

Rapportage DoeMee

Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

N.S. (Nienke) Huis in 't Veld MSc
E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LLM
I.W. (Irene) van den Bosch MSc
Mr. G.J. (Hans) Vooren
Mr. J. (Jaap) van den Heuvel

Rekenkamercommissie Assen

Miranda Kolkman
Secretaris

T. 06 – 5521 5923
E. rekenkamercommissie@assen.nl

Postbus 30018
9400 RA Assen

Datum: 3 maart 2020

Inhoudsopgave

Onderzoeksverantwoording	3
Conclusies	6
Nota van bevindingen	8
Beleid en uitvoeringsprogramma's	9
1.1 / Introductie op OOV in Assen	9
1.2 / Beleidsstukken en uitvoeringsprogramma's	11
Organisatie en uitvoeringspraktijk	16
2.1 / Blik op de organisatie van toezicht en handhaving op OOV	16
2.2 / Samenwerking	18
2.3 / Faciliteiten	19
2.4 / Inzet instrumentarium	20
Sturing door de raad	21
3.1 / Actieve informatievoorziening	21
3.2 / Controlerende rol: raad met aandacht voor urgente thema's	22
Bijlage bronnen	23



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Assen 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 Assen.

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 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 bestuursrechtspraak 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 veel 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 de aanleiding geweest om in verschillende gemeenten een benchmarkonderzoek naar toezicht en handhaving op OOV uit te voeren.

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. De afbakening van wat er wel en niet binnen de scope van dit onderzoek valt, leest u in paragraaf 1.1, op pagina 11.

In het onderzoek hanteren we de volgende centrale vraag:

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

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

Organisatie en uitvoeringspraktijk

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

Sturing door de raad

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

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een documentstudie naar de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Assen, een beleidsspecialist, de coördinator Toezicht & Handhaving, een juridisch adviseur en een groepsgesprek met in totaal acht buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en agenten. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode september 2019-januari 2020.

Wederhoorprocedure

Op 26 februari 2020 is de rapportage aan de betrokkenen voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Op 3 maart 2020 is het definitieve rapport aangeboden aan de rekenkamercommissie.

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 bijlage een overzicht aan van de geraadpleegde bronnen.



Conclusies

1. De beleidscyclus van de gemeente Assen lijkt compleet ingericht, maar is niet richtinggevend voor de praktijk.

De gemeente Assen heeft een toezichts- en handhavingsbeleid, en een veiligheidsbeleid. Nu een landelijk kader op het gebied van prostitutiebeleid uitblijft, heeft Assen met omliggende gemeenten het initiatief genomen om een eigen beleid vast te stellen. Daarmee zijn de benodigde kaderstellende stukken beschikbaar.

De gemeenteraad heeft het beleid op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving vastgesteld. Jaarlijks worden op basis van dat beleid uitvoeringsprogramma's gemaakt, waarover wordt gerapporteerd in jaarverslagen. Daarmee bestaat een complete beleidscyclus. Uit het onderzoek blijkt echter dat de prioritering uit het beleid en de jaarprogramma's niet leidend zijn in de praktijk. Er zijn simpelweg te veel (14) prioriteiten gesteld, en ten aanzien van deze prioriteiten zijn er geen meetbare doelstellingen benoemd. In de dagelijkse praktijk kijkt men dus zelf wat er nodig lijkt.

2. Tevredenheid over de samenwerking in de praktijk, wens om meer middelen in te kunnen zetten bij boa's.

Dagelijks wordt er op verschillende niveaus hard gewerkt aan toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid. De burgemeester heeft hier een rol in, maar ook de toezichthouders, handhavers en juridisch medewerkers van de gemeente, evenals externe organisaties (politie, justitie, zorgorganisaties). De samenwerking tussen deze verschillende spelers in de praktijk wordt als goed ervaren. De lijnen zijn kort. Wat opvalt is dat de communicatie tussen boa's en politie zeer goed geregeld lijkt. Zo zijn er speciale portofoons om elkaar direct te bereiken, en is er een gezamenlijke briefing. Bij het vormgeven van de samenwerking met de politie, is de uitvoering leidend en ook dat wordt als bevorderlijk voor de samenwerking gezien.

Landelijk speelt een discussie rondom het gebruik van (gewelds)middelen, zoals handboeien, wapenstok, en de bevoegdheid om te fouilleren, door boa's. De boa's in de gemeente Assen hebben hier ook behoefte aan, maar naar verwachting wordt dit niet doorgevoerd. Recent zijn wel bodycams in gebruik genomen. Een ander middel waar de boa's naar uitkijken, is een handzaam digitaal systeem om personen en acties verbeterd te kunnen registreren en op te vragen. De boa zou dan op straat moeten kunnen zien of iemand al bekend is. Nu kan dat alleen 'op kantoor'. Ook het rapporteren kan alleen vanaf een computer. Dat beperkt de mogelijkheden om snel en effectief te handelen op straat.

3. Capaciteit toezicht en handhaving uitgebreid, maar is – in ieder geval volgens de medewerkers – nog te beperkt.

Het team Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte en Orde (boa's en andere medewerkers) bestond in 2017 nog uit 13 fte, maar is in 2018 uitgebreid naar 17,22 fte en in 2019 naar 17,55 fte. Ondanks deze toename wordt er een capaciteitstekort ervaren bij de boa's.

4. Informatievoorziening aan de raad is op orde.

Informatievoorziening aan de raad geschiedt zowel tijdens de vastgestelde momenten van de beleidscyclus, als op de momenten dat de raad zelf om informatie vraagt. De kwaliteit van informatievoorziening kan echter nog verbeterd worden. Dit heeft te maken met het gebrek aan meetbare doelstellingen voor de praktijk, ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid. Informatie over het aantal meldingen of opgemaakte processen-verbaal is inzichtelijk gemaakt, maar bij het ontbreken van doelstellingen kan niet beoordeeld worden wat deze maatregelen precies bereiken en hoe dit bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen.



Nota van bevindingen

1

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

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

1.1 / Introductie op OOV in Assen

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

Dit onderzoek biedt inzicht in het OOV-beleid en de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving en de wijze waarop dit – op systeemniveau – is ingericht in de deelnemende gemeenten. Openbare Orde en Veiligheid is een breed en complex domein. Dit onderzoek laat daarom een aantal zaken buiten beschouwing, waaronder de (controle op) Drank- en Horecawet, brandveiligheid en crisisbeheersing. Hoewel het takenpakket van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) ten dele gericht is op OOV, valt een deel van het VTH-takenpakket, waaronder Wabo en milieu, buiten de kaders van dit onderzoek.

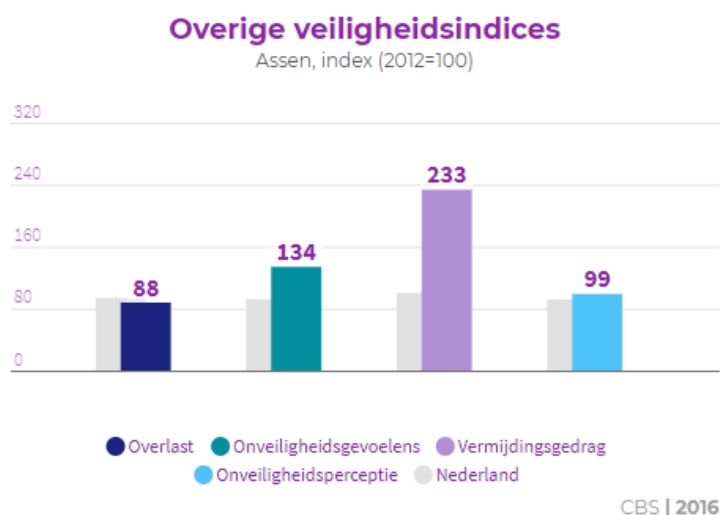
OOV landelijk in ontwikkeling

Op het terrein van OOV zijn verschillende ontwikkelingen gaande. In de afgelopen jaren heeft het rijk veel bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de gemeenten neergelegd, onder andere op basis van de wet Bibob en de Opiumwet. Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden. Onderwerpen die raken aan sociale veiligheid, zoals overlast, verloedering en criminaliteit, krijgen toenemende politieke en maatschappelijke aandacht. Burgers en bedrijven hebben niet alleen behoefte aan een feitelijke bevordering van veiligheid, maar ook aan een gevoelsmatige veiligheid en leefbaarheid van de stad.

Een andere belangrijke ontwikkeling is, dat de politie zich meer terugtrekt uit het gebied van handhaving op openbare orde en met name veiligheid. De ‘kerntakendiscussie’ rondom de politie wordt al jaren gevoerd. In 2014 schreven de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Tweede Kamer ‘Het is niet de bedoeling dat de politie zich op terreinen terugtrekt, maar wel dat zij op een aantal terreinen een andere rol op zich zal nemen: minder uitvoerend, meer signalerend en adviserend daar waar anderen verantwoordelijk zijn.’¹ 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.²

Binnen de context van deze ontwikkelingen geeft Assen vorm aan toezicht en handhaving op OOV, in beleid en uitvoeringsprogramma’s. Vergeleken met de omliggende gemeenten is Assen relatief onveilig, volgens de misdaadmeter van het Algemeen Dagblad (AD). In de misdaadmeter van het AD, waarin de onveiligste gemeente bovenaan staat en de veiligste gemeente onderaan, stond Assen in 2019 op de 63^e plek, een verbetering ten opzichte van het voorgaande jaar (plek 54).³ De criminaliteits- en overlastcijfers binnen de gemeente Assen gaan echter de goede kant op. Het aantal diefstallen en misdrijven is ongeveer gelijk aan het landelijk gemiddelde en neemt sinds 2014 af.⁴

Ondanks deze verbetering van de criminaliteits- en overlastcijfers, zijn de scores op de indices voor onveiligheidsgevoelens en vermijdingsgedrag in Assen relatief sterk gestegen, in vergelijking met de landelijke stijging.⁵ Vermijdingsgedrag is het aanpassen van gedrag als gevolg van (een perceptie van) onveilige situaties in de eigen buurt. Ook de onveiligheidsperceptie-index ligt in Assen hoger dan het landelijk gemiddelde. De overlastindex is de afgelopen jaren gedaald. De omvang van overlast is sinds 2016 vermoedelijk veranderd, maar hierover zijn geen actuele cijfers beschikbaar. In gesprekken wordt aangegeven dat met name de overlast in het centrum na 2016 sterk is gestegen. Onderstaande grafiek laat de relatieve stijging ten opzichte van 2012 zien, met 2012 als uitgangspunt (2012=100).



Figuur 1: veiligheidsindices Assen – Nederland (bron: waarstaatjegemeente.nl)⁶

¹ Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004

² 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

³ AD misdaadmeter; nr. 1 is de onveiligste gemeente

⁴ Zie www.waarstaatjegemeente.nl

⁵ Zie www.waarstaatjegemeente.nl

⁶ Onder de gemeten indices wordt het volgende verstaan. Index overlast: een maat voor ervaren overlast in de buurt. Index onveiligheidsgevoelens: een maat voor ervaren onveiligheid in de eigen buurt. Index vermijdingsgedrag: maat voor hoe vaak men het eigen gedrag aanpast aan situaties in de eigen buurt. Index onveiligheidsperceptie: maat voor hoe men de veiligheid in de eigen buurt ervaart.

Diverse veiligheidsproblematieken in Assen

In de interviews werd een beeld geschetst van een gevarieerde veiligheidsproblematiek in de gemeente Assen. Er is sprake van ondermijnende criminaliteit en drugs gerelateerde kwesties. Tevens geven gesprekspartners aan dat de teams op straat veel te maken hebben met overlast gevende jeugd. Tot slot huist in de gemeente Assen een relatief grote zorgpopulatie, onder andere door de aanwezigheid van GGZ-instellingen, klinieken voor duurzaam verblijf en de Forensische Psychiatische Kliniek. Dit brengt verscheidene problematieken met zich mee.

De beleidscyclus van Assen is op papier compleet

Vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een gemeente in ieder geval verplicht om op het vlak van toezicht en handhaving de volgende documenten vast te stellen:

1. Beleid
2. Jaarlijkse uitvoeringsprogramma's
3. Jaarverslagen

In Assen zijn al deze documenten aanwezig, waarmee de volledige beleidscyclus op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: VTH) doorlopen kan worden. In de praktijk gebeurt dit beperkt. De beperkingen worden in hoofdstuk 2 besproken.

1.2 / Beleidsstukken en uitvoeringsprogramma's

Kaders voor toezicht en handhaving op OOV in Assen in drie beleidsstukken

Bij de uitvoering van toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid zijn verschillende beleidsvelden betrokken. Gemeenten richten dit dan ook op verschillende manieren in. In Assen zijn de belangrijkste documenten:

- / De kadernota Toezicht en Handhaving Gemeente Assen 2016-2019;
- / Integraal Veiligheidsbeleid Gemeente Assen 2016-2020;
- / Prostitutiebeleid.

De Kadernota Toezicht en Handhaving Gemeente Assen 2016-2019⁷ (hierna: Kadernota Toezicht en Handhaving) vormt de basis voor sturing op gemeentelijke handhaving op het vlak van de fysieke leefomgeving en veiligheid. De raad stelt deze kadernota vast. De VTH-uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks door het college vastgesteld. Het college stelt ook de jaarverslagen op. Deze jaarverslagen zijn het centrale instrument voor monitoring van de uitvoeringspraktijk.

De Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid Gemeente Assen 2016-2020 (hierna: Integraal Veiligheidsbeleid) biedt de kaders op het gebied van veiligheidsbeleid in de gemeente Assen. Jaarlijks wordt dit uitgewerkt in een jaarprogramma. De jaarprogramma's worden vastgesteld door het college en de lokale driehoek, bestaande uit burgemeester, chef basisteam politie en officier van justitie.⁸ In een jaarprogramma staan de ambities voor een bepaald jaar, en wordt teruggekeken op het afgelopen jaar. Op 13 februari 2020 heeft de gemeenteraad de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid Gemeente Assen 2020-2024 vastgesteld.

Het **Drugsbeleid Assen** vormt de basis voor het gemeentelijk optreden tegen de productie, het gebruik en de handel in drugs en de criminaliteit en overlast die hier vaak mee gepaard gaat. Het beleid is een aanscherping van het beleid dat in 2013 is vastgesteld. Er is een handhavingmatrix opgesteld die dicteert in welke gevallen en voor welke duur de gemeente overgaat op het sluiten van lokalen of woningen. Het **Prostitutiebeleid** is regionaal vormgegeven. Omdat de landelijke prostitutiewet op zich laat wachten, hebben de gemeenten Assen, Aa en Hunze, Borger-Odoorn en De Wolden besloten om gezamenlijk een beleidsnotitie op te stellen. Een aantal van de genoemde gemeenten, waaronder Assen, hebben de notitie reeds geïmplementeerd. Het Prostitutiebeleid heeft als doel de prostitutiesector te reguleren, misstanden tegen te gaan en de positie van prostituees te

⁷ De Kadernota Toezicht en Handhaving Gemeente Assen 2020-2024 is na afronding van de onderzoekswerkzaamheden vastgesteld.

⁸ Veiligheidsprogramma Gemeente Assen 2019, p.3

versterken. Er is een handhavingmatrix opgesteld om bij een overtreding een passende sanctie toe te kunnen passen.

Hierna wordt de inhoud van de Kadernota Toezicht en Handhaving en het Integraal Veiligheidsbeleid verder uitgewerkt.

Kadernota Toezicht en Handhaving: samenhangende positieve visie en ambities

De Kadernota Toezicht en Handhaving is een visiedocument, op hoofdlijnen. De uitgangspunten en ambities zijn dan ook geen concrete of meetbare doelen, maar lijken meer algemene uitgangspunten en randvoorwaarden te zijn die de gemeente hanteert. In de Kadernota staat wel ook hoe de jaarlijkse programma's, die gericht zijn op uitvoering, uitgewerkt moeten worden.

In de Kadernota Toezicht en Handhaving is er ook aandacht voor knelpunten uit de voorgaande periode. Zo wordt aangegeven dat de kaders van het beleid in de vorige periode onvoldoende bewaakt werden en dat de afstemming tussen praktijk en beleid verbeterd dient te worden.

Voor wat betreft de visie op toezicht en handhaving legt de gemeente nadruk op het naleefgedrag en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners om een veilige leef- en woonomgeving te realiseren. Van inwoners en ondernemers wordt verwacht dat ze de voor hen geldende regels naleven en dat ze zich maatschappelijk verantwoord gedragen.⁹

Daarnaast hanteert de gemeente de volgende uitgangspunten:

- / **Aandacht voor actualiteit en uitgangspunten:** bij regelgeving moet er aandacht zijn voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid.
- / **Realistisch en uitvoerbaar:** het streven dat inwoners, bedrijven, instellingen en overheden op basis van duidelijke regels hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen.
- / **Handhaven is ook keuzes maken:** op basis van een risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Bij het kiezen van een aanpak wordt de beperkte handhavingcapaciteit in acht genomen.
- / **Organisatie en middelen:** het gewenste effect is leidend. Wel moet er binnen beschikbaar budget en middelen gebleven worden.¹⁰

Ambities en uitgangspunten

Naast de uitgangspunten in de Kadernota, heeft de gemeente ook ambities geformuleerd. Vervolgens wordt jaarlijks een programma opgesteld voor de uitvoering van deze ambities. Wanneer de ambities uit de Kadernota vergeleken worden met de jaarlijkse programma's (Handhavingsuitvoeringsprogramma's of HUP's), blijkt dat de ambities niet worden uitgevoerd zoals voorzien:

- / *Behouden of verhogen nalevingsniveau van regels:* Om effectief op naleving te kunnen sturen, wil de gemeente weten waarom mensen regels niet naleven en of het om een bepaalde groep burgers of bedrijven gaat. De gemeente wil dit inzichtelijk maken middels een doelgroepenanalyse aan de hand van 'de Tafel van elf'. De Tafel van elf is een instrument waarmee de houding en de elf mogelijke motieven van de overtreder in kaart gebracht worden. Hiertoe moet het inzicht in het nalevingsgedrag toenemen. Op basis daarvan zouden voor doelgroepen nalevingsniveaus worden gekozen.¹¹ In de jaarverslagen staat weliswaar informatie over doelgroepen, maar doelstellingen of nalevingsniveaus ontbreken daarbij.
- / *Verder professionaliseren, versterken programmatisch handhaven:* De gemeente streeft naar een verbeterde beleidscyclus door programmatisch handhaven. Programmatisch handhaven is een cyclisch, informatie gestuurd proces. Daarbij hanteert de gemeente het zogenaamde big 8 model. Onderdeel van deze cyclus is een risicoanalyse om prioriteiten vast te stellen. De gemeente Assen geeft aan dat het belangrijk is om zowel feiten als de beleving van inwoners mee te nemen in het monitoren van beleid.¹² Ten aanzien van monitoring blijkt echter geen informatie beschikbaar.

⁹ Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019

¹⁰ Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019, p.14-15

¹¹ Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019, p.15

¹² Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019

- / *Onnodige regelgeving verminderen:* Begin 2015 is een scrum deregulering uitgevoerd met als doel te beoordelen of er gemeentelijke regels en verordeningen kunnen worden afgeschaft of vereenvoudigd. Uit de scrum bleek dat een aantal regels in de praktijk niet of nauwelijks wordt toegepast.¹³

Risicoanalyse als basis voor prioritering toezicht en handhaving

Het is voor gemeenten eigenlijk niet haalbaar om toezicht te houden op de naleving van alle regels. Voor een duidelijk en doelmatig handhavingsbeleid is het daarom noodzakelijk om prioriteiten te stellen. De gemeente Assen heeft eind 2015 daarom een risicoanalyse gemaakt. In de risicoanalyse wordt het risico bepaald door het **negatieve effect** en de **kans op niet naleving** van een overtreding.¹⁴

Op basis van de risicoanalyse stelt het college prioriteiten vast. Deze prioriteiten zijn opgenomen in de VTH-programma's van 2017, 2018 en 2019. Bij het opstellen van deze jaarprogramma's wordt ook de lokale driehoek betrokken.

Nummer	Onderwerp	Score (alleen genoemd in 2017 en 2018)
1	Evenementen	12
2	Honden en hinderlijke dieren	11,7
3	Afvalcontrole	11,0
4	Overlast gevende jongeren	10,7
5	Toezicht naar aanleiding van incidenten en meldingen	10,5
6	Parkeercontrole	9,2
7	Reclame	6,5
8	Gebruik openbare ruimte	6,0
9	Groen, bomen en natuurtoezicht	5,66
10	Horecatoezicht	4,5
11	Ligplaatsen, vaarwegen en havens	4,5
12	Winkeltijden	3,0
13	Ambulante handel	2,0
14	Aanleggen, veranderen en maken van een uitrit ¹⁵	1,7

De veertien prioriteiten voor toezicht en handhaving bieden geen houvast in de praktijk

De gemeente heeft veertien prioriteiten benoemd voor toezicht en handhaving op OOV, maar wat dat betekent in de praktijk, wordt in het beleid niet duidelijk. Er missen specifieke en meetbare doelstellingen voor het toezicht op deze onderwerpen. De jaarprogramma's bieden vooral een opsomming van protocollen en bevoegdheden, de zaken die aandacht vragen en acties die ondernomen kunnen worden. Met formuleringen als "het verbeteren van het naleefgedrag van de opruim- en aanlijnplicht" of "optreden tegen gevaarlijke voorwerpen op de weg" of bij punt 5 "overlast en het aantal meldingen te doen dalen" is het lastig om te beoordelen of een doel behaald is. Ook de manier waarop dit aangepakt wordt, wordt niet specifiek gemaakt en blijft hangen op het niveau van

¹³ Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019, p.15

¹⁴ Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019, p.17

¹⁵ In het VTH programma 2019 wordt dit onderwerp niet meer genoemd

“steekproefsgewijze controles” bij afval, extra controles op fout parkeren of “seizoensgebonden toezicht in recreatiegebieden”. Daarnaast is het niet duidelijk of de gemeente ook op andere thema’s dan deze 14 inzet pleegt. In gesprekken wordt aangegeven dat prioriteiten stellen in dit domein, om een taakverdeling en samenwerking vraagt. Op beleidsniveau moet men zich richten op de doelstellingen en de lange lijn. Daarbij moet het duidelijk zijn wat de gemeente precies beoogt te bereiken. De beslissingen over hoe de doelen gerealiseerd moeten worden, zou volgens gesprekspartners meer overgelaten kunnen worden aan het uitvoeringsniveau.

Integraal Veiligheidsbeleid biedt inzicht in de aanpak maar benoemt geen meetbare doelen

Ten aanzien van veiligheid benoemt de gemeente vier strategische doelstellingen, die deels aansluiten bij de Kadernota Toezicht en Handhaving. Het gaat om de volgende vier uitgangspunten:

- / Een veilige en leefbare stad, waar inwoners zich veilig voelen en bereid zijn om actief de veiligheid te bevorderen;
- / Samenwerken met alle verantwoordelijke lokale partners;
- / Overlast en criminaliteit terugdringen door direct in te grijpen en de oorzaken aan te pakken. Veroorzakers van overlast worden persoonlijk aangesproken op het vertoonde gedrag;
- / Instellingen in Assen hebben bij de uitvoering van hun werkzaamheden en de contacten met hun cliënten nadrukkelijk aandacht voor de leefbaarheid en veiligheid van de samenleving, handelen daarnaar en zijn door ons en betrokken partners aanspreekbaar op hun bedrijfsvoering.¹⁶

Prioriteiten in het veiligheidsbeleid zijn:

- / Bijzondere doelgroepen;
- / Aanpak van criminaliteit;
- / Regionale en landelijke thema’s.¹⁷

Middels beschrijvingen bij de prioriteiten ontstaat er een globaal idee van de aanpak, de instrumenten en de relevante handhavingspartners. Maatregelen zoals ‘het sneller overgaan tot sluiting van panden en woningen’ geven richting aan de uitvoering. Ook hier ontbreken echter meetbare doelen.

Integraal Veiligheidsbeleid: gedegen probleemanalyse

De Kadernota Veiligheidsbeleid maakt gebruik van wijkanalyses, die vooral onveiligheidsgevoelens laat zien en lokale criminaliteits- en overlastcijfers. Er blijkt in de gemeente Assen relatief veel overlast van jeugd en personen met verward gedrag te zijn. De toezichthouders en handhavers besteden hier dus ook aandacht aan. Dit komt ook daadwerkelijk terug in prioritering. Tevens besteedt de gemeente globaal aandacht aan de landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van veiligheid. Daarbij wordt kort aangegeven wat deze ontwikkelingen voor Assen betekenen en hoe de gemeente hier op in speelt.

Landelijke handhavingsstrategie met duidelijke lokale sanctiestrategie voor ogen

In de Kadernota Toezicht en Handhaving geeft de gemeente aan dat preventief toezicht de voorkeur heeft boven repressieve handhaving. Surveillance, controles en gerichte observatie/opsporing vallen onder preventief toezicht.¹⁸ Voor zover mogelijk, wil de gemeente eerst waarschuwen, zodat een overtreder de mogelijkheid heeft tot herstel of legalisatie. Daarnaast wil de gemeente een gerichte manier van toezicht en handhaving, die toegesneden is op de doelgroep om naleefgedrag te bevorderen.¹⁹

Deze preventieve voorkeur en toegesneden sancties zijn vastgelegd in de landelijke handhavingsstrategie (LHS), welke ook door de gemeente is vastgelegd. De LHS koppelt acties aan de houding en de motieven van de overtreder. Het uitgangspunt is dat een overtreder diverse redenen kan hebben voor overtreden, en dat dit effect heeft op de in te zetten maatregel. Iemand die bewust een overtreding begaat, wordt dus anders gestraft dan iemand die een overtreding begaat omdat er sprake is van gebrekkige kennis van regels.

¹⁶ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2020, p.4

¹⁷ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2020, p.3

¹⁸ Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019, p.20

¹⁹ Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019, p.19

Toezichtmodel om samenwerking tussen politie en gemeente uit te stippelen

De gemeente Assen besteedt in haar beleid expliciet aandacht aan de vormgeving van de samenwerking met politie en justitie in het toezichtmodel. Dit toezichtmodel is ondertekend door de burgemeester, officier van justitie en teamchef van de politie. In dit toezichtmodel staan uitgangspunten en rolneming geformuleerd voor de samenwerking. Ook is er overeenstemming over de manier van werken bij het aanspreken van doelgroepen.

De politie is door capaciteitstekorten steeds minder aanwezig in de wijk, blijkt uit gesprekken op uitvoerend en tactisch niveau. Met dit model formuleert de gemeente de ambitie dat politie en boa elkaar aanvullen en samen zorgdragen voor de leefbaarheid en veiligheid op straat. De kern van het werk is dat de boa aanwezig is, toezicht houdt en handhavend optreedt waar nodig tegen kleine ergernissen, overtredingen en overlastsituaties die de leefbaarheid in wijken en buurten aantasten.

Wanneer de boa situaties tegenkomt waar geweld plaatsvindt of bedreiging met geweld plaatsvindt of waar sprake is van criminaliteit, doet de boa een beroep op de politie.

2

Organisatie en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk nemen wij de organisatie en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Assen 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 / Blik op de organisatie van toezicht en handhaving op OOV

Prioritering in de praktijk sluit niet aan bij de prioriteiten uit het beleid

In de praktijk worden er andere prioriteiten aangehouden dan de 14 eerdergenoemde prioriteiten uit het VTH-beleid, zowel op straat als in de overleggen op ambtelijk-bestuurlijk niveau. Het toezichthouden op en handhaven van 14 thema's resulteert in een (te) groot takenpakket voor het team van toezichthouders en handhavers. In het beleid is er onvoldoende focus om in de praktijk aan de slag te kunnen. Daarom besluit het toezichts- en handhavingsteam op de werkvloer waarop ingezet wordt. Het team houdt rekening met de in het beleid vastgelegde keuzes, maar bepaalt uiteindelijk zelf waar de nadruk ligt.

In de dagelijkse praktijk gaat veel aandacht uit naar meldingen, overtredingen die het team op straat tegenkomt en wat er onvoorzien aan de orde komt. De prioriteit van de handhavers ligt bij overlast, jeugd, parkeren, afval en controles in de binnenstad. Zo zijn in 2017 alle aanwezige betaalde parkeerplaatsen twee keer per dag gecontroleerd.²⁰ Ook houden de toezichthouders dagelijks de hotspots in de gaten. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat de meeste uren besteed worden aan parkeerovertredingen,²¹ gevolgd door afvalcontroles en honden en

²⁰ VTH-Jaarverslag 2017.

²¹ VHT-Programma 2017, p.33; VTH-Programma 2018, p.34; VTH-Programma 2019, p.34

hinderlijke dieren.²² De hoge urenbesteding aan parkeerovertredingen vloeit volgens geïnterviewden voort uit het gebrek aan focus in de praktijk. Parkeerovertredingen zijn namelijk bij uitstek overtredingen die men tijdens een algemene surveillance tegenkomt. Wanneer er duidelijk beleidsmatig prioriteit ligt op andere zaken dan parkeerovertreding, zou een handhaver bewust de keuze kunnen maken om bijvoorbeeld een foutgeparkeerde auto te negeren.

Capaciteitstekort bij de eigen organisatie en bij handhavingspartners

In 2019 waren er binnen het team handhaving 10 (4,5 Fte) boa's voor openbare ruimte en orde.²³ Zes boa's uit het team zijn wijkboa en de overige vier zijn werkzaam als bikeboa. Per dag zijn er ongeveer vier boa's werkzaam. Het gehele team (dus inclusief andere functionarissen dan de boa's) is groter. De ontwikkeling in de capaciteit in dat team zag er afgelopen jaren als volgt uit:

Tabel 1: capaciteit team Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte en Orde 2017-2019 (boa's en andere medewerkers)

2017	2018	2019
13 fte	17,22 fte	17,55 fte

Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar om alle toezicht- en handhavingstaken en beleidsmatige prioriteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid uit te voeren. In 2018 is het team in dat kader uitgebreid, maar dat zet nog onvoldoende zoden aan de dijk. Zo blijkt uit het jaarverslag 2018 dat door gebrek aan capaciteit de voorgenomen controle op de TT campings niet is uitgevoerd. Het gebrek aan capaciteit wordt zowel op tactisch als uitvoerend niveau opgemerkt. Ook in de VTH-programma's geeft de gemeente aan dat vanwege de gelimiteerde capaciteit niet aan alle prioriteiten aandacht besteed kan worden.²⁴ Daarnaast wordt in het Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2018 opgemerkt dat het ambitieniveau van de gemeente Assen te hoog is om uit te kunnen voeren met de beschikbare capaciteit.²⁵

Door het capaciteitsgebrek wordt er in de gemeente Assen overwegend ingezet op symptoombestrijding, blijkt uit gesprekken. Zo bestrijden boa's en de politie overlast, maar deze komt bijvoorbeeld voort uit drugsproblematiek, die ook aangepakt zou kunnen worden.

Eén van de oplossingen die wordt ingezet om het tekort in capaciteit op te vangen, is de samenwerking met andere gemeenten. Zo is de gemeente Assen een convenant aangegaan met een aantal Drentse gemeenten waarbij elke gemeente tijdens piekbelasting formatie kan lenen bij een andere gemeente. Ook zoekt de gemeente samenwerking met de politie.

Het capaciteitstekort speelt niet alleen bij boa's, maar ook bij de politie en andere partners. Volgens boa en politiebleek dat door het capaciteitstekort bij partners in de zorgketen, meldingen binnen de desbetreffende organisatie blijven liggen en niet of te laat door worden geleid naar de gemeente.

VTH-cyclus nog niet voldoende ingevoerd

In de Kadernota Toezicht en Handhaving 2016-2019 wordt aangegeven dat het invoeren van de beleidscyclus rondom toezicht en handhaving niet naar wens verliep. Er was sprake van onvoldoende wisselwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn in beleid en uitvoering. Handhavers koppelden niet altijd terug aan beleidsmakers welk beleid wel en niet uitvoerbaar is. Om deze reden werd ingezet op programmatisch handhaven via een cyclus.

Er kan geconcludeerd worden dat er nog steeds een slag te maken is op de verbetering van de beleidscyclus. Hoewel beleid, jaarplan en jaarverslag aanwezig zijn, wordt de cyclus niet optimaal gebruikt. Het is opvallend

²² VTH-Programma 2017, p.33; VTH-Programma 2018, p.34; VTH-Programma 2019, p.34

²³ VTH-programma's

²⁴ VHT-programma 2017, 2018 en 2019.

²⁵ Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2018, p.55

dat de prioriteiten in 2016, 2017 en 2018 hetzelfde blijven.²⁶ Daardoor veranderen de doelstellingen, de aanpak en de inzet bij elk van de veertien punten ook niet. Ook is de risicoanalyse die aan de doelstellingen ten grondslag ligt niet meer actueel, geeft het Interbestuurlijk Toezicht aan.²⁷ Zoals eerder beschreven, zijn de doelstellingen onvoldoende concreet en niet richtinggevend in de praktijk. Hierdoor kan er moeilijk gericht gerapporteerd worden en is er weinig voeding voor nieuw beleid. Wanneer jaarverslagen wel expliciet aanleiding geven tot wijziging van beleid, wordt dit meestal niet opgevolgd. In het Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2018 wordt tevens onderschreven dat de doelstellingen niet voldoende richtinggevend zijn en dat de relatie tussen de prioriteiten en jaarverslagen onduidelijk is.

In de jaarverslagen wordt per prioriteit aangegeven wat er gebeurd is, wat de overtredingen waren en hoe zich dat verhoudt tot andere jaren. Een jaarverslag sluit af met een alinea-lange analyse waarin wordt aangegeven of aan de hand van de resultaten, de prioriteiten voor het komende jaar aangepast moeten worden. Wanneer er in een jaarverslag een aanbeveling tot aanpassing van de prioriteit gedaan wordt, is dit niet automatisch een onderdeel van het jaarprogramma voor het volgende jaar. Zoals in het jaarverslag van 2018 bijvoorbeeld, wordt er naar aanleiding van een stijging in het illegaal storten van afval gesuggereerd dat dit aanleiding is om de prioritering van deze handhavingstaak in 2019 aan te scherpen.²⁸ Dit advies is niet zichtbaar opgevolgd in het daaropvolgende jaarprogramma.

Afstemming en bijsturing in de praktijk

Hoewel er qua prioriteiten geen aanpassingen zijn in beleid en jaarprogramma's, wordt er in de realiteit wel op de praktijk gereageerd. Zo zijn er camera's geplaatst om overlast tegen te gaan, zijn er samenwerkingen met Drentse gemeenten opgezet om capaciteitsproblemen op te lossen door medewerkers in verschillende gemeenten in te zetten, et cetera. Dit is vooral te danken aan de korte en effectieve communicatielijnen, die door onze gesprekspartners als belangrijk en prettig ervaren worden.

Zo zijn er structurele en frequente overleggen tussen het team handhaving, het team veiligheid, politie en burgemeester. Middels deze overlegstructuren zijn de burgemeester en beleidsmedewerkers op de hoogte van signalen die uit het veld komen en kan er relatief snel gereageerd worden. Zaken die boa's en politie observeren in het veld kunnen ze gemakkelijk terugkoppelen naar de gemeente. In de gesprekken klinkt door dat de burgemeester dan ook goed op de hoogte is van wat er speelt op het vlak van OOV.

Hoewel er in de praktijk veel afstemming is, is het voor betrokkenen nog wel zoeken naar de beste manier van informatievoorziening, geeft het bestuurlijk niveau aan. Het draait hier vooral om het grip krijgen op wat er gerapporteerd wordt, en wat er verder gebeurt. Bij de jaarlijkse evaluaties is de duiding te dun om een goed beeld te krijgen en daarop te kunnen sturen. De frequentie van de wekelijkse overleggen is iets te hoog, wordt in een gesprek aangegeven. Hierdoor ligt er soms te veel focus op het alledaagse en te weinig op de overkoepelende prioriteiten.

2.2 / Samenwerking

Toezicht en handhaving speelt zich voor een groot deel op wijkniveau af

Boa en politie werken in de gemeente Assen veel op wijkniveau. In de gesprekken wordt aangegeven dat elke wijk een andere aanpak vereist en dat het belangrijk is dat een wijkboa bij de aanpak past. De gemeente geeft hier boa's ook ruimte voor. Uit gesprekken op tactisch en uitvoerend niveau blijkt dat men tevreden is over deze benadering. Op het moment wordt deze wijkbenadering op beleidsmatig niveau niet genoemd.

Zeer goede samenwerking op de werkvloer, bottom-up gevormd

Onderlinge samenwerking tussen boa en politie krijgt op de werkvloer goed vorm. De onderlinge lijnen zijn kort en er is regelmatig contact. Handhavers wonen dagelijks de briefing bij op het politiebureau. Daarnaast

²⁶ VTH-programma 2017; 2018; 2019

²⁷ Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2018, p.55

²⁸ VTH Jaarverslag 2018, p.24

beschikken boa's uit het team openbare ruimte en orde over een portofoon waarmee rechtstreeks contact met de politie gelegd kan worden. Daarnaast spreken wijkboa en wijkagent elkaar zo'n 3 à 4 keer per week persoonlijk of per mail, blijkt uit gesprekken. Ook lopen wijkboa en wijkagent met enige regelmaat met elkaar mee. Dit onderlinge contact is op initiatief van het team, maar wordt wel aangemoedigd door de gemeente. De meerwaarde van de nauwe samenwerking tussen politie en boa's is informatiedeling. Signalen kunnen snel gezamenlijk opgepakt worden. Een mogelijke bedreiging voor deze goede samenwerking is de werkdruk, geven gesprekspartners aan.

Boa neemt in toenemende mate de beoogde signalerende rol op zich

In het toezichtmodel zoals beschreven in paragraaf 1.2 formuleert de gemeente de rolneming en uitgangspunten voor samenwerking tussen boa en politie. De ambitie is dat politie en boa elkaar aanvullen en samen zorgdragen voor de leefbaarheid en veiligheid op straat. In de praktijk blijkt deze rolneming gerealiseerd te zijn. De politie is steeds minder aanwezig in de wijk, en wijkboa's pakken steeds meer taken op die de politie loslaat, zo blijkt uit de gesprekken. Uit gesprekken blijkt tevens dat de boa's een belangrijke rol vervullen in de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de gemeente. De wijkboa's hebben daarnaast een signalerende rol. Zij staan dicht bij de burger, weten wat er in hun wijk speelt en kennen de probleemgezinnen. Daarnaast vervullen de boa's ook een signalerende functie voor zorgpartijen, met wie zij korte lijnen hebben. De wijkboa's vervullen daarmee een belangrijke rol in de preventieve aanpak van problematiek.

Samenwerking handhavingpartners

Ook met andere partijen dan de politie wordt goed samengewerkt. Zo is er een tactisch veiligheidsoverleg waarbij de gemeente voorzitter is. De reclassering en het veiligheidshuis nemen hier onder andere deel aan. Er wordt informatie gedeeld en er worden plannen uitgezet. Het doel is dat alle partijen urgentiebesef krijgen in bepaalde problematiek en dat besef naar de eigen gelederen brengen.

2.3 / Faciliteiten

Instrumentarium boa's uitgebreid

Het team toezicht en handhaving is in de afgelopen jaren geprofessionaliseerd. Qua organisatie loopt het volgens het team steeds beter; de succesvolle inzet van wijkboa's is hier volgens betrokkenen een teken van. Wel is er nog ruimte voor verbetering. Vanuit het team zelf is er behoefte aan meer (gewelds)middelen, zoals handboeien, wapenstok en de bevoegdheid om te fouilleren, maar dit is niet in lijn met het landelijk beleid omtrent de toekenning van geweldsmiddelen. Daarnaast is er behoefte aan een handzaam digitaal systeem waarin personen en acties geregistreerd kunnen worden en waaruit benodigde informatie kan worden gehaald. De boa zou dan op straat moeten kunnen zien welke waarschuwingen een persoon al gehad heeft. Nu kan dat alleen op een computer, op het kantoor dus. Ook rapportages zijn alleen toegankelijk via een computer. Dat beperkt effectief handelen 'op straat'.

Gewenste uitbreiding bevoegdheden

Bij een overtreding van de APV doet alleen de politie een waarschuwing tot gebiedsontzegging. Boa's hebben deze bevoegdheid niet. Dat maakt het werken soms omslachtig, als boa's een overtreding constateren. Ook heeft de boa niet altijd de bevoegdheid om bestuursrechtelijk op te treden, al vraagt de problematiek in onder andere het centrum hier volgens geïnterviewden wel om.

Momenteel loopt het proces om boa's bestuursrechtelijke bevoegdheden te geven rondom afvalovertredingen. Het optreden tegen zogenaamde 'kleine' overtredingen op het gebied van afval is nu nog te arbeidsintensief en niet altijd effectief, omdat daar in strafrechtelijke zin een dader bij aangewezen moet worden.

De boa's werken sinds afgelopen voorjaar met bodycams. Dit lijkt volgens het team agressiebeperkend te werken. Strafrechtelijk zijn de beelden van de bodycams (voor bewijsvoering) nog niet nodig geweest.

Van een aantal geïnterviewden toezichthouders komt het signaal dat er op het gebied van toezicht en handhaving creatiever en innovatiever gedacht mag worden. Wat hen betreft mag meer de grens opgezocht worden in wat toelaatbaar is. In vergelijking met vooral de grotere steden, zou de gemeente Assen in toezicht op straat meer handhavend kunnen optreden.

2.4 / Inzet instrumentarium

Aan de hand van de stukken ontstaat het beeld dat op het gebied van openbare orde en veiligheid het aantal meldingen per onderwerp inzichtelijk is, maar dat niet duidelijk wordt verantwoord hoeveel overtredingen (of incidenten) worden geconstateerd en hoe hier tegen opgetreden is.

De uitzonderingen hierop zijn bijtincidenten, afval en parkeerovertredingen. Bij parkeerovertreding wordt verantwoording afgelegd over de (fiscale) wijze van optreden. Bij afval wordt het aantal dumpingen en het aantal opgemaakte processen verbaal genoemd. En bij bijtincidenten (honden) wordt duidelijk aangegeven hoeveel incidenten zijn “behandeld” en welk instrument (aanlijn- & muilkorfgebod) uit de APV of de lichte bevelsbevoegdheid uit de Gemeentewet is ingezet. Cijfers over het overtreden van het aanlijn- en muilkorfgebod en de wijze van optreden, ontbreken dan weer.

Over de hele linie wordt geen informatie verstrekt over specifiekere omstandigheden of meldingen. Dit zou bijvoorbeeld wel kunnen bij locaties van problemen, de aard van alcohol- of drugsoverlast, overtredingen van specifieke wettelijke bepalingen (met name bepalingen uit de APV) en of er sprake is van recidive.

Uit nagekomen informatie bleek overigens dat de organisatie wel beschikt over gegevens over aantallen interventies.

Binnen het vakgebied van Openbare Orde wordt in Assen soms gebruik gemaakt van herstelsancties als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Zo werd bij overtreding van een Apv-bepaling in 2017 zesendertig keer een last onder dwangsom opgelegd, in 2018 zestien keer en in 2019 tweeënvijftig keer.

In geen enkel geval werd eerst een voornemen gestuurd. In een dergelijk voornemen wordt de overtreder normaliter in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen, conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit wettelijk voorschrift wordt blijkens de aangeleverde informatie niet opgevolgd in deze gemeente. Hierdoor kan met het nemen van het besluit niet met de aangevoerde mening en belangen van de mogelijke overtreder rekening worden gehouden.

Uit het aangeleverde overzicht van sluitingen van woningen en panden op grond van artikel 13b Opiumwet blijkt dat er in 2016 en 2017 enkele woningen en/of lokalen gesloten werden (in 2016 vijf, in 2017 drie). In 2018 en 2019 nam dit aantal toe naar respectievelijk tien en zestien sluitingen, ervan uitgaande dat de last onder bestuursdwang werd opgevolgd door daadwerkelijke sluiting van de woningen en/of lokalen.

In de periode voorafgaand aan 1 januari 2019 bestond de bevoegdheid tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet in beginsel alleen als daadwerkelijk een handelshoeveelheid drugs in een woning of lokaal aanwezig was. Sinds 1 januari 2019 kunnen ook strafbare voorbereidingshandelingen met betrekking tot handel in en productie van drugs de sluitingsbevoegdheid scheppen. Na de verruiming van de Opiumwet op 1 januari 2019, is ook een toename geconstateerd van het aantal sluitingen van woningen en lokalen in Assen. Niet bekend is of deze toename verband houdt met deze verruiming.

3

Sturing door de raad

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

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

3.1 / Actieve informatievoorziening

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

- / Ten aanzien van VTH is een vaste cyclus van informatievoorziening en monitoring afgesproken. De gemeenteraad heeft de Kadernota Toezicht en Handhaving gemeente Assen 2016-2019 vastgesteld. Daarnaast is de raad nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de kadernota. Sinds januari 2015 zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd bij de politie en met andere partners in veiligheid. Raadsleden hebben gedurende het jaar gebiedsscans gekregen en zijn geïnformeerd over de voortgang van de kadernota.²⁹ Tweejaarlijks wordt de raad geïnformeerd over het handhaving uitvoeringsplan, dat vastgesteld wordt door het college. Daarnaast krijgt de raad een jaarlijks jaarverslag over de uitgevoerde handhavingstaken. Zo weet de raad steeds wat de vorderingen zijn ten aanzien van het beleid.
- / Op het vlak van veiligheid heeft de raad de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019 vastgesteld. De raad wordt nadrukkelijk betrokken bij het opstellen van de Kadernota 2020-2024. In 2019 is een basisdocument opgesteld dat besproken wordt met de raad en de inbreng van de raad wordt meegenomen in het definitieve ontwerp. Het initiatief ligt hier wel bij het college. Het jaarlijks uitvoeringsprogramma wordt door het college vastgesteld en ter informatie naar de raad gestuurd.
- / In het kader van de beleidsregels Damocles heeft de gemeente het Drugsbeleid Assen vastgesteld.
- / De gemeenteraad wordt niet door middel van een formele briefing op de hoogte gehouden van de sluitingen van panden op basis van die beleidsregels.
- / Het toezichtmodel wordt vastgesteld door het college. Het vastgestelde toezichtmodel wordt ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden.

²⁹ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2020

Een aandachtspunt bij deze informatievoorziening is de cijfermatige verantwoording. Zoals eerder opgemerkt in hoofdstuk 1, zijn er weinig of geen concrete doelstellingen. Concrete informatie over de koppeling tussen de inzet van instrumenten en de prioriteiten uit het beleid ontbreekt dan ook. Door de eerder geconstateerde beperkte wijze van (structurele) verantwoording van de wijze van optreden, is het moeilijk de resultaten uit de uitvoering te gebruiken als input voor het (bij)sturen. Het lijkt op deze wijze niet mogelijk te zijn een meer volledig beeld aan de raad te verschaffen op basis waarvan de raad kan (bij)sturen. Zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven, bieden de genoemde prioriteiten en het gebrek aan duidelijke doelstellingen niet genoeg duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk. Ook informatievoorziening aan de raad wordt concreter op het moment dat er heldere doelen zijn.

3.2 / Controlerende rol: raad met aandacht voor urgente thema's

Voor het maken van beleid zijn initiatieven vanuit de raad van belang. De raad heeft namelijk zicht op zaken en zorgen die spelen in de samenleving. De geïnterviewden geven aan dat de raad een constructieve en aanmoedigende aanpak hanteert en een ondersteunde rol inneemt. Zoals vaak het geval is binnen dit domein, heeft de raad in Assen volgens geïnterviewden de neiging om te reageren op dat wat zichtbaar is en dat wat hem aangereikt wordt. Deze aandacht voor urgente of high-profile onderwerpen blijkt ook uit de onderwerpen van moties en schriftelijke vragen. De enige motie die de raad ingediend heeft op dit thema, heeft bijvoorbeeld betrekking tot bodyscans bij boa's. De raad van Assen heeft zeven keer schriftelijke vragen gesteld over de onderwerpen handhaving binnenstad, handhaving, een datalek (3 maal), Segways en cameratoezicht. Er is in mindere mate aandacht voor de meer alledaagse onderwerpen, waar juist vaker kleine ergernissen over zijn, zoals afval en parkeertoezicht.

Tot slot merken we nog op dat raadsleden één tot twee keer per jaar de mogelijkheid hebben om een dag met een boa mee te lopen, waaronder gedurende de TT Assen. Hier is veel interesse voor.



Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
Marco Out	Burgemeester Assen	18-11-2019
Geert van den Born	Beleidsadviseur openbare orde en veiligheid	18-11-2019
Cees Bosker	Coördinator handhaving	18-11-2019
Erwin Venema	Juridisch adviseur	18-11-2019
Dick Dreves	Stadsmarinier	18-11-2019
Selin Karaaslan	Boa	18-11-2019
Stan Bosgraaf	Boa	18-11-2019
Michel Tabak	Boa	18-11-2019
Nick van Aggelen	Boa	18-11-2019
Carolina Vliet	Boa	18-11-2019
Wijkagent 1	Wijkagent	18-11-2019
Wijkagent 2	Wijkagent	18-11-2019

Bronnen

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