



TOEZICHT EN HANDHAVING OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

ONDERZOEK REKENKAMERCOMMISSIE
APELDOORN

Maart 2021

Dit onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Apeldoorn uitgevoerd door E.I.A. (Emilie) Stumphius Msc, L.M. (Robert) Klaassen Msc en Mr. J. (Jaap) van den Heuvel van onderzoeksbureau Necker van Naem.

Binnen de rekenkamercommissie is het onderzoek begeleid door de leden Milica Marinkov en Jeroen Slikker, onder het voorzitterschap van Karin Meijer en ambtelijke ondersteuning van Joyce Zweers.

Rekenkamercommissie gemeente Apeldoorn

Samenstelling maart 2021

Voorzitter:

Karin Meijer

Vice-voorzitter/lid:

Jan Kloosterman

Overige leden:

José Bonenberg – Slagter

Erik Jan Aalbers

Max van Oort

Ben Hendrikse

Chris Schouten

Arjan Groters

Edwin Hofman

Jeroen Slikker

Secretaris:

Joyce Zweers

Ondersteuning:

Hiltje Talsma

Postadres: Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn

Telefoon: (055) 580 1289

E-mail: h.talsma@apeldoorn.nl

Website: www.apeldoorn.nl Twitter: ApeldoornRkc

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Bestuurlijke Nota.....	5
Onderzoeksverantwoording	6
Centrale boodschap.....	10
Reactie college van B&W.....	15
Nawoord rekenkamercommissie	18
Nota van bevindingen	19
Beleid en uitvoeringsprogramma's	20
1.1 Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV.....	20
1.2 Veiligheidsbeleid.....	22
1.3 Handhavingskaders.....	26
Organisatie en uitvoeringspraktijk	30
2.1 Organisatie van toezicht en handhaving op OOV	30
2.2 Samenwerking op het gebied van THOOV	33
2.3 Instrumentarium.....	36
Sturing door de raad	39
3.1 Informatie vanuit het college en de organisatie	39
3.2 Initiatieven vanuit de raad	40
3.3 Raadsgesprek	41
Bijlage bronnen.....	43
Bijlage afkortingen	44
Bijlage overkoepelende notitie	45

Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'Toezicht en Handhaving Openbare Orde en Veiligheid' waarin we op het beleid en de uitvoering van toezicht en handhaving binnen de gemeente Apeldoorn in gaan. Het onderzoek is namens ons uitgevoerd door het bureau Necker van Naem en is bij een kleine twintigtal gemeenten tegelijkertijd uitgevoerd. De overkoepelende resultaten die hieruit zijn voortgekomen zijn in de bijlage opgenomen.

Het onderzoek toezicht en handhaving is uitgevoerd gedurende de coronacrisis. Wij danken allen voor de medewerking die aan ons onderzoek is verleend in deze drukke en bijzondere tijd.

We doen in het rapport een aantal aanbevelingen voor zowel de gemeenteraad als het college van de gemeente Apeldoorn. De rekenkamercommissie heeft deze voorgelegd aan het college en dankt het college voor de uitvoerige en positieve reactie.

De rekenkamercommissie ziet uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad.

Karin Meijer
Voorzitter rekenkamercommissie Apeldoorn

Bestuurlijke Nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Apeldoorn 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 Apeldoorn. 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 Apeldoorn heeft zich hier voor aangemeld, evenals de gemeenten Assen, Baarn, Best, Bernheze, Bronckhorst, De Fryske Marren, Den Helder, Doetinchem, Edam-Volendam, Emmen, Molenlanden, Rijssen-Holtten, 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:

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?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een studie van de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie van de gemeente Apeldoorn. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Apeldoorn en de manager van de eenheid veiligheid en recht; een groepsgesprek met een juridisch adviseur, de programmamanager veiligheid, en de teammanager THOR; en een duogesprek met een buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en een wijkagent. Daarnaast heeft er een groepsgesprek met een aantal raadsleden plaatsgevonden. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode maart – oktober 2020.

Wederhoorprocedure

Op 7 december 2020 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Vervolgens heeft het bestuur vanaf 21 januari 2021 de kans gehad om een reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen. Op 5 maart 2021 is het definitieve rapport aangeboden aan de gemeenteraad.

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, een afkortingenlijst en een overkoepelende notitie voor de achttien gemeenten waar dit onderzoek heeft plaatsgevonden.

Centrale boodschap

Opmerking vooraf

Op het gebied van toezicht en handhaving op OOV gaat er al veel goed in Apeldoorn. De beleidskaders zijn actueel, er is een duidelijk verband tussen beleid en uitvoeringsprogramma's en men is op grote lijnen tevreden over de uitvoeringspraktijk. Apeldoorn wordt gezien als een relatief veilige grote gemeente. De gemeentelijke inzet is er dan ook op gericht om dat zoveel mogelijk te behouden. Daarin hebben allerlei partijen een rol: gemeente, politie, OM, zorgpartners én inwoners. Zij worden dan ook -op verschillende manieren- betrokken.

De onderstaande conclusies zijn gecentreerd rond drie onderwerpen: beleid en uitvoeringsprogramma's; organisatie en uitvoeringspraktijk en de rol van de raad. De rekenkamercommissie draagt op basis van de getrokken conclusies zowel aanbevelingen voor het college als de raad aan.

In het kader van dit onderzoek is aan de ambtelijke organisatie cijfermatige informatie gevraagd over de inzet van het instrumentarium. Het bleek lastig om dat gedeelte van de gevraagde informatie te verzamelen: er was veel tijd voor nodig en de informatie is beknopt. De gegevens bieden onvoldoende inzicht in de inzet van instrumenten om ook daar een conclusie over op te nemen.

Conclusies

Conclusies beleid en uitvoeringsprogramma's

1. Het veiligheidskader is compleet en kent een duidelijke monitoringsstructuur; structuur handhaving in ontwikkeling

De gemeente Apeldoorn kent een duidelijke beleidsstructuur op het gebied van veiligheid. Centraal staat het Integraal Veiligheidsplan Apeldoorn (IVA). In dit plan, dat steeds voor een periode van vier jaar geldt, zijn doelstellingen en bijbehorende acties uitgewerkt op het gebied van twee strategische onderwerpen en vijf veiligheidsthema's.

Omtrent het IVA is een duidelijke monitoringsstructuur opgezet. De gemeentelijke inzet op de twee strategische thema's en de vijf veiligheidsthema's is uitgewerkt in uitvoeringsplannen die steeds voor twee jaar gelden. Deze uitvoeringsplannen bevatten een concreet overzicht van actiepunten, verantwoordelijkheden en deadlines, en worden ter informatie toegezonden aan de raad. Hiermee is de lijn van beleidskaders tot aan verantwoording compleet.

De structuren rondom toezicht en handhaving zien er anders uit. De huidige benadering van toezicht en handhaving in Apeldoorn is ontstaan in 2000. Destijds is door de gemeente een integraal handhavingsplan opgesteld, en is een overlegplatform Preventie, Toezicht en Handhaving (PTH) opgericht. Aan dit overlegplatform nemen verschillende eenheden en teams uit de Apeldoornse gemeentelijke organisatie deel, evenals externe partners. Sinds 2000 is er geen nieuw integraal handhavingsplan opgesteld. Op het moment van schrijven wordt er bij de gemeente Apeldoorn gewerkt aan een actuele integrale handhavingsvisie, waarin duidelijker kaders moeten worden geboden voor toezicht en handhaving in Apeldoorn.

Er zijn wel andere documenten die richting geven aan toezicht en handhaving op OOV. Vanuit het overlegplatform voor Preventie, Toezicht en Handhaving worden jaarlijks werkplannen opgesteld, waarin actiepunten zijn opgenomen over multidisciplinaire

onderwerpen. Naast de werkplannen stelt iedere partner een eigen werkplan op met doelstellingen en actiepunten. Bij de gemeente Apeldoorn zijn deze opgenomen in het werkplan van het team Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR).

2. Verbinding domeinen veiligheid en toezicht en handhaving kan beter

Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid is in Apeldoorn ondergebracht bij de eenheid veiligheid en recht. Deze eenheid is opgesplitst in twee teams: het team Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR) en het team Rechtsbescherming, Advies en Veiligheid (RAV). In de praktijk bestaat er een intensieve samenwerking tussen beide teams. Uit de interviews komt naar voren dat de onderlinge samenwerking en afstemming naar tevredenheid verloopt. Wel zijn er in de praktijk knelpunten als het gaat om de registratie van meldingen. De afwezigheid van een breed registratiesysteem leidt er bijvoorbeeld toe dat de onderlinge afstemming over meldingen tussen de beide teams arbeidsintensief is. Ook in de documenten kan de verbinding tussen de twee domeinen verbeterd worden. Wat aan de gezamenlijke werkplannen opvalt is dat een aantal doelstellingen aansluiten op het integraal veiligheidsplan, maar dat de doelstellingen niet zijn geclusterd rondom de strategische doelstellingen en de veiligheidsthema's uit dat plan. In de eigen plannen is de koppeling met het integraal veiligheidsplan duidelijker dan in de algemene werkplannen voor preventie, toezicht en handhaving. In mindere mate dan in het IVA komt naar voren volgens welke indicatoren monitoring van de uitvoering plaats moet vinden.

Conclusies organisatie en uitvoeringspraktijk

3. Ondanks te maken keuzes wordt capaciteit als voldoende gezien voor het behalen van doelstellingen

Er wordt wisselend gedacht over de beschikbare capaciteit. Aan de ene kant wordt door betrokkenen aangegeven dat de capaciteit op dit moment voldoende is om te kunnen voldoen aan de doelstellingen zoals die in het IVA en in de PTH-jaarplannen zijn geformuleerd. Aan de andere kant wordt volgens betrokkenen relatief veel capaciteit gebruikt voor de aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit, waardoor er minder ruimte is voor inzet op andere terreinen, zoals bijvoorbeeld digitale criminaliteit. Tegelijkertijd betekent de keuze voor handhaving op het ene onderwerp altijd dat aan een ander onderwerp minder aandacht kan worden besteed, en dat besef bestaat zeker bij betrokkenen. Het is niet mogelijk om altijd via de gestelde prioriteiten te werken: zowel wijkagenten als boa's komen ook veel tegen tijdens het werk. Daarnaast is een kenmerk van ondermijning dat de omvang niet precies is vast te stellen. Dat maakt het ook lastig om een uitspraak te doen over de passendheid van de beschikbare capaciteit. De aanpak in Apeldoorn is in de loop der tijd steeds meer gericht op preventief handelen, wat ook een andere inzet van capaciteit vergt. Aangegeven wordt dat op dit moment voor een deel wordt gewerkt op basis van meldingen van inwoners en externe organisaties, en voor een deel op basis van eigen onderzoek en terugkerende controles door het team THOR. De gesprekspartners geven in overeenstemming met de concept-handhavingsvisie ook aan dat men meer wil gaan inzetten op informatie- en datagestuurde werken, zodat de gemeente in de aanpak minder afhankelijk is van meldingen.

4. Samenwerking tussen gemeente en politie gaat goed, maar er zijn ook knelpunten

De samenwerking tussen toezichthouders, handhavers en de politie gaat over het algemeen goed, zowel op operationeel niveau als op straat. Er zijn verschillende overlegstructuren. Wel is in de ene wijk het contact tussen boa's en wijkagenten beter en intensiever dan in de

andere. Dat is ook persoonsafhankelijk, zo wordt door gesprekspartners aangegeven. Door de coronacrisis is de samenwerking tussen de politie en boa's sterk geïntensiveerd en verbeterd. Dit heeft onder meer te maken met de noodzaak van snelle en duidelijke onderlinge afstemming. Hoewel veel in de samenwerking tussen politie en gemeente goed gaat, overlappen de prioriteiten niet altijd. De politie kent natuurlijk eigen (regionale en landelijke) prioriteiten. Ook leggen de gemeente en politie soms verschillende accenten bij dezelfde prioriteit. Daarnaast heeft er in de afgelopen jaren een landelijke verschuiving van bevoegdheden van de politie naar de gemeente plaatsgevonden. Ook in Apeldoorn leidt dit ertoe dat niet altijd duidelijk is wie waarvoor precies verantwoordelijk is. Hoewel hier concrete afspraken over zijn gemaakt, wil dit in de praktijk nog wel eens leiden tot knelpunten, zoals bij de onderlinge taakverdeling van het toezicht op parkeren. Daarnaast is de onderlinge informatiedeling over het oppakken van meldingen door gemeente en politie een aandachtspunt.

Conclusies sturing door de raad

5. De raad wordt structureel geïnformeerd via veiligheidsbrieven en informatiesessies

Zoals eerder benoemd bestaat er een vaste informatievoorziening aan de gemeenteraad op basis van het IVA. Een of twee keer per jaar wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van het IVA middels de veiligheidsbrieven. De veiligheidsbrieven bevatten een uitgebreide, deels cijfermatige rapportage over het aantal overtredingen en misdrijven en de inzet van capaciteit. Naast de veiligheidsbrieven wordt de raad twee jaar na vaststelling van het IVA naar aanleiding van de midtermreview van de expertgroepen in de gelegenheid gesteld om tussentijds prioriteiten te monitoren en waar nodig bij te sturen. Net als bij het vorige IVA krijgt de raad ook de eindevaluatie van het IVA te zijner tijd toegezonden.

Uit de interviews en het raads gesprek komt naar voren dat de raad naast de vaste monitoringsstructuur rond het IVA ook tussentijds wordt geïnformeerd over toezicht en handhaving op OOV, onder meer via informatiebrieven van het college. Daarnaast informeert de burgemeester het presidium wanneer dat gepast is over specifieke handhavingcases, bijvoorbeeld over het thema ondermijning. De raad wordt verder tussentijds ingelicht over OOV door middel van informatiesessies, presentaties en werkbezoeken.

Vanuit een meerderheid van de raadsleden kwam tijdens het raads gesprek een behoefte aan meer cijfermatige informatie naar voren. Mondeling wordt ook veelal informatie met de raad gedeeld over trends, maar het is volgens raadsleden ook noodzakelijk dat duiding van die trends ook wordt onderbouwd door kwantitatieve data. En waar cijfermatige informatie al wordt gedeeld, zoals bijvoorbeeld in de veiligheidsbrieven, hebben raadsleden behoefte aan meer duiding. Het is voor raadsleden namelijk niet altijd evident vanuit de stukken hoe informatie moet worden geduid in relatie tot bijvoorbeeld de IVA-prioriteiten. Uit de eindevaluatie van de vorige IVA-cyclus (periode 2015-2018) kwam ook al naar voren dat de veiligheidsbrieven overzichtelijker konden worden opgezet en dat de indicatoren in het IVA enerzijds en de veiligheidsbrieven anderzijds meer gelijk moesten worden getrokken.

6. De raad geeft invulling aan kaderstellende en controlerende rol; veel aandacht voor actualiteit

Zoals al bij de toelichting op het IVA aan de orde kwam heeft de raad een grote kaderstellende rol bij toezicht en handhaving OOV in Apeldoorn. Hoewel het college een voorstel doet voor prioriteitstelling op basis van de veiligheidsanalyse en de input van de ketenpartners, is het de raad die de uiteindelijke prioriteitstelling bepaalt. Zo is in het huidige

IVA het onderwerp discriminatie als rode draad binnen alle veiligheidsthema's toegevoegd op verzoek van de raad.

Uit de gesprekken en uit bestudering van het raadsinformatiesysteem voor de periode 2018-2020 komt naar voren dat de gemeenteraad van Apeldoorn inderdaad gebruik maakt van het instrumentarium om informatie in te winnen over THOOV en hierin bij te sturen. De raad stelt voornamelijk schriftelijke vragen op basis van de actualiteit. Daarnaast maakt de raad ook bij bespreking van OOV-thema's in de raad gebruik van moties en amendementen. Wat hierbij opvalt is dat de raad alleen gebruik maakt van deze instrumenten wanneer het college het onderwerp toezicht en handhaving op OOV agendeert, en dat er geen moties 'vreemd aan de orde van de dag' (moties die gaan over onderwerpen die niet op de raadsagenda staan) zijn ingediend.

Aanbevelingen

Aan het college

1. Draag zorg voor een geactualiseerd handavingskader en maak een duidelijker koppeling tussen de verschillende indicatoren en doelstellingen

Maak gebruik van het momentum van het opstellen van een nieuwe integrale handavingsvisie en de doorontwikkeling van de organisatie in brede zin om de indicatoren en doelstellingen vanuit het veiligheidsplan expliciet in de PTH-cyclus onder te brengen. Op het gebied van zowel veiligheid als handhaving zijn er in Apeldoorn kaders opgesteld, soms in samenwerking met ketenpartners, die handvatten bieden voor de praktijk. Tegelijkertijd komt op meerdere punten naar voren dat de beleidsdocumenten verschillende indicatoren en doelstellingen bevatten op het gebied van OOV. Dit komt voornamelijk naar voren in de koppeling tussen het veiligheidsplan en de kaders voor toezicht en handhaving. Het ontbreken van de verbinding tussen de indicatoren en doelstellingen op de twee domeinen bemoeilijkt op dit moment het sturen.

2. Optimaliseer de samenwerking tussen politie en gemeente

In dit onderzoek zijn knelpunten naar voren gekomen in de brede samenwerking tussen politie en gemeente als het gaat om specifieke bevoegdheden, en in de samenwerking tussen boa's en wijkagenten als het gaat om informatiedeling. Door de coronacrisis is deze samenwerking op veel vlakken al verbeterd door nieuwe en duidelijker afspraken en werkwijzen. Zorg er als gemeente voor dat deze positieve trend zich ook gedurende de rest van de coronacrisis en daarna voortzet. Organiseer bijvoorbeeld ook een gezamenlijk briefing van boa's en politie.

Aan de raad

3. Benader toezicht en handhaving op OOV vanuit een proactieve houding

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 op dit moment voornamelijk casusgericht benadert. Die casusgerichte benadering maakt dat de raad in specifieke gevallen effectief kan bijsturen. Tegelijkertijd is het ook van belang om als raad de blik gericht te houden op de langere termijn: waar willen wij als gemeente naartoe ontwikkelen op het gebied van veiligheid, en welke concrete maatregelen passen daarbij? De raad zou bijvoorbeeld de afspraak met het college kunnen maken om

een jaarlijkse sessie te organiseren over deze vraagstukken, los van de casuïstiek.

4. Vraag het college om meer duiding bij de cijfermatige informatie

Bepaal als raad wat de gezamenlijke behoefte is ten aanzien van (cijfermatige) informatie en duiding daarvan en vraag vervolgens het college om hier de informatievoorziening op aan te passen. Er bestaat een duidelijke behoefte bij de raad aan meer duiding van de aangeleverde (cijfermatige) informatie in de veiligheidsbrieven. Eerder benoemden wij al dat het voornemen om de veiligheidsbrieven te verduidelijken en overzichtelijker te maken, alsmede het gelijktrekken van de indicatoren van het IVA en de indicatoren in de veiligheidsbrieven, al bij de eindevaluatie van het IVA 2015-2018 in beeld kwam. Op basis van de achterliggende data van de Veiligheidsmonitor van de VNG is wellicht ook in kaart te brengen aan welke knoppen Apeldoorn kan draaien om beter te scoren op de veiligheidsmonitor.

Reactie college van B&W

Gemeente Apeldoorn

Rekenkamercommissie Apeldoorn

Postadres
Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn
Bezoekadres
Marktplein 1
www.apeldoorn.nl
KvK 08223882

T 14 055
Doorkiesnummer
(055) 580 1321
E-mailadres
r.westerhof@apeldoorn.nl

Datum: 9 februari 2021
Ons kenmerk: 2021-025701
Uw brief d.d.: 21 januari 2021
Betreft: reactie op onderzoek Toezicht en handhaving openbare orde en veiligheid

Geachte leden van de commissie,

Vorig jaar heeft u onderzoek laten doen in het kader van een zgn. Doe mee-onderzoek. Deze keer is het onderwerp van het onderzoek, waaraan meerdere gemeentes hebben meegedaan, toezicht en handhaving van openbare orde en veiligheid, met specifieke aandacht voor de rol van de raad ten aanzien van de ontwikkelingen in dit domein. Het is tevens een onderzoek naar welk beleid op het gebied van OOV is vastgesteld en of dit doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd.

Voordat we reageren op de conclusies en aanbevelingen willen we allereerst het belang van dit soort onderzoeken benadrukken. Vooral omdat het tegelijkertijd bij meerdere gemeentes wordt uitgevoerd is er een benchmark mogelijk, waarbij de deelnemers aan het onderzoek ook kunnen leren van elkaar. In dat verband is het wellicht een idee om naast een overkoepelend rapport met bevindingen ook een webinar te houden om met elkaar in gesprek te komen.

De centrale boodschap stemt ons tevreden. Het is mooi als onafhankelijke derden zien dat onze inspanningen tot resultaat leiden. “Er gaat op het gebied van toezicht en handhaving op OOV al veel goed in Apeldoorn. De beleidskaders zijn actueel, er is een duidelijk verband tussen beleid en uitvoeringsprogramma’s en men is op grote lijnen tevreden over de uitvoeringspraktijk”. En toch betekent dat niet dat we nu genoegzaam achterover leunen. Dat het morgen altijd beter kan blijkt ook wel uit de conclusies. Hieronder gaan we er vervolgens op in.

1.Het veiligheidskader is compleet en kent een duidelijke monitoringsstructuur; structuur handhaving in ontwikkeling.

Het beleid en de uitvoeringskaders van het IVA (Integraal Veiligheidsplan Apeldoorn) is een resultaat van continue doorontwikkeling. Er zijn steeds de nieuwste inzichten in verwerkt en directie, college en gemeenteraad zijn nauw betrokken bij de werkwijze. Ook de monitoring is mogelijk door zo helder mogelijk geformuleerde doelen. Overigens zien wij daar nog verdere doorontwikkelingsmogelijkheden, die uiteindelijk zouden kunnen resulteren in een veiligheidsdashboard dat realtime de veiligheidssituatie kan weergeven en die trends kan laten zien.

De structuren rond toezicht en handhaving zijn voornamelijk een organisatorische keuze uit het verleden geweest. Per 1 januari 2021 is een gemeentelijke reorganisatie doorgevoerd. De toezichthoudende taken in het thema Ruimte, resp. in het thema Maatschappelijke ontwikkeling zijn dicht op de inhoud en de beleidsdoelen georganiseerd. Multidisciplinaire onderwerpen worden gezamenlijk opgepakt. Meestal zal het dan gaan om toezicht en handhaving in het kader van de aanpak van ondermijnende activiteiten. De regie op die aanpak is ondergebracht bij de afdeling Concernzaken.

In de context van de recent doorgevoerde organisatieverandering is er ook een nieuwe integrale handhavingsvisie in concept gereed. Wij verwachten die in het eerste kwartaal van 2021 vast te kunnen stellen. Verder wordt er een jaarwerkplan PTH opgesteld en is er in het laatste kwartaal van 2021 een strategische discussie met de raad in voorbereiding over handhaving in relatie tot de Omgevingswet. Daarmee hebben we actuele en duidelijke kaders voor toezicht en handhaving in Apeldoorn.

2. Verbinding domeinen veiligheid en toezicht en handhaving kan beter.

In de praktijk zien wij ook een goede samenwerking tussen de genoemde, oude teams. Wij verwachten dat men elkaar na de reorganisatie ook blijft vinden, omdat er voldoende inhoudelijke contacten zijn. Het signaleerde praktische knelpunt over de registratie van meldingen herkennen we. Er zijn diverse registratiesystemen in gebruik. In het kader van de nieuw te ontwikkelen concern-informatievisie -als opvolger van de huidige I-visie- is dit een punt dat we nadrukkelijk meenemen. In dat kader willen we uitgangspunten formuleren en de koers uitzetten. Relevant zijn bijv. het beter benutten van onze kernregistraties, het ontsluiten van specifieke data en de visualisatie van data. Bij de uitwerking zullen we prioriteiten moeten stellen. Die gaan we afwegen in ons i-portfolio. Op die manier kunnen we op termijn uit onze data steeds betere sturingsinformatie genereren en de koppeling leggen met de in de uitvoeringsplannen opgenomen doelstellingen en de bijbehorende indicatoren. Dat geldt ook voor het veiligheidsbeleid inclusief toezicht en handhaving.

3. Ondanks te maken keuzes wordt capaciteit als voldoende gezien voor het behalen van doelstellingen.

Wij onderkennen dat het aanpakken van bepaalde maatschappelijke vraagstukken altijd personele inzet vergt. Het aantal wensen is altijd groter dan de beschikbare capaciteit en financiële middelen en vragen dus altijd om keuzes te maken en te prioriteren. Om dat goed te kunnen doen willen we in lijn met het Beheerplan Interne beheersing en beleidscyclus meer en meer insteken op informatie- en datagestuurde werken. Preventiever en minder op basis van meldingen.

4. Samenwerking tussen gemeente en politie gaat goed, maar er zijn ook knelpunten

Wij ervaren ook een goede afstemming tussen gemeente en politie, zowel bestuurlijk, beleidsmatig als op het gebied van toezicht en handhaving. Door de corona-crisis is de afstemming en samenwerking verder verbeterd. De structurele operationeel overleg ontstaan vanuit de corona-crisis wordt door verankering gecontinueerd. Het verantwoordelijk management bij de Politieteam Apeldoorn en bij THOR (nu afdeling PTH) maken hier afspraken over. Het contact tussen stadsdeelboa's en wijkagenten kan verder worden verdiept, o.a. doordat het politieteam Apeldoorn vanuit het project Vernieuwend werken politie meer aansluiting zoekt bij de indeling in CMO's van de gemeente. Ook wij zijn bezig met een doorontwikkeling van gebiedsgericht werken met bijv. vitaliteitsagenda's. Beide organisaties kennen eigen prioriteiten. De afstemming wordt gevonden in regelmatig overleg en het zoeken naar verbinding op gezamenlijke doelen, zowel ambtelijk als bestuurlijk via de driehoek. De knelpunten die beleefd worden in de afspraken over parkeercontrole kunnen we in het kader van de modernisering van dit toezicht door scanauto's nog eens tegen het licht houden. Informatie deling is terecht als een aandachtspunt genoemd. Meest recent zijn goede afspraken gemaakt over de meldingen die bij meld Misdaad Anoniem binnen komen. Voordat we bestuursrechtelijk een dergelijke melding oppakken stemmen we af in de lokale ondermijningskamer.

5. De raad wordt structureel geïnformeerd via veiligheidsbrieven en informatiesessies.

Wij hechten erg aan actieve informatieverstrekking aan de gemeenteraad. Dat doen we gestructureerd door twee keer per jaar een uitgebreide veiligheidsbrief te maken en tussentijds over bepaalde thema's te spreken tijdens de PMA. In de nieuwe IVA-cyclus van 2019-2023 is een begin gemaakt om de informatie rond de indicatoren overzichtelijker te presenteren. De politiekegegevens verwerken we daartoe in een dashboard. Daar waar er een professionele verklaring te geven is duiden we de cijfers. Vaker is een dieper onderzoek van de achter de politiecijfers liggende registraties nodig. Dat is vrij bewerkelijk. Bij voorkeur bespreken we met de gemeenteraad op welke onderdelen een nader onderzoek nodig is om dan op een ander moment dan tegelijkertijd met de veiligheidsbrief die onderzoeksresultaten in een aparte PMA daar aandacht aan te besteden. Overigens wordt er momenteel gewerkt aan de zgn. midtermreview van het IVA en kan binnenkort besproken worden op welke punten een wijziging gewenst is.

6. De raad geeft invulling aan kaderstellende en controlerende rol; veel aandacht voor actualiteit

De gemeenteraad prioriteert en volgt de voortgang. Wij faciliteren het proces om tot een goede

prioritering van thema's te komen en verstrekken de raad actief van informatie. Dat willen we graag zo houden.

Aanbevelingen

Vanuit de conclusies worden 4 aanbevelingen gedaan, waarvan twee direct gericht zijn aan het college en twee gericht zijn aan de gemeenteraad, Die laatste twee hebben wel effect op onze manier van werken. We voelen ons daarom vrij hierop ook te reageren.

1. Draag zorg voor een geactualiseerd handhavingskader en maak duidelijker een koppeling tussen de verschillende indicatoren en doelstellingen.

Hierboven in de reactie op conclusie 1 hebben we reeds gereageerd op de actualisering van de handhavingsvisie. De aanbeveling om indicatoren aan doelstellingen te koppelen onderschrijven we. Wij brengen die activiteit onder in het reeds lopende verbetertraject in het kader van de verbetering van de sturingsinformatie in onze meerjarenbegrotingscyclus en de afstemming van kaderstellende nota's op de MPB-programma's en onze strategische doelen. Het Auditcomité van de gemeenteraad is daar nauw bij betrokken.

2. Optimaliseer de samenwerking tussen politie en gemeente.

Wij zijn zeker voornemens om de positieve trend in samenwerking, afstemming, vindbaarheid en informatiedeling tussen politie en boa's vast te houden. Over een gezamenlijke briefing is door ons en de politie eerder gesproken. Gezamenlijke briefings worden er al gehouden bij de voorbereiding van toezicht en handhaving van grote evenementen, demonstraties en integrale controleacties. Boa's mogen op grond van de Wet bescherming politiegegevens ook politie-informatie ontvangen. Evenwel alleen indien en voorzover dat voor hun taakuitoefening nodig is. Om die reden blijven we -gemeente en politie als ketenpartners- voorlopig vast houden aan de afgesproken werkwijze.

3. Benader toezicht en handhaving op OOV vanuit een proactieve houding.


Aan de suggestie die in deze aanbeveling aan de gemeenteraad wordt gedaan om een jaarlijkse sessie over veiligheidsvraagstukken te organiseren los van de casuïstiek, werken we als college graag mee. Overigens is voor ons het bespreken van casuïstiek ook belangrijk om op die manier meer zicht te krijgen op fenomenen en achterliggende beleidsvraagstukken.

4. Vraag het college om meer duiding bij de cijfermatige informatie.

In onze reactie op aanbeveling 1 hebben we aangegeven dat het voor ons een continue zoektocht is naar de juiste indicatoren. Welke indicatoren zeggen iets over de mate van doelbereiking en de efficiëntie en effectiviteit van beleidsinstrumenten? Wij verwachten dat we bij de midtermreview van het lopende IVA 2019-2023 hierover ongetwijfeld met de raad in gesprek zullen voeren. In de aanbeveling wordt verwezen naar de landelijke Veiligheidsmonitor. In ons eigen collegewerkprogramma hebben we een link gelegd naar de Atlas voor gemeenten. In 2018 stond Apeldoorn op plaats 5 van veilige grote gemeenten. Aan het einde van 2022 willen we in de top 3 staan.


In ons bestuursakkoord stellen we vast dat Apeldoorn een relatief veilige grote gemeente is. "We blijven ons inzetten om criminaliteit te voorkomen, verstoren en verminderen en te werken aan het verhogen van het veiligheidsgevoel. Voor de komende vier jaar stellen we ons tot doel om de objectieve veiligheid (aantal incidenten en misdrijven) verder te laten afnemen en subjectieve veiligheid (veiligheidsgevoelens) verder te verhogen. We voelen ons gesterkt door de uitkomsten van het Doe mee onderzoek om met veel energie aan deze doelen voort te bouwen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,
de secretaris,

 Digitaal ondertekend door T.J.H.M. Berben
op 09-02-2021

T.J.H.M. Berben

de burgemeester,

 Digitaal ondertekend door A.J.M. Heerts
op 09-02-2021

A.J.M. Heerts

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de uitvoerige en positieve reactie op haar rapport. Zij heeft niet de behoefte nog op onderdelen ervan in te gaan. De rekenkamercommissie ziet uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad.

Nota van bevindingen

1 Beleid en uitvoeringsprogramma's

In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen 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

Het onderwerp OOV is in ontwikkeling. In de afgelopen jaren heeft het Rijk veel bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de gemeenten neergelegd, onder andere op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) en artikel 13b van de Opiumwet (ook bekend als de Wet Damocles). Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.¹ Onderwerpen die raken aan sociale veiligheid, zoals overlast, verloedering en criminaliteit, krijgen steeds meer politieke en maatschappelijke belangstelling. Burgers en bedrijven hebben niet alleen behoefte aan een feitelijke bevordering van veiligheid, maar ook aan een gevoelde veiligheid en leefbaarheid van de gemeente. Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de politie zich enigszins 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 blijkt dat een deel van de politiemensen op verschillende manieren probeert taken binnen het veiligheidsdomein op afstand te houden of af te stoten.³

Cijfers over OOV in Apeldoorn

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 gebruik gemaakt van cijfers van de politie,

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. Dit is een bevoegdheid van de burgemeester.

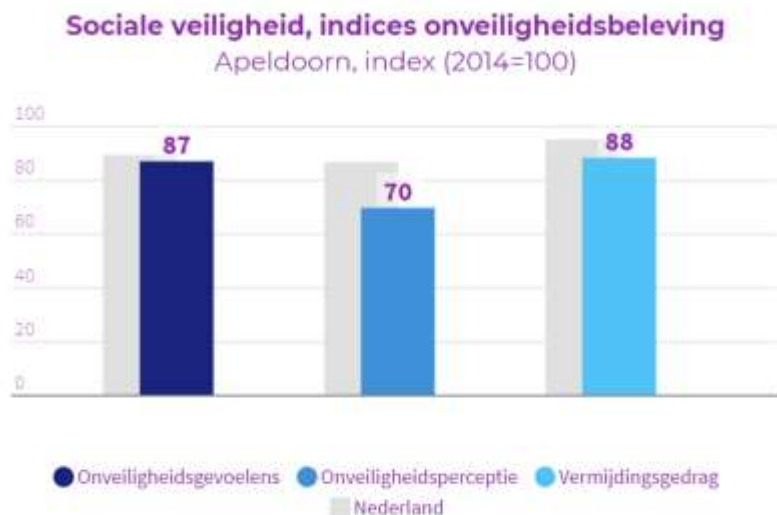
² Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004

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

bureau Halt, het CBS en de Veiligheidsmonitor. Op OOV-gebied scoort de gemeente Apeldoorn op de meeste punten vrij gemiddeld ten opzichte van andere gemeenten. Het aantal misdrijven is ongeveer een half procent hoger dan het landelijk gemiddelde. Op het gebied van diefstal en inbraken valt op dat er in Apeldoorn relatief veel meer winkeldiefstallen plaatsvinden dan gemiddeld (gemiddelde waarde is 1,53 procent, de Apeldoornse waarde is 2,28 procent. De gemeente scoort precies evenveel als het landelijk gemiddelde (1,0) op de dimensie 'veiligheid' van de zogeheten 'leefbaarometer'.

Wat opvalt is dat het aantal politieregistraties van jeugdoverlast in het tweede kwartaal van 2020 sterk toeneemt. Dit is in overeenstemming met de landelijke trend die zichtbaar is ten tijde van de coronacrisis. Evenals de landelijke trend is het aantal doorverwijzingen van jongeren naar bureau Halt in de periode 2018-2019 in Apeldoorn toegenomen, namelijk van 91 naar 122. Dat lijkt een grote stijging, maar over een langere periode bezien blijkt 2018 juist het afwijkende jaar: in 2015 was er sprake van 129 verwijzingen, in 2016 van 110 verwijzingen en in 2017 waren er 113 verwijzingen.

De Veiligheidsmonitor van het CBS heeft onlangs nieuwe cijfermatige informatie gepubliceerd over de veiligheidsbeleving van burgers. Het gaat hier om indices: het CBS brengt dus de verandering ten opzichte van het jaar 2014 in beeld. Voor de onveiligheidsbeleving van burgers zijn drie indices gebruikt⁴: onveiligheidsgevoelens, onveiligheidsperceptie en vermijdingsgedrag. Deze drie zijn volgens het CBS niet samen te voegen tot één index over veiligheid in de gemeente. In de periode 2014-2019 is de mate van onveiligheidsgevoelens (hoeveel onveiligheid er volgens inwoners in hun buurt is) in Apeldoorn met dertien procent afgenomen. In dezelfde periode is de onveiligheidsperceptie (hoe inwoners de veiligheid in de eigen buurt ervaren) dertig procent afgenomen. Het vermijdingsgedrag is in dezelfde periode met twaalf procent afgenomen. Met andere woorden: inwoners van de gemeente Apeldoorn lijken minder vaak hun gedrag aan te passen op basis van hun veiligheidsperceptie. Op alle indices scoort Apeldoorn lager (met andere woorden positiever) dan het landelijk gemiddelde.



Figuur 1: Veiligheidsindices gemeente Apeldoorn, bron: www.waarstaatjegemeente.nl (CBS Veiligheidsmonitor)

⁴ De index voor onveiligheidsgevoelens bestaat uit de vragen of de respondent zich wel eens onveilig voelt, of de respondent zich wel eens onveilig voelt in de buurt, of de respondent zich 's avonds thuis vaak onveilig voelt en of de respondent zich 's avonds op straat vaak onveilig voelt. De index voor vermijdingsgedrag bestaat uit de vraag of iemand 's avonds vaak niet opendoet en de vraag of iemand vaak omloopt of omrijdt in verband met onveiligheid. De index voor onveiligheidsperceptie is gebaseerd op het percentage respondenten dat denkt dat er veel criminaliteit in de buurt is. De perceptie van onveiligheid heeft betrekking op de ervaren omvang van criminaliteit in de buurt. Het eerder genoemde onveiligheidsgevoel daarentegen geeft aan hoe onveilig iemand zich in de buurt voelt (Toelichting Veiligheidsindices WODC, p. 3)

Apeldoorn: een grote gemeente met bijbehorende problematiek

De gemeente Apeldoorn is zowel qua inwoneraantal als qua oppervlak een grote gemeente. Ook is Apeldoorn een centrumgemeente. Dat betekent onder meer dat er op het gebied van openbare orde en veiligheid veel in Apeldoorn gebeurt. Uit de gesprekken en bestudeerde documenten blijkt dat er sprake is van ondermijning en drugscriminaliteit, maar ook meer sociale problematiek als verstoring van de openbare orde door jongerengroepen, de opvang van dak- en thuislozen en (overlast van) personen met verward gedrag.

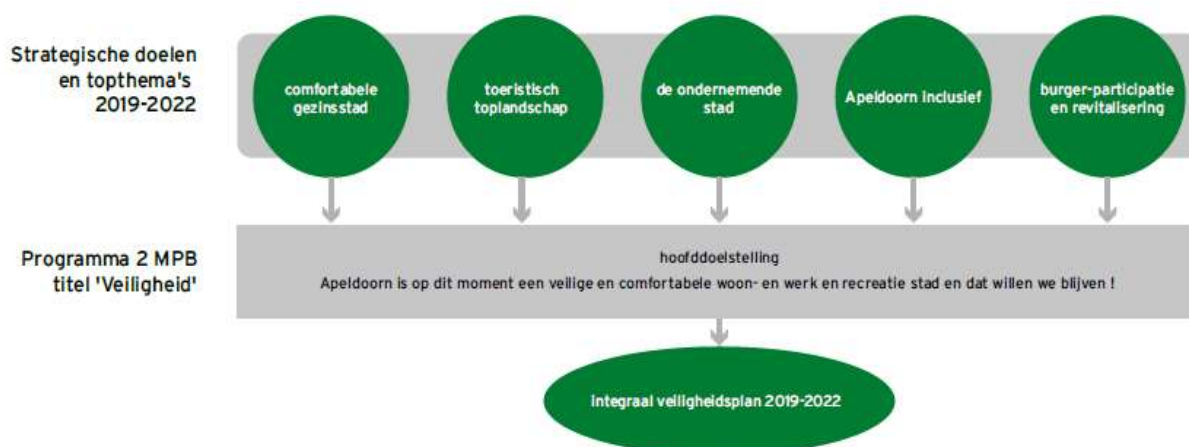
Er zijn ook verschillen tussen de kernen en wijken als het gaat om problematiek. Denk bijvoorbeeld aan de specifieke problematiek die een uitgaansgebied met zich meebrengt, of parkeerproblematiek net buiten zones voor betaald parkeren. Dat vraagt om een aanpak die deze verschillen erkent en herkent. In Apeldoorn wordt daarom onder meer gepoogd om meer wijkgericht op te treden. Een belangrijke stap die hierin is gezet is het aanstellen van de zes zogeheten stadsdeelboa's. Zij zijn een tussenpersoon tussen gemeente en lokale partners in de stadsdelen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het grote buitengebied van Apeldoorn bijzondere aandacht vraagt. Met name als het gaat om ondermijning en drugscriminaliteit wordt hier ook intensief met omliggende gemeenten en de politie samengewerkt. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat er in de praktijk meer zicht moet komen op wat er precies in het buitengebied gebeurt om effectiever te kunnen zijn.

1.2 Veiligheidsbeleid

Het Integraal Veiligheidsplan valt onder het programma Veiligheid in de meerjarenprogrammabegroting

Voor de periode 2019-2022 heeft de gemeente Apeldoorn in haar meerjarenprogrammabegroting een vijftal strategische doelen en tophema's geformuleerd. Vanuit deze strategische doelen is de doelstelling van het programma veiligheid opgesteld: "Apeldoorn is op dit moment een veilige en comfortabele woon- en werk en recreatiestad en dat willen we blijven!" Middels het Integraal Veiligheidsplan Apeldoorn 2019-2022 (IVA) wordt concreter invulling gegeven aan deze hoofddoelstelling. In het bestuursakkoord staat ook duidelijk aangegeven dat het vernieuwen van het IVA een belangrijke stap zou zijn deze periode. In het akkoord lezen we dat Apeldoorn een relatief veilige grote gemeente is, maar dat veiligheidsbeleid nooit klaar is. Het IVA wordt vernieuwd om te blijven zorgen voor een veilige gemeente voor de inwoners en bezoekers.



*Figuur 2: Relatie tussen strategische doelen, programma veiligheid en IVA.
Bron: meerjarenprogrammabegroting 2019-2022.*

Er is een jaarlijks terugkerend IVA-budget opgenomen (€98.000) dat valt binnen het programma veiligheid van de meerjarenprogrammabegroting. Dit budget wordt voornamelijk ingezet voor kleinere projecten en activiteiten. In de uitvoeringsplannen is concreet uitgewerkt hoe het budget precies wordt besteed. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het organiseren van de week van de veiligheid of het geven van voorlichting over nieuwe vormen van criminaliteit.

Het IVA biedt kaders voor beleid

Het IVA vormt het centrale beleidsdocument op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid in Apeldoorn. Het IVA scheidt kaders voor het veiligheids- en handhavingsbeleid. Het identificeert daarbij twee strategische onderwerpen: informatiepositie en intelligence, en verbinding van zorg en veiligheid. Daarnaast worden vijf veiligheidsthema's opgenoemd waar de gemeente prioriteit aan wil geven: sociale kwaliteit, jeugdcriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning, digitale criminaliteit en high impact crimes⁵. Elk veiligheidsthema is voorzien van concrete doelstellingen. Waar mogelijk zijn de doelen meetbaar gemaakt.

1. Sociale kwaliteit (overlast door personen):
 - "Het voorkomen en bestrijden van overlast in de woonomgeving, zodanig dat niet meer dan 10% van de bevolking sociale overlast ervaart en de incidenten sociale kwaliteit gelijk blijven of verminderen;"
2. Jeugdcriminaliteit en individuele probleemjongeren:
 - "Het verminderen van het strafbare/crimineel gedrag van de jeugd evenals het verminderen van het ervaren strafbaar gedrag/jeugdcriminaliteit van de jeugd in de buurt. Daarnaast zetten we preventief en repressief in op de Apeldoornse individuele probleemjongere in samenwerking met hun ouders/verzorgers, zodanig dat de problemen van die jongere verminderen;"
3. Georganiseerde criminaliteit/ondermijnende criminaliteit:
 - "Signaleren van, en integraal, voorkomen, verstoren en verminderen van georganiseerde/ondermijnende criminaliteit. We geven prioriteit aan de thema's:
 - 1. mensenhandel,
 - 2. zorgfraude en
 - 3. drugsproductie.
 - Hiervan zijn mensen namelijk direct het slachtoffer. We handelen minimaal 12 casussen per jaar af. Daarnaast doen we onderzoek naar afwijkingen op branches en maken we die zichtbaar en richten we ons op plekken waar weinig zicht is zoals, bedrijventerreinen en het buitengebied."
4. Digitale criminaliteit:
 - "We voorkomen een stijging van digitale criminaliteit. We krijgen zicht op het probleem en de aanpak ervan. We creëren bewustwording en we vergroten de meldingsbereidheid. Gezien de verwachting is dat horizontale fraude nog stijgt, willen we dat deze misdrijven gelijk blijven of dalen."
5. High impact crimes:
 - "Het voorkomen en verminderen van High Impact Crime-feiten in Apeldoorn, zodanig dat subjectieve en objectieve cijfers gelijk blijven of dalen."⁶

Per veiligheidsthema wordt een uiteenzetting gegeven over wat het thema inhoudt en wat eronder valt. Vervolgens wordt aangegeven op welke manier de gemeente zich inzet op het gebied van elk veiligheidsthema en op welke manier resultaten worden gemeten, bijvoorbeeld aan de hand van politiecijfers, maar ook door middel van eigen registratie van meldingen en casussen. De doelstellingen in het IVA zijn gebaseerd op een

⁵ Een verzamelnaam voor delicten als woninginbraak, overvallen, straatroof en geweldsmisdrijven.

⁶ Integraal Veiligheidsplan Apeldoorn 2019-2022, pp. 10-19.

veiligheidsanalyse van de gemeente, uitgevoerd in 2017. De veiligheidsanalyse geeft een overzicht van de stand van zaken (per 2017) op het gebied van veiligheid, uitgesplitst naar 22 veiligheidsthema's van de VNG. Deze informatie is grotendeels cijfermatig, en is voor een deel aangeleverd door de politie.⁷

De maatregelen die Apeldoorn wil nemen zijn in wisselende mate concreet. Zo wordt bij het thema sociale kwaliteit aangegeven dat de gemeente diens aanpak bespreekt met de Veiligheidskamer Apeldoorn en omgeving⁸ en werkt aan een verbetering van de situatie van personen die zorgdragen voor ernstige en structurele overlast. Hierbij wordt echter niet uitgewerkt op welke manier de gemeente deze situatie concreet wil verbeteren.⁹ Bij het thema georganiseerde/ondermijnende criminaliteit wordt aangegeven dat na vaststelling van het IVA een plan van aanpak ondermijning wordt opgesteld, dat verder wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma ondermijning 2019-2020.¹⁰

Naast de vijf veiligheidsthema's is op voordracht van de gemeenteraad het onderwerp 'bestrijding van discriminatie' ook opgenomen als 'rode draad' in het IVA. De gemeenteraad vroeg hier om bij bespreking van het IVA tijdens de zogeheten politieke markt (zie ook hoofdstuk 3).¹¹ In het IVA wordt aangegeven dat actiepunten ten aanzien van dit onderwerp voornamelijk in overleg met Artikel 1 Noord-Oost Gelderland, het regionale discriminatiemeldpunt, worden opgepakt.¹² Hoewel concrete actiepunten over dit onderwerp in het IVA zelf niet zijn opgenomen, komen deze wel terug in de verschillende uitvoeringsprogramma's. Zo is in het uitvoeringsprogramma over ondermijnende criminaliteit het in 2020 organiseren van bewustwordingsbijeenkomsten voor medewerkers van gemeente en politie over (onder meer) discriminatie als actiepunt opgenomen.¹³ Daarnaast is in de veiligheidsbrief van 2019 over actiepunten gerelateerd aan het meldpunt discriminatie gerapporteerd.

We gaan in paragraaf 1.4 verder in op de uitvoeringsprogramma's, die een concretere uitwerking van de genoemde maatregelen bevatten.

Inwoners, handhavers en politie betrokken bij het opstellen van het beleid

Voor vaststelling van het IVA door de raad hebben inwoners van de gemeente Apeldoorn de gelegenheid gehad om input te leveren op het concept-IVA, via de dorps- en wijkraden. Nadat de conceptthema's zijn voorgelegd aan de raad, is het IVA naar de dorps- en wijkraden gestuurd voor input en konden inwoners ook individueel op de plannen reageren. Pas na de zienswijzeronde is het IVA definitief in de raad vastgesteld, op 11 oktober 2018.¹⁴

Uit de interviews komt naar voren dat de toezichthouders en handhavers, evenals de politie, ook betrokken zijn geweest bij het opstellen van de prioriteitstelling in het IVA.

In een aantal van de deelnemende gemeenten worden diverse partners betrokken bij het opstellen van nieuw beleid. Veel gemeenten zien, net zoals de gemeente Apeldoorn, inwoners als belangrijke partners in het realiseren van hun ambities op het gebied van OOV. Meerdere deelnemende gemeenten hebben daarom voorafgaand aan het opstellen van hun veiligheidsbeleid de opinie van hun inwoners gepeild. Twee gemeenten vroegen bij hun

⁷ Ibid., p. 8.

⁸ Een samenwerkingsverband tussen Apeldoorn en omliggende gemeenten, justitie, politie en zorgorganisaties.

⁹ Integraal Veiligheidsplan Apeldoorn 2019-2022, p. 10.

¹⁰ Ibid., p. 14.

¹¹ Verslag Politieke Markt Apeldoorn 11 juli 2019, p. 5; Raadsbrief over het IVA, 15 oktober 2019

¹² Ibid., p. 8.

¹³ Uitvoeringsprogramma ondermijnende criminaliteit 2019-2022, p. 8.

¹⁴ Ibid.

inwoners via een vragenlijst uit wat zij de belangrijkste aandachtspunten vonden. Een andere gemeente betrok de inwoners via een inwonerspeiling bij het bepalen van de prioriteiten voor toezicht en handhaving. De constructie met de inzet van dorps- en wijkraden in Apeldoorn is uniek.

Monitoring vindt plaats via veiligheidsbrieven, midtermreview en eindevaluatie

In het IVA is een duidelijke monitoringsstructuur op het gebied van veiligheid uiteengezet. Zoals al benoemd wordt de gemeentelijke inzet op de twee strategische thema's en de vijf veiligheidsthema's uitgewerkt in uitvoeringsplannen die steeds voor twee jaar gelden. Deze uitvoeringsplannen worden door het college vastgesteld en ter informatie toegezonden aan de raad. Twee keer per jaar zou aan de raad worden gerapporteerd over de voortgang van het IVA, door middel van zogeheten veiligheidsbrieven. In 2019 is hiervan afgeweken en is gerapporteerd over een heel kalenderjaar, naast informatiemomenten over specifieke veiligheidsthema's. De veiligheidsbrieven bevatten uitgebreide en concrete (cijfermatige) informatie over de gemeentelijke inzet, uitgesplitst naar de vijf veiligheidsthema's. Zo wordt niet alleen ingegaan op ontvangen meldingen over verstoringen van de openbare orde en eigen registratie van overtredingen en misdrijven, maar wordt ook omschreven waar en hoe de samenwerking met betrokken partners heeft plaatsgevonden. Hierbij wordt in bepaalde gevallen ook ingegaan op casuïstiek, zoals bijvoorbeeld cameratoezicht in een bepaald winkelcentrum en de omgang met inwonersklachten ten aanzien van een bepaald asielzoekerscentrum.¹⁵

Naast de veiligheidsbrieven vindt twee jaar na vaststelling van het IVA een midtermreview plaats. Deze midtermreview wordt naar verwachting in februari 2021 aan de raad aangeboden en biedt de mogelijkheid tot het bijsturen van bepaalde doelen, bijvoorbeeld naar aanleiding van geboekte resultaten of vanwege eigen (politieke) wensen van de raad. Wanneer de periode waarin het IVA vigeert ten einde komt, wordt ook een eindevaluatie van de ambtelijke organisatie aan de raad aangeboden en door de raad besproken. Deze vorm van monitoring heeft ook plaatsgevonden bij het vorige IVA, dat gold voor de periode 2015-2018.¹⁶

Wat aan deze eindevaluatie opvalt is dat deze uitgebreid en concreet is, met ruime aandacht voor cijfermatige evaluatie van de behaalde resultaten. Ook bevat de eindevaluatie concrete verbeterpunten voor het vervolg. Zo wordt er uitgebreid ingegaan op het verduidelijken en overzichtelijker maken van de veiligheidsbrieven, en het gelijktrekken van de doelen en indicatoren in het IVA enerzijds en in de veiligheidsbrieven anderzijds.¹⁷

Monitoring voortgang geborgd door werkwijze met expertgroepen

De vijf veiligheidsthema's uit het IVA hebben elk een expertgroep, bestaande uit betrokken ambtenaren en afgevaardigden van de ketenpartners. De expertgroepen zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van de uitvoeringsplannen en de tussentijdse monitoring, zo blijkt uit de interviews. De expertgroep komt halfjaarlijks bijeen om de grote lijnen te bewaken en te monitoren op de doelstellingen. In de tussentijd wordt bij sommige thema's door werkgroepen aan de acties in de uitvoeringsplannen gewerkt. Een voorbeeld is de werkgroep woonoverlast, waarin ook organisaties als woningbouwcoöperaties deelnemen. De expertgroepen zijn daarnaast verantwoordelijk voor het opstellen van de midterm-reviews.

¹⁵ Veiligheidsbrief 2020.

¹⁶ Integraal Veiligheidsplan Apeldoorn 2019-2022, p. 8.

¹⁷ Eindevaluatie IVA 2015-2018, pp. 35-37.

1.3 Handhavingskaders

Apeldoorn kent geen integraal handhavingsbeleid

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.



Figuur 3: Schematisch overzicht van de big8-cyclus.

Veel gemeenten gebruiken deze methodiek ook voor de toezichts- en handhavingstaken op OOV, omdat er één handhavingskader wordt gebruikt. Anders dan veel andere gemeenten kent Apeldoorn geen formele big8-cyclus op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit heeft onder meer te maken met de manier waarop de organisatie van de gemeente Apeldoorn is opgezet, waarover meer informatie volgt in paragraaf 2.1. Wel zijn er verschillende beleidsdocumenten en richtlijnen aanwezig, die sterke overeenkomsten vertonen met het handhavingsbeleid, de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen in andere gemeenten. Er is dus geen integraal handhavingsbeleid met daarin een uiteenzetting van het gebruik van de handhavingsmatrix. Dat wordt nu gemist: er wordt nu een nieuwe stap gezet in een integrale benadering.

Preventie heeft expliciet een plek gekregen in de Apeldoornse benadering van toezicht en handhaving

De huidige benadering van toezicht en handhaving in Apeldoorn is ontstaan in 2000, naar aanleiding van de cafébrand in Volendam en de vuurwerkramp in Enschede. Destijds is een overlegplatform Preventie, Toezicht en Handhaving (PTH) opgericht. Aan dit overlegplatform nemen verschillende eenheden en teams uit de Apeldoornse gemeentelijke organisatie deel; zoals de eenheid veiligheid en recht, de eenheid publiek, de eenheid

ruimtelijke leefomgeving en de omgevingsdienst; evenals externe partners als de politie en de brandweer.¹⁸

PTH-werkplannen houden verband met het IVA, maar houden niet dezelfde categorisering aan

Vanuit het PTH-overlegplatform worden jaarlijks PTH-werkplannen opgesteld, waarin actiepunten zijn opgenomen over multidisciplinaire onderwerpen. Wat aan de werkplannen opvalt is dat een aantal doelstellingen aansluiten op het IVA, maar dat de doelstellingen niet zijn geclusterd rondom de strategische doelstellingen en de veiligheidsthema's uit het IVA. Zo houden de PTH-actiepunten over de aanpak van hennepsteelt en ondermijning en de aanpak van woonfraude verband met de veiligheidsthema's sociale kwaliteit en ondermijnende criminaliteit. Dit is ook logisch, omdat actiepunten met verschillende thema's verband kunnen houden.

Ook onderwerpen die niet (direct) aan het IVA zijn gerelateerd, zoals asbestsanering en recreatiebedrijven, zijn in de werkplannen opgenomen. Per actiepunt wordt aangegeven wat de hoofddoelstelling is, welke maatregelen worden getroffen en welke partners betrokken zijn. Zo wordt bij ondermijning aangegeven dat in 2020 bewustwordingssessies en trainingen worden georganiseerd, zoals bijvoorbeeld het herkennen door receptiemedewerkers van signalen van mensenhandel en het zicht krijgen op aan ondermijning gerelateerde activiteiten bij bedrijventerreinen en in het buitengebied. Betrokken partners zijn de eenheid ruimtelijke leefomgeving, de eenheid publiek, ondernemen en wijken, de eenheid veiligheid en recht, de politie, de brandweer en de omgevingsdienst.¹⁹

Jaarlijkse verantwoording over de gepleegde inzet in PTH-jaarverslagen

In ieder PTH-werkplan is het jaarverslag van de inzet van het afgelopen jaar opgenomen. De verslaglegging is voornamelijk cijfermatig, en kent dezelfde opzet als de actiepunten in de werkplannen. Zo wordt bij het actiepunt hennepkwekerijen aangegeven dat er in 2019 27 kwekerijen zijn opgerold en zeven panden gesloten na vondst van een kwekerij. Ook wordt aangegeven dat de woningbouwcoöperatie in een aantal gevallen repressieve maatregelen als het beëindigen van een huurovereenkomst heeft toegepast.²⁰ Dat werd dan als afdoende beschouwd, zo bleek uit de interviews. Er werd dan niet overgegaan tot het daadwerkelijk sluiten van een drugspan. Hoewel er dus een duidelijke verslaglegging plaatsvindt, is deze erg bondig en niet voorzien van een expliciete evaluatie over in hoeverre de aanpak al dan niet succesvol was. In het DoeMee-onderzoek hebben we geconstateerd dat veel gemeenten op deze manier te werk gaan. De waarde van de verslagen als sturingsinstrument voor de raad is daarmee beperkt.

Teamplan THOR biedt kaders voor gemeentelijke acties

De kaders voor toezicht en handhaving op OOV zijn opgenomen in het teamplan van het team THOR (Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte). Het teamplan bevat een gedetailleerd overzicht van werkzaamheden op het gebied van de THOR-basistaken en de werkzaamheden die voortkomen uit de IVA-doelstellingen. Onder de basistaken van THOR vallen onder meer hondencontroles (blaf- en bijtincidenten), parkeercontroles in het centrum (overige controles worden door de politie opgepakt, waarover meer in hoofdstuk 2), controles van geparkeerde fietsen rondom het station, afvalcontroles, de diftarcontroles en overlast in de openbare ruimte. Per onderwerp zijn concrete doelstellingen geformuleerd.

¹⁸ PTH-werkplan 2020, p. 2.

¹⁹ PTH-werkplan 2020, p. 12.

²⁰ Ibid., p. 3.

Deze doelstellingen zijn echter in mindere mate meetbaar. Zo wordt bij het onderwerp jeugd aangegeven dat crimineel gedrag door jeugdigen moet worden voorkomen en waar aanwezig worden verminderd, maar wordt niet aangegeven op basis van welke indicatoren dit wordt gemeten.²¹

Uit het teamplan komt een voorkeur voor preventief handelen naar voren. Er wordt veel geschreven over het voorkomen van overtredingen en misdrijven. Zo wordt bij het IVA-thema jeugdcriminaliteit aangegeven dat boa's preventief worden ingezet door in gesprek te gaan met jongeren(groepen) op straat bij overlast. Ook is er een preventiecoördinator jeugdcriminaliteit aangewezen, die de preventieve aanpak bij individuele probleemjongeren aanstuurt. Hierbij wordt samengewerkt met de boa's, de politie, jongerenwerkers en andere hulpverleningsorganisaties als het Centrum voor Maatschappelijke Ondersteuning.²²

Meerjarenteamplan basisteam politie benoemt rol politie bij het IVA

Net als het teamplan THOR bevat het meerjarenteamplan van het basisteam van de politie in Apeldoorn een expliciete koppeling met de IVA-doelstellingen. Het meerjarenteamplan geeft aan welke concrete maatregelen de politie zelf neemt bij de realisatie van deze doelstellingen en benoemt eveneens waar samenwerking met de gemeente plaatsvindt. Zo wordt bij het thema georganiseerde criminaliteit/ondermijnende criminaliteit aangegeven dat een districtelijke stuurploeg; bestaande uit politie, OM, het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC), en een burgemeester uit de regio; beslissingen neemt over ondermijningszaken. Wanneer er sprake is van strafrecht, wordt dat onderdeel opgepakt door de politie.²³

Integrale handhavingsvisie is in ontwikkeling

Op het moment van schrijven wordt er bij de gemeente Apeldoorn gewerkt aan een actuele integrale handhavingsvisie, waarin duidelijker kaders moeten worden geboden voor toezicht en handhaving in Apeldoorn. Hierin worden ook de kaders voor toezicht en handhaving op OOV verwerkt. Een van de redenen hiervoor is dat de gemeente Apeldoorn gaat herorganiseren, maar in de interviews is naar voren gekomen dat er ook behoefte is binnen de organisatie aan optimalisering van de onderlinge samenwerking tussen de PTH-partners. In de nieuwe organisatie wordt het huidige PTH-overleg mogelijk omgevormd tot een zogenaamde netwerkcirkel, een systematiek om weer te geven hoe de partners zich tot elkaar verhouden.²⁴

Het concept van de integrale handhavingsvisie is begin 2020 besproken in het PTH-overleg. Hierna is er vertraging ontstaan in het opstellen van de nieuwe visie, met name vanwege de gevolgen van de coronacrisis. Er wordt nog aan gewerkt, begin 2021 zou dit opgeleverd moeten worden. De conceptvisie bevat vier strategische doelstellingen:

Het gebruik maken van een handhavingsmatrix en toezichtarrangementen

Vanuit de nieuwe handhavingsvisie zal het college voor elk handhavingsthema een aparte handhavingsmatrix vaststellen. Het doel hiervan is om een duidelijk integraal afwegingskader te bieden voor alle terreinen waarop toezicht en handhaving plaatsvindt. Den aanpak is voornamelijk preventief en gericht op bewustwording en gedragsbeïnvloeding. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een interventiematrix, waarbij keuzes worden gemaakt voor bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden.

²¹ Teamplan THOR 2019-2020, p. 7.

²² Ibid., p. 14.

²³ Meerjarenteamplan basisteam Apeldoorn 2019-2022, p. 11.

²⁴ PTH-werkplan 2020, p. 2.

Het vasthouden aan vier kernwaarden over toezicht en handhaving

De vier kernwaarden van de nieuwe handhavingsvisie zijn vakmanschap, innovatiekracht, betrouwbaarheid en samenwerking. Vanuit deze vier kernwaarden dienen toezichthouders en handhavers in hun dagelijks werk te handelen. De handhavingsinzet moet in het beginsel monodisciplinair zijn, maar kan multidisciplinair zijn wanneer dat toegevoegde waarde heeft. Bijvoorbeeld door de werklast van toezichthouders te verminderen, zodat er meer ruimte is voor inzet op meer relevante terreinen. In feite komt dit uitgangspunt al terug in de huidige aanpak.

Een integrale, cyclische en datagestuurde aanpak

Het handhavingsbeleid moet integraal, cyclisch en datagestuurd zijn. Dat wil zeggen dat het beleid verbanden legt met de strategische doelen van het gemeentebestuur en de beoogde maatschappelijke effecten. Ook zal blijvend moeten worden ingezet op een cyclische aanpak, met een heldere monitoringsstructuur binnen PTH-verband. Meer dan op dit moment wil de gemeente Apeldoorn datagestuurd werken, dat wil zeggen op basis van overzichtelijke cijfermatige informatie. Uit de interviews komt naar voren dat hier op dit moment al stappen zijn gezet als het gaat om informatiedeling tussen gemeente en betrokken ketenpartners als de politie, onder meer in verschillende overleggen en de briefings van boa's en wijkagenten. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat hier nog meer kan worden gedaan, zoals verderop in paragraaf 2.2. wordt toegelicht.

Prioritering op basis van een risicoanalyse

De handhavingsaanpak moet worden gebaseerd op een risicoanalyse, waarin wordt bepaald hoe groot de kans is dat bestaande wet- en regelgeving en (lokale) kwaliteitseisen niet worden nageleefd of behaald. Zo'n risicoanalyse biedt de mogelijkheid om nog gerichter prioriteiten te stellen op basis van de ingeschatte risico's.²⁵

Landelijke handhavingsstrategie wordt niet expliciet in de stukken genoemd

Uit de bestudeerde stukken komt niet expliciet naar voren dat Apeldoorn de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) volgt. De LHS is een landelijk instrument wat veel gemeenten toepassen op OOV. Het is echter niet verplicht. De LHS geeft aan wat de passende interventie is bij een bevinding, waarbij het uitgangspunt 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.

Hoewel een expliciete verwijzing naar het LHS mist, bestaan er wel specifieke handhavingsprotocollen en -visies, bijvoorbeeld ten aanzien van het Digitaal Opkopersregister en ten aanzien van toezicht en handhaving bij recreatieterreinen. Deze protocollen bevatten een concrete en uitgebreide toelichting op mogelijke overtredingen op grond van onder meer de APV en het Wetboek van Strafrecht, en geven aan wanneer en in hoeverre bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk wordt opgetreden.²⁶ Uit de interviews komt naar voren dat er op andere terreinen ook interventiematrixen worden toegepast. Op basis van deze bevindingen lijkt de LHS dus wel impliciet te worden gevolgd. Ook in het concept van de nieuwe handhavingsvisie zijn parallellen met de LHS zichtbaar.

In alle andere deelnemende gemeenten wordt de LHS expliciet onderschreven. Apeldoorn wijkt op dit punt dus af van de andere gemeenten.

²⁵ Integrale handhavingsvisie 2020, conceptversie.

²⁶ Handhavingsarrangement DOR, handhavingsvisie recreatieterreinen.

2 Organisatie en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk komt de organisatie en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Apeldoorn ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid aan bod. De volgende deelvragen worden behandeld:

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

Interne organisatie: één eenheid, twee teams

Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid is in Apeldoorn ondergebracht bij de eenheid veiligheid en recht. Deze eenheid is opgesplitst in twee teams: het team Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR) en het team Rechtsbescherming, Advies en Veiligheid (RAV). In de praktijk bestaat er een intensieve samenwerking tussen beide teams. Uit de interviews komt naar voren dat de onderlinge samenwerking en afstemming naar tevredenheid verloopt.

Al in paragraaf 1.3 is enige toelichting gegeven op het werkveld van het team THOR. Dit team wordt aangestuurd door een teammanager, die wordt ondersteund door coördinatoren.²⁷ De coördinatoren vormen de contactpersonen tussen de overige teamleden en de teammanager, en zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse coördinatie van het team, zowel op het gebied van planning als bij de inzet van middelen als portofoons en voertuigen. Het team kent een verdeling tussen functies, zoals de jeugdboa's en stadsdeelboa's, en rollen, zoals het zorgdragen voor het digitaal opkopersregister. Uit de interviews blijkt dat de precieze taakverdeling binnen het team THOR indien gewenst kan wijzigen. Er is dus geen sprake van een in beton gegoten verdeling van functies en rollen.

Het team RAV bestaat uit meer dan veertig juristen, waarvan er acht beleidsmedewerker of -adviseur veiligheid zijn. Een vijftal van de medewerkers is gespecialiseerd in het thema OOV en houdt zich in deeltijd bezig met de uitvoering van de beleidsregels en het toezien op de handhaving van de beleidsregels door het team THOR. Met name op het gebied van binnenkomende meldingen van overtredingen en misdrijven vindt afstemming plaats tussen het team THOR en het team RAV.

Anders dan in veel andere (kleinere) gemeenten kent Apeldoorn zogenaamde stadsdeelboa's en jeugdboa's. De gemeente Apeldoorn is opgedeeld in zes stadsdelen, en voor elk stadsdeel is een stadsdeelboa aangewezen die het aanspreekpunt vormt tussen gemeente, inwoners en ketenpartners in dat stadsdeel. Stadsdeelboa's zijn dus als het ware de spin in het web in het stadsdeel, en hebben dan ook regelmatig contact met onder meer

²⁷ Teamplan THOR 2019-2020, p. 16.

de wijkagenten, het sociaal wijkteam en lokale ondernemers. Wat de stadsdeelboa in zijn of haar stadsdeel ophaalt, zet hij of zij vervolgens door naar de leden van het boa-team met de juiste specialisatie, afhankelijk van wat de specifieke problematiek is, zo wordt in de interviews aangegeven. Een voorbeeld hiervan is het betrekken van de jeugdboa's. De jeugdboa's zijn specialist op het gebied van jongerenproblematiek en worden over het algemeen ingezet op preventief handelen, onder meer door middel van voorlichting op scholen. De jeugdboa's werken veel samen met jongerenmedewerkers en sociale partners.²⁸ In Apeldoorn vallen ook de marktmeesters onder het handhavingsteam. Zij zijn verantwoordelijk voor de leefbaarheid op de markt en zijn aanspreekpunt voor ondernemers, en zorgen ervoor dat de markt op een veilige manier kan plaatsvinden.

Capaciteit is voldoende voor het behalen van vooraf opgestelde doelstellingen

Het team THOR kent een totale capaciteit van 27,78 fte. Uit de interviews komt naar voren dat er wisselend wordt gedacht over de beschikbare capaciteit. Aan de ene kant wordt aangegeven dat de capaciteit op dit moment voldoende is om te kunnen voldoen aan de doelstellingen zoals die in het IVA en in de PTH-jaarplannen zijn geformuleerd. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat op dit moment relatief veel capaciteit wordt gebruikt voor de aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit, waardoor er minder ruimte is voor inzet op andere terreinen, zoals bijvoorbeeld digitale criminaliteit. Het team RAV kent volgens gesprekspartners op dit moment onvoldoende capaciteit voor een optimale werkwijze, waarbij nog meer aandacht uit kan gaan naar bijvoorbeeld het optimaliseren van de beleidsregels en de registratie en monitoring van het naleven daarvan. Aangegeven wordt dat op dit moment wordt gezocht naar een manier om de werkwijze te optimaliseren.

Funcienaam	fte	Uren per week (2020)
Teammanager	1,00	36,00
Coördinator / controleur openbare ruimte	1,89	68,00
Controleur openbare ruimte / bijzondere wetten/Faunabeheer	1,00	36,00
Controleur openbare ruimte /drank en horeca evenementen	2,00	72,00
Controleur drank, horeca & evenementen	1,00	36,00
Controleur openbare ruimte / milieu	2,00	72,00
Controleur openbare ruimte	6,00	214,00
Controleur openbare ruimte jeugd BOA	2,00	72,00
Controleur openbare ruimte/stadsdeelboa	5,67	180,67
Controleur openbare ruimte/planner/eenheidssecretaresse	0,78	28,00
Marktmeester	2,00	72,00
Stagiair	0,44	16,00
Controleur openbare ruimte (blaf bijtincidenten)	1,00	36,00
Controleur openbare ruimte (digitaal opkopers register)	1,00	36,00

Figuur 4: Capaciteitsoverzicht van team THOR.

²⁸ Een leerplichtambtenaar is ook een boa, maar deze werkzaamheden vallen niet binnen openbare orde en veiligheid.

Capaciteitsinzet is altijd een keuze. Dat zien de gesprekspartners ook zo. De keuze voor handhaving op het ene onderwerp betekent altijd dat aan een ander onderwerp minder aandacht kan worden besteed. Met deze nuchtere benadering onderscheidt Apeldoorn zich van de andere deelnemende gemeenten. In het overgrote deel van de gemeenten wordt een capaciteitstekort ervaren. De optie om te snoeien in de prioriteiten ligt dan niet op tafel. De gemeente Apeldoorn lijkt zich wel bewust van de beide kanten van dit vraagstuk (meer inzet vs. minder prioriteiten).

Zoals al eerder aangegeven bevindt de organisatie van Apeldoorn zich op dit moment in een ontwikkelingsfase, en dat geldt ook voor de handhavingsaanpak. De aanpak wordt steeds meer gericht op preventief handelen, wat ook een andere inzet van capaciteit vergt. Aangegeven wordt dat op dit moment voor een deel wordt gewerkt op basis van meldingen van inwoners, die binnenkomen via de melddesk, de mail of externe organisaties. Voor een ander deel wordt gewerkt op basis van eigen onderzoek en terugkerende controles door het team THOR. Op basis van de beschikbare informatie is dit niet met cijfers te onderbouwen. De gesprekspartners geven in overeenstemming met de concept-handhavingsvisie ook aan dat men meer wil gaan inzetten op informatie- en datagestuurde werken, zodat de gemeente in de aanpak minder afhankelijk is van meldingen.

Inzet van de handhavers, toezichthouders en boa's wordt als effectief ervaren

De teammanager van team THOR vervult een belangrijke rol bij zowel de aansturing van het team als in het contact tussen het team en de beleidsmedewerkers en -adviseurs. Binnen het team vindt dagelijks overleg plaats met de manager en/of de coördinatoren, waarin de inzet voor die dag of week wordt besproken. Eens per maand vindt er een breed teamoverleg plaats waarin bredere trends en onderwerpen als veiligheid op straat en inzet van de bodycam worden besproken. Uit de interviews komt naar voren dat de onderlinge samenwerking als positief en constructief wordt ervaren. Teamleden ervaren een open sfeer binnen het team, waarbij het bespreken van knelpunten niet uit de weg wordt gegaan.

Het contact tussen team THOR en de portefeuillehouder (de burgemeester) is niet intensief, zo blijkt uit de interviews. De burgemeester sluit een enkele maal per jaar aan bij de teamsessie en gaat een aantal keer per jaar op werkbezoek met de boa's. Aangegeven wordt dat het feit dat de toezichthouders, handhavers en boa's vanuit een ander gebouw dan de rest van de organisatie werkzaam zijn een verklaring vormt voor de lage intensiviteit van overleggen.

Uit de interviews en op basis van het teamplan THOR blijkt dat de toezichthouders, handhavers en boa's in Apeldoorn beschikken over duidelijke richtlijnen voor de dagelijkse praktijk. We noemen een voorbeeld uit het teamplan op het gebied van overlast:

“Om de veiligheid en de leefbaarheid in de openbare ruimte te vergroten worden de handhavers van THOR ingezet om overlastgevend gedrag te signaleren en overlastgevers aan te spreken. Deze inzet is probleemgericht en richt zich op de plaatsen en tijden waar deze op dat moment nodig is. Overdag en 's avonds worden hotspots bezocht waar zaken als vandalisme, alcoholgebruik, hinderlijk gedrag en (al dan niet) druggerelateerde overlast plaats vinden. Het bepalen van de hotspots vindt plaats in overleg met politie, veiligheidsadviseurs, stadsdeelmanagers, team woonoverlast en bewonerspanels. In het operationeel overleg dat met de politie (wijkagenten) wordt gehouden, vindt afstemming van inzet plaats. Ook wordt gereageerd op meldingen.”²⁹

²⁹ Teamplan THOR 2019-2020, p. 11.

Mogelijke uitbreiding van middelen en bevoegdheden

Het team beschikt daarnaast over een eigen registratie- en waarnemingsstelsel (Citycontrol), evenals portofoons en een bodycams. De bodycams zijn geïntroduceerd als onderdeel van een pilot die in het afgelopen jaar liep. De gesprekspartners geven aan dat de bodycams zoals het er nu naar uitziet zullen blijven, aangezien de inzet hiervan effectief is gebleken bij onder meer de aanpak van overlast door jongerengroepen, ook in de coronacrisis. De bodycam kan afschrikken en het kan helpen om personen te identificeren. Ook staan de boa's in directe verbinding met de meldkamer, en kunnen dus ook op basis van signalen van de meldkamer (in samenwerking met de politie) worden ingezet.

Op het moment van schrijven wordt er landelijk een discussie gevoerd over mogelijke uitbreiding van de middelen en bevoegdheden van de boa's. De discussie is ontstaan naar aanleiding van de toename van geweldsincidenten in Nederland en is versterkt door de coronacrisis, waarbij veel inzet van handhavers wordt gevraagd op regels die niet altijd een breed draagvlak hebben. Zoals benoemd beschikken de Apeldoornse boa's over een portofoon en verbinding met de meldkamer, en beschikken de boa's over bodycams. Intern worden in Apeldoorn echter ook gesprekken gevoerd over verdere voorlichting van de boa's en inzet van (nieuwe) handhavingsmiddelen. De inzet van de bodycams is hier al een voorbeeld van. Ook is het gebruik van handboeien aan de orde gesteld door de raad (zie ook paragraaf 3.2).

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het team RAV niet beschikt over een breed registratiesysteem waaruit alle relevante informatie, zoals een beschrijving van de maatregel en vooral de achterliggende gedachte, kan worden gehaald om een analyse te maken. Ook mist er een programma waarin alle relevante informatie kan worden verwerkt, geanalyseerd en gevisualiseerd, zodat relevante inlichtingen op basis van de data kunnen worden geformuleerd. Op dit moment gaat dat handmatig en werkt iedere medewerker in eigen mappen op de harde schijf. De afwezigheid van een breed registratiesysteem leidt ertoe dat de onderlinge afstemming over meldingen arbeidsintensief is. Gesprekspartners geven aan dat zo'n breed systeem vermoedelijk niet haalbaar is omdat het te complex is.

2.2 Samenwerking op het gebied van THOOV

Samenwerking met de ketenpartners en in de regio

De gemeente Apeldoorn 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, ondernemersverenigingen, algemeen maatschappelijk werk, de GGD, Verslavingszorg, Veilig thuis en de provincie Gelderland. Daarnaast wordt binnen de regio Oost-Nederland regelmatig een regionaal veiligheidsoverleg gevoerd op basis van de regionale veiligheidsstrategie, die onder meer eigen prioriteiten kent op het gebied van drugscriminaliteit en ondermijning.³⁰ Daarnaast heeft de burgemeester regelmatig contact met politie en OM binnen het driehoeksoverleg. De frequentie kan worden aangepast indien de omstandigheden daar om vragen, bijvoorbeeld ten tijde van een crisis.

³⁰ Veiligheidsvisie 2019-2022, pp. 5-7.

Overleggen en afspraken ondersteunen de handhavingssinzet

Een effectieve handhavingssinzet staat of valt met een goede samenwerking tussen gemeente en lokale partners en tussen verschillende gemeentelijke eenheden onderling. Zoals al in paragraaf 1.3 benoemd zijn de PTH-overleggen de belangrijkste overkoepelende overleggen tussen zowel gemeentelijke eenheden onderling en tussen gemeente en betrokken partners. Naast dit overleg vinden er multidisciplinaire en monodisciplinaire overleggen plaats op allerlei thema's en allerlei niveaus. Zo vinden er multidisciplinaire overleggen plaats op stadsdeelniveau, de zogeheten stadsdeelplatforms. Bij deze stadsdeelplatforms komt ook regelmatig het IVA aan bod en schuiven afhankelijk van de precieze agenda ook medewerkers van het team veiligheid aan. Daarnaast zijn er vanuit het IVA ook verschillende (maandelijks) thema-overleggen opgezet, zoals het overleg over woonoverlast (waarbij onder meer woningbouwcorporaties aansluiten en waaraan de teammanager van THOR ook deelneemt) en het overleg over ondermijning. Ook sluiten de jeugdboa's regelmatig aan bij het jeugdcoördinatorenoverleg.

Naast de verschillende overleggen zijn en worden er ook aanvullende afspraken gemaakt tussen de gemeente en betrokken partners. Zo zijn er op het gebied van drugsplanden afspraken gemaakt met woningbouwcorporaties over het per direct sluiten van woningen bij het ontdekken van drugsplantages, ook wanneer er sprake is van huurwoningen, zij het dat in dat geval veelal het ontbinden van de huurovereenkomst de voorkeur geniet. Daarnaast is op het gebied van ondermijning een intentieverklaring Veilig Ondernemen Buitengebied Apeldoorn getekend om de aanpak van ondermijning in het buitengebied te versterken. Ondertekenaars zijn de gemeente, het waterschap, de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), politie, de veiligheidsregio, de omgevingsdienst en de coördinator van de groene boa's (de boa's die zich inzetten voor veiligheid in natuurgebieden). Middels deze verklaring is een projectgroep opgericht die de onderlinge samenwerking in het buitengebied moet gaan verbeteren. De verklaring, die op 16 september 2020 werd ondertekend, houdt vooral afspraken over de manier waarop wordt samengewerkt in.³¹

Samenwerking tussen politie en gemeente gaat goed, maar er zijn ook knelpunten

Hoewel veel in de samenwerking tussen politie en gemeente goed gaat, wordt ook in de gesprekken aangegeven dat de prioriteiten van de gemeente en de politie niet helemaal overlappen. De politie kent natuurlijk eigen (regionale en landelijke) prioriteiten. Ook leggen de gemeente en politie soms verschillende accenten bij dezelfde prioriteit. Zo investeren beide partners in de aanpak van high impact crimes, en in de veiligheidsbrief over de resultaten van 2019 wordt ook aangegeven dat de samenwerking op dit gebied is geïntensiveerd en aangescherpt door middel van voorlichtingsavonden.³² In de interviews kwam echter naar voren dat zorgfraude wel een prioriteit van de gemeente is, en niet van de politie. In de praktijk kan het wel zo zijn dat de politie zorgfraudecases tegenkomt, en in dat geval wordt dan ook waar mogelijk informatie met de gemeente gedeeld.

Bij de aanpak van illegale hennepcultuur werken politie en gemeente intensief samen. Op dit moment volgt er bij constatering van een kwekerij door de politie een hennepinformatiebericht (HIB) richting de gemeente, vergelijkbaar met een bestuurlijke rapportage. De woningbouwcorporaties worden ook op deze wijze geïnformeerd. Vorig jaar zijn er 27 hennepkwekerijen geconstateerd en 7 panden gesloten.

Wat ook in de interviews naar voren komt is dat 'de mensen op straat', zowel wijkagenten als boa's, in de praktijk minder aandacht (kunnen) hebben voor de IVA-doelstellingen dan misschien gewenst is. Dit komt vooral doordat men in het veld voornamelijk bezig is met de dagelijkse casuïstiek: "je pakt op wat je op straat tegenkomt." Dit wil overigens niet zeggen

³¹ Intentieverklaring Veilig Ondernemen Buitengebied Apeldoorn

³² Veiligheidsbrief – rapportage over 2019, p. 42.

dat er helemaal geen aandacht is voor de IVA-thema's in bijvoorbeeld de briefing van de wijkagenten en boa's. Aangegeven wordt dat bijvoorbeeld vanuit de leidinggevenden meer aandacht voor een gezamenlijke aanpak op de vijf IVA-thema's kan worden aangewakkerd.

Continuïteit van de samenwerking tussen politie en THOR is heel belangrijk, zo geven de gesprekspartners aan. De maatschappij verandert en dat vraagt veel van de politie en de gemeente. De gedeelde verantwoordelijkheid moet echt als gedeeld ervaren worden. Allebei de teams (politie en gemeente) kampen volgens gesprekspartners met capaciteitsknelpunten, maar bij een gezamenlijk optrekken kan dit worden opgelost. In de gesprekken kwam een voorbeeld naar voren waarbij dit nog niet het geval is, namelijk de aanpak van parkeeroverlast. Vanwege de capaciteit heeft de gemeente met de politie afgesproken dat de gemeente verantwoordelijk is voor parkeeroverlast in het gebied waar betaald parkeren geldt en de politie in overige gebieden. In de praktijk geeft de politie echter regelmatig meldingen over parkeeroverlast in de overige gebieden door aan het team THOR. Dit soort situaties zouden volgens gesprekspartners kunnen worden opgelost door de samenwerking te optimaliseren.

Samenwerking tussen boa's en politie verloopt goed

De samenwerking tussen toezichthouders, handhavers en de politie gaat over het algemeen goed, zowel op operationeel niveau als op straat. Ook de teammanager THOR en de teamleiding van de politie hebben regelmatig contact. Wel is in de ene wijk het contact tussen boa's en wijkagenten beter en intensiever dan in de andere. Dat is ook persoonsafhankelijk, zo wordt door gesprekspartners aangegeven. Door de coronacrisis is de samenwerking tussen de politie en boa's sterk geïntensiveerd en verbeterd. Dit heeft onder meer te maken met de noodzaak van snelle en duidelijke onderlinge afstemming. Deze ontwikkeling zien we ook in andere gemeenten die aan dit onderzoek deelnemen terug. Op dagelijks basis wordt in het kader van de coronacrisis informatie uitgewisseld. Zo gaan de dagrapporten van het team THOR naar de coördinator van de politie en rapporteren de wijkagenten over hun bevindingen aan het team THOR. Er was al sprake van structurele uitwisseling voor de crisis, maar nu is er bijna dagelijks op operationele basis uitwisseling van informatie. Het is wel de vraag of dit na de crisis in stand kan worden gehouden, zo wordt aangegeven. Dat heeft te maken met het urgentieniveau. Wanneer dat niveau weer omlaag gaat, zijn de partners volgens geïnterviewden misschien geneigd om als het ware binnen de eigen hokjes te blijven.

Op een aantal beleidsterreinen zijn specifieke afspraken gemaakt tussen boa's en politie over onderlinge bevoegdheden. Bij het sluiten van woningen heeft de boa die daarvoor bevoegd is bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid om zelf de verzegeling aan te brengen en om naast de politie een eigen proces-verbaal op te stellen. Het voordeel van deze aanpak is dat de boa's en politie elkaar vanuit verschillende perspectieven kunnen aanvullen.

Wel wordt in interviews aangegeven dat nog het een en ander aan de samenwerking te verbeteren valt. Dat zit hem ook in de bevoegdheden van de politie enerzijds en van de gemeente anderzijds. Agenten beseffen bijvoorbeeld niet altijd hoeveel meldingen THOR oppakt die anders bij de politie terecht zouden komen. Er kan op dat niveau volgens gesprekspartners meer informatiedeling plaatsvinden. Voor een deel gebeurt dat al, doordat waarnemingen van THOR in het systeem van de politie worden gedeeld door de operationeel expert wijkagent.

2.3 Instrumentarium

Aangeleverde cijfers bieden onvoldoende informatie voor bevindingen

In het kader van dit onderzoek is door de ambtelijke organisatie cijfermatige informatie verzameld over de inzet van het instrumentarium. Alleen over 2019 is informatie beschikbaar, ten aanzien van handhaving op artikel 13b van de Opiumwet. Vanwege tijdgebrek en werkdruk bij de organisatie, grotendeels veroorzaakt door de coronacrisis, biedt deze informatie onvoldoende kwantitatief inzicht om alleen op basis van deze informatie definitieve conclusies te trekken over de inzet. Daarom wordt in deze paragraaf teruggesproken op de interviews en de bestudeerde documenten en beleidsregels, zodat een zo duidelijk mogelijk beeld wordt geschetst van de Apeldoornse inzet.

Ook in veel andere gemeenten die deelnamen aan het onderzoek bleek het aanleveren van informatie problematisch. Registraties zijn niet beschikbaar, of zijn nooit goed uitgelezen. In de meeste gemeenten is de exacte inzet van de boa's niet beschikbaar.

De APV bevat diverse aanvullende vooruitstrevende OOV-bepalingen

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Apeldoorn bevat een aantal bepalingen die vooruitstrevend zijn ten opzichte van andere gemeenten. Zo staat in artikel 2:19 APV een verbod op het openlijk bij zich dragen van bepaalde in het artikel genoemde wapens in een door het college aangewezen gebied. Ook zijn er enkele artikelen gewijd aan vast en flexibel cameratoezicht (2:77 APV en verder), gebiedsontzeggingen (2:78 APV) en woonoverlast (2:79 APV).

In hoofdstuk 2, afdeling 8a van de APV is verder een set artikelen gewijd aan het tegengaan van onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemersklimaat. In deze afdeling staat onder andere dat het college gebouwen of gebieden of bedrijfsmatige activiteiten kan aanwijzen waarvoor een vergunningplicht geldt. Verder bevat de APV tal vanuit het VNG model bekende OOV-artikelen, zoals het artikel aangaande drugshandel op straat (2:74) en het artikel inzake drugsgebruik in door het college aangewezen gebieden (2:74A).

Kortom, op lokaal niveau is uitgebreid invulling gegeven aan het stellen van regels op OOV-gebied. Concrete informatie over op welke wijze en hoe vaak handhavend wordt opgetreden bij overtreding van deze artikelen ontbreekt echter grotendeels. Dit heeft te maken met het gebrek aan een goed registratiesysteem. Voor de specifieke artikelen betreffende afdeling 8a van de APV geldt dat hier nog geen gegevens over beschikbaar zijn, aangezien deze eind december 2019 pas in werking zijn getreden.

Bestuursrechtelijke aanpak bij lachgas

Bij aanpassingen van de APV probeert de gemeente Apeldoorn voorop te lopen en mee te gaan met de actualiteit. Een voorbeeld is de aanpak van lachgas. De APV bevat een verbod op het gebruik van lachgas op een openbare plaats, als daardoor hinder voor personen of de openbare orde, de openbare veiligheid, of het milieu in gevaar komt.

Naar verwachting volgt in 2021 een aanpassing van lijst II bij de Opiumwet, waardoor vanaf dan lachgas wordt aangemerkt als drugs en andere APV artikelen voldoende mogelijkheid bieden om handhavend op te treden in het geval van problemen betreffende OOV.³³ De THOR-leden die verantwoordelijk zijn voor handhaving op de Drank- en Horecawet houden zich hier mee bezig. Veelal wordt gekozen voor de bestuursrechtelijke aanpak, bijvoorbeeld bij lachgasgebruik in horecagelegenheden.

³³ Zie ook: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z19658&did=2020D42317.

Beleidsregels Damocles worden vernieuwd

Uit de gesprekken komt naar voren dat de beleidsregels Damocles op het moment van schrijven worden vernieuwd. Er zijn relatief veel casussen op dit gebied, en uit de praktijk wordt volgens gesprekspartners duidelijk dat vernieuwing ook noodzakelijk is in verband met de relevante wetswijziging inzake voorbereidingshandelingen. Sluiting van een pand kan dan alleen nog als er bepaalde voorwerpen of stoffen voorhanden zijn die geschikt zijn om harddrugs te vervaardigen of voor grootschalige hennepcultuur, of wanneer bevoegdheden in de voorbereidingsfase worden uitgebreid. Het aantreffen van (uitsluitend) vervoersmiddelen, gelden of andere betaalmiddelen is dan onvoldoende reden om een pand te sluiten. Hoewel er weliswaar strikt wordt gehandhaafd, geven gesprekspartners aan dat recidive niet ondenkbaar is.

Aanpak woonoverlast vastgelegd in de APV

Op basis van artikel 151 d Gemeentewet is de gemeenteraad bevoegd om in een verordening woonoverlast regels op te nemen. De gemeenteraad van Apeldoorn heeft deze regels opgenomen in artikel 2:79 van de APV. De burgemeester werkte in voornoemde beleidsregels uit hoe hij gebruik maakt van de bevoegdheid die de raad hem geeft.

De beleidsregels traden op 17 augustus 2018 in werking en bevatten onder andere een concreet stappenplan. Hieruit volgt dat de burgemeester niet snel gebruik maakt van deze bevoegdheid. Dit optreden kan getuigen op artikel 2:79 APV immers pas in het geval sprake is van ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden. Uit de interviews blijkt dan ook dat de burgemeester ook terughoudend is (geweest) in het gebruiken van deze bevoegdheid. In de aanpak speelt maatwerk ook een rol. Aanvankelijk wordt geprobeerd om tot een informele oplossing te komen, zo blijkt uit de interviews. Daarna wordt een dossier gevormd, op basis waarvan een waarschuwing kan worden gegeven. Als dat niet helpt kan een formele sanctie worden toegepast.

De burgemeester werkte in beleidsregels uit op welke wijze hij gebruik maakt van het opleggen van gebiedsontzeggingen

Artikel 2:50a APV bepaalt dat de burgemeester bevoegd is om in specifieke overlastsituaties aan personen een gebiedsontzegging op te leggen. In de praktijk voert de teamchef van de politie deze bevoegdheid voor hem uit, in het geval het gaat om gebiedsontzeggingen tot en met 28 dagen. De teamchef is hiertoe bevoegd vanuit het machtigingsbesluit gebiedsontzegging en bestuurlijke waarschuwing. De teamchef kan deze bevoegdheid mandateren aan door hem aan te wijzen ambtenaren. Dit maakt inzet eenvoudiger dan wel sneller mogelijk. Gebiedsontzeggingen voor een periode voor meer dan 42 dagen worden opgelegd door de burgemeester. Van deze bevoegdheid wordt blijkens de interviews ook gebruik gemaakt, al ontbreken recente cijfers bij de aangeleverde stukken.

De burgemeester stelde beleidsregels vast bij het gebruik van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet

Ten aanzien van de burgemeestersbevoegdheid tot het sluiten van woningen, zijn op 12 juli 2017 beleidsregels in werking getreden. Daarin wordt expliciet verwezen naar het IVP 2015-2018 en de daarin vastgestelde prioriteiten. Een van die prioriteiten betrof de aanpak van georganiseerde criminaliteit en dan in hoofdzaak hennepcultuur, mensenhandel en OMG's. Ten aanzien van hennepplantages in huurwoningen zijn reeds regionaal afspraken gemaakt. Deze beleidsregels zien op drugshandel vanuit koopwoningen en lokalen. Ook gaan de beleidsregels in op drugshandel in/vanuit lokalen. Net als in veel gemeenten in Nederland, geldt bij een eerste constatering van drugshandel een sluiting van drie maanden

(bij lokalen: 6 maanden of meer). Bij opvolgende constatering loopt de sluitingsduur op. In de beleidsregels is (nog) geen aandacht besteed aan de verruiming van artikel 13b Opiumwet (vanaf 2019 kan ook bij strafbare voorbereidingshandelingen voor drugshandel en -productie overgegaan worden tot sluiting van een pand).

Uit de PTH-verslagen van 2017, 2018 en 2019 volgt dat de burgemeester met regelmatig overgaat tot sluiting van een drugspand (2017 vijf sluitingen, 2018 één sluiting en in 2019 zeven sluitingen).

Bij de aanpak van jongerenproblematiek worden groepsscans ingezet

In Apeldoorn wordt gebruik gemaakt van groepsscans om een beeld te krijgen van jongerenproblematiek. Het gaat hier om de zogenaamde plus-min-mee-methodiek.³⁴ De boa's doen in het veld als het ware een snelle scan wie de leider van een jeugdgroep is en wie positieve invloed op de groep heeft. Vervolgens spreekt een van de boa's de 'leider' van de groep aan en een ander groepsleden met een positieve invloed op de groep. Dit gaat in samenwerking met de politie en blijkt effectief. Op dit moment worden de jeugdgroepen gezamenlijk met de partners besproken en wordt een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld. De coördinator preventie jeugdcriminaliteit stuurt dit aan.

Aangegeven wordt dat jongerengroepen door de invloed van sociale media als het ware steeds 'vloeibaarder' worden, waardoor er minder makkelijk grip op te krijgen is. Om dit te kunnen tegengaan zou volgens gesprekspartners kunnen worden geïnvesteerd in jongerenwerkers, zoals vergelijkbare gemeenten als Deventer en Enschede ook al doen. Op dit moment kunnen jongerenwerkers volgens hen namelijk wegens capaciteit niet altijd de straat op om in contact te treden met jongeren.

³⁴ https://www.straatcontact.nl/pg-29326-7-95277/pagina/methode_straatcontactnl.html

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?

Voor de beantwoording van deelvraag 11 (Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?) verwijzen wij naar de conclusies en aanbevelingen in de centrale boodschap van de rapportage.

3.1 Informatie vanuit het college en de organisatie

Raad wordt twee keer per jaar geïnformeerd middels de veiligheidsbrief

Zoals eerder benoemd bestaat er een vaste informatievoorziening aan de gemeenteraad op basis van het IVA. Ieder halfjaar wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van het IVA middels de veiligheidsbrieven. De veiligheidsbrieven bevatten een uitgebreide, deels cijfermatige rapportage over het aantal overtredingen en misdrijven en de inzet van capaciteit. Ook wordt in de veiligheidsbrieven verantwoording afgelegd over georganiseerde preventieve bijeenkomsten, zoals een bijeenkomst over digitale criminaliteit en een bewustwordingsbijeenkomst voor jongeren over rijden onder invloed.³⁵ Naast de verantwoording over de resultaten omtrent de IVA-thema's, is ook de inzet ten aanzien van onder meer rampenbestrijding en brandweer, explosievenopruiming, cameratoezicht en radicalisering.³⁶

Naast de veiligheidsbrieven wordt de raad zoals eerder benoemd twee jaar na vaststelling van het IVA naar aanleiding van de midterm-review van de expertgroepen in de gelegenheid gesteld om tussentijds prioriteiten te monitoren en waar nodig bij te sturen. Net als bij het vorige IVA krijgt de raad ook de eidevaluatie van het IVA te zijner tijd toegezonden.³⁷ De uitvoeringsplannen van het team THOR en de PTH-werkplannen worden steeds ter informatie aan de raad gestuurd.

Raad krijgt aanvullende (praktijk)informatie bij informatiebijeenkomsten en werkbezoeken

Uit de interviews en het raadsgesprek komt naar voren dat de raad naast de vaste monitoringsstructuur rond het IVA ook tussentijds wordt geïnformeerd over THOOV, onder meer via informatiebrieven van het college. Daarnaast informeert de burgemeester het presidium wanneer dat gepast is over specifieke handhavingscases, bijvoorbeeld over het thema ondermijning. De raad wordt verder tussentijds ingelicht over OOV door middel van

³⁵ Veiligheidsbrief - rapportage over 2019, p. 14.

³⁶ Ibid. pp. 30-40.

³⁷ Integraal Veiligheidsplan Apeldoorn 2019-2022, p. 4.

informatiesessies en presentaties van de politie. Zo vond er na het zomerreces een informatiesessie van de politie met de raad plaats over ondermijning en het belang van bewustwording rond dit thema. Ook pleegt de raad bij tijd en wijle een werkbezoek. In de interviews werd als voorbeeld een werkbezoek aan het politiebureau genoemd, waarbij onder meer drugsproblematiek en pandensluitingen aan de orde kwamen. Bovendien zijn raadsleden in het verleden mee op pad gegaan met de boa's om feeling te krijgen met de praktijk.

Politieke markten

In de gemeente Apeldoorn worden in aanvulling op reguliere raadsvergaderingen de zogeheten politieke markten georganiseerd. Politieke markten zijn korte discussies in verschillende zalen tegelijk, waarbij raadsleden agendapunten of voorstellen van het college bespreken waar zij een besluit over moeten nemen en/of advies over moeten geven. Bij de politieke markten schuiven wanneer nodig regelmatig medewerkers van de gemeente en betrokken ketenpartners aan, en is er ruimte voor inspreekreacties vanuit inwoners en belangengroepen. Uit de stukken blijkt dat de politieke markten ook een middel voor raadsleden vormen om (tussentijds) bij te sturen in het voorgestelde beleid. Zo is in het huidige IVA het onderwerp discriminatie als rode draad binnen alle veiligheidsthema's toegevoegd op verzoek van de raad.³⁸

3.2 Initiatieven vanuit de raad

Raad heeft sterke rol bij prioriteitstelling

Zoals al bij de toelichting op het IVA aan de orde kwam heeft de raad een sterke rol bij de prioriteitstelling op THOOV in Apeldoorn. Hoewel het college een voorstel doet voor prioriteitstelling op basis van de veiligheidsanalyse en de input van de ketenpartners, is het de raad die de uiteindelijke prioriteitstelling bepaalt. Denk bijvoorbeeld aan het hierboven genoemde voorbeeld van de toevoeging van discriminatie als prioriteit. Over dit thema wordt daarnaast ook apart gerapporteerd in de veiligheidsbrieven. Daarnaast is in het IVA het onderwerp high impact crimes toegevoegd na een amendement van de raad bij de behandeling van de veiligheidsanalyse 2015-2018 op 11 oktober 2018.³⁹

Raad stelt technische vragen, en dient amendementen en moties in

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. Uit de gesprekken en uit bestudering van het raadsinformatiesysteem voor de periode 2018-2020 komt naar voren dat de gemeenteraad van Apeldoorn inderdaad gebruik maakt van het instrumentarium om informatie in te winnen over THOOV en hierin bij te sturen.⁴⁰

De raad stelt voornamelijk schriftelijke vragen op basis van de actualiteit. De fracties van Groei & Toekomst en de VVD stelden bijvoorbeeld op 16 juli 2019 naar aanleiding van een artikel in De Stentor actualiteitsvragen aan het college over het gebruik van handboeien en bodycams. Door De Stentor werd gemeld dat de teamleden van THOR gebruik zouden willen maken van handboeien en bodycams om de handhavingsinzet te kunnen versterken.

³⁸ Verslag Politieke Markt Apeldoorn 11 juli 2019, p. 5; Raadsbrief over het IVA, 15 oktober 2019.

³⁹ Amendement "extra prioriteit voor high impact crimes", ingediend door de fracties van SGP, ChristenUnie, 50PLUS en Gemeentebelangen, 11 oktober 2018.

⁴⁰ Raadsinformatiesysteem gemeente Apeldoorn, <https://apeldoorn.parlaeus.nl/user/menu/tab=1>.

In de actualiteitsvragen vragen de beide fracties in hoeverre het gebruik van handboeien en bodycams in relatie zou staan tot het IVA en of de raad geïnformeerd zou kunnen worden over de standpuntbepaling van het college over dit onderwerp.⁴¹ Ook werden op 9 mei 2020 bijvoorbeeld schriftelijke vragen gesteld door de D66-fractie over een rapport van bureau Beke over de impact van illegale vuurwapens in Apeldoorn. Op de vraag welke stappen worden ondernomen om illegaal vuurwapengebruik tegen te gaan wordt door het college aangegeven dat vanuit het IVA hier door zowel politie als gemeente al volop op wordt ingezet. Daarnaast wordt verwezen naar een eerder verzoek van de raad om een wapeninleveractie te organiseren, waar volgens het college op enig moment gevolg zal worden gegeven.⁴²

Naast de inzet van schriftelijke vragen maakt de raad ook bij bespreking van OOV-thema's in de raad gebruik van moties en amendementen. Wat hierbij opvalt is dat de raad geen moties die zogeheten 'vreemd aan de orde van de dag' zijn (moties die gaan over onderwerpen die niet op de raadsagenda staan) heeft ingediend over OOV. De raad maakt alleen gebruik van dit instrument wanneer het thema door het college is geagendeerd. Een voorbeeld hiervan is de raadsbehandeling van de wijziging van de APV op 28 november 2019. Bij deze vergadering werd onder meer een amendement ingediend door SGP, ChristenUnie, 50PLUS, Partij voor de Dieren, SP en Gemeentebelangen. In het voorstel van het college werd een zogeheten experimenteerartikel opgenomen. De indieners wilden echter dat het college vóór het opnemen van zo'n artikel hier een apart voorstel voor zou moeten indienen bij de raad, zodat ook vanuit de samenleving inspraak over experimenteren met de APV mogelijk zou zijn.⁴³ Het amendement werd aangenomen met 27 stemmen voor en 12 stemmen tegen. Daarnaast werd tijdens deze vergadering een motie van Lokaal Apeldoorn over het verbeteren van de leesbaarheid van de APV aangenomen met 24 stemmen voor en 15 stemmen tegen.⁴⁴

3.3 Raadsgesprek

De raad wil actief betrokken zijn bij THOOV

In het kader van dit onderzoek is op 8 oktober 2020 een digitaal gesprek gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad. Tijdens dit gesprek zijn stellingen voorgelegd over de materie van dit onderzoek, om raadsinput mee te kunnen nemen.

Daarnaast is met name aandacht uitgegaan naar de rol van de gemeenteraad zelf als het gaat om kaderstelling, monitoring en bijsturing. Uit het raadsgesprek komt naar voren dat de Apeldoornse gemeenteraad actief wil meedenken over THOOV. Het onderwerp OOV komt dan ook los van de vaste planning en controlecyclus en de veiligheidsbrieven terug op de agenda. We noemen hier een recent voorbeeld. Als onderdeel van het huidige coronabeleid mogen in de binnenstad bijvoorbeeld geen fietsen meer geparkeerd worden buiten de daarvoor bedoelde stallingen. Daar wordt ook actief op gehandhaafd. De raad werd tussentijds in de gelegenheid gesteld een oordeel te vellen in hoeverre deze maatregel en anderen voortvloeiend uit het coronabeleid konden worden voortgezet.

Uit het raadsgesprek blijkt ook dat de gemeenteraad zich bewust is van de toename van ondermijnende activiteiten en drugscriminaliteit. Het is volgens raadsleden (en overigens ook andere gesprekspartners) van belang dat de raad scherp blijft op de aanpak van deze

⁴¹ Actualiteitsvragen fracties Groei & Toekomst en VVD, 16 juli 2019.

⁴² Schriftelijke vragen fractie D66, 9 mei 2020; <https://www.destentor.nl/apeldoorn/heerts-omarmt-wapeninleveractie-in-apeldoorn-en-regio-ondanks-schaduwzijde-a76e6c2d/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

⁴³ Amendement "experimenteren met de APV", ingediend door de fracties van SGP, ChristenUnie, 50PLUS, Partij voor de Dieren, SP en Gemeentebelangen, 28 november 2019.

⁴⁴ Motie "het lokale inzicht", ingediend door de fractie van Lokaal Apeldoorn, 28 november 2019.

problematiek en daarbij niet naïef is. De raad heeft dan ook een belangrijke rol bij het op orde houden van de 'gereedheidskist' voor veiligheid, door kaderstelling in de APV en het veiligheidsbeleid.

Raad staat achter huidige aanpak, maar heeft behoefte aan meer duiding van cijfermatige informatie

Hoewel er (politiek) verschil van mening bestaat tussen raadsleden over wat de beste aanpak is bij THOOV, zijn er uit het raads gesprek wel een aantal trends te destilleren. Duidelijk wordt bijvoorbeeld dat een in eerste instantie preventieve aanpak op steun van de raad kan rekenen, maar dat dit afhankelijk moet zijn van de specifieke overtreding. Wanneer ernst van een overtreding toeneemt, is het ook logisch om meer repressief op te treden. Tegelijkertijd mogen handhavers in het veld volgens raadsleden ook kunnen afwijken van het bestaande beleidskader, mits daar een urgente aanleiding voor is. Hierbij moet wel worden voorkomen dat er willekeur ontstaat, en het is dan ook een verantwoordelijkheid van raad en organisatie om heldere kaders te scheppen en hierop te monitoren.

Vanuit een meerderheid van de raadsleden kwam tijdens het raads gesprek een behoefte aan meer cijfermatige informatie naar voren. Mondeling wordt ook veelal informatie met de raad gedeeld over trends, maar het is volgens raadsleden ook noodzakelijk dat duiding van die trends ook wordt onderbouwd door kwantitatieve data. En waar cijfermatige informatie al wordt gedeeld, zoals bijvoorbeeld in de veiligheidsbrieven, hebben raadsleden behoefte aan meer duiding. Het is namelijk niet altijd evident vanuit de stukken hoe informatie moet worden geduid in relatie tot bijvoorbeeld de IVA-prioriteiten.

Bijlage bronnen

Gesprekspartners

In het kader van dit onderzoek is met verschillende personen gesproken. Het gaat om de onderstaande functionarissen.

Functie	Datum
Programmamanager veiligheid	21-09-2020
Teammanager THOR	21-09-2020
Juridisch beleidsadviseur	21-09-2020
Burgemeester Apeldoorn	21-09-2020
Manager eenheid veiligheid en recht	21-09-2020
Stadsdeelboa	30-09-2020
Wijkagent operationeel expert	30-09-2020

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

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

HIB: Hennepinformatiebericht

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

HUP: Handhavingsuitvoeringsprogramma

IVA: Integraal Veiligheidsplan Apeldoorn

LHS: Landelijke Handhavingsstrategie

LTO: Land- en Tuinbouworganisatie

MKB: Midden- en kleinbedrijf

OM: Openbaar Ministerie

OGGZ: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

PTH: Preventie, Toezicht en Handhaving

RIEC: Regionaal Expertise Centrum

Team RAV: Rechtsbescherming, Advies en Veiligheid

Team THOR: Toezicht en Handhaving op de Openbare Ruimte

VTH: vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning

Bijlage overkoepelende notitie

DoeMee-onderzoek

Toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid

februari 2021 - overkoepelende notitie

Necker van Naem



Drs. A.L. (Lauryan) Bakker

E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LLM

I.W. (Irene) van den Bosch MSc

L.M. (Robert) Klaassen MSc

Mr. G.J. (Hans) Vooren



DoeMee-onderzoek

Achttien gemeenten: één notitie

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

Deelnemende gemeenten waren:

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



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

Dan kunt u contact opnemen met projectleider
Emilie Stumphius, emilie@necker.nl | 06 - 3334 8914



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-cyclus onvoldoende op elkaar aan. Keuzes die zijn gemaakt in de uitvoeringsprogramma's volgen niet één op één uit de doelen uit het overkoepelend beleid, jaarverslagen bevatten geen evaluatie van de gestelde beleidsdoelen en aanbevelingen uit de evaluaties worden niet overgenomen (13/17). Dit belemmert een

beleidsgestuurde uitvoering, een goede afstemming en sturing en leidt tot onvoldoende verantwoording. En dat is jammer: zonde van de tijd en moeite die het kost om beleid op te stellen en daarnaast is het lastig voor volksvertegenwoordigers om effectief te sturen op dit domein.

Tip | Benut registratie om vooruit te kijken



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

Good practice | Benutten kennis van boa's



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

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

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



Capaciteit: van ervaren tekort naar effectieve inzet

Tekort door achtergebleven capaciteit of door veelheid aan prioriteiten

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

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

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



BOA-capaciteit en inwoneraantal in deelnemende gemeenten

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

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



Organisatiebreed tekort

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

Tip | Capaciteit slim inzetten



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

en politie door zowel de gemeente als de politie wél als zonder meer goed ervaren (12/17). Over het algemeen kennen en erkennen de partijen de meerwaarde en expertise van de ander. Daarnaast zagen we allerlei manieren waarop politie en boa op eigen initiatief de samenwerking versterken, zoals door gezamenlijke briefings, het onderling uitwisselen van contactgegevens of in gemixte koppels van boa en politie rondes maken. Ook werd verschillende malen opgemerkt dat de samenwerking is verbeterd tijdens de coronacrisis.

Tip | Bijdragen aan een optimale samenwerking



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

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

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

Good practice | Vaste briefings tussen politie en boa's



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



Inzet van het instrumentarium

Sturingsinformatie meestal ontoereikend

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

Zoeken naar oplossingen waar het kan, optreden waar het moet

In het merendeel van de gemeenten is expliciet oog voor een onderscheid tussen “informeel” preventief optreden en formeel repressief optreden. Het informeel preventief optreden bestaat vaak uit het zoeken naar oplossingen zonder direct op formele wijze repressief op te treden. Vaak wordt aangegeven dat de menselijke maat in het optreden en de eigen cultuur van de gemeente belangrijk zijn. De gemeenten hebben over het algemeen een voorkeur voor preventief optreden, maar treden repressief op waar het moet.

Dit onderscheid in optreden en de voorkeur voor preventie zien we in heel de organisatie terug: zowel op de werkvloer bij boa's, als bij beleidsmedewerkers als op bestuurlijk niveau.

Vaak geen bewuste keuze over de inzet van instrumenten

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

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

Een bestuurlijke rapportage als aanleiding om op te treden

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

Daadkrachtig optreden: het sluiten van drugspanden

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

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

Burgemeesters maken terughoudend gebruik van ‘noodbevoegdheden’

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



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

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



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

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

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

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

Informatievoorziening aan de raad: informer en betrekken

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

Om als raad goed te kunnen controleren en (bij) te sturen, is een goede informatievoorziening vanuit het college essentieel. Een informatievoorziening die zowel informeert als betreft. Deze informeert de raad door inzicht te geven in de belangrijkste ontwikkelingen en in de voortgang rondom gestelde doelen. Goede informatievoorziening kan tevens een aanmoedigend effect hebben op de betrokkenheid van de raad, doordat het thema meer gaat leven in de raad.

Welke vormen van informatievoorziening kwamen wij tegen in de deelnemende gemeenten? En welke doelen dienen de verschillende vormen? We nemen u mee in de verschillende vormen van informatievoorziening die wij tegenkwamen.

De Basis

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang

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



Informatiebijeenkomsten

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang, betrokkenheid stimuleren

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

Themabijeenkomsten

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

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

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

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

Besloten kring

Doel | zicht op belangrijke ontwikkelingen en voortgang, betrokkenheid stimuleren

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

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

Actief op zoek

Doel | missende informatie (voorziening) vergaren

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

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

Dag meelopen

Doel | beeld van uitvoering, betrokkenheid stimuleren

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

