

**gemeente Bronckhorst**

**Rekenkamercommissie**

## Onderzoeksrapport

### Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

#### Onderzoekers:

B.E.A. (Elsemiek) Smits-Muis MSc

L.M. (Robert) Klaassen MSc

Mr. G.J. (Hans) Vooren

#### Rekenkamercommissie Bronckhorst

Jeanet Schreur

Ambtelijk secretaris rekenkamercommissie

T. (0575) 75 02 50

E. [J.Scheur@Bronckhorst.nl](mailto:J.Scheur@Bronckhorst.nl)

Elderinkweg 2

7255 KA Hengelo (Gld.)

26 april 2021



**Necker  
van Naem**

## Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	7
Reactie college van B&W	13
Nawoord rekenkamercommissie	16
Nota van bevindingen	17
Beleid en uitvoeringsprogramma's	18
1.1 / Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV	18
1.2 / Veiligheidsbeleid	21
1.3 / Toezicht- en handhavingsbeleid	24
Organisatie en uitvoeringspraktijk	28
2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV	28
2.2 / Samenwerking met (keten)partners	31
2.3 / Inzet van het instrumentarium	32
Sturing door de raad	34
3.1 / Informatie vanuit het college	34
3.2 / Initiatieven vanuit de raad	35
Bijlage bronnen	37
Bijlage afkortingen	38



## Bestuurlijke nota



# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

De rekenkamercommissie van Bronckhorst 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 Bronckhorst. Deze worden samengebracht in een addendum, dat naar verwachting begin 2021 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 Bronckhorst heeft zich hier voor aangemeld, evenals de gemeenten Assen, Emmen, Rijssen-Holten, Best, Veldhoven, Den Helder, Apeldoorn, Veendam, Tynaarlo, Wijchen, Baarn, Bernheze, Edam-Volendam, Zwolle en Doetinchem.

## Doelstelling en vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

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

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

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

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

### Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

### Organisatie en uitvoeringspraktijk

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

### Sturing door de raad

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

## Onderzoeksuitvoering

### Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een studie van de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie van de gemeente Bronckhorst. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Bronckhorst, een medewerker OOV, twee medewerkers toezicht en handhaving en een wijkagent operationeel expert. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode oktober – december 2020.

### Wederhoorprocedure

Op 17 december 2020 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Vervolgens heeft het college vanaf 22 maart 2021 de kans gehad om een reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen. Op 21 april 2021 is deze door de rekenkamercommissie ontvangen.

## Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording en wordt in het definitieve rapport gevolgd door de conclusies & aanbevelingen. De Nota van bevindingen bevat 3 hoofdstukken:

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

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



# Centrale boodschap

## Conclusies

### Conclusies beleid en uitvoeringsprogramma's

#### 1. Het beleid rond Toezicht en Handhaving op Openbare Orde en Veiligheid is compleet

De gemeente Bronckhorst kent een actueel en compleet beleidskader op het gebied van Toezicht en Handhaving op Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Net als veel andere gemeenten kent Bronckhorst zowel een integraal veiligheidsbeleid als een breed toezicht- en handhavingsbeleid. Het integraal veiligheidsbeleid zet de lokale veiligheidsaanpak uiteen aan de hand van bondige maatregelen binnen vijf veiligheidsthema's. Daarnaast zijn in het veiligheidsbeleid twee prioriteiten geïdentificeerd: ondermijning en kwetsbare personen. Bronckhorst kent daarnaast een volledige beleidscyclus op het gebied van Toezicht en Handhaving met betrekking op de fysieke leefomgeving, met een centraal beleidskader, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen.

#### 2. De domeinen Veiligheid en Toezicht en Handhaving zijn grotendeels van elkaar gescheiden

Hoewel het bestaand beleid compleet is, zijn de domeinen Veiligheid en Toezicht en Handhaving op papier grotendeels van elkaar gescheiden. De maatregelen en inspanningen zoals in het veiligheidsbeleid zijn geformuleerd komen niet altijd één op één overeen met de (indeling van) maatregelen en inspanningen in het toezicht- en handhavingsbeleid. Het veiligheidsbeleid en het toezicht- en handhavingsbeleid lijken, in ieder geval op papier, (nog) onvoldoende op elkaar afgestemd. Deze scheiding is ook terug te zien in de manier waarop beide domeinen zijn georganiseerd; waar OOV is ondergebracht bij het cluster participatie, vormt Toezicht en Handhaving een eigen cluster. Bronckhorst staat hierin niet alleen; in de meeste aan dit onderzoek deelnemende gemeenten zien we dat OOV en Toezicht en Handhaving apart van elkaar zijn georganiseerd. Dit staat het belang van een eenduidig beleidskader voor Toezicht en Handhaving op OOV in de weg.

Ondanks het bovenstaande wijst de praktijk uit dat er in Bronckhorst sprake is van frequente samenwerking tussen beide clusters en dat onderlinge contacten goed zijn ('korte lijntjes'). Dit maakt dat de scheiding tussen de domeinen veiligheid en handhaving in de praktijk minder groot is dan ze op papier lijkt.

#### 3. Doelstellingen en maatregelen zijn onvoldoende concreet, tijdsgebonden en meetbaar

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

## Conclusies organisatie en uitvoeringspraktijk

### 4. Capaciteit onder druk mede door coronapandemie

De formatie voor het cluster Toezicht en Handhaving is in de afgelopen jaren tweemaal uitgebreid tot een totaal van 10,56 fte waarvan 3 fte als BOA beschikbaar zijn voor OOV en 2 fte als toezichthouder voor de APV. Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat medewerkers OOV, met name van Toezicht en Handhaving, onder extra (werk)druk staan door de ontwikkelingen omtrent de coronacrisis en de daarmee samenhangende maatregelen die ook met regelmaat wijzigen. Gedurende het eerste halfjaar van de coronacrisis konden hierdoor in mindere mate de reguliere activiteiten op het gebied van Toezicht en Handhaving worden opgepakt. Gedurende de uitvoeringswerkzaamheden van het onderzoek werd de reguliere inzet weer geleidelijk opgepakt. Hoewel de capaciteit in de afgelopen periode dus meerdere malen is uitgebreid, illustreert de impact van de coronapandemie op het werk in Bronckhorst dat het van belang is om de bestaande capaciteit gericht in te zetten. Immers, hoe gericht de aanpak, hoe kleiner het risico dat een crisis of knelpunt een verregaande impact heeft op de reguliere handhavingssinzet. In de aanbevelingen zijn enkele suggesties opgenomen op welke manier de capaciteit gericht kan worden ingezet.

### 5. Sociaal handhaven is uitgangspunt bij kleine vergrijpen, maar gemeente schuwt repressief handelen niet

Gemeente Bronckhorst kiest bij kleinere niet-acute vergrijpen voor het zogenaamde 'sociaal handhaven': de gemeente gaat eerst in gesprek en stuurt een niet-juridische brief. Deze alternatieve vorm van conflictoplossing past bij de aard van kleine vergrijpen en voorkomt dat de gemeente repressieve middelen in moet zetten. Uit eerder onderzoek blijkt dat het sociaal handhaven effectief is, mits er sprake is van heldere, eenduidige processen en een adequate verslaglegging van afspraken. Wanneer het proces onduidelijk is en afspraken niet zijn vastgelegd, verliest sociaal handhaven aan effectiviteit.

Hoewel sociaal handhaven de voorkeur geniet, schuwt de gemeente de inzet van repressieve middelen niet als het gaat om zwaardere vergrijpen, bijvoorbeeld gerelateerd aan drugsriminaliteit en ondermijning.

### 6. Afstemming tussen politie en gemeente verloopt naar tevredenheid, maar rolverdeling is onderhevig aan verandering

De gemeente is voor bepaalde informatie over de veiligheid in de gemeente afhankelijk van de politie. Goede samenwerking is dan ook van belang. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau is er regelmatig contact tussen de politie en de gemeente. Indien nodig sluiten andere zorg- en veiligheidspartners aan. Contact tussen boa's en wijkagenten is in principe goed. Er is sprake van korte lijnen. De coronacrisis heeft volgens de geïnterviewden wel een boost gegeven aan de samenwerking.

De gemeente kan waar nodig een beroep doen op (regionale) politiecapaciteit. Mede onder invloed van landelijke besluitvorming staat er in de praktijk een zekere spanning op de huidige capaciteit in het basisteam van de politie. Hierdoor is in voorkomende gevallen ook minder capaciteit beschikbaar voor ondersteuning van de gemeente.

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

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

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

### 7. APV en beleidsregels in Bronckhorst zijn actueel en worden toegepast

Het is van belang dat gemeenten actuele (bijzondere) beleidsregels hebben als handvat voor handhaving. In Bronckhorst is het aanvullend beleidskader actueel. De Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Bronckhorst is op 28 februari 2019 door



de gemeenteraad gewijzigd. De APV bevat een aantal bepalingen die de burgemeester “extra” bevoegdheden geeft. Als voorbeeld wijzen we op artikel 2:78 over gebiedsontzeggingen en artikel 2:79 over woonoverlast. In de APV is daarnaast een artikel opgenomen over het vervoer van inbrekerswerktuigen. Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat de verwachting is dat de gemeenteraad de APV op dit vlak binnenkort zal wijzigen.

Uit de, door de organisatie aangeleverde, cijfermatige informatie komt naar voren dat het aantal geconstateerde overtredingen van de APV niet wordt vastgelegd. Wel wordt het aantal externe meldingen en het aantal controles op basis van deze meldingen vastgelegd. In de loop der jaren lijkt het aantal controles toe te nemen, maar het valt op dat, mogelijk mede ten gevolg van het sociaal handhaven, relatief weinig waarschuwingen en lasten worden uitgevaardigd.

Per 21 mei 2020 is het vernieuwde Damoclesbeleid, voortvloeiend uit artikel 13b van de Opiumwet, in werking getreden. In de uitvoeringsprogramma's en in de jaarrapportages krijgt Toezicht en Handhaving op het gebied van artikel 13b Opiumwet echter geen expliciete aandacht, bijvoorbeeld door uitleg over de inzet of door het formuleren van doelstellingen. Uit gesprekken komt naar voren dat dit geen bewuste keuze is en dat de inzet in het kader van dit artikel wel kan worden opgenomen in de programma's en verslagen.

### Conclusies sturing door de raad

#### 8. De raad wordt structureel geïnformeerd over Toezicht en Handhaving op OOV

In het integraal veiligheidsbeleid wordt aangegeven dat het college de raad jaarlijks moet informeren over de ontwikkelingen op het gebied van OOV. Bij bestudering van de aangeleverde stukken blijkt dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, waarbij het college bij aanbidding van het jaarverslag steeds met een actieve informatiebrief kort schriftelijk verantwoording aflegt over de behaalde resultaten. Daarnaast wordt de raad ook tussentijds geïnformeerd over Toezicht en Handhaving en veiligheid, onder meer door middel van informatiebijeenkomsten en gedurende de coronacrisis door middel van een nieuwsbrief van het college.

In verschillende gemeenten is het gebruikelijk dat de burgemeester het presidium van de gemeenteraad in bepaalde, zwaardere OOV-gevallen informeert. Uit de interviews komt naar voren dat dit in Bronckhorst zelden het geval is. Wanneer nodig neemt de burgemeester tussentijds contact op met de fractievoorzitters, maar dat geldt niet alleen specifiek voor het onderwerp OOV.

#### 9. Raad richt zich met name op actuele casuïstiek

In Bronckhorst wordt het raadsinstrumentarium op het gebied van Toezicht en Handhaving op OOV relatief summier ingezet: in de periode 2017-2020 zijn, voor zover bekend over dit onderwerp, vier maal schriftelijke vragen gesteld en zijn twee moties ingediend. Daarbij valt ook op dat de gemeenteraad zich hierbij veelal richt op casuïstiek en minder op de bredere kaders en grote lijnen van beleid. Uitzondering hierop vormen een tweetal moties over het mogelijkere wijs opnemen van een lachgasverbod in de APV en de gemeentelijke principes van handhaving. Uit dit onderzoek blijkt echter niet dat de raad bij onder meer het vaststellen van het veiligheids- en toezicht en handhavingbeleid een sturende rol heeft gespeeld bij prioritering of het sturen op doelstellingen.

## Aanbevelingen

### Voor de raad:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Voor het college:

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

Zoals benoemd staan de onderwerpen OOV en Toezicht en Handhaving in Bronckhorst op papier los van elkaar. Dit blijkt hieruit: de verschillende (invullingen van) doelstellingen, prioriteiten en maatregelen op het gebied van OOV komen niet één-op-één terug in het toezicht- en handhavingsbeleid.

In 2022 loopt zowel het huidige veiligheidsbeleid als het toezicht- en handhavingsbeleid van Bronckhorst af en zal nieuw beleid worden opgesteld. Het is van belang om in het nieuw beleid een duidelijke koppeling te maken tussen de verschillende domeinen. Het opstellen van heldere uitvoeringsprogramma's en monitoring over die uitvoering, zal daarbij helpen.

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

Om een effectievere monitoringsstructuur te kunnen bereiken, is het noodzakelijk dat doelstellingen voor Toezicht en Handhaving SMART zijn geformuleerd. Stel bij het jaarlijkse actualiseren van uitvoeringsprogramma's steeds heldere en meetbare doelstellingen vast met eenduidige indicatoren. Daarmee kunnen gerichter keuzes worden gemaakt, worden bereikte resultaten eenvoudiger te monitoren en kan de raad in positie worden gebracht om tijdig bij te sturen. Maak daarnaast in beleid en uitvoeringsprogramma's een expliciete koppeling tussen de te behalen doelstellingen en de specifieke capaciteit die daarvoor nodig is. Op die manier kan de bestaande capaciteit zo gericht mogelijk worden ingezet.

Stap daarnaast af van het hanteren van één enkele outcome-indicator. Stel per prioriteit concrete, meetbare doelstellingen op outcome-niveau. Deze moeten vertaald worden naar doelstellingen voor output: welke prestaties moeten er geleverd worden om de outcome-doelstelling te behalen? Vervolgens is de vraag welke input nodig is voor het behalen van de output. Een onderbouwde relatie tussen input, output en outcome levert de beleidslogica op, die van belang is voor controle en bijsturing.

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

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

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

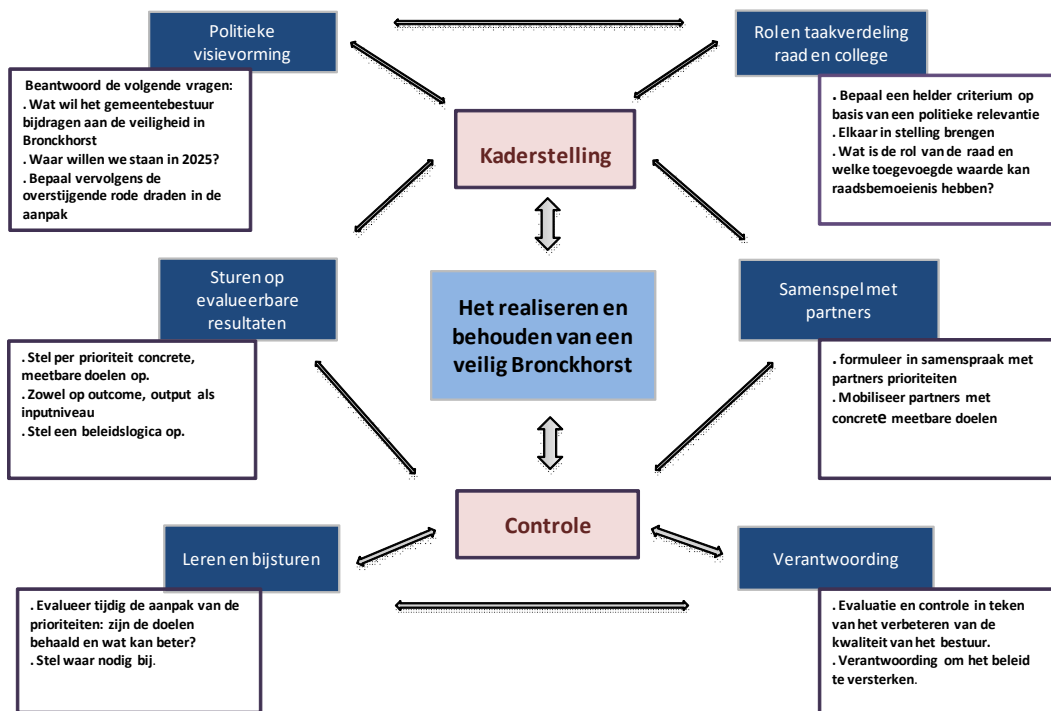
Het takenpakket van de boa's en toezichthouders is aan verandering onderhevig en zal gelet op de landelijke ontwikkelingen in omvang groeien en toenemen qua complexiteit. Verder is er landelijk sprake van een toename van agressie tegen en intimidatie van boa's en toezichthouders. Zorg als goed werkgever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

#### **8. Bewaak de randvoorwaarden voor de uitvoering van sociaal handhaven**

Zoals eerder benoemd wordt in Bronckhorst het sociaal handhaven toegepast. Dit is effectief mits er wordt voldaan aan de juiste randvoorwaarden: de uitvoering vindt plaats basis van heldere en eenduidige processen en er is adequate verslaglegging van activiteiten en afspraken. Draag er zorg voor dat deze randvoorwaarden geborgd zijn, zodat het sociaal handhaven effectief kan plaatsvinden en houdt daarbij de risico's in het oog.

De rode draad van de aanbevelingen zien er in een schema weergegeven als volgt uit:

(Afbeelding gebaseerd op een model uit rapport Grip van de raad 2017 rekenkamercommissie Schiedam)



# Reactie college van B&W



Hengelo Gld., 20 april 2021

## Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Rapportage DoeMee Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

Beste Rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij het rapport “Rapportage DoeMee” gelezen. Een gedegen onderzoek die ook in een breder perspectief inzicht geeft in onze organisatie, Wij zijn blij met de uitkomsten van het onderzoek waarbij er veel goed gaat. Hieronder zullen wij ingaan op de aanbevelingen en conclusies.

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 een overtreding daarvan. Toezicht kan preventief maar ook repressief van aard zijn.

Hieronder geven wij een bestuurlijke reactie op de door uw gegeven conclusies aan het college op grond van het beleid en de uitvoeringsprogramma's.

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

*Zoals benoemd staan de onderwerpen OOV en Toezicht en Handhaving in Bronckhorst op papier los van elkaar. Dit blijkt hieruit: de verschillende (invullingen van) doelstellingen, prioriteiten en maatregelen op het gebied van OOV komen niet één-op-één terug in het toezicht- en handhavingsbeleid.*

*In 2022 loopt zowel het huidige veiligheidsbeleid als het toezicht- en handhavingsbeleid van Bronckhorst af en zal nieuw beleid worden opgesteld. Het is van belang om in het nieuw beleid een duidelijke koppeling te maken tussen de verschillende domeinen. Het opstellen van heldere uitvoeringsprogramma's en monitoring over die uitvoering, zal daarbij helpen.*

Op papier lijkt er inderdaad sprake te zijn van gescheiden domeinen, het advies om daarin ook een zichtbare beleidsmatige koppeling te maken nemen we ter harte. Wij zullen bij volgende beleidsstukken sturen op een betere koppeling tussen beide domeinen.

In de praktijk is er sprake van een goede samenwerking, ondanks dat Openbare orde en Veiligheid niet geïntegreerd is bij Toezicht en Handhaving. Binnen de organisatie is er bewust voor gekozen om Openbare orde en veiligheid onder te brengen bij het cluster Participatie vanuit het oogpunt van sociale veiligheid. Wetende dat iedere positionering leidt tot grensvraagstukken, is er voor het sociaal domein gekozen omdat veel problematiek daar samenkomt. Vanuit sociaal perspectief bevat deze positionering goed. Dit sluit ook goed aan bij onze werkwijze sociaal handhaven waar kan en optreden als moet.

Om de aansluiting bij Toezicht en Handhaving goed te borgen is er een bewuste keuze gemaakt voor gezamenlijke deelname aan het portefeuilleoverleg. De samenwerking tussen de twee domeinen verloopt goed en er zijn korte lijnen en goede werkafspraken tussen beide clusters.

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

*Om een effectievere monitoringsstructuur te kunnen bereiken, is het noodzakelijk dat doelstellingen voor Toezicht en Handhaving SMART zijn geformuleerd. Stel bij het jaarlijkse actualiseren van uitvoeringsprogramma's steeds heldere en meetbare doelstellingen vast met eenduidige indicatoren.*

*Daarmee kunnen gerichter keuzes worden gemaakt, worden bereikte resultaten eenvoudiger te monitoren en kan de raad in positie worden gebracht om tijdig bij te sturen. Maak daarnaast in beleid en uitvoeringsprogramma's een expliciete koppeling tussen de te behalen doelstellingen en de specifieke capaciteit die daarvoor nodig is. Op die manier kan de bestaande capaciteit zo gericht mogelijk worden ingezet.*

*Stap daarnaast af van het hanteren van één enkele outcome-indicator. Stel per prioriteit concrete, meetbare doelstellingen op outcome-niveau.*

*Deze moeten vertaald worden naar doelstellingen voor output: welke prestaties moeten er geleverd worden om de outcome-doelstelling te behalen? Vervolgens is de vraag welke input nodig is voor het behalen van de output. Een onderbouwde relatie tussen input, output en outcome levert de beleidslogica op, die van belang is voor controle en bijsturing.*

Het goed en duidelijk formuleren van doelstellingen is een continu proces. In 2019 is er binnen de beleidsbegroting begonnen met het formuleren van lokale indicatoren. Met deze stap merken we ook dat onze doelstellingen niet altijd even concreet zijn.

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

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

In overleg met de Raad gaan wij graag vorm geven aan deze aanbeveling.

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

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

Wij danken de commissie voor deze aanbeveling. Dit staat altijd hoog bij ons in het vaandel. Uw advies is voor ons een extra motivatie om hierover in gesprek te blijven met onze medewerkers.

**Bewaak de randvoorwaarden voor de uitvoering van sociaal handhaven**

*Zoals eerder benoemd wordt in Bronckhorst het sociaal handhaven toegepast. Dit is effectief mits er wordt voldaan aan de juiste randvoorwaarden: de uitvoering vindt plaats basis van heldere en, eenduidige processen en er is en adequate verslaglegging van activiteiten en afspraken. Draag er zorg voor dat deze randvoorwaarden geborgd zijn, zodat het sociaal handhaven effectief kan plaatsvinden en houdt daarbij de risico's in het oog.*

Dank voor uw reactie op het sociaal handhaven. Wij zijn met u heel content dat dit een effectieve manier van handhaven is. Uw aanbeveling de randvoorwaarden goed te bewaken nemen wij ter harte. Daarmee proberen wij de integraliteit en continuïteit in ons beleid te borgen en zo een schone, veilige, gezonde, en mooie leefomgeving te creëren in de gemeente Bronckhorst voor iedereen!

Elke casus staat op zich zelf en wordt er maatwerk toegepast binnen de wettelijk gestelde regels. Voorafgaande aan het handhavend optreden wordt de casus bekeken en breed besproken. Alsmede het opstellen van een risicoanalyse. Al deze facetten zijn daarmee geborgd.



## Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders van 20 april 2021.

Wij zijn verheugd dat het college onze aanbevelingen overneemt. Daarnaast juichen wij toe dat meerdere aanbevelingen op dit moment voortvarend al worden opgepakt en dat het college positief staat tegenover het actief betrekken van de raad bij het stellen van kaders en het benoemen van prioriteiten (aanbeveling 6).





## Nota van bevindingen

# 1

## Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

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

### 1.1 / Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV

#### OOV landelijk in ontwikkeling

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

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de politie zich meer terugtrekt uit het gebied van handhaving op openbare orde en met name veiligheid. De 'kerntakendiscussie' rondom de politie wordt al jaren gevoerd. In 2014 schreven de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Tweede Kamer 'Het is niet de bedoeling dat de politie zich op terreinen terugtrekt, maar wel dat zij op een aantal terreinen een andere rol op zich zal nemen: minder uitvoerend, meer

---

<sup>1</sup> 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.

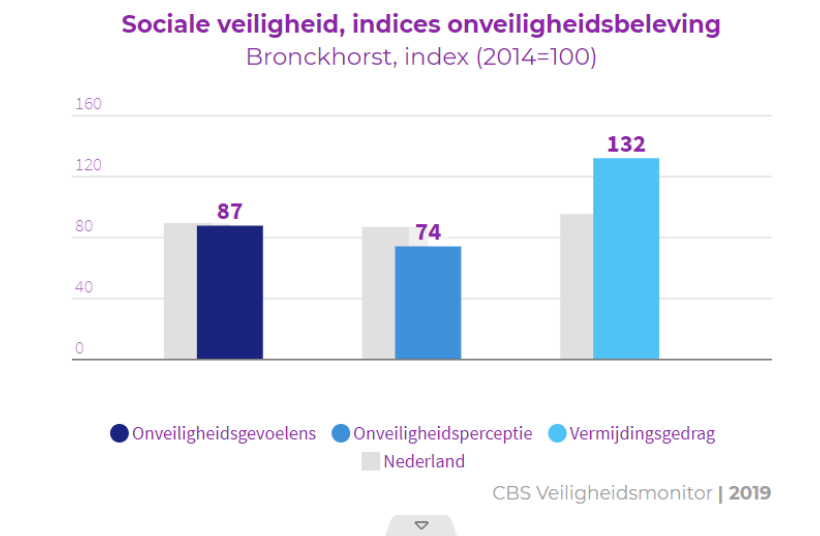
signalerend en adviserend daar waar anderen verantwoordelijk zijn.<sup>2</sup> Uit recent onderzoek van Salet, Universitair docent Criminologie bij de vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Radboud Universiteit, blijkt dat een deel van de politiemensen op verschillende manieren probeert taken binnen het veiligheidsdomein op afstand te houden of af te stoten.<sup>3</sup>

### Bronckhorst scoort volgens indices relatief goed op OOV-gebied

Op de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) is voor iedere Nederlandse gemeente een overzicht van cijfermatige informatie over verschillende beleidsterreinen te vinden. Op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid wordt gebruikgemaakt van cijfers van de politie, bureau Halt, het CBS en de Veiligheidsmonitor. Op OOV-gebied scoort de gemeente Bronckhorst op een aantal punten relatief zeer positief ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Het aantal misdrijven en de mate van overlast zijn lager dan het landelijk gemiddelde. Ook scoort Bronckhorst gemiddeld zeer goed op de dimensie 'veiligheid' van de zogeheten 'leefbaarometer'. Bronckhorst is hier een van de best scorende gemeenten van Nederland.

Wat opvalt, is dat het aantal politieregistraties van jeugdoverlast in het tweede kwartaal van 2020 toeneemt. Dit is echter in overeenstemming met de landelijke trend en heeft onder meer te maken met de coronacrisis. Anders dan de landelijke trend, is het aantal doorverwijzingen van jongeren naar bureau Halt in de periode 2018-2019 in Bronckhorst afgenomen. Op het gebied van ondermijning valt op dat Bronckhorst veel betere cijfers scoort dan het landelijk gemiddelde. Zo is er in Bronckhorst veel minder sprake van verboden wapenbezit en -handel en aan drugs gerelateerde delicten (vervaardiging, bezit en handel).

De Veiligheidsmonitor van het CBS heeft onlangs nieuwe cijfermatige informatie gepubliceerd over de veiligheidsbeleving van burgers. Voor de onveiligheidsbeleving van burgers zijn drie indices gebruikt: onveiligheidsgevoelens, onveiligheidsperceptie en vermijdingsgedrag.<sup>4</sup> In de onderstaande tabel is de score van Bronckhorst op deze indices weergegeven. Op twee van de drie indices scoort Bronckhorst relatief lager en dus beter dan het landelijk gemiddelde. In de periode 2014-2019 is de mate van onveiligheidsgevoelens (hoeveel onveiligheid er volgens inwoners in hun buurt is) in Bronckhorst met 13 procent afgenomen. In dezelfde periode is de onveiligheidsperceptie (hoe inwoners de veiligheid in de eigen buurt ervaren) met 26 procent afgenomen. Het vermijdingsgedrag nam echter toe met 32 procent. Met andere woorden: inwoners van de gemeente Bronckhorst lijken vaker hun gedrag aan te passen op basis van hun veiligheidsperceptie.



<sup>2</sup> Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004

<sup>3</sup> Renze Salet, Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit, Tijdschrift voor Veiligheid 2019-1

<sup>4</sup> 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)

Figuur 1: Veiligheidsindices gemeente Bronckhorst, bron: [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

### Toezicht en handhaving op OOV in de context van Bronckhorst

Uit de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten komt naar voren dat Bronckhorst als uitgestrekte plattelandsgemeente verschillende problematiek en ontwikkelingen op het gebied van OOV kent. Ondanks de bovengenoemde relatief positieve cijfers komt uit gesprekken en documenten naar voren dat Bronckhorst net als veel andere plattelandsgemeenten te maken heeft met de toename van ondermijnende activiteiten in het buitengebied. Hierbij kan gedacht worden aan drugscriminaliteit als hennepkwekerijen, maar ook aan de aanwezigheid van drugslaboratoria. Samen met ketenpartners als de politie en het OM probeert de gemeente passende maatregelen te nemen om ondermijning tegen te gaan. Recentelijk nog is de gemeente Bronckhorst in samenwerking met de politie gestart met een voorlichting over ondermijning en georganiseerde criminaliteit in het buitengebied, door middel van bijeenkomsten en het bezoeken van inwoners door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en wijkagenten. Het doel van de voorlichting is niet alleen om inwoners voor te lichten over de verschillende vormen van ondermijning, maar hen ook te helpen bij het herkennen van signalen van ondermijning en hoe hierop te reageren.<sup>5</sup> In hoofdstuk 2 zal verder worden ingegaan op de instrumentele aanpak van ondermijning.

Op het gebied van handhaving wordt bij kleinere vergrijpen het zogenaamde "sociaal handhaven" toegepast, waarbij het streven is om bij overtreding eerst in gesprek te gaan met betrokkenen om de overtreding te beëindigen, voordat sanctionerend wordt opgetreden. Volgens gesprekspartners past dit sociaal handhaven bij de relatie tussen de gemeente en inwoners, die volgens betrokkenen bij overtredingen veelal goed aanspreekbaar zijn. In paragraaf 1.3 wordt verder ingegaan op het sociaal handhaven. Ook buiten het onderwerp OOV heeft de gemeente Bronckhorst aandacht voor de verschillen tussen de vele kernen. Zo zijn onder meer zogenaamde gebiedsambtenaren aangesteld, die de extra taak hebben gekregen om, uitgesplitst naar vijf gebieden, de schakel te vormen tussen inwoners, organisaties, bedrijven en de gemeente.<sup>6</sup> Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat deze gebiedsambtenaren tot op zekere hoogte ook betrokken zijn bij overleggen waarbij OOV-onderwerpen aan bod komen, zoals het jeugdnetwerkoverleg (zie paragraaf 2.2.).

Bronckhorst was een van de gemeenten die in 2017 deelnam aan de pilot van het zogeheten Keurmerk Veilig Buitengebied van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het Platform Veilig Ondernemen (PVO) Oost-Nederland. Het Keurmerk Veilig Buitengebied is een samenwerking tussen verschillende publieke en private organisaties om criminaliteit in het buitengebied terug te dringen, die uit verschillende stappen bestaat, waaronder het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst en het uitvoeren van een (regionale) veiligheidsanalyse.<sup>7</sup> De gemeente Bronckhorst behaalde in 2017 als eerste gemeente in Nederland dit certificaat. In 2019 werd het Keurmerk in een samenwerking tussen de acht Achterhoekse gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost-Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk in deze gemeentes gezamenlijk uitgerold.<sup>8</sup> Verderop in deze paragraaf wordt verder ingegaan op het Keurmerk.

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

### Onderlinge verhouding van verschillende beleidsdocumenten

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

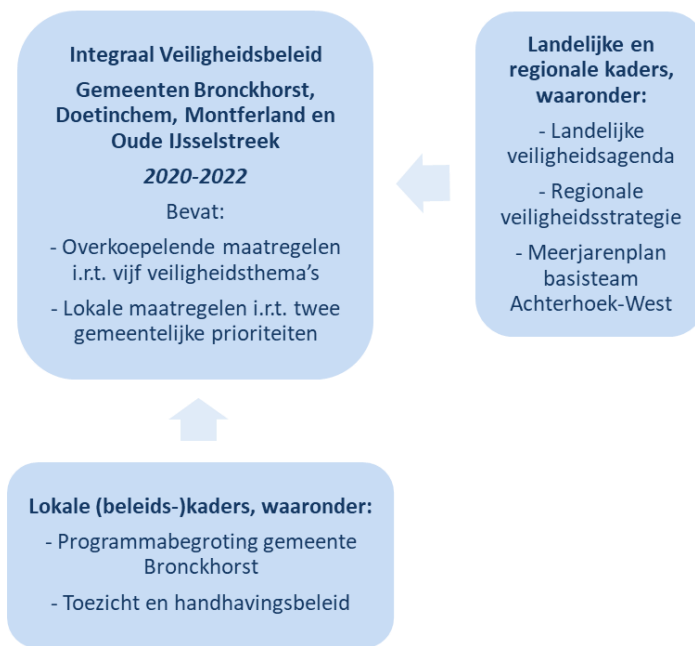
---

<sup>5</sup> Gemeente Bronckhorst (2020). *Gemeente en politie starten voorlichting over ondermijning in buitengebied*: [https://www.bronckhorst.nl/home/nieuws\\_45258/item/gemeente-en-politie-starten-voorlichting-over-ondermijning-in-buitengebied\\_122123.html](https://www.bronckhorst.nl/home/nieuws_45258/item/gemeente-en-politie-starten-voorlichting-over-ondermijning-in-buitengebied_122123.html)

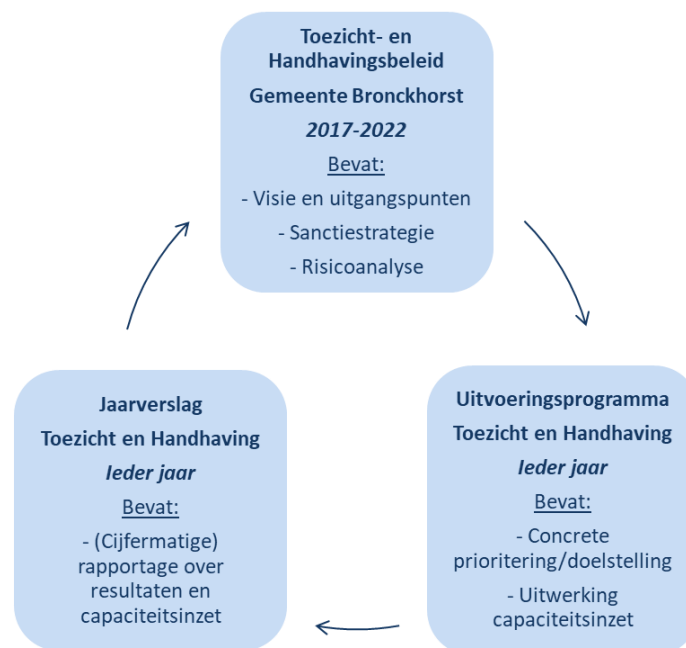
<sup>6</sup> Gemeente Bronckhorst (geen datering). *Gebiedsambtenaren*: [https://www.bronckhorst.nl/home/gebiedsambtenaren\\_45369/](https://www.bronckhorst.nl/home/gebiedsambtenaren_45369/)

<sup>7</sup> Platform Veilig Ondernemen Oost-Nederland (geen datering). *Keurmerk Veilig Buitengebied*: <https://www.pvo-oostnederland.nl/keurmerk-veilig-buitengebied/>

<sup>8</sup> Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2019). *Achterhoekse gemeenten starten met Keurmerk Veilig Buitengebied*: <https://hetccv.nl/nieuws/achterhoekse-gemeenten-starten-met-keurmerk-veilig-buitengebied/>



Figuur 2: Onderlinge verhouding OOV-kaders



Figuur 3: Onderlinge verhouding toezicht- en handhavingskaders

## 1.2 / Veiligheidsbeleid

### Integraal Veiligheidsbeleid 2020-2022 biedt de kaders voor beleid

Het gezamenlijke Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) van de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek vormt in Bronckhorst het leidende document voor het beleid ten aanzien van Openbare Orde en Veiligheid. In het IVB (de huidige versie is sinds 1 januari 2020 vigerend) wordt op hoofdlijnen uiteengezet wat voor de genoemde gemeenten de ambities, doelstellingen en prioriteiten op veiligheidsgebied zijn. De veiligheidsambities zoals opgesteld in het IVB worden jaarlijks

uitgewerkt in de programmabegroting en zijn afgestemd op de ambities van het basisteam Achterhoek-West van de politie. Waar het IVB normaliter voor een periode van vier jaar geldt, geldt het huidige IVB tot 2022, zodat vanaf dat jaar het IVB gelijk loopt met het meerjarenplan van het basisteam.<sup>9</sup>

In het IVB wordt aangegeven dat jaarlijks na ontvangst van de criminaliteitscijfers wordt bekeken in hoeverre het veiligheidsbeleid en de daarin opgenomen doelstellingen en prioriteiten aanpassing behoeven. Daarnaast wordt aangegeven dat de gemeenteraad jaarlijks over de ontwikkelingen op veiligheidsgebied wordt geïnformeerd.<sup>10</sup> Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat deze jaarlijkse verantwoording in de praktijk neerkomt op het delen van de jaarrapportages van het cluster toezicht en handhaving met de gemeenteraad. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de informatievoorziening aan de raad.

### IVB onderscheidt maatregelen op het gebied van vijf veiligheidsvelden

In het IVB wordt aangegeven dat het Landelijk Kernbeleid Veiligheid de basis vormt voor de veiligheidsaanpak in de vier gemeenten. Dit Landelijk Kernbeleid is een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en wordt in veel Nederlandse gemeenten toegepast.<sup>11</sup> Hierbij wordt uitgegaan van vijf veiligheidsvelden, waarbinnen de vier samenwerkende gemeenten in het IVB gezamenlijke concrete doelstellingen en maatregelen opstellen. De vijf veiligheidsvelden zijn:

- / Veilige woon- en leefomgeving;
- / Bedrijvigheid en veiligheid;
- / Jeugd en veiligheid;
- / Fysieke veiligheid;
- / Integriteit en veiligheid.

Per veiligheidsveld wordt in het IVB kort aangegeven welke maatregelen de gemeente Bronckhorst wil nemen in de periode 2020-2022. Deze maatregelen zijn bondig en grotendeels niet meetbaar en concreet (dat wil zeggen, SMART<sup>12</sup>) geformuleerd. Het gaat dan voor het grootste deel om algemene maatregelen als het uitvoeren van toezicht en handhaving op basis van het lokale handhavingsuitvoeringsplan en het voortzetten van het keurmerk Veilig Buitengebied. Concretere maatregelen zijn het organiseren van een tweejaarlijkse 'groene' nacht en de eerdergenoemde bewustwordingsbijeenkomsten over ondermijning voor inwoners. Ook deze maatregelen zijn echter niet tijdgebonden geformuleerd.

Het ontbreken van SMART-geformuleerde maatregelen en/of doelstellingen in het veiligheidsbeleid van Bronckhorst hoeft op zich geen probleem te zijn, mits deze maatregelen en doelstellingen in een bepaald uitvoeringsprogramma zijn uitgewerkt. In het benchmarkonderzoek is naar voren gekomen dat verschillende gemeenten hun inzet op de vijf veiligheidsvelden uitwerken in jaarlijkse of tweejaarlijkse veiligheidsprogramma's. In Bronckhorst is dit echter niet het geval. Daar komt bij dat de maatregelen zoals in het veiligheidsbeleid zijn geformuleerd, niet één op één overeenkomen met de (indeling van) maatregelen in het toezicht- en handhavingsbeleid (zie ook de passage verderop over het toezicht- en handhavingsbeleid).

Met inachtneming van het bovenstaande lijken het veiligheidsbeleid en het toezicht- en handhavingsbeleid, in ieder geval op papier, (nog) onvoldoende op elkaar afgestemd. In de gevoerde interviews is naar voren gekomen dat dit voor de gemeente ook niet per definitie de bedoeling is, aangezien beide plannen niet dezelfde doelen nastreven. Tegelijkertijd komt naar voren dat medewerkers OOV en medewerkers toezicht en handhaving gezamenlijk betrokken zijn geweest bij het opstellen van het IVB en de prioriteiten en doelstellingen daarin.

### IVB identificeert ondermijning en kwetsbare personen als prioriteiten

In aanvulling op de doelstellingen en maatregelen die zijn gestoeld op de vijf veiligheidsvelden, heeft de gemeente Bronckhorst twee onderwerpen voor de periode 2020-2022 geprioriteerd, namelijk ondermijning en kwetsbare groepen. De doelstellingen die de gemeente op deze twee onderwerpen wil nastreven zijn uitgebreider uitgewerkt dan de maatregelen omtrent de vijf veiligheidsvelden. De maatregelen die de gemeente op het gebied van de twee prioriteiten wil treffen zijn concreter geformuleerd dan de maatregelen vanuit de vijf veiligheidsvelden, maar zijn ook in mindere mate meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Ook lijkt er geen expliciete relatie tussen de op de vijf veiligheidsvelden gestoelde maatregelen en de maatregelen voor de twee geprioriteerde onderwerpen te bestaan. Deze maatregelen lijken vooral los van elkaar te staan.

---

<sup>9</sup> Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2020). *Integraal Veiligheidsbeleid 2020-2022*, pp. 2-3

<sup>10</sup> Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2020). *Integraal Veiligheidsbeleid 2020-2022*, p. 3

<sup>11</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). Kernbeleid Veiligheid voor een integraal veiligheidsbeleid: <https://vng.nl/nieuws/kernbeleid-veiligheid-voor-een-integraal-veiligheidsbeleid>

<sup>12</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Uit interviews komt naar voren dat er over de prioritering in het IVB ook binnen de organisatie afstemming heeft plaatsgevonden, naast het overleg met de gemeentelijke partners en politie. Zo was bijvoorbeeld in een eerder IVB het onderwerp jeugd als prioriteit aangemerkt, maar is in overleg met onder meer het team OOV, de sociale teams, handhavers en de jongerenwerker, ervoor gekozen om dit onderwerp niet meer als prioriteit aan te merken.

### *Ondermijning*

De gemeentelijke aanpak op het gebied van ondermijning is volgens het IVB gecentreerd rond drie hoofdlijnen:

1. Het op orde brengen van het bestuursrechtelijke gemeentelijk instrumentarium door aanpassing van regelgeving en beleid (denk hierbij aan het Bibob-beleid, het Damoclesbeleid en een lokaal plan van aanpak op het gebied van ondermijning);
2. Bewustwording binnen de organisatie, gericht op het onderkennen en signaleren van vormen van ondermijning, met daarnaast het inrichten van een meldpunt en lokaal casusoverleg;
3. Aanpak van concrete signalen en fenomenen die uit meldingen en het ondermijningsbeeld naar voren komen, in samenwerking met ketenpartners als de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst.

De algemene doelstelling van de gemeente Bronckhorst op het gebied van ondermijning is het realiseren van een integrale aanpak op ondermijning, daar waar sprake is van georganiseerde ondermijnende criminaliteit dan wel gebieden/sectoren die daarvoor kwetsbaar zijn. Naast deze algemene doelstelling worden enkele specifiekere maatregelen geformuleerd, zoals het uitvoeren van het regionale hennepconvenant en het Bibob-beleid, de samenwerking met ketenpartners in het kader van het Keurmerk Veilig Buitengebied en het ontwikkelen van informatie-gestuurd werken.

Uit gesprekken komt naar voren dat het Bibob-beleid uit 2017 op het moment van schrijven wordt herijkt. Daarnaast wordt door de gemeente een lokaal ondermijningsplan opgesteld om maatregelen tegen ondermijning verder te formaliseren.

### *Kwetsbare personen*

In het IVB wordt uitgelegd dat mensen worden gezien als kwetsbaar, wanneer ervaren problemen en tegenslagen voor hen te groot zijn voor hun draagkracht. Deze personen lopen hierdoor meer risico op maatschappelijke uitval of sociale uitsluiting. Kwetsbare personen zijn onder meer dak- en thuislozen, en mensen met een verslaving, maar ook mensen met psychische problemen of een verstandelijke beperking. Deze personen zijn vaak bovengemiddeld betrokken als dader of slachtoffer bij veiligheidsproblemen, en verdienen volgens de gemeente daarom extra aandacht. Dit te meer, aangezien met name op het gebied van personen met verward gedrag het aantal casussen bij zowel politie als gemeente in de afgelopen jaren is gestegen.

Gegeven het bovenstaande kiest de gemeente bij de aanpak van deze prioriteit voor een intensieve samenwerking met de verschillende partners als politie, het Openbaar Ministerie, de Veiligheidskamer, de GGZ en verslavingszorg. Op dit gebied zijn een aantal algemene doelstellingen geformuleerd, zoals het verbeteren van de persoonsgerichte aanpak, het verbeteren van de onderlinge informatie-uitwisseling en het deelnemen aan het casusoverleg kwetsbare personen van de Veiligheidskamer.<sup>13</sup>

### *IVB beschrijft relatie tot landelijke en regionale prioriteiten*

Naast de lokale prioriteiten op het gebied van veiligheid, vermeldt het IVB ook de relatie tot de landelijke en regionale prioriteiten op het gebied van veiligheid, zoals vastgesteld in de veiligheidsagenda van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, respectievelijk de veiligheidsstrategie van de Veiligheidsregio en het meerjarenbeleidsplan van de politie. Daarbij valt op dat ondermijning op alle drie niveaus een belangrijke prioriteit is, en dat kwetsbare groepen in zowel de strategie van de Veiligheidsregio als het meerjarenplan van de politie, als prioriteit worden benoemd. Wat opvalt is dat het onderwerp cybercrime op zowel landelijk niveau als regionaal niveau als prioriteit is benoemd, waar dit op lokaal niveau niet het geval is. Het IVB bevat geen toelichting op het ontbreken van cybercrime als prioriteit op lokaal niveau. In veel andere gemeenten is dit onderwerp wel als prioriteit aangemerkt.<sup>14</sup>

### *Vergelijking met het voorgaande beleid*

Zoals benoemd werkt de gemeente Bronckhorst al langer samen met andere gemeenten bij het opstellen van integrale veiligheidsplannen. Ook het voorgaande veiligheidsplan is opgesteld in samenwerking met de gemeenten Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek. Bij vergelijking van het huidige IVB met het voorgaande, valt op dat er bij het vorige IVB een knip is gemaakt tussen het beleid wat geldt voor alle vier gemeenten en de eigen prioriteiten en doelstellingen voor de gemeente Bronckhorst. Ook in het voorgaande beleid wordt gebruikgemaakt van het Kernbeleid Veiligheid van de VNG en de vijf veiligheidsvelden die hieruit voortvloeien.

<sup>13</sup> Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2020). *Integraal Veiligheidsbeleid 2020-2022*, p. 14

<sup>14</sup> Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2020). *Integraal Veiligheidsbeleid 2020-2022*, p. 15

De gemeentelijke maatregelen op deze vijf gebieden zijn in het voorgaande beleid veel algemener en bondiger geformuleerd en bevatten geen meetbare of tijdgebonden doelstellingen. In het specifieke gedeelte voor Bronckhorst komen vijf in plaats van twee prioriteiten naar voren, namelijk woning/bedrijfsinbraken, verkeersveiligheid, jeugd(overlast), toezicht evenementen en een zichtbare en bereikbare politie. Deze prioriteiten komen overeen met de destijds vigerende prioriteiten van het basisteam Achterhoek-West.<sup>15</sup> Wanneer het voorgaande beleid en het huidige beleid worden vergeleken, kan worden geconcludeerd dat de prioriteiten in het huidige beleid veel specifiek en concreter geformuleerd zijn. Daarbij worden de prioriteiten in het nieuwe beleid van een uitgebreider toelichting voorzien, en zijn ze voorzien van een aantal concrete doelstellingen. Bovendien lijkt de focus van het beleid wat te zijn verschoven. Waar in het oude beleid veelal aandacht uitgaat naar veiligheid in de fysieke leefomgeving, wordt in het nieuwe beleid ook aandacht gegeven aan thema's die relateren het sociaal domein.

### 1.3 / Toezicht- en handhavingsbeleid

#### Bronckhorst volgt de Big8-beleidscyclus voor toezicht en handhaving

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 op het vlak van toezicht- en handhavingsbeleid, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen op te stellen. Dit model van sturing en evaluatie wordt de Big8-cyclus genoemd (zie onderstaand schema).



Figuur 4: Schematisch overzicht van de Big8-cyclus.

De gemeente Bronckhorst kent een volledige Big8-beleidscyclus op het gebied van toezicht en handhaving. In de beleidscyclus staat het toezicht- en handhavingsbeleid centraal, waarin een sanctiestrategie en toelichting op de risicoanalyse en daaruit voortvloeiende prioriteiten zijn opgenomen. Ieder jaar wordt op basis van het beleidskader een uitvoeringsprogramma opgesteld, met daarin een uitwerking van de inzet op basis van prioriteiten. Daarnaast wordt ieder jaar verantwoording afgelegd over de gepleegde inzet en geboekte resultaten in (grotendeels cijfermatige) jaarrapportages.

#### Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022 bevat geen expliciete koppeling met het OOV-beleid

Op het moment van schrijven vigeert in Bronckhorst het toezicht- en handhavingsbeleid voor de periode 2017-2022, vastgesteld door de gemeenteraad op 20 april 2017.<sup>16</sup> Zoals in veel gemeenten, bevat het toezicht- en handhavingsbeleid een uitgebreide beschrijving van de toezicht- en handhavingstaken op het gebied van fysieke leefomgeving, zoals onder meer bouwen, ruimtelijke ordening, openbare ruimte, brandveiligheid en milieu. In lijn met deze focus op de fysieke leefomgeving bevat het toezicht- en handhavingsbeleid geen categorisering van maatregelen en prioriteiten binnen het beleidsterrein OOV. Tegelijkertijd worden wel

<sup>15</sup> Gemeente Bronckhorst (2016). Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019, p. 2

<sup>16</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022, p. 1



maatregelen en prioriteiten uiteengezet die onder het domein OOV vallen, zoals maatregelen in relatie tot de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten. Hoewel het integraal veiligheidsbeleid dus wel expliciet verwijst naar inzet van toezicht en handhaving op OOV-gebied, verwijst het toezicht- en handhavingbeleid alleen impliciet naar (doelen binnen) het domein OOV op zich. Het beleid bevat dan ook geen expliciete verwijzing naar het IVB.

### Visie en uitgangspunten geven weer hoe Bronckhorst toezicht en handhaving inzet

Uit het toezicht- en handhavingbeleid komt een visie naar voren waarin samenwerking met en eigen verantwoordelijkheid van inwoners en organisaties voorop staat. Naleving van afspraken, regelgeving en voorschriften wordt in eerste instantie gezien als een verantwoordelijkheid van inwoners en organisaties zelf. Wanneer er sprake is van een te grote of te langdurige aantasting van de leefomgeving, legt de gemeente bepaalde herstel- of strafmaatregelen op via een stappenplan voor toezicht en handhaving. Dit wil echter niet zeggen dat de gemeente in principe een voorkeur heeft voor preventief optreden. Uit zowel het beleid als de gevoerde interviews komt naar voren dat de gemeente een goede verhouding tussen preventieve en repressieve handhaving wil nastreven.<sup>17</sup> In de praktijk betekent dit dat bij kleinere vergrijpen veelal preventief wordt geacteerd, waarbij het voorkomen van (verdere) overtreding door informele overtuiging centraal staat, terwijl bij zwaardere vergrijpen en misdrijven juist in principe voor een repressieve aanpak wordt gekozen.

### Sociaal handhaven: een kenmerk van de aanpak in Bronckhorst

Een kenmerk van de handhavingaanpak van de gemeente Bronckhorst ten opzichte van andere gemeenten, is het zogeheten 'sociaal' handhaven. In het handhavingbeleid wordt uitgelegd dat dit sociaal handhaven voortkomt uit de gemeentelijke wens om oog te hebben voor de menselijke maat. Handhaving wordt gezien als een 'sluitstuk' van een traject waarin contact wordt opgenomen met de overtreder en wordt gezocht naar een gezamenlijke oplossing. Wanneer geen oplossing mogelijk blijkt, wordt gekozen voor (repressieve) handhaving.<sup>18</sup> De gemeente verwoordt dit als volgt: "Wij proberen altijd naar een oplossing te zoeken en mee te denken. Wij maken tijd voor een echt gesprek met de overtreder. Bij uitvoering van handhaving houden wij rekening met de persoonlijke omstandigheden van de overtreder".<sup>19</sup> Hierbij geeft de gemeente wel aan dat het met het oog op het belang van anderen of het algemeen belang, de mogelijkheid tot sociaal handhaven kan beperken. Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat het principe van sociaal handhaven niet wordt toegepast bij zwaardere delicten als bijvoorbeeld drugshandel.

Onderdeel van het sociaal handhaven is het versturen van een zogeheten niet-juridische brief naar de overtreder(s) na constatering van een overtreding. In de niet-juridische brieven wordt overtreders gevraagd om de overtreding binnen een gestelde termijn te beëindigen en/of te herstellen.<sup>20</sup> Deze brieven beogen niet een formeel rechtsgevolg. Uit de interviews komt naar voren dat deze brieven pas worden verzonden nadat toezichthouders of handhavers een gesprek met de overtreder(s) zijn aangegaan. Daarbij werd aangegeven dat niet ieder gesprek automatisch tot het versturen van een niet-juridische brief leidt. Het aangaan van gesprekken met overtreders en het sturen van niet-juridische brieven wordt volgens gesprekspartners ook steeds vastgelegd in het registratiesysteem Join. Wanneer sociaal handhaven op korte termijn effectief lijkt, wordt na een bepaalde periode opnieuw een controle uitgevoerd en wordt dit geregistreerd.

Uit gesprekken komt naar voren dat het principe van sociaal handhaven over het algemeen goed lijkt te werken binnen de context van de gemeente Bronckhorst. In 2019 is door een student onderzocht in hoeverre het sociaal handhaven in Bronckhorst effectiever is dan een striktere aanpak. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het sociaal handhaven effectief is, mits mondeling gemaakte afspraken met overtreders worden vastgelegd en er duidelijkheid bestaat over de termijnen waarbinnen overtredingen moeten worden stopgezet, dan wel hersteld. Met andere woorden: sociaal handhaven is effectief mits dit plaatsvindt op basis van heldere, eenduidige processen en een adequate verslaglegging.<sup>21</sup> Wanneer het proces onduidelijk is en afspraken niet zijn vastgelegd, verliest sociaal handhaven effectiviteit. In lijn hiermee komt uit interviews naar voren dat een risico van sociaal handhaven is dat in gelijkende gevallen voor een andere aanpak kan worden gekozen, al naar gelang het verloop van het traject. Bij inwoners kan hierdoor de indruk ontstaan dat er sprake is van willekeur. Ook bestaat het risico dat bepaalde gevallen die eigenlijk vragen om een zwaardere, repressieve aanpak, aanvankelijk te 'licht' worden opgepakt.

### Prioritering van de handhavingstaken komt voort uit risicoanalyse en bestuurlijke prioriteiten

---

<sup>17</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingbeleid 2017-2022, pp. 9-10

<sup>18</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingbeleid 2017-2022, p. 4

<sup>19</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingbeleid 2017-2022, p. 11

<sup>20</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingbeleid 2017-2022, p. 26

<sup>21</sup> Gemeente Bronckhorst (2019). Jaarverslag toezicht en handhaving, p. 5

In lijn met de Big-8beleidscyclus komen de keuzes voor de inzet van toezicht en handhaving voort uit een risicoanalyse, die elke vier jaar wordt geactualiseerd (ten laatste in 2017). De risicoanalyse helpt de gemeente bij het rationaliseren van de keuzes, door verschillende onderwerpen tegen elkaar af te wegen. In Bronckhorst wordt gebruikgemaakt van het model van Oranjewoud,<sup>22</sup> waarin onderscheid wordt gemaakt tussen drie niveaus van prioriteiten: hoog, gemiddeld en laag. Prioriteiten in de eerste categorie worden gekenmerkt door een 'actieve en integrale' aanpak. Prioriteiten in de tweede categorie kunnen rekenen op een periodieke of projectmatige aanpak. Prioriteiten in de derde categorie worden niet actief opgepakt, maar afhankelijk van de bestaande capaciteit kan opgetreden worden op projectbasis of op basis van meldingen.<sup>23</sup>

Naast de categorieën hoog, gemiddeld en laag maakt de gemeente op bestuurlijk niveau onderscheid tussen 'must'-prioriteiten: zaken die opgepakt *moeten* worden; en 'should'-prioriteiten: zaken die *wenselijk* zijn om op te pakken. Op OOV-gebied zijn onder meer bestuurlijke 'must'-prioriteiten als hondenpoepcontroles en het behandelen van handhavingsverzoeken en meldingen, alsmede de 'should'-prioriteit controleren van leegstaande panden in verband met de Opiumwet, geïdentificeerd.

### Landelijke handhavingsstrategie biedt kader

Bronckhorst volgt in haar VTH-beleid de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).<sup>24</sup> De LHS is een landelijk instrument wat veel gemeenten toepassen op OOV om te bepalen of bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke sancties worden toegepast. 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 op de verschillende beleidsterreinen.

### Uitvoeringsprogramma's werken de handhavingsinzet verder uit

Zoals benoemd worden de prioriteiten en activiteiten die daaruit voortvloeien, jaarlijks vervat in een uitvoeringsprogramma. De uitvoeringsprogramma's worden steeds uiterlijk in december door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld, en ter kennisneming aan de raad voorgelegd. Volgens het beleid wordt in de uitvoeringsprogramma's zo veel mogelijk beschreven wat de beoogde 'productie' is ten aanzien van het behandelen van meldingen, het uitvoeren van vaste controles en het aantal in behandeling genomen handhavingszaken. Ook wordt aangegeven dat bij de beschrijving van de inspanningen zo mogelijk een relatie wordt gelegd met de prioriteiten uit het beleid.<sup>25</sup>

Bij bestudering van de uitvoeringsprogramma's uit de periode 2017-2020 valt op dat vanaf 2019 het beleidsterrein OOV steeds expliciet wordt benoemd, waar dit eerder niet het geval was. Hierbij gaat vooral aandacht uit naar de APV en het onderwerp ondermijning. De programma's vanaf 2019 bevatten ook een expliciete verwijzing naar de doelstellingen uit het coalitieakkoord 2018-2022 op het gebied van veiligheid, waarin onder meer aandacht wordt gevestigd op de aanpak van ondermijning en het extra inzetten van toezicht en handhaving voor de onderwerpen ruimtelijke ordening en leegstand.<sup>26</sup>

### De uitvoeringsprogramma's bevatten geen meetbare en tijdgebonden OOV-doelstellingen

In het handhavingsbeleid wordt aangegeven dat de prioritering die voortkomt uit de risicoanalyse verder is uitgewerkt in de uitvoeringsprogramma's. Het valt echter op dat in de uitvoeringsprogramma's geen meetbare en tijdgebonden (cijfermatige) doelstellingen zijn geformuleerd op het gebied van de APV en ondermijning. Bij de verschillende deelonderwerpen wordt aangegeven dat wordt gestreefd naar een mooie en gezonde leefomgeving of een variatie op die zin, maar wordt niet aangegeven hoe dit bij evaluatie en monitoring in de jaarverslagen wordt gemeten. SMART-geformuleerde doelstellingen op basis van de weergegeven prioriteiten ontbreken dus.

Net als in het IVB krijgt het onderwerp ondermijning zoals benoemd expliciete aandacht in de twee meest recente uitvoeringsprogramma's. Evenals in het IVB wordt benadrukt dat het signaleren en herkennen van ondermijning, net als bewustwording hierover bij inwoners, voor de gemeente een belangrijk aandachtspunt is. Anders dan in het IVB wordt geen doelstelling op het gebied van ondermijning geformuleerd in de uitvoeringsprogramma's.<sup>27</sup> De uitvoeringsprogramma's bevatten geen verwijzing naar de tweede prioriteit van het IVB: kwetsbare personen.

---

<sup>22</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022, p. 57

<sup>23</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022, p. 27; p. 57

<sup>24</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022, p. 26

<sup>25</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022, p. 32

<sup>26</sup> Gemeente Bronckhorst (2018). Coalitieprogramma 2018-2022, p. 6

<sup>27</sup> Gemeente Bronckhorst (2020). Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving 2020, p. 18.; Gemeente Bronckhorst (2019). Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving 2019, p. 17

Uit de gesprekken komt naar voren dat bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's de toezichthouders en boa's ook zijn geconsulteerd om input te geven bij het bepalen van de speerpunten van toezicht en handhaving.

#### Jaarverslagen rapporteren over de handhavingsinzet

Monitoring, rapportage en evaluatie van het toezicht- en handhavingsbeleid geschieden in Bronckhorst op verschillende manieren. Uit het beleidskader komt naar voren dat er een registratiesysteem is waarin werkprocessen zijn opgenomen en 'zaken', geregistreerde situaties waarbij handhaving is of wordt ingezet, worden gemonitord. Op basis van de monitoring worden jaarverslagen opgesteld, waarmee zowel binnen de organisatie als richting de gemeenteraad verantwoording wordt afgelegd over de geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten.<sup>28</sup>

In de jaarverslagen wordt voornamelijk cijfermatig gerapporteerd over de inzet van toezicht en handhaving op de verschillende beleidsterreinen. Hierbij valt op dat bij handhaving op het gebied van de APV de verschillende acties schematisch zijn weergegeven en uitgesplitst naar respectievelijk beleidsterrein en woonkern. In 2019 zijn bijvoorbeeld in totaal 552 controles op APV-gebied uitgevoerd op basis van externe meldingen, waarvan bijvoorbeeld 25 op het gebied van hondenoverlast (tegenover 64 in 2018) en 12 op het gebied van jeugdproblematiek. Deze cijfers worden echter niet voorzien van duiding of een interpretatie.

Hoewel de cijfermatige informatie over de verschillende handhavingsacties in de jaarverslagen er compleet uitziet, mist voor het overgrote deel een analyse van de weergegeven cijfers. Een uitzondering hierop vormt onder meer een beknopte analyse van de daling van het aantal meldingen hondenoverlast, waarbij wordt aangegeven dat deze daling voortkomt uit intensievere controles en extra inzet in het algemeen in 2019. Een expliciete kwalitatieve evaluatie of interpretatie van de behaalde (cijfermatige) resultaten lijkt echter grotendeels te missen.

---

<sup>28</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022, p. 33

# 2

## Organisatie en uitvoeringspraktijk

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

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

### 2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV

#### Gemeentelijke organisatie en capaciteit

Toezicht en handhaving is binnen de gemeente Bronckhorst ondergebracht bij het cluster Toezicht en Handhaving (TH).<sup>29</sup> Het onderwerp OOV is bij het cluster Participatie ondergebracht. Door de ambtelijke organisatie is in het kader van dit onderzoek een overzicht van het aantal fte aangeleverd. Het cluster TH kent sinds begin 2020 een totale capaciteit van 10,56 fte, na een uitbreiding van de eerdere formatie met ongeveer 2 fte.<sup>30</sup> Uit gesprekken komt naar voren dat deze formatie ook daarvoor al eenmaal met ongeveer 2 fte is uitgebreid. Hieronder wordt deze capaciteit per functie weergegeven.

<sup>29</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022, p. 32

<sup>30</sup> Gemeente Bronckhorst (2019). Jaarverslag toezicht en handhaving, p. 6; Gemeente Bronckhorst (2020). Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving, p. 23

Capaciteit van het cluster toezicht en handhaving	
Functie	Fte
Toezichthouder bouw	1
Toezichthouder bouw	1
Toezichthouder bouw	0,8889
Toezichthouder APV/BOA	1
Toezichthouder APV/BOA	1
Toezichthouder APV/BOA	1
Toezichthouder APV, RO, BRP	1
Toezichthouder APV	0,8889
Juridisch beleidsmedewerker	1
Juridisch- en beleidsondersteuner	0,8889
Beleidsmedewerker	1
Administratief medewerker	0,8889

Figuur 5: Capaciteit van het cluster Toezicht en Handhaving.

OOV kent een capaciteit van 2,5 fte, met een fulltime medewerker en twee parttime medewerkers. Naast het opstellen van het veiligheidsbeleid en het adviseren van de burgemeester op het gebied van OOV, houdt het cluster zich bezig met crisisbeheersing.

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat medewerkers OOV en met name TH onder extra (werk)druk staan door de ontwikkelingen omtrent de coronacrisis en de steeds veranderende maatregelen. Gedurende het eerste halfjaar van de coronacrisis konden hierdoor in mindere mate de reguliere activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving worden opgepakt. Op het moment van schrijven wordt de reguliere inzet weer geleidelijk opgepakt. In oktober 2020 is de capaciteit van het cluster TH in het kader van extra werkzaamheden door de coronacrisis voor de periode van een halfjaar uitgebreid met 0,75 fte.

In het IVB wordt benoemd dat de gemeente voor haar eigen prioriteiten (gerelateerd aan de veiligheidsthema's) een beroep kan doen op een (beperkt) deel van de politiecapaciteit. Met name bij de onderwerpen ondermijning en personen met verward gedrag/kwetsbare personen, de twee prioriteiten uit het IVB, wordt samenwerking met de politie gezocht. Binnen de gemeente Bronckhorst zijn vijf wijkagenten en een operationeel expert wijkagent actief. De operationeel expert wijkagent participeert in externe netwerken en coördineert het gebieds-gebonden werk van de wijkagenten.<sup>31</sup>

#### Er is sprake van regelmatig intern overleg

In het toezicht- en handavingsbeleid wordt aangegeven dat er tweewekelijks afstemming plaatsvindt tussen de burgemeester en de ambtelijke organisatie over toezicht- en handavingszaken. In de interviews is aangegeven dat hier vast een medewerker OOV bij aansluit. Uit het beleid komt daarnaast naar voren dat er frequent afstemming plaatsvindt met andere clusters, zoals het cluster burgerzaken, het cluster buiten en medewerkers op het gebied van het sociaal domein.<sup>32</sup>

In het genoemde beleid wordt aangegeven dat er sprake is van korte lijnen binnen de organisatie, en dit wordt in de gevoerde interviews ook bevestigd. Dit betekent dat er naast de vaste overlegstructuren ook regelmatig tussendoor afstemming plaatsvindt over bepaalde cases. De deelnemers aan de gesprekken kennen hier grote waarde aan toe.

#### Registratie van inzet op toezicht en handhaving OOV leidt tot voldoende sturingsinformatie

Binnen de gemeente Bronckhorst wordt ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV met name gebruikgemaakt van drie verschillende registratiesystemen, namelijk Microsoft SharePoint, Topdesk Extern en Topdesk Intern. Microsoft Sharepoint wordt

<sup>31</sup> Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2020). Integraal Veiligheidsbeleid 2020-2022, p. 5

<sup>32</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handavingsbeleid 2017-2022, p. 32

met name ingezet om de werkvoorraad van de medewerkers TH bij te houden en om de acties betreffende het sociaal handhaven, zoals het versturen van niet-juridische brieven naar overtreders, vast te leggen. Aan de hand van het overzicht van acties in SharePoint wordt door het cluster TH ieder kwartaal een rapportage opgesteld, op basis waarvan indien nodig tijdig wordt bijgestuurd.<sup>33</sup> Uit gesprekken komt naar voren dat het vastleggen van het versturen van brieven in SharePoint zo'n drie jaar geleden is gestart, aangezien er behoefte bestond aan het monitoren van de effecten van het sociaal handhaven.

Topdesk Extern wordt gebruikt om externe meldingen op het gebied van de APV te ontvangen en te registreren. Meldingen worden digitaal door de melder zelf in Topdesk ingevoerd. Het streven is in principe dat de toezichthouders binnen twee werkdagen contact opnemen met melders, maar in het jaarverslag over 2019 wordt aangegeven dat dit in de praktijk niet altijd lukt. Om melders toch tijdig te informeren, wordt daarom na het ontvangen van de melding altijd automatisch een bevestigingsbericht naar de melder verzonden. Om de onderlinge informatievoorziening binnen de gemeente te kunnen faciliteren, wordt gebruikgemaakt van Topdesk Intern.<sup>34</sup> Volgens gesprekspartners bestaat er zo voldoende vastgelegde kwantitatieve informatie om de inzet te kunnen monitoren en wanneer nodig bij te sturen.

### Inzet van de toezichthouders en boa's op het gebied van OOV

Binnen de gemeente Bronckhorst zijn op het gebied van OOV drie boa's (tevens toezichthouder APV) en twee toezichthouders op het gebied van de APV werkzaam. Uit de gesprekken komt naar voren dat er zich in de afgelopen periode een aantal personele wisselingen hebben voorgedaan binnen het toezicht- en handhavingsteam, waardoor er dit jaar sprake is van een vrijwel geheel nieuw team van toezichthouders en handhavers.

Eén van de juridisch beleidsmedewerkers is verantwoordelijk voor de coördinatie van de toezichthouders en boa's en het inplannen van de capaciteit. Wekelijks vindt er overleg plaats tussen de coördinator en de toezichthouders/boa's. In dit overleg wordt op basis van de weekplanning besproken hoe de capaciteit precies wordt ingezet, met inachtneming van de prioriteiten uit het jaarprogramma. Uit gesprekken komt naar voren dat een deel van de inzet bestaat uit het afhandelen van externe meldingen. Normaliter gaat het om zo'n dertig procent van de totale inzet. Gedurende de coronacrisis is dit minder geworden, doordat de toezichthouders en boa's vaker de straat op gaan in verband met het toezichthouden op de noodverordening Covid-19. Voor het vastleggen van acties op basis van meldingen wordt door de toezichthouders en boa's gebruikgemaakt van het zaakstelsel Join, zo blijkt uit de gevoerde interviews.

Op dit moment heeft de gemeente Bronckhorst enkel boa's in dienst voor het zogeheten domein I (openbare ruimte). Op het moment van schrijven start binnenkort één van de boa's met een opleiding voor het domein II (milieu, welzijn en infrastructuur).<sup>35</sup> Ook op andere terreinen is er aandacht voor scholing en bijscholing van de toezichthouders en handhavers. Hierbij gaat specifiek aandacht uit naar het ontwikkelen van competenties op het gebied van sociaal handhaven.<sup>36</sup>

Uit gesprekken komt naar voren dat de boa's beschikken over een portofoon en via die weg ook zijn aangesloten op de meldkamer. Hierdoor kunnen de boa's ook op basis van meldingen van de meldkamer worden ingezet. Op de portofoons zit een noodknop, zodat de boa's in geval van escalatie snel de politie kunnen verwittigen.

In 2017 is in de regio Achterhoek een samenwerkingsconvenant afgesloten tussen verschillende gemeenten, waaronder de gemeente Bronckhorst, om een gezamenlijke inzet van boa's mogelijk te maken. Uit het jaarverslag over 2019 komt naar voren dat de boa's van de gemeente Bronckhorst in 2019 bij een aantal evenementen hebben samengewerkt met de boa's van de gemeente Berkelland.<sup>37</sup>

### Mogelijke uitbreiding van middelen en bevoegdheden

Op het moment van schrijven wordt er landelijk een discussie gevoerd over mogelijke uitbreiding van de geweldsmiddelen en bevoegdheden van de boa's. De discussie is ontstaan naar aanleiding van de toename van geweldsincidenten in Nederland en is versterkt door de gevolgen van de coronacrisis en de toename van handhavingssinzet naar aanleiding van de crisis. Binnen de gemeente Bronckhorst is wel het gesprek gevoerd over mogelijke uitbreiding van geweldsmiddelen voor de toezichthouders, maar is de conclusie getrokken dat het gebruik van bijvoorbeeld handboeien en pepperspray met het oog op het niveau van bestaande problematiek (nog) niet noodzakelijk is.

---

<sup>33</sup> Gemeente Bronckhorst (2019). Jaarverslag toezicht en handhaving, p. 6

<sup>34</sup> Gemeente Bronckhorst (2019). Jaarverslag toezicht en handhaving, pp. 8-9

<sup>35</sup> Justis (n.d.). Taken en bevoegdheden boa's: <https://www.justis.nl/producten/boa/>

<sup>36</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Toezicht- en handhavingbeleid 2017-2022, p. 32

<sup>37</sup> Gemeente Bronckhorst (2019). Jaarverslag toezicht en handhaving, p. 5

In 2021 worden er door de organisatie verdere stappen genomen om te digitaliseren. Uit de interviews komt naar voren dat de toezichthouders en boa's graag willen beschikken over een geavanceerd registratie- en bonnensysteem om makkelijker te kunnen verbaliseren en informatie vast te leggen. Eind dit jaar wordt hierover een keuze gemaakt en tot aanschaf overgegaan.

## 2.2 / Samenwerking met (keten)partners

### Diverse samenwerkingsverbanden

De gemeente Bronckhorst werkt op het gebied van OOV in de eerste plaats intensief samen met de politie. Daarnaast wordt samenwerking gezocht met de ketenpartners en in samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het onder meer om de nationale politie, het Openbaar Ministerie (OM), het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC), het veiligheidshuis, het OGGZ-netwerk, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), woningbouwcorporaties, de Veiligheidsregio, (ondernemers)verenigingen, algemeen maatschappelijk werk, de GGD, andere gemeenten en de provincie Gelderland.<sup>38</sup>

Daarnaast heeft de burgemeester uiteraard contact met politie en het OM in het periodieke driehoeksoverleg. Uit de interviews komt naar voren dat tijdens dit overleg de prioritering uit het veiligheidsbeleid geen vast agendapunt is. Wel is de prioritering bij bijvoorbeeld significante afwijkingen onderwerp van gesprek.

### Samenwerking tussen politie en gemeente is intensief

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

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

### Informatiedeling en afstemming over inzet vindt in vaste overleggen plaats

Met het oog op het bovenstaande is een frequente en heldere informatiedeling op zowel bestuurlijk, strategisch als operationeel niveau noodzakelijk. Gesprekspartners geven aan dat politie en gemeente alle relevante informatie die ze met elkaar mogen delen in principe ook delen, en hierbij wordt rekening gehouden met de beperkingen van informatiedeling die voortkomen uit privacywetgeving. Informatiedeling vindt daarnaast plaats in verschillende overleggen. Op bestuurlijk niveau vindt dit bijvoorbeeld plaats in de eerdergenoemde driehoeksoverleggen met het OM. Daarnaast zijn er verschillende andere overleggen met verschillende frequenties op strategisch en operationeel niveau. Zo bestaat er een maandelijks overleg tussen de teamchef, de wijkagenten en de medewerkers OOV over de grotere lijnen. Daarnaast vindt er een periodiek lokaal ondermijningsoverleg plaats tussen de politie, de medewerkers OOV en het cluster toezicht en handhaving, gericht op het aanpakken van specifieke cases. In bepaalde gevallen kunnen ook de omgevingsdienst en medewerkers bouw of sociaal domein aansluiten. Een laatste voorbeeld is het zogeheten jeugdnetwerkoverleg tussen de medewerkers OOV en toezicht en handhaving, de politie, jongerenwerk en een gebiedsambtenaar. In dit overleg vindt afstemming plaats over jongerenoverlast.

Vanuit het genoemde Keurmerk Veilig Buitengebied worden twee maal per jaar in Bronckhorst zogeheten groene nachten georganiseerd. Deze groene nachten zijn een gezamenlijk initiatief van politie, gemeente en Natuurmonumenten en hebben als doel om onderlinge samenwerking te bevorderen en vanuit ieders vakgebied aandachtspunten aan te wijzen. In 2019 resulteerde de groene nacht in een gezamenlijke constatering door politie en boa's, van een drugslab in een leegstaande schuur.<sup>39</sup>

### Samenwerking tussen agenten en toezichthouders/boa's verloopt over het algemeen goed

---

<sup>38</sup> Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2020). *Integraal Veiligheidsbeleid 2020-2022*, pp. 4-5

<sup>39</sup> PVO Oost-Nederland (2019). Publiek-Private Samenwerking in Bronckhorst werpt vruchten af: <https://www.pvo-oostnederland.nl/nieuws/publiek-private-samenwerking-in-bronckhorst-werpt-vruchten-af/>

De samenwerking tussen de agenten van het basisteam Achterhoek-West enerzijds en de toezichthouders en boa's van de gemeente Bronckhorst anderzijds verloopt volgens gesprekspartners over het algemeen goed. Er is sprake van korte lijnen en regelmatig tussentijds contact per telefoon of per mail. Wanneer nodig kunnen de agenten en boa's tegelijkertijd aanwezig zijn op locatie.

Eerder in dit hoofdstuk werd aangegeven dat de gemeente waar nodig een beroep kan doen op politiecapaciteit. In de praktijk bestaat er wel een zekere spanning op de huidige capaciteit van het basisteam van de politie en kan meer capaciteit in bepaalde gevallen nodig en gewenst zijn. Hierbij bestaat er ook een afhankelijkheid van landelijke besluitvorming. Tegelijkertijd is bij bijvoorbeeld het realiseren van het Keurmerk Veilig Buitengebied een beroep gedaan op politiecapaciteit, die destijds ook is toegekend.

## 2.3 / Inzet van het instrumentarium

### De APV bevat diverse OOV-bepalingen

De Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Bronckhorst is op 28 februari 2019 door de gemeenteraad gewijzigd.<sup>40</sup> De APV bevat een aantal bepalingen die de burgemeester "extra" bevoegdheden geeft. Als voorbeeld wijzen we op artikel 2:78 over gebiedsontzettingen en artikel 2:79 over woonoverlast. Aan de andere kant geeft de APV de burgemeester niet meer de bevoegdheid cameratoezicht in te zetten.

In de APV is een artikel opgenomen over het vervoer van inbrekerswerktuigen (Artikel 2:44 A). Uit gesprekken komt naar voren dat er dit jaar een pilot is gestart om met bestuursrechtelijke herstelsancties en met name de last onder dwangsom, op te treden tegen het vervoer van inbrekerswerktuigen. Hierbij wordt intensief samengewerkt met de politie. In de afgelopen periode is geen herstelsanctie ingezet tegen het vervoer van inbrekerswerktuigen. Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat de verwachting is dat de gemeenteraad de APV op dit vlak binnenkort zal wijzigen. Deelnemers aan de gesprekken gaven aan dat dit instrument daarna beter ingezet kan worden. Begin dit jaar heeft de gemeente op Twitter al aangekondigd met bestuurlijke herstelsancties te gaan werken, in samenwerking met de politie.<sup>41</sup>

### Aantal controles op basis van de APV lijkt toe te nemen

In het kader van de APV zijn in 2018 en 2019 respectievelijk 18 en 29 waarschuwingen in de vorm van een niet-juridische brief uitgevaardigd. Uit de door de organisatie aangeleverde cijfermatige informatie komt naar voren dat het aantal geconstateerde overtredingen niet wordt vastgelegd. Wel wordt het aantal externe meldingen en het aantal controles op basis van deze meldingen vastgelegd. In 2018 zijn 446 controles uitgevoerd (het aantal meldingen wordt niet vermeld) en in 2019 zijn 552 controles uitgevoerd op basis van 486 externe meldingen. In 2019 is in vijf gevallen een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opgelegd. Er zijn geen dwangsommen verbeurd.<sup>42</sup>

### Het Damoclesbeleid is in 2020 vernieuwd

Per 21 mei 2020 is het vernieuwde Damoclesbeleid, voortvloeiend uit artikel 13b van de Opiumwet, in werking getreden. Het Damoclesbeleid vervangt eerder beleid uit 2016. In het Damoclesbeleid heeft de burgemeester verschillende beleidsregels vastgesteld ten aanzien van drugshandel en hennepplantages in woningen en lokalen. Ten aanzien van hennepplantages in huurwoningen zijn reeds regionaal afspraken gemaakt binnen het zogeheten hennepconvenant Oost-Nederland uit 2014. In de regel wordt er bij toepassing van het beleid gekozen voor een last onder bestuursdwang en niet voor een last onder dwangsom, aangezien een last onder bestuursdwang als directer middel wordt gezien, omdat daarmee de overtreding onmiddellijk feitelijk wordt beëindigd.

Bij de actualisatie van het Damoclesbeleid is aandacht besteed aan de verruiming van artikel 13b Opiumwet (vanaf 2019 is in de wet opgenomen dat ook bij strafbare voorbereidingshandelingen voor drugshandel en

---

<sup>40</sup> Gemeente Bronckhorst (2017). Algemene Plaatselijke Verordening:  
[https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Bronckhorst/423032/423032\\_1.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Bronckhorst/423032/423032_1.html)

<sup>41</sup> <https://www.oozo.nl/hulpdiensten/bronckhorst/politie/7759689/gemeente-bronckhorst-gaat-ism-met-de-politie-inbrekers-harder-aanpakken>

<sup>42</sup> Gemeente Bronckhorst (2019). Jaarverslag toezicht en handhaving, p. 13



-productie kan worden overgegaan tot sluiting van een pand).<sup>43</sup>

Bij het aantreffen van een hennepkwekerij wordt de gemeente door de politie in kennis gesteld door middel van een hennepbericht/bestuurlijke rapportage, zo blijkt uit de gevoerde interviews. Hierbij wordt ook mondeling afstemming met de medewerker OOV gezocht. Na het aantreffen van een drugspand informeert de politie de gemeente wanneer ruiming heeft plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat er op het gebied van drugs een zekere routine in de samenwerking is ontstaan.

In de uitvoeringsprogramma's en in de jaarrapportages krijgt toezicht en handhaving op het gebied van artikel 13b Opiumwet geen expliciete aandacht door uitleg over de inzet of door het formuleren van doelstellingen. Uit gesprekken komt naar voren dat dit geen bewuste keuze is, en dat inzet betreffende dit artikel wel kan worden opgenomen in de programma's en verslagen. Daarbij is door gesprekspartners aangegeven dat sluiting van een pand op basis van de bovengenoemde beleidsregels gemiddeld tweemaal per jaar plaatsvindt.

### Rol van de burgemeester

Zoals eerder benoemd, is het aantal bevoegdheden van de burgemeester op OOV-gebied in de afgelopen jaren toegenomen. Uit gesprekken komt naar voren dat de burgemeester in Bronckhorst niet alleen focust op stringente handhaving wanneer dat nodig is, maar ook op het belang dat inwoners van de gemeente zich veilig (blijven) voelen. De bijzondere bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet worden daardoor in de praktijk niet snel ingezet. Deze inzet wordt in de stukken niet cijfermatig verantwoord. De burgemeester heeft zowel intern binnen de organisatie als extern richting de politie en bijvoorbeeld het OM regelmatig contact. Daarbij is volgens gesprekspartners sprake van korte lijnen. Aangegeven wordt dat daadwerkelijke monitoring van de toezicht- en handavingsinzet op ambtelijk niveau plaatsvindt, maar dat de burgemeester wanneer nodig wordt betrokken bij afwegingen over grotere afwijkingen ten opzichte van de jaarprogramma's, en bij belangwekkende incidenten of calamiteiten.

---

<sup>43</sup> Gemeente Bronckhorst (2020). Damoclesbeleid:

<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Bronckhorst/CVDR640542.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?

Deelvraag 11: “Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?” wordt beantwoord in de conclusies en aanbevelingen.

### 3.1 / Informatie vanuit het college

#### De gemeenteraad wordt jaarlijks geïnformeerd over OOV

In het Integraal Veiligheidsbeleid wordt de rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad op het gebied van veiligheid uiteengezet. De burgemeester is als eerste aanspreekbaar en verantwoordelijk op het gebied van OOV. Daarnaast wordt aangegeven dat het college alert moet zijn op veiligheidsaspecten van het gemeentelijk beleid. Hoewel het IVB aangeeft dat het college een actieve rol dient te vervullen op het gebied van het integraal veiligheidsbeleid, wordt niet duidelijk hoe dit precies moet worden geconcretiseerd. In ieder geval wordt aangegeven dat het college de raad jaarlijks moet informeren over de ontwikkelingen op het gebied van OOV, zoals ook al in hoofdstuk 1 benoemd. Bij bestudering van de aangeleverde stukken blijkt dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, waarbij het college bij aanbidding van het jaarverslag steeds met een actieve informatiebrief kort schriftelijk verantwoording aflegt over de behaalde resultaten.

Van de gemeenteraad wordt vanuit het veiligheidsbeleid verwacht dat veiligheid op de politieke agenda wordt gezet en dat de raad de veiligheidsprioriteiten vaststelt. De gemeenteraad heeft het IVB en de prioriteiten inderdaad ook (op voordracht van het college) vastgesteld. De raad vervult daarnaast een controlerende rol over de uitvoering van het IVB (zie ook paragraaf 3.2), en de burgemeester dient dan ook verantwoording af te leggen aan de raad over het uitgevoerde gezag.<sup>44</sup> Zoals eerder benoemd, heeft de raad ook het toezicht- en handhavingbeleid vastgesteld.

#### De raad wordt ook tussentijds geïnformeerd

In veel gemeenten worden op het gebied van veiligheid en toezicht en handhaving informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de raad, zodat de raad tussentijds op de hoogte kan worden gesteld van relevante ontwikkelingen. Ook in Bronckhorst is dit gebruikelijk. Bij bestudering van het raadsinformatiesysteem komt naar voren dat de politie bij de behandeling van het IVB 2020-

---

<sup>44</sup> Gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek (2020). Integraal Veiligheidsbeleid 2020-2022, p. 3

2022 in de raadscommissie van 12 december 2019 een presentatie heeft gegeven over de lokale criminaliteitscijfers.<sup>45</sup> Wat bij bestudering van het debat in de raadscommissie over het vaststellen van het IVB opvalt, is dat de raad wat kritische kanttekeningen plaatst. Zo wordt door een raadslid onder meer aangegeven dat zijn fractie de verwachting had dat het IVB een directer link zou bevatten met gemeentelijk toezicht en handhaving.

Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat er in de afgelopen periode op verzoek van het college op het gebied van ondermijning verschillende informatiebijeenkomsten op het politiebureau hebben plaatsgevonden. Bij deze bijeenkomsten was een groot deel van de gemeenteraad aanwezig.

In verschillende gemeenten is het gebruikelijk dat de burgemeester het presidium van de gemeenteraad in bepaalde, zwaardere OOV-gevallen informeert. Uit de interviews komt naar voren dat dit in Bronckhorst zelden het geval is. Wanneer nodig neemt de burgemeester tussentijds contact op met de fractievoorzitters, maar dat geldt niet alleen specifiek voor het onderwerp OOV.

Gedurende de coronacrisis is de raad actief door het college betrokken bij de verschillende maatregelen die de gemeente heeft genomen. Zo wordt de raad wekelijks geïnformeerd over de lokale ontwikkelingen via een nieuwsbrief. Daarnaast wordt de raad door de Veiligheidsregio regelmatig over de coronacrisis geïnformeerd, zo geven gesprekspartners aan.

## 3.2 / Initiatieven vanuit de raad

### De raad zet het instrumentarium actief in, maar lijkt voornamelijk casusgericht

De gemeenteraad heeft vanuit de kaderstellende en controlerende rol de beschikking over verschillende instrumenten voor monitoring en bijsturing. De raad kan schriftelijke vragen indienen en wanneer gewenst voorstellen van het college amenderen of hierover moties indienen. Ook kan de raad zogeheten moties ‘vreemd aan de agenda’ indienen en hiermee zelf het onderwerp OOV agenderen. Uit de gesprekken en uit bestudering van het raadsinformatiesysteem voor de periode 2017-2020, komt naar voren dat de gemeenteraad van Bronckhorst inderdaad gebruikmaakt van het instrumentarium om informatie in te winnen over toezicht en handhaving op OOV en hierin bij te sturen. Hierbij moet wel worden aangegeven dat het instrumentarium relatief summier wordt ingezet: in de periode 2017-2020 zijn voor zover bekend vier maal schriftelijke vragen gesteld, en zijn twee moties ingediend, op het gebied van OOV.

Drie van de vier gebundelde schriftelijke vragen die in de periode 2017-2020 door de raad zijn gesteld op het gebied van OOV, zijn grotendeels gericht op casuïstiek. Het gaat hierbij om vragen over een handhavingsverzoek bij een carnavalsevenement, handhaving van permanente bewoning van een recreatiepark en een handhavingsverzoek omtrent voetballende jeugd. Naar voren komt dat de directe aanleiding voor het stellen van vragen berichten van inwoners richting fracties zijn en bij de laatste vraag een artikel uit een lokale krant is. In een geval zijn de vragen gericht op het op dat moment nog vast te stellen toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022. Hierbij wordt echter niet gefocust op de bredere lijnen van het handhavingsbeleid, maar wordt specifiek gevraagd naar permanente bewoning van recreatieparken.

De twee moties die in de gemeenteraad op het gebied van OOV in de afgelopen periode zijn ingediend gaan respectievelijk over de gemeentelijke aanpak van lachgas en de uitgangspunten van het handhavingsbeleid. De eerste motie is volgens het raadsinformatiesysteem op het moment van schrijven nog in behandeling, waar de tweede bij stemming in de raad niet is aangenomen.<sup>46</sup> In de eerstgenoemde motie, ingediend door de fracties van de ChristenUnie-SGP, D66, GBB, CDA en VVD bij behandeling van de programmabegroting 2020-2023, wordt het college onder meer verzocht om “het jongerenwerk, onderwijs en horeca te verzoeken om voorlichting te geven over de schadelijke gevolgen van het gebruik van lachgas” en om “te onderzoeken op welke manier het gebruik van recreatief lachgas in de openbare ruimte tegen te gaan is in de Algemene Plaatselijke Verordening.”<sup>47</sup> In de tweede motie, ingediend door D66, wordt ingegaan op het gemeentelijk handhavingsbeleid en met name op het uitgangspunt om van handhaving af te zien wanneer dat mogelijk is (wat volgens de indiener feitelijk legalisatie van bepaalde overtredingen inhoudt). Dit heeft ook betrekking op het sociaal handhaven. In de motie wordt onderbouwd waarom handhaving volgens de indiener pas effectief kan zijn wanneer er vooraf toetsing en achteraf handhaving bij alle overtredingen plaatsvindt, en dat Bronckhorst volgens de indiener te vaak afziet van handhaving.<sup>48</sup> Hoewel de motie niet is aangenomen, geven beide moties wel aan dat de raad gebruikmaakt van moties om bij te sturen in het gevoerde beleid, of dat in ieder geval te proberen.

---

<sup>45</sup> Gemeente Bronckhorst (n.d.). Raadsinformatiesysteem: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Bronckhorst/4fec7f3-a7ff-4797-86d6-3581f623befd>

<sup>46</sup> Gemeente Bronckhorst (n.d.). Raadsinformatiesysteem: <https://ris2.ibabs.eu/Reports/Details/Bronckhorst/34c52d57-d285-4149-9c01-df3801223354>

<sup>47</sup> Gemeente Bronckhorst (2019). *Motie 5-1: Lachgas is niet om te lachen*.

<sup>48</sup> Gemeente Bronckhorst (2020). *Motie Handhavingsbeleid en legaliseren*.





## Bijlage bronnen

### Gesprekspartners

Functie	Datum
Burgemeester	12-11-2020
Medewerker OOV	10-11-2020
Juridisch medewerker TH	10-11-2020
Medewerker TH	10-11-2020
Operationeel expert wijk	10-11-2020

### Bronnen

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



## Bijlage afkortingen

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

APV: algemene Plaatselijke Verordening

Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

CCV: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin

FTE: Fulltime equivalent

GGZ: Geestelijke Gezondheidszorg

IVB: Integraal Veiligheidsbeleid

LHS: Landelijke Handhavingsstrategie

OGGZ: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg

OM: Openbaar Ministerie

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

PVO: Platform Veilig Ondernemen

RIEC: Regionaal Informatie en Expertise Centrum

TH: cluster Toezicht en Handhaving

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur