)sturen?

OOV in perspectief

In deze overkoepelende notitie nemen wij u mee in de belangrijkste trends, overeenkomsten, verschillen en good practices die uit de onderzoeken naar voren zijn gekomen. Aan de hand daarvan geeft de notitie duiding aan eventuele ontwikkelingen die we in uw gemeente geconstateerd hebben en kunt u vanuit een breder perspectief reflecteren op beleid, uitvoering en de rol van de raad in uw eigen gemeente.

[1] Het onderzoek laat een aantal zaken buiten beschouwing, waaronder de (controle op) Drank- en Horecawet, brandveiligheid en crisisbeheersing. Hoewel het takenpakket van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) ten dele gericht is op OOV, valt een deel van het VTH-takenpakket, waaronder Wabo en milieu, buiten de kaders van dit onderzoek.

Welke thema's houden gemeenten bezig?

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat een aantal OOV-thema's in veel gemeenten steevast terugkomen in de prioriteitenlijsten. Wij zien onder meer de volgende thema's bij meerdere deelnemende gemeenten als prioriteit in het veiligheidsbeleid terugkomen:

- **Ondermijning**
- **Overlast door jongeren**
- **Evenementen**
- **Overlast door honden**
- **Drugscriminaliteit**
- **Kwetsbare personen/ personen met verward gedrag**
- **Zorg en veiligheid**

Een thema dat alle gemeenten sinds maart 2020 bezighoudt, is natuurlijk de coronacrisis en het handhaven van de geldende maatregelen. Dit heeft geen plek in de beleidsstukken, maar in de uitvoering des te meer.

Good practice | Thematische expertgroepen

In de gemeente Apeldoorn staat het integraal veiligheidsplan centraal. Binnen dit veiligheidsplan zijn verschillende veiligheidsthema's vastgesteld. Per veiligheidsthema is door de gemeente een uitvoeringsplan en een zogeheten expertgroep opgezet. De expertgroepen zijn verantwoordelijk voor de tussentijdse monitoring van de uitvoeringsplannen: met welke activiteiten dragen we bij aan het behalen van de doelstellingen, en waar is bijsturing nodig?

Elke expertgroep kent een regisseur: een gemeentelijk medewerker die regie voert op dat specifieke thema. Naast de regisseur nemen verschillende gemeentelijke en externe experts deel aan de expertgroep, denk bijvoorbeeld aan operationeel experts van de politie of gemeentelijk jongerenwerkers. Iedere expertgroep komt twee keer of vaker per jaar bijeen om te controleren en te evalueren op de voortgang van de uitvoeringsplannen, maar ook om onderling informatie en ervaringen uit te wisselen. Op deze manier is een effectieve monitoringsstructuur opgezet waarin tijdig kan worden bijgestuurd wanneer nodig en de verschillende actoren tot hun recht komen.

De praktijk vs. het beleid: een wereld van verschil?

Afstand tussen beleid en praktijk

Op het gebied van toezicht en handhaving lopen beleid en praktijk vaak uiteen. Er is in veel gemeenten sprake van melding- of incident-gestuurd werken, waarbij met name reactief op incidenten gehandeld wordt. Handhavers hebben weinig tijd en (daardoor) weinig mogelijkheden om hun werk te plannen op basis van prioriteiten uit het beleid. Andersom geldt het ook: beleidsmedewerkers staan vaak op afstand van wat in de praktijk als urgent wordt ervaren. Hierdoor ontstaat soms het gevoel dat het lang duurt voordat beleidsmatig op maatschappelijke ontwikkelingen wordt gereageerd.

Veranderlijkheid en keuze

Op het gebied van openbare orde en veiligheid is niet alles te voorzien. In een jaar tijd kan er van alles veranderen: ineens is er meer jongerenoverlast of nemen ondermijnende activiteiten toe. Dit is lastig in beleid te vangen. Dat het werk niet volledig te plannen is, betekent echter niet dat sturing en beleid zinloos is. Het beleid brengt namelijk prioritering aan in het takenpakket die is afgestemd op de korte en lange termijn behoeften in de praktijk en van de politiek. Meldingen hoeven niet altijd prioriteit te hebben boven beleid. De scheiding tussen beleid en praktijk heeft daarom niet altijd te maken met de veranderlijkheid van het domein, maar ook met de keuze om de beschikbare capaciteit met voorrang in te zetten om op de dagelijkse incidenten te reageren. Het spanningsveld om (proactief) op beleidsmatige doelen te sturen en het (moeten) reageren op meldingen en incidenten, wordt in de meeste gemeenten gevoeld.

Potentie Big8-cyclus onvoldoende benut...

Het uiteenlopen van de keuzes in beleid en praktijk wordt ook veroorzaakt doordat de potentie van de Big8-cyclus in het gros van de gemeenten (13/17) onvoldoende wordt benut. De Big8-cyclus is een beleidscyclus die in veel gemeenten wordt gebruikt op het gebied van toezicht en handhaving en die bestaat uit een overkoepelend beleid, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. De cyclus bouwt een wisselwerking in tussen beleidsvorming, terugkoppeling uit de praktijk en bijsturing.

...door brede prioritering

In veel gemeenten is nog een flinke slag te maken op deze wisselwerking. In de meeste gemeenten zijn de beleidskaders volledig en actueel (11/17), maar wordt een inhoudelijke sturing en terugkoppeling niet waargemaakt. Ten eerste zijn de prioriteiten in het beleid vaak te breed of te talrijk om daadwerkelijk richting te geven aan de praktijk. Het is niet ongebruikelijk dat er 10 tot 15 prioriteiten zijn in het beleid die niet uitgewerkt worden, terwijl er weinig capaciteit beschikbaar is. De lijst van prioriteiten vraagt dan eigenlijk nog om een extra prioritering: gegeven het feit dat de gemeente op al deze terreinen wil handhaven, hoe richten we de handhaving dan in?

...en door onvoldoende koppeling

Ten tweede sluiten de verschillende onderdelen van de Big8-cylcus onvoldoende op elkaar aan. Keuzes die zijn gemaakt in de uitvoeringsprogramma's volgen niet één op één uit de doelen uit het overkoepelend beleid, jaarverslagen bevatten geen evaluatie van de gestelde beleidsdoelen en aanbevelingen uit de evaluaties worden niet overgenomen (13/17). Dit belemmert een beleidsgestuurde uitvoering, een goede afstemming en sturing en leidt tot onvoldoende verantwoording. En dat is jammer: zonde van de tijd en moeite die het kost om beleid op te stellen en daarnaast is het lastig voor volksvertegenwoordigers om effectief te sturen op dit domein.

Tip | Benut registratie om vooruit te kijken

Een goed registratiesysteem kan een tool zijn om de werelden van beleid en praktijk dichter bij elkaar te brengen. Ten eerste kan zo'n systeem bijdragen aan het plannen van toezichthoudende activiteiten op grond van (beleids)prioriteiten en het monitoren van de uitvoering van het geplande toezicht. Goed inzicht in de resultaten kan vervolgens helpen om beleid (verder) te vormen of bij te stellen op een manier die een stevige basis heeft in de praktijk. In een aantal gemeenten ontbreekt het nog aan een goed managementinformatiesysteem (7/17). In de meeste gemeenten wordt de handhavingsinzet wel geregistreerd, maar de informatie is meestal onvoldoende of te gefragmenteerd om eenvoudig te kunnen beoordelen hoe vaak en welke overtredingen worden geconstateerd ten opzichte van de uitgevoerde toezichthoudende activiteiten, of er sprake is van herhaling van overtredingen, van samenhang tussen overtredingen en wat het resultaat is van controles en bestuurlijke sancties. Dat informele afdoening door handhavers vaak niet wordt geregistreerd draagt hier niet aan bij.

Good practice | Benutten kennis van boa's

In de gemeente Rijssen-Holten sluiten het VTH-beleid en de praktijk goed op elkaar aan. Het VTH-uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks opgesteld door een boa, in samenwerking met enkele beleidsmedewerkers.

"Het is belangrijk dat uitvoeringsprogramma's en het beleid aansluiten bij de behoefte in de praktijk. En die behoefte is het beste op te halen bij mensen die daadwerkelijk in deze praktijk werken. Geen gebruik van de kennis van de boa's, is verloren kennis", aldus een medewerker uit Rijssen-Holten. De boa maakt ook gebruik van andere bronnen, aangedragen aandachtsgebieden van de teams veiligheid en sociaal domein en de politie.

Op basis van het concept van de boa en de aanwezige capaciteit, brengen portefeuillehouder en leidinggevende een prioritering aan. Door de boa's deelgenoot te maken van de beleidsvorming wordt er niet alleen een brug geslagen tussen papier en praktijk: "er ontstaat wederzijds begrip tussen de uitvoering en de binnenwereld van het gemeentehuis", geeft de medewerker aan.

Capaciteit: van ervaren tekort naar effectieve inzet

Tekort door achtergebleven capaciteit of door veelheid aan prioriteiten

In veel gemeenten wordt de bestaande capaciteit voor toezicht en handhaving op OOV als te weinig ervaren (11/17). Voor dit ervaren tekort kunnen globaal twee verklaringen worden gegeven. In de eerste plaats is het tekort aan capaciteit in gemeenten in de loop der jaren ontstaan, doordat de capaciteit niet proportioneel met de (gevoelde) opgave is meegegroeid. De geleidelijke toename van taken en bevoegdheden van gemeenten op het gebied van OOV en in een aantal gemeenten ook een (schijnbare) toename van het aantal overtredingen en misdrijven op OOV-gebied, gaan in dit geval niet gepaard met een toename van de capaciteit.

Een tweede verklaring hangt samen met een teveel aan prioriteiten en actiepunten. Zo maken gemeenten het zichzelf moeilijk om het beleid op een overzichtelijke en controleerbare wijze uit te voeren. In de praktijk is het niet mogelijk om alle oov-problematiek op te pakken.

Het doorbreken van die benarde positie waar een aantal gemeenten zich in bevindt en het gevoel achter de feiten aan te lopen, is alleen mogelijk wanneer haalbare prioritering plaatsvindt, concrete doelstellingen worden gesteld en de benodigde capaciteit wordt bepaald.

BOA-capaciteit en inwoneraantal in deelnemende gemeenten

Gemeente	Inwoners	FTE
Baarn	24 868	3 ●●●
Veendam	27 384	2 ●●
Best	29 988	3 ●●●
Bernheze	31 240	2 ●●
Tynaarlo	33 887	3 ●●● (+ inhuur)
Bronckhorst	36 055	3 ●●●
Rijssen-Holten	38 177	3,5 ●●●◖ (+ speciale eenheid buitengebied)
Wijchen	41 110	4 ●●●●
Molenlanden	43 909	(alleen inhuur)
Veldhoven	45 466	4 ●●●●
DFM	51 564	3 ●●●
Den Helder	56 297	13 ●●●●●●●●●●●●●
Doetinchem	58 005	7 ●●●●●●●
Assen	68 599	4,5 ●●●●◖
Emmen	107 048	12 ●●●●●●●●●●●●
Zwolle	128 843	2 ●● (+inhuur van **11 FTE**)
Apeldoorn	163 818	7,7 ●●●●●●●◖

In de tabel wordt weergegeven hoe de bestaande capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving verschilt tussen de deelnemende gemeenten. Opvallend is dat de beschikbare capaciteit niet alleen verschilt wanneer het inwoneraantal uiteenloopt, maar dat er ook verschillen bestaan tussen gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners.

Organisatiebreed tekort

Het ervaren capaciteitstekort in gemeenten beperkt zich niet alleen tot het aantal boa's, maar geldt vaak ook voor beleidsmedewerkers en -adviseurs. In sommige gemeenten is het aantal medewerkers relatief laag ten opzichte van wat je op basis van het inwoneraantal zou verwachten. De gevolgen van het capaciteitstekort kunnen soms groot zijn. Op sommige plekken zien de onderzoekers bijvoorbeeld dat bestaand beleid jarenlang niet kan worden geactualiseerd, terwijl dat wel nodig is. Elders hebben beleidsmedewerkers door het capaciteitsgebrek geen tijd en ruimte om alle handhavingszaken juridische opvolging te geven. Hierdoor bestaat onder meer het gevaar dat willekeur ontstaat in de manier waarop zaken worden behandeld. Een kanttekening is dat de benodigde capaciteit ook afhangt van de wijze waarop de politie haar capaciteit inzet.

Tip | Capaciteit slim inzetten

Hoe zorg je nu voor een effectieve inzet van capaciteit, ook als die capaciteit beperkt is? Het stellen van heldere, concrete en meetbare doelen op basis waarvan cijfermatig verantwoording kan worden afgelegd is een belangrijk begin. In een aantal gemeenten wordt capaciteitsinzet in de handhavingsprogramma's verdeeld over de verschillende thema's, afhankelijk van wat er volgens de doelstelling nodig is. Natuurlijk kun je niet alles in het voren plannen, maar je kunt als organisatie/bestuur/raad met elkaar afspreken binnen welke marges kan worden afgeweken van wat je van tevoren plant. Bij afwijkingen kan vervolgens worden aangegeven wat de reden daarvan was. Dat kan input vormen bij het bijstellen van het beleid en de planning van de inzet of eventueel van de beschikbare capaciteit.

Samen handhaven: boa's en agenten

Een goede samenwerking tussen boa en politie is niet altijd vanzelfsprekend. Zo is de scheiding tussen taken soms niet duidelijk. Hierdoor worden in een aantal gemeenten onderlinge verwachtingen niet waargemaakt, kan er werk blijven liggen en wordt er soms zelfs werk dubbel gedaan. Daarnaast staan belemmeringen in informatiedeling een goede samenwerking in de weg. Toch wordt in het merendeel van de deelnemende gemeenten de samenwerking tussen gemeente en politie door zowel de gemeente als de politie wél als zonder meer goed ervaren (12/17). Over het algemeen kennen en erkennen de partijen de meerwaarde en expertise van de ander. Daarnaast zagen we allerlei manieren waarop politie en boa op eigen initiatief de samenwerking versterken, zoals door gezamenlijke briefings, het onderling uitwisselen van contactgegevens of in gemixte koppels van boa en politie rondes maken. Ook werd verschillende malen opgemerkt dat de samenwerking is verbeterd tijdens de coronacrisis.

Tip | Bijdragen aan een optimale samenwerking

Boa en politie verbeteren vaak op eigen initiatief op de werkvloer de samenwerking. Bestuur en organisatie kunnen ook een steentje bijdragen aan een goede samenwerking door de juiste omstandigheden te creëren:

- Creëer bewustwording over de (verschillen in) expertise en bevoegdheden van de boa en de politie, zowel op de werkvloer als op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Dit legt een onmisbare basis om het meeste uit de samenwerking te halen.
- Baken de taken af. Uit ons onderzoek blijkt dat de rolverdeling tussen boa en politie niet altijd duidelijk is. De gemeentelijke organisatie kan een belangrijke rol spelen in het vaststellen van heldere afspraken.
- Draag zorg voor een goede informatie-uitwisseling. Regelmatig staat een gebrek aan goede en structurele informatie-uitwisseling optimale samenwerking in de weg. De gemeente kan een rol spelen in het stroomlijnen van de informatievoorziening, door bijvoorbeeld structurele overleggen tussen relevante handhavingspartners in het leven te roepen.

Good practice | Vaste briefings tussen politie en boa's

In de gemeente Tynaarlo zijn de lijntjes tussen de boa's en de politie kort. Dat is niet altijd zo geweest. Een paar jaar geleden werd er een tekort ervaren in de onderlinge uitwisseling van informatie. Daarom werd besloten om voortaan drie keer per week vaste briefings tussen de boa's en de wijkagenten te organiseren. Tijdens die briefings kan gemakkelijk en effectief informatie worden gedeeld, en op basis daarvan actiepunten opgesteld worden. Op deze manier weten de partners al snel in welke fase de verschillende cases zich bevinden en wie welke actiepunten oppakt. In de loop der tijd is hierdoor een prettige en nauwe samenwerking ontstaan, gekenmerkt door regelmatig informeel contact.

Inzet van het instrumentarium

Sturingsinformatie meestal ontoereikend

In verreweg de meeste gemeenten bleek het lastig om kwantitatieve informatie aan te reiken over de inzet van instrumenten. Er wordt gebruikgemaakt van systemen die niet gekoppeld zijn, registraties worden überhaupt niet bijgehouden of verschillende afdelingen gebruiken verschillende methodieken. Vergelijken is daarmee niet mogelijk gebleken.

Zoeken naar oplossingen waar het kan, optreden waar het moet

In het merendeel van de gemeenten is expliciet oog voor een onderscheid tussen “informeel” preventief optreden en formeel repressief optreden. Het informeel preventief optreden bestaat vaak uit het zoeken naar oplossingen zonder direct op formele wijze repressief op te treden. Vaak wordt aangegeven dat de menselijke maat in het optreden en de eigen cultuur van de gemeente belangrijk zijn. De gemeenten hebben over het algemeen een voorkeur voor preventief optreden, maar treden repressief op waar het moet.
Dit onderscheid in optreden en de voorkeur voor preventie zien we in heel de organisatie terug: zowel op de werkvloer bij boa’s, als bij beleidsmedewerkers als op bestuurlijk niveau.

Vaak geen bewuste keuze over de inzet van instrumenten

Wanneer repressief wordt opgetreden kan in beginsel worden gekozen voor het optreden met herstelsancties als de last onder bestuursdwang of last onder dwangsom of met straffen. Bij herstellend handelen is de interventie gericht op het beëindigen van een overtreding en/of het voorkomen van verdere overtreding(en). Bij punitief of straffend optreden is de interventie gericht op straffen.

Bij veel gemeenten zagen de onderzoekers dat na (of in plaats van) de informele oplossing opmerkelijk vaker straffend wordt opgetreden dan herstellend. Bij het straffend optreden wordt overwegend strafrechtelijk opgetreden door boa’s en politie (het geven van bekeuringen). Zelden is er sprake van een bewuste beleidsmatige (bestuurlijke) keuze over de inzet van het soort instrument. We merken hierbij op dat de gemeente niet de bevoegdheid heeft om te kiezen of al dan niet strafrechtelijk wordt opgetreden. Dit is een keuze die bij justitie (en politie) ligt of onder hun verantwoordelijkheid wordt gemaakt. Als de boa’s strafrechtelijk optreden, valt dat ook buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Een bestuurlijke rapportage als aanleiding om op te treden

Vaak is een bestuurlijke rapportage van de politie aan de gemeente de aanleiding om op te treden. Een goede samenwerking is daarbij dus heel belangrijk. In beginsel wordt op iedere bestuurlijke rapportage gereageerd en wordt besluitvorming teruggekoppeld aan de politie. Wel kregen we signalen dat het soms wat lang duurt voordat de bestuurlijke rapportage door de politie wordt aangeleverd. Anderzijds hoorden we ook vanuit de politie dat het soms wat lang duurt voordat op een bestuurlijke rapportage wordt gereageerd. Dit neemt echter nergens structurele vormen aan.

Daadkrachtig optreden: het sluiten van drugspanden

Artikel 13b van de Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om woningen en andere gebouwen of gedeelten te sluiten als daar drugs worden geproduceerd of worden verhandeld. De burgemeester kan hiervoor gebruikmaken van last onder bestuursdwang of last onder dwangsom.[2] Nagenoeg alle burgemeesters hebben een sterke voorkeur voor de last onder bestuursdwang, oftewel de sluiting van “drugspanden”. Aan de keuze van dit instrument ligt vaak een bewuste (bestuurlijke) afweging ten grondslag. Deze wordt vaak expliciet genoemd in het Damoclesbeleid.[3]

De burgemeesters zijn vaak bereid om snel door te pakken en gebouwen te sluiten. Een belangrijk doel van de sluiting is om het pand uit het criminele circuit te halen. Daarnaast heeft sluiting een bijkomend afschrikkend effect richting daders. Veel burgemeesters geven aan dat zij vanuit de gemeenschap positieve reacties krijgen op sluitingen. Bij het sluiten van panden houden de meeste gemeenten uitdrukkelijk rekening met de gevolgen voor bewoners en komen hen tegemoet wanneer er bijzondere of verzachtende omstandigheden zijn.

Burgemeesters maken terughoudend gebruik van ‘noodbevoegdheden’

Vanuit de Gemeentewet kan de gemeenteraad bevoegdheden aan de burgemeester geven. Gedacht kan worden aan het noodbevel en de noodverordening, maar ook aan bevoegdheden waar niet direct sprake hoeft zijn van “noodtoestanden”, zoals cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet) en optreden bij woonoverlast (artikel 151d Gemeentewet). Vrijwel alle gemeenteraden hebben de burgemeesters deze bevoegdheden gegeven. Over het algemeen lijkt hier overigens geen bewuste politieke keuze aan ten grondslag te liggen.

[2] Bij een last onder bestuursdwang wordt een gebouw feitelijk gesloten. Bij een last onder dwangsom verbeurt de overtreder een dwangsom als een overtreding niet eindigt of zich weer voordoet.

[3] Beleidsregels over het gebruik van de bevoegdheid die artikel 13b Opiumwet biedt.

De burgemeesters geven aan dat zij heel terughoudend zijn met het inzetten van deze bevoegdheden. De algemene tendens is dat deze instrumenten pas als laatste redmiddel worden ingezet.

Jurist Hans Vooren (BHBW) beschrijft welke veranderingen er optreden rondom de rolneming door burgemeesters:

'De wetgever heeft de burgemeester de laatste jaren verschillende nieuwe bevoegdheden en daarmee verantwoordelijkheden gegeven. Dit doet zich met name voor in de rol van de burgemeester als "bewaker van de openbare orde". Burgemeesters zijn zich bewust van deze nieuwe bevoegdheden maar geven over het algemeen aan dat dit hun rol als " burgervader" of " burgermoeder" niet aantast.

Burgemeesters zien zich ook niet als "sheriff". Wel ervaren zij in het algemeen een druk die hiermee vanuit het Rijk op hen gelegd wordt, zonder dat altijd de middelen aanwezig zijn om de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een verantwoordelijke wijze in te vullen. Wel wordt over het algemeen steun en begrip van de gemeenteraad ervaren. Een zo open mogelijke communicatie met de gemeenteraad wordt als belangrijke factor aangegeven. Hoewel het vakgebied Openbare orde en veiligheid vanuit privacy- en opsporingsbelangen beperkingen in de mogelijke communicatie met zich meebrengt wordt dit niet als onoverkomelijk voor een goede communicatie ervaren. Over het algemeen hebben gemeenteraden begrip voor deze beperkingen.'

Informatievoorziening aan de raad: informeren en betrekken

De gemeenteraad heeft diverse instrumenten om te sturen en controleren op toezicht en handhaving op . De raad stelt bijvoorbeeld beleid vast, kan moties indienen en verordeningen zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) vaststellen.

Om als raad goed te kunnen controleren en (bij) te sturen, is een goede informatievoorziening vanuit het college essentieel. Een informatievoorziening die zowel informeert als betrekt. Deze informeert de raad door inzicht te geven in de belangrijkste ontwikkelingen en in de voortgang rondom gestelde doelen. Goede informatievoorziening kan tevens een aanmoedigend effect hebben op de betrokkenheid van de raad, doordat het thema meer gaat leven in de raad.
Welke vormen van informatievoorziening kwamen wij tegen in de deelnemende gemeenten? En welke doelen dienen de verschillende vormen? We nemen u mee in de verschillende vormen van informatievoorziening die wij tegenkwamen.

De Basis

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang
De raad wordt op vaste momenten via jaarverslagen, jaarprogramma's en zijdelings in de begrotingscyclus schriftelijk geïnformeerd over de voortgang en aanpak op het gebied van oov. Op het vlak van VTH worden de kernmomenten in de Big8-cyclus hiervoor benut (13/17 gemeenten voldoen hier alle aan). Op het gebied van veiligheid is er minder structuur; de raad wordt vaker mondeling geïnformeerd. Gemeenten vullen de basis aan met raadsinformatiebrieven.

Informatiebijeenkomsten

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang, betrokkenheid stimuleren

13 gemeenten maken gebruik van informatiebijeenkomsten. In deze bijeenkomsten wordt de raad geïnformeerd over de voortgang op het vlak oov. De bijeenkomsten vinden veelal plaats op vaste momenten; bijvoorbeeld bij het aanbieden van een jaarverslag of nieuw veiligheidsprogramma. Het voordeel ten opzichte van schriftelijke informatie? De raad krijgt meer kennis van het onderwerp en kan direct aanvullende of verduidelijkende vragen stellen.

Themabijeenkomsten

Doel | een (urgent) thema onder de aandacht brengen, betrokkenheid stimuleren

Soms verdient een thema extra aandacht of vraagt het om specifieke acties vanuit de raad. In dit geval maken gemeenten vaak gebruik van themabijeenkomsten.

Bij deze themabijeenkomsten nemen veiligheidspartners, zoals de politie, vaak het woord.

In veel gemeenten zijn thema-bijeenkomsten over ondermijning gehouden (12/17). De bijeen-komsten verschillen in vorm: van traditionele presentatie tot een bezoek aan een gesimuleerd drugslab.

Dag meelopen

Doel | beeld van uitvoering, betrokkenheid stimuleren

In een aantal gemeenten hebben raadsleden de mogelijkheid gekregen om een dag met een boa mee te lopen. (6/17). Het blijkt een mooie manier om de raad een beeld te geven van de uitvoering en om het urgentieniveau bij de raad over eventuele knelpunten te verhogen.

Besloten kring

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang, betrokkenheid stimuleren

Vanwege het gevoelige karakter van informatie over OOV kan informatie soms niet openbaar gemaakt worden. Hierdoor is informatiedeling met de raad soms lastig. Een aantal gemeenten (9/17) lost dit op door de vertrouwelijke informatie in besloten kring te delen. Dit gebeurt veelal tussen de portefeuillehouder en een groep raadsleden (bijvoorbeeld het presidium, de fractievoorzitters of het seniorenconvent). Zo blijft de gevoelige informatie uit de openbaarheid.

Gemeenten die dit instrument gebruiken zijn hierover positief. Wel is het zaak om als raad zorg te dragen dat de hele raad in elk geval op hoofdlijnen op de hoogte is van wat er speelt in het OOV-domein.

Actief op zoek

Doel | missende informatie(voorziening) vergaren

De raad kan actief op zoek naar informatie via schriftelijke vragen of door het college te wijzen op de informatieplicht wanneer de informatie onvoldoende is (17/17).

De mate waarin dit instrument wordt ingezet, verschilt sterk per gemeente. Ook de informatie die de raad zoekt, verschilt. Sommige gemeenteraden vragen vooral naar onderwerpen waar veel publieke aandacht voor is, zoals ondermijning en lachgas. In andere gemeenten heeft de raad veel aandacht voor oov en worden vragen gesteld die betrekking hebben op alledaagse ergernissen in de gemeente.

Goeman Borgesiuslaan 77
3515 ET Utrecht | 030 233 4131
info@necker.nl | www.necker.nl

Necker van Naem