

Rapportage DoeMee

Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

C.L. (Chris) Nijhuis MSc

I.W. (Irene) van den Bosch MSc

Mr. J. (Jaap) van den Heuvel

Gemeente Best

Rekenkamercommissie Best

Postbus 50
5680 AB Best

Kenmerk: RO 16531
Datum: augustus 2020



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	7
Reactie college van B&W	9
Nawoord opdrachtgever	10
Nota van bevindingen	11
Beleid en uitvoeringsprogramma's	12
1.1 / Introductie op OOV in Best	12
1.2 / Beleid in beeld: de structuur	15
1.3 / Beleid in beeld: de inhoud	16
1.4 / Uitwerking OOV-beleid in uitvoeringsplannen	19
Organisatie en uitvoeringspraktijk	21
2.1 / Organisatie	21
2.2 / Afstemming beleid en praktijk	22
2.3 / Samenwerking handhavingspartners	23
2.4 / Instrumentarium	24
Sturing door de raad	25
3.1 / Informatievoorziening	25
3.2 / Initiatieven vanuit de raad	26
Bijlage bronnen	27
Bijlage afkortingen	28



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Best 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 Best. 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 (THOOV)

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 ervoor 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 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 Best heeft zich hiervoor aangemeld, evenals de gemeenten Assen, Emmen, Rijssen-Holtten, De Fryske Marren, Den Helder, Zwolle, Veendam, Veldhoven, Tynaarlo, Wijchen, Molenlanden, Edam-Volendam en Bernheze.

Doelstelling en vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

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

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

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

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

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

Organisatie en uitvoeringspraktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handavingsbeleid 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 handhavingpartners?
- 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 Best. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Best, de portefeuillehouder handhaving, beleidsmedewerkers, handhavers, buitengewoon opsporingsambtenaren en agenten. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode september 2019 - februari 2020.

Wederhoorprocedure

Op 24 juni 2020 is de rapportage aan de organisatie en het college van B&W aangeboden voor een verificatie van de feiten en voor een reactie op de conclusies en aanbevelingen. Naast een ambtelijke reactie op de feiten heeft het college in de vergadering van 18 augustus 2020 een bestuurlijke reactie vastgesteld. Het definitieve rapport is in augustus 2020 aangeboden aan de gemeenteraad.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat de onderzoeksverantwoording en wordt gevolgd door de conclusies & aanbevelingen. Hierbij is de reactie van het college van B&W betrokken. De Nota van bevindingen bevat 3 hoofdstukken:

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

Tot slot treft u in de bijlagen een overzicht aan van de geraadpleegde bronnen en een afkortingenlijst.

Centrale boodschap



Samenvatting

Toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid is in de gemeente Best lang een ondergeschoven kindje geweest. Hoewel het inmiddels beter gaat, zijn er nog stappen te zetten. Het valt op dat er een discrepantie is tussen het ambitieniveau en de realiteit. Zowel op beleidsmatig en uitvoerend vlak als ten aanzien van de wijze van evaluatie en sturing door de raad, zijn er lessen te trekken uit dit DoeMee-onderzoek. Met dit onderzoek hoopt de rekenkamercommissie een positieve bijdrage te leveren aan het leer- en verbeterproces op dit thema. Op basis van het onderzoek trekken wij vijf conclusies en doen wij vier aanbevelingen.

Conclusies

Conclusies beleid

Conclusie 1: Beleid is volledig, maar de doelen zijn onvoldoende helder uitgewerkt.

De beleidscyclus is volledig, in de zin dat de benodigde documenten vanuit de Big8-cyclus¹ aanwezig zijn. Een opvallend punt in de documenten is de vrij algemene formulering van doelstellingen. De waarde van concrete doelstellingen zit in de transparantie, navolgbaarheid en duidelijkheid die dit met zich meebrengt. Wanneer doelstellingen helder zijn en daaraan gekoppeld is welke stappen genomen gaan worden om deze te behalen, brengt dit duidelijkheid mee voor de uitvoering. Vanzelfsprekend moet er ruimte blijven om in te spelen op de actualiteit, maar meer concrete houvast kan eraan bijdragen dat de grotere lijn niet uit het oog wordt verloren. Met name de uitvoeringsprogramma's bieden in dit kader onvoldoende handvatten.

Conclusie 2: Evaluaties lijken invloed te hebben op het beleid.

De onderzoekers vonden een logisch verband tussen uitkomsten van de evaluaties en actiepunten in het uitvoeringsprogramma van de daarop volgende periode. In gesprekken wordt dit verband ook gelegd. Dit verband wordt echter niet duidelijk wanneer puur naar de tekst van evaluatie en beleid gekeken wordt. Met andere woorden, de logische connectie die er tussen evaluatie en beleid is/zou moeten zijn, wordt onvoldoende expliciet gemaakt.

Conclusies organisatie en uitvoeringspraktijk

Conclusie 3: Discrepantie tussen beleid en uitvoering.

De prioriteiten voor toezicht en handhaving zijn in Best talrijk en ambitieus. Uit gesprekken blijkt dat het in de praktijk lastig is om aan deze prioriteiten te voldoen. Uit gesprekken blijkt verder dat de huidige capaciteit als onvoldoende wordt beschouwd om goed uitvoering te kunnen geven aan het beleid. Deels is dit te verklaren vanuit achterstanden en specifieke dossiers (zie conclusie 4). Desalniettemin is er een discrepantie tussen de ambities en de uitvoering. In veel van de onderzochte gemeenten in het kader van dit onderzoek is die discrepantie in mindere mate aanwezig dan in Best. Veelal wordt daar bij het opstellen van de ambities realistischer gekeken naar de benodigde inzet. Daarbij helpt het dat de doelen concreter zijn, en dus scherper in kaart is gebracht wat nodig is om de doelen te bereiken (zie conclusie 1).

¹ Beleidscyclus met dubbele regelkring waarin de verschillende stappen van beleidsvorming, uitvoering en evaluatie zijn benoemd.

Conclusie 4: Achterstanden en specifieke dossiers leggen beslag op de organisatie.

De organisatie in Best heeft te kampen met achterstanden, deze liggen met name op het gebied van de juridische opvolging van handhaving en toezicht. Uit interviews blijkt dat dit probleem al langer bestaat, maar nog altijd niet is opgelost. Deze situatie heeft weleens geleid tot situaties waarin wel gehandhaafd werd of toezicht werd gepleegd, maar geen opvolging beschikbaar was, waardoor de inzet van boa's/toezichthouders voor niets bleek te zijn geweest.

Naast de achterstanden is op specifieke dossiers (arbeidsmigranten, woonwagens) gebleken dat de benodigde inzet veel groter was dan vooraf ingeschat. Dit zorgde ervoor dat er een nog groter beslag op de al beperkte capaciteit is gelegd.

Conclusie sturing door de raad

Conclusie 5: Evaluaties zijn zeer bondig, maar daardoor oppervlakkig.

De evaluaties die de raad aangeboden krijgt bieden cijfermatige informatie ten aanzien van een aantal acties op specifieke aandachtsgebieden. Dit levert een bondig en overzichtelijk document op. Hiermee is echter op diepgang ingeleverd. De gepresenteerde cijfers worden onvoldoende geduid, bijvoorbeeld in relatie tot cijfers uit eerdere jaren. Ook mist de vertaalslag van cijfers naar het bijbehorende verhaal. Tot slot worden de gepresenteerde cijfers niet in verband gebracht met de gestelde doelen. De organisatie maakt onvoldoende inzichtelijk wat zij op het gebied van THOOV aan werk verricht, met name op het gebied van verantwoording ten aanzien van vervolgacties. Het is voor raadsleden dus lastig om te beoordelen wat de stand van zaken ten aanzien van toezicht en handhaving daadwerkelijk is, en daarmee is het lastig om te controleren en te sturen.

Aanbevelingen

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

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

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

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

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

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

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

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

Reactie college van B&W



In de vergadering van 18 augustus 2020 heeft het college de reactie op het concept onderzoeksrapport vastgesteld. In deze reactie wordt tevens verwezen naar de ambtelijke check op feitelijke onjuistheden. Onderstaand zijn essenties van de reactie van het college opgenomen. De brief van het college volgt nog.

Het college heeft besloten in hoofdlijnen in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals vermeld in de Rapportage Doe Mee met inachtneming van de volgende kanttekeningen.

De feitelijke juistheden zijn ambtelijk onderzocht, getoetst en besproken met de portefeuillehouder en zijn aangereikt aan de rekenkamercommissie.

Met betrekking tot de conclusies stelt het college voor conclusie 1 en 3 samen te voegen en conclusie 2 weg te laten. Het is een bewuste keus geweest om doelen vrij algemeen te formuleren. In het nieuwe VTH en IVP-beleid/uitvoeringsprogramma's wordt hieraan extra aandacht besteed. Wanneer er meer themagericht met een duidelijke prioritering wordt gewerkt moeten concrete(re) doelen wel mogelijk zijn. Ook komen dan ambitie en realiteit dicht bij elkaar. hiervoor is de prioriteitensessie in de raad bedoeld ;

Voor wat betreft conclusie 2 is het college van mening, dat de vastlegging een negatieve lading heeft en dat met het goed oppakken van conclusie 1 en 3 dit beter wordt beschreven en dat men dan meer aandacht krijgt voor evaluaties en het aanbrengen van verbetering in beleid en uitvoering. In de praktijk gebeurt dit wel, maar dit blijkt dus niet duidelijk genoeg uit de stukken.

Met de overige conclusies wordt door het college ingestemd.

Voor wat betreft de aanbevelingen stelt het college voor om aanbeveling 2 en 4 samen te voegen. Met de aanbevelingen 1 en 3 is het college akkoord.

Nawoord Rekenkamercommissie



De Rekenkamercommissie wil de ambtelijke organisatie en het college van B&W danken voor hun reactie op het concept rapport.

De resultaten van de ambtelijke check op de feitelijke onjuistheden zijn verwerkt in deze definitieve rapportage.

Wat betreft de bestuurlijke reactie van het College van B&W wil de Rekenkamercommissie het volgende opmerken. De Rekenkamercommissie constateert met genoegen dat de essenties uit het rapport en de daarbij behorende aanbevelingen in grote lijnen worden onderschreven. De meeste conclusies en aanbevelingen worden overgenomen, hoewel ook enkele kanttekeningen worden gemaakt. Zo wordt voorgesteld de conclusies 1 en 3 samen te voegen en conclusie 2 te laten vervallen. Uit een oogpunt van logica en consistentie is het - in de ogen van de Rekenkamercommissie- juist om de oorspronkelijke conclusies te handhaven. Daarmee wordt een betere aansluiting gekregen bij de bevindingen uit het rapport. Dat een conclusie een 'negatieve lading' zou hebben (zoals het college bij conclusie 2 ervaart) is ook geen reden een conclusie te laten vervallen. Overigens blijkt over de inhoud van de conclusies weinig verschil in opvatting tussen College van B&W en Rekenkamercommissie.

Wat betreft de aanbevelingen stelt het College van B&W voor om de aanbevelingen 2 en 4 samen te voegen. Hoewel deze aanbevelingen zeker een duidelijke samenhang (moeten) hebben, is de gerichtheid van de aanbevelingen wel verschillend en in die zin is een onderscheid ook wenselijk. Aanbeveling 2 is vooral gericht op de positie van toezicht en handhaving in de organisatie, terwijl aanbeveling 4 gericht is op de bestuurlijke discussie over het ambitieniveau en de daarbij behorende middelen. Natuurlijk moeten de resultaten van deze discussie doorwerken in aanpak in de ambtelijke organisatie. Ook hier geldt overigens, evenals bij de conclusies: materieel verschillen College van B&W en Rekenkamercommissie niet wezenlijk van mening.

Tenslotte wil de Rekenkamercommissie alle bij dit onderzoek betrokken personen bedanken voor hun constructieve medewerking en open houding. In het bijzonder geldt dit voor de in de bijlage genoemde gesprekspartners.

Nota van bevindingen



1

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

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

1.1 / Introductie op OOV in Best

Deze rapportage is het resultaat van een DoeMee-onderzoek van Necker van Naem waar de rekenkamercommissie van Best aan heeft deelgenomen: het onderzoek wordt in meerdere gemeenten uitgevoerd, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. Deze vergelijking volgt nadat de onderzoeken ook in de andere gemeenten afgerond zijn. In dat kader is het goed om af te bakenen waar het onderzoek wel én niet over gaat.

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

OOV landelijk in ontwikkeling

Op het terrein van OOV zijn verschillende ontwikkelingen gaande. In de afgelopen jaren heeft het Rijk veel bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de gemeenten neergelegd, onder andere op basis van de Gemeentewet, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) en de Opiumwet (ook bekend als de Wet Damocles).

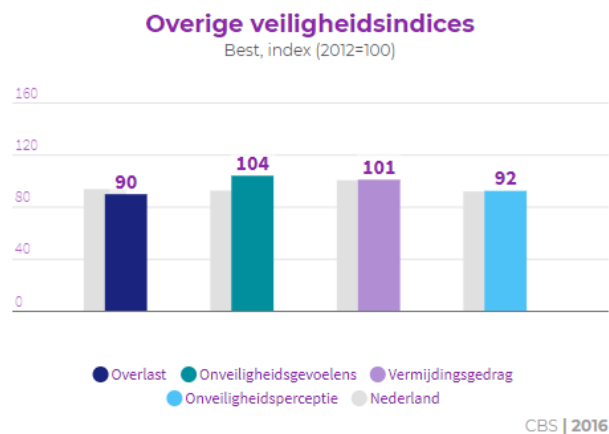
Taken binnen dit terrein worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.² Onderwerpen die raken aan sociale veiligheid, zoals overlast, verloedering en criminaliteit, krijgen toenemende politieke en maatschappelijke belangstelling. Burgers en bedrijven hebben niet alleen behoefte aan een feitelijke bevordering van veiligheid, maar ook aan een gevoelsmatige veiligheid en leefbaarheid van de gemeente.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de politie op een andere wijze inhoud geeft aan haar rol op 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.'³ Uit recent onderzoek van Salet, Universitair docent Criminologie bij de vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Radboud Universiteit, blijkt dat een deel van de politiemensen op verschillende manieren probeert taken binnen het veiligheidsdomein op afstand te houden of af te stoten.⁴

Toezicht en handhaving op OOV in Best

Binnen de context van deze ontwikkelingen geeft de gemeente Best vorm aan toezicht en handhaving op OOV, in beleid en uitvoeringsprogramma's. Best scoort redelijk gemiddeld ten opzichte van andere gemeenten op het gebied van openbare orde en veiligheid. In de misdaadmeter van het Algemeen Dagblad, waarin de onveiligste gemeente bovenaan staat en de veiligste gemeente onderaan, stond Best in 2018 op de 167^e plek.⁵ Dit is een flinke verbetering ten opzichte van het jaar daarvoor, toen de gemeente op de 140^e plek stond. De misdaadcijfers en het aantal diefstallen in Best zijn lager dan het landelijke gemiddelde.⁶ Daarnaast laat het aantal misdrijven in de gemeente tussen 2014 en 2018 een dalende trend zien. Overigens wordt erop gewezen dat in de AD misdaadmeter slechts een beperkt aantal specifieke misdaadcijfers zijn opgenomen, die de Bestse lading maar beperkt dekt.

Ondanks de verbeterde veiligheidssituatie in Best, blijven de gevoelens van onveiligheid, de onveiligheidsperceptie en het vermijdingsgedrag tussen 2012 en 2016 constant.⁷ De onveiligheidsperceptie meet hoe inwoners de veiligheidssituatie in de eigen buurt ervaren. Vermijdingsgedrag is het aanpassen van gedrag als gevolg van (een perceptie van) onveilige situaties in de eigen buurt, bijvoorbeeld omlopen of 's avonds niet open doen.⁸



² Op het gebied van Bibob en de Opiumwet zijn er ook handelingen die gemeenten zelfstandig verrichten, zoals het nemen van een besluit op grond van artikel 13b Opiumwet om een woning te sluiten, wanneer daar een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen.

³ Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004.

⁴ 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.

⁵ Zie <https://www.ad.nl/binnenland/hoe-veilig-is-jouw-gemeente-bekijk-het-hier~a9240099/>

⁶ Zie www.waarstaatjegemeente.nl

⁷ Zie www.waarstaatjegemeente.nl Dit betreft cijfers t/m 2016, dit is dus geen actuele stand van zaken. Deze cijfers worden enkel genoemd om een beeld te schetsen; hieraan worden geen conclusies aan verbonden.

⁸ [Waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

In de meeste andere gemeenten zijn de onveiligheidsperceptie en het vermijdingsgedrag in de laatste jaren aanzienlijk. Bovenstaande grafiek laat de relatieve stijging ten opzichte van 2012 zien, met 2012 als uitgangsjaar (2012=100).

Daarnaast zijn inwoners in Best, vergeleken met landelijke cijfers, gemiddeld positief over de leefbaarheid en veiligheid van de woonomgeving. Inwoners waarderen de zorg voor de woon- en leefomgeving door de gemeente met een 6,96. Landelijk geven inwoners gemiddeld een 6,64.⁹ Inwoners in Best zijn ook gemiddeld tevreden over het toezicht dat de gemeente houdt. 29% van de inwoners staat volledig achter de stelling dat de gemeente voldoende toezicht houdt op het naleven van regels, ten overstaan van een landelijk percentage van 30%.¹⁰

Diverse problematiek in Best

Uit de interviews blijkt dat handhavers in Best te maken hebben met zeer diverse problematiek. Desgevraagd wordt aangegeven dat de meest voorkomende meldingen betrekking hebben op: overlast van personen met verward gedrag, overlast in relatie tot arbeidsmigranten en overlast in relatie met alcohol en drugs. Uit de meest recente evaluatie van het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaven (2018) blijkt verder dat in dit jaar een aanzienlijk deel van de meldingen in de categorie evenementen valt.

Ten aanzien van de eerder benoemde overlast van personen geven de gesprekspartners aan dat dit zowel overlast op straat als overlast in woningen betreft. Dit betreft bijvoorbeeld het bewonen van panden waar niet gewoond mag worden, of waar veel meer mensen wonen dan toegestaan volgens het bestemmingsplan. Daarnaast is er sprake van zwerven, het vervuilen van de openbare ruimte, het lastig vallen van andere personen en onderlinge ruzies. Gesprekspartners geven aan dat arbeidsmigranten die recent hun ontslag hebben gehad, verantwoordelijk zijn voor een deel van deze overlast. In vergelijking met andere gemeenten is het percentage arbeidsmigranten in Best relatief hoog. In Best wonen/verblijven 2500-3500 arbeidsmigranten.

Een recente ontwikkeling is dat er veel parkeeroverlast is ontstaan in verband met Eindhoven Airport. Dit hangt samen met de goede verbinding naar het vliegveld en het feit dat parkeren in Best gratis is. Dit leidt tot overlast bij het station en de woonwijken die dicht bij het vliegveld liggen.

Verder geven de gesprekspartners aan dat er specifieke aandacht is voor de problematiek omtrent woonwagenlocaties. Bij deze doelgroep is ondermijning in de breedste zin van het woord aan de orde. Dit is een zorg die in veel gemeenten speelt.

⁹ Zie www.waarstaatjegemeente.nl

¹⁰ Zie www.waarstaatjegemeente.nl. Inwonerspeiling heeft betrekking op de periode 2014-2019.

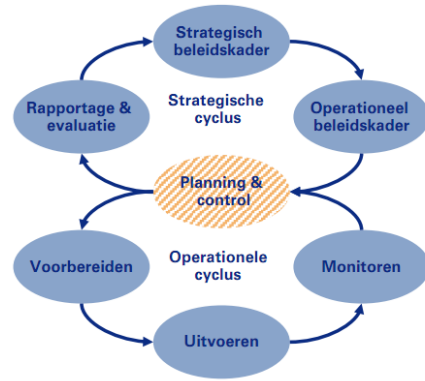
1.2 / Beleid in beeld: de structuur

1. Welk beleid is door de gemeente vastgesteld ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV en welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in dit beleid?

De VTH-beleidscyclus in Best is compleet en actueel

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. Deze cirkel van sturing en evaluatie is onderdeel van de Big8-cyclus.

In Best zijn de documenten voor een volledige Big8-beleidscyclus op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving aanwezig. Het Beleidsplan toezicht en handhaven 2016-2019 vormt het centrale beleidsmatige kader dat de basis biedt voor sturing op gemeentelijke handhaving. Dit programma is opgesteld voor de gemeenten Best en Veldhoven. Het beleidsplan wordt uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, die alleen van toepassing zijn op de gemeente Best. Daarnaast zijn vier problematieken naast het algemene uitvoeringsplan gevat in vier specifieke uitvoeringsplannen voor 2019-2020, namelijk Arbeidsmigranten, Bedrijventerreinen, Jeugd en Veiligheid en Wilhelminadorp. Tot slot wordt jaarlijks gereflecteerd op de uitvoering van het algemene uitvoeringsplan aan de hand van een evaluatie.



Figuur 1: Big8-cyclus

De gemeente Best sluit hierin aan bij de trend die te zien is bij de gemeenten die deelnamen aan het DoeMee- onderzoek: in zes van de zeven gemeenten waar de rapportage is afgerond was sprake van een complete Big8-cyclus. Wel is in twee van deze gemeenten het uitvoeringsprogramma of beleid niet meer actueel. Er zijn echter grote onderlinge verschillen in de manieren waarop deze cirkel een afspiegeling is van de praktijk in de gemeente. In sommige gemeenten was de Big8-cyclus weinig meer dan een papieren werkelijkheid, anderzijds waren er gemeenten die het potentieel van de Big8-cyclus benutten om het beleid zo goed mogelijk bij te sturen en aan te laten sluiten op de behoefte in de praktijk. Hoe Best dit aanpakt, wordt beschreven in hoofdstuk 2.2.

Regionale en lokale veiligheidsplannen

Naast het VTH-beleid stellen gemeenten vaak een integraal veiligheidsplan op, waarin de bijdragen van de politie en andere partners van de gemeente worden afgestemd. Hierin worden beleidsvoornemens benoemd en geprioriteerd. De basis voor het veiligheidsbeleid in de gemeente Best is het Regionaal Veiligheidsplan 2019-2022 (RVP) van de regio Oost-Brabant. Dit is opgesteld door 38 gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en andere partners uit de regio.

Dit plan is verder uitgewerkt in het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 (IVP). Dit beleidsplan is vastgesteld door een samenwerking van acht Kempense gemeenten,¹¹ de politie en het OM. Het veiligheidsplan is vastgesteld door de acht colleges van de Kempense gemeenten en verder uitgewerkt in tweejaarlijkse uitvoeringsplannen. Het veiligheidsplan en uitvoeringsplan vormen gezamenlijk een basis voor de inzet van handhaving.

Beleid op deelgebieden

Openbare orde en veiligheid is een breed domein. Soms vraagt een thema of ontwikkeling extra aandacht. Naast het VTH-beleid en het veiligheidsbeleid, wat alle deelnemende gemeenten aan het DoeMee-onderzoek hebben opgesteld, heeft de gemeente Best in 2019 een evenementenbeleid vastgesteld. Hierin zijn voorschriften en richtlijnen opgesteld om evenementen zoveel mogelijk in goede banen te leiden. Daarnaast hanteert de gemeente een standplaatsenbeleid voor woonwagensbewoners.

¹¹ Bergeijk, Best, Bladel, Eersel, Oirschot, Reusel-De Mierden, Veldhoven en Waalre.

1.3 / Beleid in beeld: de inhoud

2. In hoeverre is het 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.
 - b. In hoeverre ligt er een gedegen probleemanalyse ten grondslag aan de prioriteiten voor toezicht en handhaving op OOV?

Beleidsplan toezicht en handhaven 2016-2019 : nadruk op eigen verantwoordelijkheid inwoners

Voor de periode 2016-2019 heeft de gemeente Best haar beleidsplan toezicht en handhaven (VTH-beleid) opgesteld in samenwerking met de gemeente Veldhoven. De gemeente Waalre heeft ook meegewerkt aan dit plan, maar heeft ervoor gekozen een eigen versie van het plan op te stellen.

De missie van de twee gemeenten met betrekking tot toezicht en handhaven behelst dat de gemeenten een veilige woon-, werk- en leefomgeving willen creëren, niet alleen door toezicht en handhaving, maar vooral door de eigen kracht van inwoners en bedrijven te stimuleren en te bevorderen.¹² De gemeenten zien hun eigen rol daarbij als een faciliterende en als het hebben van een vangnetfunctie voor het constateren en oplossen van risicovolle situaties.

De doelen die de gemeenten zich gesteld hebben, luiden als volgt:

- / Consequent en doelmatig handelen: toezicht en handhaving wordt eenduidig en programmatisch uitgevoerd op basis van de risicoanalyse, prioritering en strategieën uit dit beleidsplan;
- / Transparantie: voor burgers, bedrijven en instellingen is het mogelijk om kennis te nemen van de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de toezicht en handhavingstaken.¹³

Deze doelstellingen zijn zeer algemeen en richten zich meer op het proces van toezicht en handhaving dan op de uitkomsten. Hierdoor bieden zij weinig handvatten voor de uitvoering. Waar het aan ontbreekt, is meer inhoudelijke sturing, zodat uitvoering en raad meegenomen worden in de inhoudelijke doelstellingen. De prioriteiten voor toezicht en handhaving komen voort uit de risicoanalyse, waar het risico bepaald is aan de hand van het effect van en de kans op een overtreding.¹⁴ Uit deze analyse komt een handhavingsprioriteit (hoog, gemiddeld of laag) voort. De volgende onderwerpen hebben hoge prioriteit:

- / Verkeer in natuurgebieden (inclusief crossen);
- / C-evenement en B-evenement zonder vergunning;
- / Opiumwet.

VTH-beleid: risicoanalyse als basis voor prioriteiten

De gemeente Best stelt de prioriteiten op aan de hand van een risicoanalyse. In deze analyse wordt de impact van een overtreding vermenigvuldigd met de kans op overtreding. Het effect wordt zo gemeten op leefbaarheid, gezondheid, veiligheid en duurzaamheid. Het is onduidelijk waar de aannames van impact en overtredingskans op gestoeld zijn. Hoewel dit een goed instrument is om uitgebreid en expliciet stil te staan bij prioriteiten in beleid, is het belangrijk om naast de uitkomsten van het model, de prioriteiten te spiegelen aan de constateringen, meldingen, resultaten, handavingsverzoeken en ervaringen in de voorgaande jaren op het gebied van OOV. Een 'kale' risicoanalyse houdt namelijk geen rekening met de kwetsbaarheden of sterke punten van de lokale context. Met andere woorden, het is van belang om de uitkomsten van de risicoanalyse te koppelen aan en duiden ten opzichte van de lokale context. Op die manier ontstaan heldere keuzes die passen bij de lokale uitdagingen. Het wordt uit de documenten niet duidelijk of en op welke wijze dit gebeurd is.

¹² Beleidsplan toezicht en handhaving 2016-2019, p.4.

¹³ Beleidsplan toezicht en handhaving 2016-2019, p.4.

¹⁴ Beleidsplan toezicht en handhaving 2016-2019

Brede regionale basis via Regionaal Veiligheidsplan

De basis voor het veiligheidsbeleid in de gemeente Best is het Regionaal Veiligheidsplan van de regio Oost-Brabant. In dit plan zijn de algemene strategische doelen en de prioriteiten op het gebied van veiligheid vastgelegd. In het plan worden zeven algemene doelen voor de periode 2019-2022 gesteld, variërend van de afname van criminaliteit tot het vergroten van betrokkenheid van private partners.¹⁵ Daarbij wordt in het plan gekozen voor strategische thema's, waar alle gemeenten extra aandacht op leggen:

- / Veilige woon- en leefomgeving;
- / Ondernijnde criminaliteit;
- / Maatschappelijke onrust, radicalisering en polarisatie;
- / Cybercrime en cybersecurity.

In het RVP zijn tot slot een aantal specifieke uitgangspunten benoemd voor de basisteams. Voor het basisteam De Kempen zijn de prioriteiten:

- / Ondernijning;
- / Sociale kwaliteit. Verbinding Zorg en Veiligheid;
- / Jeugd, alcohol en drugs;
- / High Impact Crimes (woninginbraken en geweld);
- / Polariserend/radicalisering.¹⁶

De strategische thema's en doelstellingen bieden een breed kader voor de uitvoering. Het past bij het regionale karakter van het beleid om de doelen niet verder te concretiseren. Het is voor de gemeenten een bewuste keuze om het aantal regionale prioriteiten te beperken, zodat ruimte beschikbaar blijft voor gemeenten om flexibel in te spelen op actuele problemen of urgente situaties.¹⁷

Veiligheidsprioriteiten systematisch en duidelijk uitgewerkt op niveau van Basisteam De Kempen

Bovenstaande prioriteiten zijn verder uitgewerkt in het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 (IVP). Dit beleidsplan is vastgesteld door een samenwerking van acht Kempense gemeenten¹⁸, de politie en het OM. Belangrijke pijlers van de aanpak zijn wijkgericht werken, preventie en vroeg signalering. Het basisteam De Kempen heeft vier algemene doelen voor de periode 2019-2022 opgesteld. Deze zijn geselecteerd en overgenomen uit het RVP:

- / Verdere afname van de criminaliteit;
- / Toename van het veiligheidsgevoel;
- / Verankeren van veiligheid in de kernen, wijken en buurten;
- / Voorkomen en bestrijden van criminaliteit, incidenten en verstoringen van de openbare orde.¹⁹

Het IVP is gebaseerd op zeven uitgangspunten²⁰ en zes veiligheidsprioriteiten. De veiligheidsprioriteiten zijn:

- / High Impact Crimes;
- / Ondernijning/georganiseerde criminaliteit;
- / Cybercrime en cybersecurity;
- / Verbinding Zorg en Veiligheid;
- / Fysieke veiligheid;
- / Lokale veiligheidsthema's.²¹

Het is onduidelijk wat de verhouding is tussen de doelen, de uitgangspunten en de veiligheidsprioriteiten. Daarnaast wordt benoemd dat de prioriteiten gebaseerd zijn op het RVP, maar er wordt niet expliciet gemaakt waarom de prioriteiten die in het RVP aangewezen zijn voor het basisteam De Kempen, niet overgenomen zijn in het IVP.

¹⁵ Regionaal Veiligheidsplan 2019-2022, p.13.

¹⁶ Regionaal Veiligheidsplan 2019-2022, p. 26.

¹⁷ RVP 2019-2022, p. 5.

¹⁸ Bergeijk, Best, Bladel, Eersel, Oirschot, Reusel-De Mierden, Best en Waalre.

¹⁹ Presentatie Integraal Veiligheidsplan 2019-2022, p. 9.

²⁰ Presentatie Integraal Veiligheidsplan 2019-2022, p. 9.

²¹ Regionaal Veiligheidsplan 2019-2022, pp. 9-10.

De veiligheidsprioriteiten worden in het IVP zeer systematisch uitgewerkt. Er is aandacht voor de huidige stand van zaken, voor waarom het een prioriteit is, voor de ambitie en voor wat er concreet gedaan moet worden om de ambitie te bereiken. Door de ambities en acties te specificeren, geeft het plan duidelijk richting. Bij de prioriteit ondermijning bijvoorbeeld, wordt als ambitie geformuleerd om een professionaliseringslag te realiseren en een intensievere samenwerking tussen ketenpartners. Hieraan worden acties gekoppeld, zoals de ondersteuning van de agrarische sector in de verhuur van leegstaande gebouwen en het beschikbaar stellen van personele capaciteit in de vorm van een programmaleider ondermijning. Daarmee zijn de doelen concreet, zeker voor het niveau waar de doelen op van toepassing zijn. De acties geven daarnaast algemene, maar duidelijke handvatten voor de uitvoering. De meeste prioriteiten bieden hiermee voldoende aanknopingspunten om te controleren en om eventueel op bij te sturen.

Gedegen probleemanalyse Veiligheidsbeleid

De vigerende veiligheidsplannen zijn gebaseerd op gedegen analyses van de veiligheidsrisico's in de regio. De prioriteiten in het IVP vinden gedeeltelijk hun oorsprong in de onderwerpen in het RVP. De RVP heeft prioriteiten opgesteld aan de hand van een terugblik op het veiligheidsbeleid uit 2015-2018 en een algemene, brede analyse van de veiligheidsproblematieken. Zowel algemene trends en ontwikkelingen in het veiligheidsveld, zoals terrorismedreiging, en veiligheidsproblematieken in de regio Oost-Brabant worden meegenomen, zoals de leegstaande schuren in het buitengebied die ondermijnende criminaliteit kunnen aantrekken. In het RVP staan tevens prioriteiten vermeld die specifiek voor de basiseenheid De Kempen geldt. Het is onduidelijk waar deze prioriteiten op gebaseerd zijn.

In het IVP wordt teruggekeken op de achterliggende periode van 4 jaar (2014-2017). Op basis van een terugkoppeling van intern en extern betrokkenen zijn vier aandachtsvelden geformuleerd. Hieruit blijkt dat de hoge en uiteenlopende doelen in de praktijk niet allemaal de benodigde aandacht hebben gekregen. Dit heeft ertoe geleid dat de ambities voor de huidige periode zijn opgesteld met de beschikbare capaciteit en middelen in het achterhoofd. De prioriteiten in het IVP worden verder ook bepaald aan de hand van algemene trends, maar vaak aan de hand van trends die geconstateerd zijn op het niveau van De Kempen. High Impact Crimes is bijvoorbeeld onder andere toegevoegd als prioriteit, doordat de gemeenten in De Kempen door de goede bereikbaarheid langs de autosnelwegen een aantrekkelijk gebied vormen voor mobiel banditisme.

Toezicht- en handhavingsstrategieën bieden kader

Toezicht en handhaving zijn aparte takken van sport. De gemeente Best erkent dit door beleidsmatig te differentiëren in strategieën voor toezicht en handhaving. Naast Veldhoven, is er maar één andere deelnemende gemeente die een aparte aanpak voor toezicht heeft geformuleerd. Toezicht in Best gebeurt op basis van de risicoanalyse. Aan de hand van een risicoanalyse is aan onderwerpen hoge, gemiddelde of lage prioriteit toegewezen. Aan deze categorieën wordt een intensiteit gekoppeld: een hoge activiteit vereist bijvoorbeeld proactief en programmatisch toezicht. Hierbij wordt echter niet gespecificeerd welke acties er aan de verschillende intensiteit gekoppeld zijn.

Voor handhaving volgt de gemeente Best de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). De LHS is een landelijk instrument wat veel gemeenten toepassen op OOV. Ook alle deelnemende gemeenten uit het DoeMee-onderzoek maken gebruik van de LHS. De LHS geeft aan wat de passende interventie is bij een bevinding, waarbij het uitgangspunt is dat preventie de voorkeur heeft boven repressie. De LHS biedt dus een breed toepasbaar kader voor handhaving. Onder de LHS kunnen specifieke handhavingsstrategieën worden uitgewerkt. Best heeft onder andere een sanctiebeleid voor de Drank- en Horecawet opgesteld. Ook heeft de gemeente een handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen opgesteld, waarin richtlijnen zijn opgesteld voor de toepassingen van bestuurlijke sanctiemiddelen.

In het IVP en in het VTH-beleid wordt een voorkeur geformuleerd voor preventieve maatregelen, een voorkeur die de gemeente Best deelt met de meeste gemeenten die meededen aan het DoeMee-onderzoek. De manier waarop gemeenten invulling geven aan preventie, kan echter sterk verschillen. Voor de gemeente Best ligt de nadruk vooral op het stimuleren van naleving door voorlichting en het inzetten op bewustwording bij burgers en bedrijven.

1.4 / Uitwerking OOV-beleid in uitvoeringsplannen

3. Op welke wijze is het OOV-beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's? In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid voor OOV uit?
 - a. Welke keuzes (prioritering) heeft de gemeente daarbij gemaakt?
 - c. In hoeverre zijn het OOV-beleid en het uitvoeringsprogramma door de gemeente afgestemd met samenwerkingspartners (andere handhavingsorganisaties)?

Uitvoeringsprogramma VTH: geen concrete actiepunten en doelstellingen

In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma toezicht en handhaven wordt het VTH-beleid vertaald naar de praktijk.²² De brede doelstellingen uit het VTH-beleid worden echter niet verder geoperationaliseerd. In het uitvoeringsprogramma wordt vooral aandacht besteed aan de onderwerpen met hoge prioriteit en de prioriteiten uit het IVP. Er wordt per onderwerp kort beschreven wat de stand van zaken is en waar eventueel in de toekomst op gelet moet (blijven) worden. Het ontbreekt echter aan concrete actiepunten of meetbare doelstellingen. Wel is er een planning van de urenbesteding voor toezicht en handhaving op het domein van de APV en veiligheid. Deze domeinen zijn onderverdeeld in diverse onderwerpen, zoals stropen en fietsen stationsomgeving. De uren zijn echter globaal verdeeld, op het niveau van het overkoepelend domein.

VTH-evaluaties: globaal overzicht in een oogopslag

De evaluaties van de uitvoering zijn vormgegeven volgens een folderformat van één pagina, waarop over de verschillende onder toezicht en handhaving vallende terreinen vooral cijfermatig wordt gerapporteerd. Het voordeel van het folderformat is dat informatie op een efficiënte en overzichtelijke wijze overgebracht wordt. Er wordt bijvoorbeeld gemeld dat er in 2018 400 meldingen zijn binnengekomen op het gebied van openbare ruimte.²³

De keerzijde van hapklare en overzichtelijke informatie is dat de informatie, zonder verdere verdieping, oppervlakkig kan blijven. Dit is ook het geval bij dit format. Het is niet altijd duidelijk wat er met 'handhavingsacties' bedoeld wordt en ook mist er duiding bij de opsomming. Uit het format wordt niet duidelijk wat de ontwikkelingen zijn binnen het beleid en waarom het aantal sluitingen in het kader van het Damoclesbeleid in 2018 verdubbeld is ten opzichte van 2017.²⁴

In elke evaluatie worden beknopte conclusies getrokken, inclusief actiepunten voor het nieuwe uitvoeringsprogramma. Deze lijken daadwerkelijk gebruikt te worden voor bijsturing. Zo wordt in 2017 in de evaluatie aangegeven dat er sprake is van een toename van het aantal meldingen van jeugdoverlast en wordt dit in het uitvoeringsprogramma van 2018 benoemd als een verhoogde prioriteit. De duidelijkheid en bruikbaarheid van de evaluaties kunnen verbeterd worden door de acties te koppelen aan de vooraf gestelde doelen en door de cijfermatige uitkomsten te duiden en verklaren.

Uitvoeringsprogramma Veiligheid biedt inzicht in de aanpak maar benoemt geen meetbare doelen

In de uitvoeringsprogramma's Veiligheid ontstaat een globaal idee van de aanpak, de instrumenten en de relevante handhavingspartners. In het UVP worden de prioriteiten die vastgelegd zijn in het IVP verder uitgewerkt. De doelstellingen uit het IVP worden samengevat, er wordt aandacht besteed aan welke partners betrokken zullen zijn bij het implementeren van de acties en op welke manier zij betrokken zullen zijn. Daarnaast heeft de gemeente Best in het kader van lokale veiligheidsproblematieken aparte uitvoeringsprogramma's toegevoegd voor arbeidsmigranten, bedrijventerreinen, jeugd en veiligheid, en Wilhelminadorp. De acties in het UVP en de toegevoegde uitvoeringsprogramma's variëren in meetbaarheid, van het concrete 'beoefenen van het Sociaal Calamiteitenplan'²⁵ tot het brede 'inzetten op een sluitende zorg- en veiligheidsketen'²⁶. De doelstellingen zelf geven richting, maar het ontbreekt aan duidelijke indicatoren. Met formuleringen als "de vergroting van de weerbaarheid"²⁷ of het "zo

²² Beleidsplan toezicht en handhaving 2016-2019, p. 7.

²³ Evaluatie uitvoeringsprogramma toezicht en handhaven 2018.

²⁴ Evaluatie uitvoeringsprogramma toezicht en handhaven 2018.

²⁵ UVP, p. 14.

²⁶ UVP, p. 19.

²⁷ UVP, p. 11.

veel mogelijk voorkomen van jeugdoverlast²⁸ is het lastig om te beoordelen of een doel behaald is. Het belang van meetbare doelen ligt dus in de navolgbaarheid van de voortgang voor raadsleden en inwoners.

Afstemming ketenpartners

Het IVP en het RVP zijn een gezamenlijke productie van de gemeenten in de regio, de politie en het OM. Het VTH-beleid lijkt niet afgestemd te zijn met handhavingspartners. Wel komen de prioriteiten in de VTH-uitvoeringsprogramma's sterk overeen met de prioriteiten uit het IVP.

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

²⁸ UVP, p. 17

Organisatie en uitvoeringspraktijk

2

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

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

2.1 / Organisatie

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?

Capaciteitstekort op operationeel en juridisch vlak

In Best maakt de vakgroep Veiligheid sinds 1 januari 2019 onderdeel uit van de afdeling Uitvoering, waarin ook de vakgroep Handhaving is opgenomen. In deze groep werken circa 25 mensen, waaronder externe inhuur en met enige regelmaat stagiaires.²⁹ De capaciteit die de gemeente Best heeft bestemd voor toezicht en handhaving omvat 9 fte, waaronder 3 fte boa's.

De per 1 januari 2019 aan de vakgroep toegevoegde medewerkers van Veiligheid zijn verantwoordelijk voor beleid en uitvoering op het gebied van veiligheid en handhaving van de openbare orde. Tot de taken behoren het opstellen van beleid, het adviseren van de burgemeester in het driehoek(plus)overleg De Kempen, coördinatie van de boa's, Bibob-coördinator, coördinatie agressieprotocol, externe veiligheid en woonwagenzaken.

Binnen de gemeente is in 2018 gekeken naar de capaciteit aan de beleidskant (team Veiligheid), op basis van het uitvoeringsplan. Naar aanleiding daarvan is extra capaciteit ingezet voor de woonwagenproblematiek. Daarbij heeft er een herverdeling van de portefeuilles plaatsgevonden. Momenteel zijn er drie boa's in de gemeente Best, waarvan twee domein 1 (openbare ruimte) en een domein 2 (milieu, welzijn en infrastructuur). Daarnaast heeft de gemeente een handhaver en drie juridisch medewerkers in dienst (waaronder één externe inhuurkracht).

Uit gesprekken blijkt dat de capaciteit de afgelopen jaren is toegenomen, maar dat er nog steeds sprake is van een tekort. In het verleden werden prioriteiten ook gestapeld zonder dat daarbij extra capaciteit werd ingezet. Handhaving was in die tijd een ondergeschoven kind. Recent wordt volgens gesprekspartners beter gekeken of een nieuwe prioriteit haalbaar is, en wanneer dit niet het geval is, wordt deze ook niet toegevoegd.

²⁹ Uitvoeringsprogramma vergunningen, toezicht en handhaving gemeente Best 2019, p. 4.

Het capaciteitsstekort is zowel op operationeel niveau (boa's), als op juridisch vlak voelbaar. In de praktijk uit zich dit bijvoorbeeld in situaties waarin wel acties zijn uitgevoerd door boa's, maar daar geen juridische opvolging aan is gegeven. Er is sprake van een toenemende achterstand op juridisch vlak.

Aanpassing prioriteiten binnen vaste overlegstructuur

Iedere 14 dagen vindt er een veiligheidsoverleg plaats tussen de burgemeester, beleidsmedewerkers en de operationeel expert van de politie. In dit overleg worden de politiecijfers doorgenomen, komen opvallende incidenten aan de orde en wordt gesproken over de prioriteiten voor de komende twee weken.

Boa's hebben iedere twee weken een vak-overleg, waarbij ook de operationeel expert van de politie aansluit. De gemeentelijk coördinator van de boa's is ook aanwezig bij politie-overleggen. Op basis van de maandelijkse monitoring worden in overleg met de politie handhavingsprioriteiten vastgesteld.

2.2 / Afstemming beleid en praktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handavingsbeleid voor OOV uit?
 - c. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?
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?

Discrepancie tussen beleid en uitvoering

Er is in Best sprake van een discrepantie tussen beleid en uitvoering. De duiding die gesprekspartners hierop geven is dat de prioriteiten behoorlijk ambitieus zijn, maar dat de capaciteit om deze prioriteiten waar te maken onvoldoende is.

Voor sommige dossiers (arbeidsmigranten, woonwagenzaken) geldt bovendien dat de problematiek in werkelijkheid meer capaciteit vraagt dan beleidsmatig vooraf was ingeschat. Daarbij werd verklaard dat er ook relatief veel achterstallig werk ligt binnen die dossiers.

Tot slot is er sprake van een toename van verzoeken tot handhaving vanuit de samenleving. Dit is enerzijds positief, het wordt gezien als een uiting van waardering voor de strakkere aanpak (ten opzichte van voorheen), omdat men ziet dat de gemeente daadwerkelijk optreedt. Anderzijds leggen deze extra handavingsverzoeken weer een beslag op de beschikbare capaciteit.

Prioriteiten uitvoeringsplan leidend bij oppakken meldingen

Meldingen komen bij de boa's binnen via de Fixi-app, een app voor meldingen voor de openbare ruimte. Daarnaast komen meldingen binnen via Burgerzaken en Beheer. De overige meldingen komen op straat binnen. Doordat boa's ter plaatse zichtbaar zijn, melden inwoners zaken bij hen persoonlijk.

Meldingen worden afgehandeld op basis van de prioriteiten uit het uitvoeringsplan. Daarbij is het uitgangspunt dat meldingen met hoge prioriteit direct worden afgehandeld en meldingen met lagere prioriteit in de reguliere surveillance worden meegenomen.

Tussentijdse aanpassing op basis van actualiteit

In aanvulling op de prioriteiten uit het uitvoeringsplan, biedt de actualiteit soms aanleiding voor het bijstellen van de prioriteiten. Een recent voorbeeld hiervan in de gemeente Best is de problematiek rond fietsendiefstal. Dit had aanvankelijk geen prioriteit, maar op basis van signalen van de boa's is besloten om capaciteit vrij te maken om op dit dossier te handhaven. In dit voorbeeld is er ook een aanpassing in de APV doorgevoerd om de basis om handhavend te kunnen optreden te versterken.

Evaluatie als input voor uitvoeringsprogramma en beleid

Uit gesprekken blijkt dat de input voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's bestaat uit de gang van zaken uit voorgaande jaren, in combinatie met de uitkomsten uit de evaluaties. Daarbij wordt de input van boa's en juridisch medewerkers meegenomen.

Ook bij de actualisatie van de APV in 2017 en het evenementenbeleid is input gevraagd van de boa's en de juridisch medewerkers.

Jaarlijkse evaluatie op hoofdlijnen biedt weinig inzicht in prestaties

De gemeente Best monitort de voortgang van het uitvoeringsprogramma VTH per kwartaal. Dit gebeurt door het afzetten van bestede uren tegenover de vooraf opgestelde planning.³⁰ Jaarlijks stelt de organisatie daarnaast een evaluatie op hoofdlijnen op. Deze is zeer beknopt (1 A4) en geeft inzicht in de uitgevoerde acties en de inhoudelijke ontwikkelingen. Deze evaluaties bieden ook cijfermatig inzicht op hoofdlijnen.

In vergelijking met andere gemeenten die in het kader van DoeMee zijn onderzocht, zijn de evaluaties zeer beknopt. Dit resulteert erin dat de evaluaties onvoldoende duiding geven bij de cijfers en daarmee weinig inzicht bieden. Een voorbeeld hiervan is dat aangegeven wordt dat er bij evenementen geluidsmetingen zijn uitgevoerd, maar dat niet vermeld wordt wat er met die metingen is geconstateerd. Een ander voorbeeld is dat inzicht wordt gegeven in het aantal meldingen dat is binnengekomen, maar dat er geen verantwoording wordt afgelegd over wat er met die meldingen is gedaan, zoals de wijze en termijn van afhandeling. Verder blijkt dat er in 2017 zes grootschalige evenementen zijn gecontroleerd. Onbekend is wat uit die controles volgde qua overtredingen en/of handhavend optreden. Bovendien blijkt niet uit de evaluatie of de andere 194 evenementen van dat jaar wel of niet gecontroleerd zijn (en wat daaruit volgde).³¹ Een vierde voorbeeld is dat het “gros” van de meldingen op het gebied van de openbare ruimte zijn afgehandeld en/of meegenomen in reguliere surveillancerondes, waarbij de aantallen meldingen en de onderverdeling van die meldingen ontbreken. Dit staat genoemd in zowel de evaluatie van 2017 als 2018.

2.3 / Samenwerking handhavingspartners

5. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?

Goede afstemming tussen de gemeente en politie

De gemeente Best heeft met name een goede en intensieve ketensamenwerking met de politie, zowel op de werkvloer als op het niveau van leidinggevend en bestuur.

De trend in andere gemeenten is dat de samenwerking tussen politie en boa's relatief informeel verloopt, met directe en korte onderlinge lijnen. Dit beeld zien we ook in Best terug. Zo is er een dagelijkse opstart van de boa's op het politiebureau en hebben zij een werkplek zowel op het politiebureau als op het gemeentehuis. De boa's spelen in veel gemeenten een belangrijke rol in de ketensamenwerking. Zij zijn vaak een spil in de informatie-uitwisseling met handhavingspartners en sociale partners, omdat zij vaak dicht bij de inwoners staan en daarmee een signalerende rol vervullen.

Tijdens de vaste overlegmomenten tussen politie en gemeente wordt informatie gedeeld en wordt gekeken naar de prioriteiten. Ook wordt gekeken op welke acties of onderwerpen onderlinge ondersteuning nodig is. Een voorbeeld hiervan is het hanteren van een evenementenlijst. Middels deze lijst wordt gekeken op welke wijze en in welke mate toezicht wordt gehouden. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan evenementen die eerder niet volgens afspraak zijn verlopen.

Samenwerking op niveau van De Kempen

Boa's uit de gemeente Best werken samen met partnergemeenten in De Kempen. Af en toe wordt gevraagd om boa's in te zetten bij meldingen in andere gemeenten. Dit is een wederzijds proces en het verloopt naar tevredenheid.

Beleidsmatig is het IVP opgesteld in samenwerking met de overige gemeenten in De Kempen. Een resultaat van deze samenwerking is het Kempen Interventieteam (KIT), dat voornamelijk wordt ingezet bij het bestrijden van illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Tot slot wordt op Kempenniveau ingezet op big data om verdachte situaties op het spoor te komen, hiervoor is de proeftuin bedrijfsterreinen ingericht.

³⁰ Uitvoeringsprogramma VTH 2019.

³¹ Evaluatie uitvoeringsprogramma toezicht en handhaven 2017.

2.4 / Instrumentarium

Evaluatie biedt onvoldoende zicht op inzet instrumentarium

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid voor OOV uit?
 - b. Hoe en hoe vaak treedt de gemeente op tegen welke overtreding en met welk resultaat?
7. Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?

In de Evaluatie uitvoeringsprogramma toezicht en handhaven 2017 en ook in het exemplaar uit 2018 is onder andere inzichtelijk gemaakt welke toezicht- en handhavingswerkzaamheden zijn verricht in het betreffende jaar. Daaruit blijkt dat er een toename is van het aantal ingekomen verzoeken om handhaving. In 2017 ging het om vier verzoeken om handhaving, in 2018 om twaalf verzoeken. Niet bekend is in hoeveel gevallen dit een verzoek om handhaving in het kader van OOV betrof.

Binnen het vakgebied OOV lijkt in Best slechts in beperkte mate gebruikgemaakt te worden van herstelsancties als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.³² In 2017 en 2018 is blijkens de evaluatie niet bestuursrechtelijk handhavend opgetreden bij (gehouden) evenementen. Verder is op het onderdeel "Openbare Ruimte" in 2017 zes keer een voornemen last onder bestuursdwang en één keer een voornemen last onder dwangsom verzonden. In 2018 zijn op dat onderdeel tien voornemens last onder bestuursdwang verzonden, opgevolgd door vier (besluiten) last onder bestuursdwang. Onbekend is of hieronder ook het handhavend optreden op OOV gebied valt en zo ja, om welke aantallen het dan gaat. Meer specifieke omstandigheden worden hierbij nauwelijks verantwoord. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan locaties, alcohol- of drugs gerelateerde overlast, overtredingen van specifieke wettelijke bepalingen (met name bepalingen uit de APV) en al dan niet recidive en/of samenhang tussen verschillende overtredingen.

Voorafgaand aan het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom³³ wordt gelet op artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht, normaliter eerst een "voornemen" verzonden. Hierbij wordt de gelegenheid geboden om te worden gehoord. Opvallend is echter dat in Best lang niet alle voornemens worden opgevolgd door besluiten. De verklaring hierbij ontbreekt in de evaluatie. Niet bekend is of de zienswijzen hiertoe aanleiding gaven. Of dat het de lokale werkwijze is om niet in alle gevallen na het verzenden van een voornemen een besluit te verzenden.

Wel wordt inzichtelijk gemaakt dat handhavend is opgetreden tegen verkeerd gestalde fietsen. Zo zijn in 2017 zeven handhavingsacties gehouden en 160 fietsen verwijderd. In 2018 organiseerde de gemeente tien handhavingsacties, bij het stationsgebied en de nieuwe rijwielstalling. Voor dat jaar is niet bekend gemaakt hoeveel fietsen in dat jaar verwijderd zijn.

Verder wordt genoemd dat de burgemeester gebruikmaakte van de bevoegdheid genoemd in artikel 13b Opiumwet. In 2017 zijn in drie gevallen waarschuwingen gegeven en drie woningen en één bedrijfspand gesloten. In 2018 was sprake van een toename, waarbij één waarschuwing is gegeven en zes woningen en twee bedrijfspanden gesloten zijn.

Niet voor alle OOV onderdelen is het duidelijk welke resultaten zijn behaald. Onbekend is dan ook of het instrumentarium ten volle werd benut in de afgelopen jaren.

³² Sanctie gericht op het ongedaan maken of beëindigen, het voorkomen van het herhalen of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

³³ In beide gevallen gericht op het beëindigen van de overtreding; onder bestuursdwang geeft aan dat het bestuur de overtreding zelf beëindigt wanneer de overtreder dit niet doet, onder dwangsom houdt in dat de overtreder een geldsom verschuldigd is wanneer de overtreding niet beëindigd wordt.

3

Sturing door de raad

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

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

Deelvraag 11 (welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?) wordt behandeld in de bestuurlijke nota, onder 'Centrale boodschap'.

3.1 / Informatievoorziening

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

- / Ten aanzien van VTH is een vaste cyclus van informatievoorziening en monitoring afgesproken. Het Beleidsplan toezicht en handhaven 2016-2019 is aan de raad voorgelegd. Jaarlijks wordt de raad geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma VTH, dat vastgesteld wordt door het college. Daarnaast krijgt de raad jaarlijks een evaluatie van het uitvoeringsprogramma, die inzicht biedt in de uitgevoerde handhavingstaken. Zo weet de raad steeds wat de vorderingen zijn ten aanzien van het beleid.
- / Op het vlak van veiligheid heeft de raad eind 2018 het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 vastgesteld.³⁴
- / Twee keer per jaar is er de mogelijkheid voor raadsleden om actuele cijfers ten aanzien van handhaving en toezicht in te zien.

Bovenstaande stukken worden ter kennisgeving aan de raad aangereikt. Over het algemeen stelt de raad geen vragen over de cijfers en reageert hij niet op de uitvoeringsprogramma's en de evaluaties. In gesprekken wordt aangegeven dat meer interactie met de raad op dit domein wenselijk zou zijn.

Zo zou de raad meer meegenomen kunnen worden in de totstandkoming van beleidsplannen en zou er meer ruimte georganiseerd moeten worden voor het gesprek naar aanleiding van prioriteiten en evaluaties.

³⁴ Presentatie Uitvoeringsplan Veiligheid 2019-2020.

Naast de schriftelijke informatievoorziening, wordt de raad ook op andere manieren van informatie voorzien. Zo wordt er jaarlijks een thema-avond over veiligheid georganiseerd. Daarnaast is de gemeente recent begonnen met een inloopspreekuur voor raadsleden met de portefeuillehouder. Het doel van dit spreekuur is om raadsleden mondeling te informeren over ontwikkelingen en kleine incidenten binnen het domein, bijvoorbeeld in het woonwagenveld. Onderwerpen die hier ter sprake komen, zijn over het algemeen (nog) te onbeduidend om in de raadsvergadering te bespreken en/of wegens de gevoeligheid van informatie niet geschikt voor het openbare karakter van de raadsvergaderingen.

Uit gesprekken blijkt verder dat in het seniorenconvent geregeld wordt gesproken over het thema veiligheid. Daarnaast wordt soms teruggekoppeld over incidenten op het vlak van openbare orde en veiligheid. De gedachte hierbij is om de raad in vertrouwelijke setting mee te nemen in sensitieve kwesties.

Raadsleden worden soms door de burgemeester uitgenodigd om mee te gaan bij controles. Volgens een geïnterviewde zorgt dit voor een grotere bereidheid bij de raad om budget te verschaffen. In andere gemeenten hebben raadsleden vaak de mogelijkheid om een dag met een boa mee te lopen. Over het algemeen ervaart men dit positief: het wordt gezien als een effectieve manier voor de raadsleden om gevoel te krijgen met de praktijk.

3.2 / Initiatieven vanuit de raad

Voor het maken van beleid zijn initiatieven vanuit de raad van belang. De raad heeft namelijk zicht op zaken en zorgen die spelen in de samenleving. De raad van Best vindt veiligheid een belangrijk onderwerp, zo blijkt uit gesprekken. Wel maakt de raad spaarzaam gebruik van zijn instrumentarium. In de afgelopen twee jaar (2017-2018) werd er slechts één motie ingediend over steun aan de statiegeldalliantie om zwerfafval tegen te gaan (2018). Daarnaast zijn er over de volgende onderwerpen schriftelijke vragen gesteld:

- / Parkeren centrum (2019)
- / Tv-programma Undercover in Nederland (2018)

Uit de raadsvraag en moties valt op te maken dat de gemeenteraad in Best aandacht heeft voor een breed spectrum van onderwerpen die spelen binnen openbare orde en veiligheid. Er is aandacht voor onderwerpen die onder de publieke aandacht zijn, zoals over protocollen omtrent een veroordeelde pedofiel naar aanleiding van het tv-programma Undercover in Nederland, maar ook voor de meer alledaagse onderwerpen, waar juist vaker kleine ergernissen over zijn, zoals fietsveiligheid.

Een aandachtspunt voor de raad is dat hij alerter kan zijn op de consequenties en haalbaarheid van (het aantal) prioriteiten. In interviews wordt aangegeven dat de raad soms onvoldoende rekening houdt met beperkingen in capaciteit en budget, waardoor er een mismatch tussen ambitie en middelen ontstaat. Hoewel de raad onlangs besloten heeft om de capaciteit op toezicht en handhaving uit te breiden, is de disbalans tussen capaciteit en prioriteiten nog onvoldoende geland bij de raad. Hiertoe wordt binnenkort mogelijk een bijeenkomst georganiseerd met de raad.



Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
De heer H. Ubachs	Burgemeester Best	11-02-2020
Mevrouw E. Gennissen	Senior beleidsmedewerker handhaving	11-02-2020
De heer H. Spooren	Beleidsmedewerker Veiligheid en Handhaving	11-02-2020
Mevrouw D. Truglio	Jurist Handhaving (via Yacht)	11-02-2020
De heer A. van den Berk	Boa domein 2	11-02-2020
De heer B. Smulders	Toezichthouder bouw en woning	11-02-2020
De heer W. Frissen	Boa domein 1 en toezichthouder	11-02-2020
De heer M. van Gestel	Operationeel expert wijkzorg politie	11-02-2020

Bronnen

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



Bijlage afkortingen

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

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

BOA: Buitengewoon opsporingsambtenaar

IVP: Integraal Veiligheidsplan

KIT: Kempen Interventieteam

LHS: Landelijke Handhavingsstrategie

OM: Openbaar Ministerie

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

RVP: Regionaal Veiligheidsplan

THOOV: Toezicht en handhaving op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid

UVP: Uitvoeringsplan Veiligheid

VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht