Rekenkamercommissie Den Helder

Rapportage onderzoek
Toezicht en handhaving op
het gebied van Openbare
orde en veiligheid

April 2020

gemeente
DEN HELDER

Rapportage onderzoek Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

Emilie Stumphius

Chris Nijhuis

Jaap van den Heuvel (BHBW)

Hans Vooren (BHBW)

Rekenkamercommissie Den Helder

John Hagens
Secretaris rekenkamercommissie

Tel: 06 – 5008 6137
j.hagens@denhelder.nl

Necker van Naem

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota 4

Onderzoeksverantwoording 5

Centrale boodschap 8

Reactie college van B&W 10

Nawoord opdrachtgever 12

Nota van bevindingen 13

Beleid en uitvoeringsprogramma's 14
1.1 / Beleid en Uitvoeringsprogramma's 14
1.2 / Uitwerking OOV-Beleid 18

Organisatie en uitvoeringspraktijk 20
2.1 / Blik op de uitvoering 20
2.2 / Inzet instrumenten 22
2.3 / Samenwerking met handhavingspartners 23

Sturing door de raad 25
3.1 / Actieve informatievoorziening 25
3.2 / Initiatieven vanuit de raad 25

Bijlage bronnen 27

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Den Helder 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. Den Helder is de eerste gemeente waar het onderzoek wordt afgerond. In een later stadium zullen ook de resultaten uit de andere gemeenten beschikbaar komen voor de gemeente Den Helder.

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.

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 mee brengen.

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 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. In het onderzoek hanteren we de volgende centrale vraag:

De volgende deelvragen worden 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 gebruik gemaakt van een documentstudie naar de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de voormalig burgemeester van Den Helder, 2 beleidsmedewerkers van de gemeente, een juridisch beleidsmedewerker, de voormalig teamcoach Openbare Orde en Veiligheid, een handhaver en 2 wijkagenten. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode augustus – december 2019.

Wederhoorprocedure

Op 9 december 2019 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Vervolgens heeft het bestuur vanaf 4 februari 2020 de kans gehad om een reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen. Op 4 maart 2020 is het definitieve rapport aangeboden aan de griffie.

Leeswijzer

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

/ In hoofdstuk één wordt inzicht geboden in het beleid en de uitvoeringsprogramma's
/ In hoofdstuk twee komt 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 van de geraadpleegde bronnen.

Centrale boodschap

Conclusies en aanbevelingen Rekenkamercommissie Den Helder met betrekking tot het onderzoek naar Toezicht en Handhaving op het gebied van de Openbare Orde en veiligheid.

Op basis van het rapport van bevindingen van de onderzoekers, dat u hierbij als bijlage aantreft, komt de rekenkamercommissie Den Helder tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

1.1.1 / Conclusies

1. Uitvoeringsplan was ten tijde van het onderzoek niet actueel

- Ten tijde van het onderzoek, in het najaar van 2019, was het HUP (Handhavingsuitvoeringsplan) waarmee werd gewerkt niet actueel. Het plan zoals dat ook in 2018 en 2019 werd gebruikt, stamde uit 2017. In de tussenliggende tijd is er wel gewerkt aan nieuwe beleidsstukken.
- Inmiddels is er nieuw Uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving 2020 vastgesteld.
  Dit nieuwe programma geeft een overzicht van de voorgenomen activiteiten binnen de disciplines vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het jaar 2020. Het gaat daarbij niet alleen om de activiteiten met betrekking tot de Wabo zoals: bouwen, slopen, strijdig gebruik, uitvoeren van een werk, milieu, monumenten, brandveilig gebruik, APV, maar ook om taken die voortvloeien uit bijzondere wetten en andere regelgeving zoals de Drank- en Horecawet (DHW), Opiumwet en de Algemene plaatselijke verordening (APV). Daarnaast maken ook de toezichtstaken van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) onderdeel uit van het uitvoeringsprogramma.

2. Monitoring van inzet is niet inzichtelijk

Er is geen eenduidig overzicht in de inzet vanuit de gemeente.

- Uit de evaluatie van het HUP 2017 blijkt dat de meeste van de gestelde doelen ten aanzien van concrete acties ruim behaald zijn, met uitzondering van het aantal door het JIT uitgevoerde controles bij hanggroepen. Grotere projecten blijven echter liggen.
- Er is maar beperkte informatie over de inzet van bestuursrechtelijke herstelsancties. Dat bemoeilijkt het onderzoek naar dit thema, maar ook het sturen op de inzet van deze instrumenten.

3. Onvoldoende capaciteit om alle taken op te pakken

Het team kampt met een capaciteitstekort.

- Het aantal meldingen is, voornamelijk door het gebruik van de app Makkelijk Melden, explosief gestegen: met 300% tussen 2016 en 2018. Dat zorgt voor meer werk.
- Omdat er te weinig capaciteit is, zijn er geen actuele uitvoeringsplannen opgesteld. Ook ontbreekt rapportage over de gepleegde inzet. Dergelijke informatie kan juist gebruikt worden om keuzes te maken ten aanzien van de inzet van een (onderbezet) team.

4. Betrokkenheid inwoners

De inwoners worden betrokken bij de beleidskeuzes en de uitvoering.

- Ter voorbereiding op het nieuwe VTH-beleid zijn inwoners en ondernemers om input gevraagd.
- De gemeente faciliteert de betrokkenheid van inwoners voor dit thema, bijvoorbeeld via campagnes, het aanbieden van veiligheidsscans aan ondernemers en het organiseren van waaks-bijeenkomsten.

5. Uitvoering gebeurt samen met de partners

Op het gebied van openbare orde en veiligheid werken veel instanties samen. Dat lukt in Den Helder redelijk.

- In de verschillende beleidsstukken wordt expliciet benoemd dat de taken op het gebied van openbare orde en veiligheid taken zijn die met partners opgepakt moeten worden.
- In Noord-Holland-verband wordt gekeken wat de belangrijkste thema's zijn ten aanzien van ondermijning. Deze thema's neemt Den Helder eigenlijk altijd over.
- Uitvoeringsplannen worden nog niet altijd gedeeld of besproken met samenwerkingspartners.
- Agenten en handhavers geven aan elkaar goed te kunnen vinden en samen te werken. Er is nog wel ruimte voor verbetering van het afstemmen van de inzet, ook gegeven het feit dat het capaciteitsvraagstuk bij de gemeente en bij de politie speelt.

6. Sturing door de raad

De raad is betrokken op het thema.

- Vanuit de organisatie wordt de raad regelmatig geïnformeerd over ontwikkelingen op het thema.
- De raad stelt zelf ook vragen. Deze vragen zijn met name incidentgericht. Vragen over de werking en inrichting van toezicht en handhaving op OOV worden niet gesteld.

Aanbevelingen

1. Creëer inzicht in de inzet van het instrumentarium van de gemeente

De gemeente Den Helder wil graag een constante wisselwerking tussen uitvoeringspraktijk en beleid bewerkstelligen. Zonder actuele uitvoeringsplannen en heldere cijfers over de benodigde inzet van de gemeente, lukt dat niet. Een aanbeveling aan het college is dan ook om in te zetten op heldere verantwoordingsinformatie over de inzet van de afdeling en om de beoogde leercyclus in te richten. De raad kan het college vragen om hier een aanpak op te formuleren, of om op de hoogte gehouden te worden van de initiatieven die er al zijn. Inzicht in de inzet van instrumenten (zie aanbeveling 1) is hiervoor een vereiste.

2. Sturing door de raad

Toezicht en handhaving op OOV raakt direct aan de inwoners van een gemeente.

- Zorg als raad dat je op de hoogte bent van wat er gebeurt en wat de knelpunten zijn. Stel niet alleen incidentgerichte vragen, maar vraag ook naar de praktijk binnen de gemeentelijke organisatie.
- Richt een vragenuurtje in voor de raad. Dan kan een vraag eerst op laagdrempelige wijze aan de organisatie gesteld worden.
- Vanuit de ambtelijke organisatie wordt het signaal gegeven dat raadsleden altijd contact op mogen nemen, en dat suggesties welkom zijn. Recent heeft een raadslid een dag meegelopen met handhaving. Beide partijen vonden dat een goede ervaring: dat kan dus vaker.

3. Maak in tijden van capaciteitsgebrek strategische keuzes over inzet

Om in tijden van capaciteitstekort toch goed te functioneren als organisatie, is een heldere prioritering van belang. Deels bieden de beleidsstukken een dergelijke prioritering. Daarnaast is het ook nuttig om het takenpakket steeds kritisch te bezien: welke taken horen echt bij de handhavers? Het verschuiven van een aantal taken op het gebied van afval naar HVC, is hier een goed voorbeeld van.

Reactie college van B&W

verzendgegevens
datum : 26-02-2020
zaaknummer : 2020-011073
bijlagen : 0

behandeld door
Team Openbare Orde & Veiligheid
mw. L. Noordeloos
Telefoon:

uw gegevens
brief van :
Zaaknummer :

onderwerp
Bestuurlijk Wederhoor rapport “Doemee Toezicht en Handhaving OOV”

Geachte heer van den Heuvel,

Met dit schrijven doen wij u onze bestuurlijke zienswijze toekomen op het door de Rekenkamercommissie uitgebrachte rapport "Doemee Toezicht en Handhaving *OOV'*.
Wij hebben met belangstelling van het rapport kennisgenomen.

Wij hebben geconstateerd dat op onderdelen de termen handhaving openbare ruimte en handhaving openbare orde door elkaar worden gebruikt. Misschien is het mogelijk om daar tekstueel nog naar te kijken. Op een aantal aanbevelingen kunnen wij u nader informeren.

Aanbeveling 1 Creëer inzicht in de inzet van het instrumentarium van de gemeente
Deze aanbeveling nemen wij over. Het handhavingsuitvoeringsplan 2020 stellen wij binnenkort vast. Het handhavingsuitvoeringsplan evalueren we in 2021 en de raad stellen wij van de uitkomsten op de hoogte.

Inmiddels is de MARAP 2019 opgesteld waarbij op een meer overzichtelijke manier inzicht wordt gegeven over de inzet van bestuursrechtelijke herstelsancties.

Aanbeveling 2 Sturing door de raad
Ten aanzien van aanbeveling 2 is de gemeenteraad adressant.

Aanbeveling 3 Maak in tijden van capaciteitsgebrek strategische keuzes over inzet
Het college herkent zich niet in deze aanbeveling. Bij capaciteitsgebrek worden continue strategische keuzes gemaakt.

Postbus 36 1780 AA Den Helder www.denhelder.nl telefoon 14 0223

Wij zijn de Rekenkamercommissie erkentelijk voor de bijdrage die het rapport levert aan het bieden van inzicht in de doorwerking van de aanbevelingen uit het rapport “Doemee Toezicht en Handhaving OOV". Wij hopen u met onze bestuurlijke zienswijze in deze naar genoegen te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en Wethouders van Den Helder,

Kees Visser
locoburgemeester

Robert Reus
secretaris

.

Nawoord opdrachtgever

AAN: College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Den Helder

verzendgegevens
datum : 12-03-2020
zaaknummer : 2020-012811
bijlagen : 0

behandeld door
Secretaris Rekenkamercommissie
dhr. J. Hagens
Telefoon: 06-50086137

uw gegevens
brief van : 26-02-2020
Zaaknummer : 2020-011073

onderwerp
Reactie namens Rekenkamercommissie op Bestuurlijk Wederhoor rapport 'Toezicht en Handhaving OOV'

Geacht college,

Wij hebben uw bestuurlijke zienswijze op het door ons als Rekenkamercommissie uitgebrachte rapport 'Toezicht en Handhaving OOV' in goede orde ontvangen.

Uw constatering dat er in het rapport in onderdelen sprake is van gebruik van de termen handhaving openbare ruimte en handhaving openbare orde nemen wij ter harte. Daar waar dit mogelijk en nodig is zullen wij dit in de tekst aanpassen.
Wij zijn blij met het feit dat u schrijft aanbeveling 1, om inzicht in de inzet van het instrumentarium van de gemeente te creëren, te zullen overnemen.
Aanbeveling 2 is, zoals u terecht constateert, een aanbeveling die is gericht aan de gemeenteraad.

Ten aanzien van aanbeveling 3: Maak in tijden van capaciteitsgebrek strategische keuzes over de inzet, waarin u zegt zich niet te herkennen, omdat u die nu reeds maakt, merken wij graag het volgende op: Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat: de gemeente Den Helder een positieve en preventieve sanctiestrategie voorstaat. Van de boa's in Den Helder wordt verwacht dat zij het gastheerschap vervullen in de wijk. Dat zijn keuzes die iets zeggen over de voorkeuren van de gemeente: inzetten op zichtbaarheid en preventie.
In de praktijk blijkt echter het aantal meldingen te zijn verdrievoudigd. In het onderzoek werd aangegeven dat dit ertoe leidt dat er met name op de meldingen wordt ingezet, en dat daarmee de 'gastheerschaprol' meer naar de achtergrond verdwijnt. Daarin kan de gemeente ook keuzes maken: indien het gastheerschap en preventie van belang zijn, kunnen er dan wellicht meldingen zijn die je laat lopen en meer uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de burgers? Het aantal meldingen is sinds de invoering van de Meldingenapp naar 300% gestegen. Wij hebben het vermoeden dat er daaronder ook meldingen zijn die, in het kader van de prioriteiten van de gemeente, niet of tenminste minder urgent zullen zijn.

Daarnaast blijken de prioriteiten uit het Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP), niet altijd een op een aan te sluiten bij de prioriteiten uit het beleid. Ook dat zegt iets over de noodzaak om bewust keuzes te maken en focus te houden. Vandaar ook dat wij als Rekenkamercommissie toch graag wensen vast te houden aan de aanbeveling om in tijden van capaciteitsgebrek strategische keuzes over de inzet te maken.

Met vriendelijke groet,
Marcel van den Heuvel
Voorzitter Rekenkamercommissie Den Helder,

Namens deze,

John Hagens
Secretaris Rekenkamercommissie Den Helder

Nota van bevindingen

1 Beleid en uitvoeringsprogramma's

In dit hoofdstuk nemen wij het beleid en de uitvoeringsprogramma's van de gemeente Den Helder ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) 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)?

1.2 / Beleid en Uitvoeringsprogramma's

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, de Opiumwet en op het gebied van CTER (contra-terrorisme, extremisme en radicalisering). 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 belangstelling. 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

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

Salet 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 Den Helder vorm aan toezicht en handhaving op OOV, in beleid en uitvoeringsprogramma's.

Meerdere beleidsstukken van belang: kaders in ontwikkeling

In een onderzoek naar toezicht en handhaving op OOV zijn verschillende beleidsstukken van belang. Het Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid schetst de kaders op het gebied van veiligheid. Gedurende de onderzoeksperiode heeft de gemeente een nieuw handhavingsbeleid vastgesteld in de vorm van het Vergunningverlening, Toezicht en Handhavingsbeleid 2019-2021 (VTH-beleid 2019-2021). Dit beleid is op 16 september 2019 vastgesteld door de gemeenteraad. Tot die tijd gold het strategisch handhavingsbeleid 2015-2018 als beleidskader. Het is belangrijk om aan te tekenen dat de nota en het VTH-beleid 2019-2021 niet enkel zijn gericht op toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid (waar dit onderzoek op gericht is), maar op alle wettelijke handhavingstaken die de fysieke leefomgeving raken.

In de maand september van dit jaar trad de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening Den Helder 2019 (APV) in werking, waarin ook artikelen over OOV staan. Daarnaast stelt de gemeente een nieuw handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) op. In het vierde kwartaal van 2019 zou dit handhavingsprogramma opgesteld worden. Dit is nu uitgesteld naar het eerste kwartaal van 2020. Het laatste HUP stamt uit 2017. De uitgangspunten en prioriteiten uit dit HUP zijn ook in 2018 en 2019 gehanteerd (zie ook paragraaf 1.2).

Beleidsstuk 2015-2018 gebaseerd op beleidsstuk 2006-2009; nu een andere insteek

De Nota Strategisch Handhavingsbeleid 2015-2018 borduurde voort op de nota Meer (Dan) Handhaving, uit 2006. De evaluatie van die nota (formele geldigheidsperiode 2006-2009) leverde een aantal verbeterpunten op: zo bleek dat resultaten van de uitgevoerde controles niet gemonitord werden en dat toezicht niet altijd plaatsvindt volgens de vastgestelde werkprocessen. Deze aandachtspunten zijn meegenomen bij het opstellen van het nieuwe beleid. Om deze reden is vastgelegd dat over de uitvoering jaarlijks wordt gerapporteerd en dat de werking van de handhavingsstrategie wordt geëvalueerd op effectiviteit.[3] Uit het onderzoek blijkt overigens dat dit nog niet altijd gebeurt (zie ook hoofdstuk 2).

De voornemens zoals deze naar voren komen in de Nota Strategisch Handhavingsbeleid 2015-2018 geven het kader voor de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken. De gemeente Den Helder heeft zichzelf in het VTH-beleid 2019-2021, net zoals in de nota, ten doel gesteld om "de kwaliteit van een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving te beschermen en waar mogelijk te versterken, door risico gestuurd te werken en in te zetten op naleving (waaronder door preventie)".[4]

In het Strategisch Handhavingsbeleid 2015-2018 zijn 6 prioriteiten benoemd ten aanzien van de APV/Bijzondere wetten. Dit zijn op volgorde:

1. zwerfafval/afvaldumping;
2. overlast door honden (hondenpoep);
3. evenementen (geluid en verstoring openbare orde);
4. drank en horeca/drugs (coffeeshops);
5. kamerverhuurpanden;
6. hanggroepen.

Deze lijst komt overeen met de prioriteiten uit de Nota Meer (Dan) Handhaving, omdat het klachtenpatroon in de tussenliggende jaren aantoonde dat deze prioritering nog steeds actueel is. Inmiddels geldt een andere prioritering. In het VTH-beleid 2019-2021 zijn de prioriteiten niet genummerd, en worden meer prioriteiten genoemd. In de interviews werd aangegeven dat ondermijning nu als prioriteit 1 wordt gezien. Dit komt overeen met de prioriteitstelling in het Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid (ondermijning – overlast – samen veilig leven – zorg en veiligheid).

Ontwikkelingen in het beleid: ondermijning als nieuwe prioriteit

---

[2] Renze Salet, Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit, Tijdschrift voor Veiligheid 2019-1

[3] Nota Strategisch Handhavingsbeleid 2015-2018, p.3

[4] VTH-beleid 2019-2021

Een nieuw speerpunt in het beleid is het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Waar de nota 2015-2018 zich deels richtte op overlastaanpak en zogenaamde high impact crimes (overvallen, straatroven en woninginbraken), is de focus in het VTH-beleid 2019-2021 verbreed naar het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. In meerdere beleidsdocumenten en in interviews wordt dat benoemd als één van de belangrijkste prioriteiten.[5] Opvallend is dat daarbij geen definitie van ondermijning wordt gegeven. Een definitie staat wel in het Beleidsdocument 'Aanpak van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in Den Helder'.[6]Prostitutie en mensenhandel hebben ook hoge prioriteit. Binnen deze deelgebieden zijn er dan weer (sub)prioriteiten genoemd. Voor ondermijning betreft dit de thema's haven- en kustgebied, bedrijventerreinen, horeca, verdovende middelen in het algemeen, woon- en adresfraude, OMG, cybercrime, witwassen en mensenhandel.

De toegenomen aandacht voor ondermijnende criminaliteit is gebaseerd op onderbouwde vermoedens en algemene trends die op landelijk niveau zeker aanwezig zijn, evenals op het lokaal en regionaal ondermijningsbeeld.[7] Er is een toenemend landelijk besef en toenemende aandacht in de pers voor dit onderwerp. Daarnaast is er een groeiende politiek-bestuurlijke erkenning dat het aannemelijk is dat de gemeente Den Helder, zeker met het oog op het havengebied, ook te maken kan hebben met ondermijnende activiteiten. Deze aannames zijn voornamelijk gebaseerd op onderzoeken over ondermijnende criminaliteit in het hele land.[8] In de risicoanalyse van het CCV is de haven van Den Helder niet beoordeeld. Wel is in 2018 door de gemeente een pand gesloten vanwege illegaal gebruik door een Outlaw Motor Gang (OMG) en in 2017 is een evenementenvergunning geweigerd voor het houden van een motoroptocht, wegens inmenging door leden van grote OMG's.[9] Tevens heeft landelijk onderzoek naar OMG's van de Universiteit Leiden en de Landelijke Eenheid van de politie het risico op betrokkenheid bij criminaliteit van leden bevestigd. Vooralsnog zijn er in Den Helder geen ernstige incidenten met OMG's voorgekomen noch andersoortige maatschappelijke ontwrichting. In Den Helder zelf loopt echter nog onderzoek naar ondermijnende criminaliteit in het havengebied.

Ketensamenwerking van bijzonder belang ten aanzien van ondermijning

De complexiteit van ondermijning versterkt de behoefte aan een brede ketenbenadering. De gemeente werkt hierin samen met de politie, het OM, het RIEC Noord-Holland (Regionaal Informatie en Expertise Centrum), LSI (Landelijke Stuurgroep Interventieteams), het Veiligheidshuis, de Veiligheidsregio en andere instanties, waarin de gemeente een regisserende rol heeft. Het RIEC en LIEC geven aan wat de belangrijkste thema's zijn. Deze neemt Den Helder bijna altijd over, aangevuld met handhavingsknelpunten die volgen vanuit de bespreking met de Stuurgroep Programma Aanpak Ondermijning NH, waarin de burgemeesters van Noord-Holland samenkomen. Ook legt de gemeente ten aanzien van ondermijning extra accent op de risico's die een havenstad met zich meebrengt. Het is de bedoeling dat binnen de hierboven genoemde samenwerking informatie en expertise gedeeld wordt en in afstemming handhavend wordt opgetreden.

Ondermijning geldt nu dus als eerste prioriteit, en inmiddels is zowel beleidsmatig als uitvoerend een concrete aanpak opgesteld, op basis van het ondermijningsbeeld. Den Helder heeft hiervoor een analist aangesteld die samenwerkt met de politie, het RIEC en het OM. Deze analist moet o.a. invulling geven aan de eigen informatiepositie van de gemeente.

Beleid wordt in samenspraak met raad en inwoners vormgegeven

De gemeente betrekt regelmatig samenwerkingspartners en de raad bij het vormgeven van beleid en uitvoeringsprogramma's. Bij het opstellen van het VTH-beleid 2019-2021 mocht de gemeenteraad aangeven waar de prioriteiten lagen en zijn inwoners bevraagd op wat zij van belang vonden.

---

[5] VTH-beleid 2019-2021, p.69

[6] Als definitie wordt gegeven: 'Georganiseerde ondermijnende criminaliteit duidt op het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenten en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt.' Deze definitie is afkomstig uit het Tijdschrift voor de Politie, jaargang 72, nr.5, juni 2010. Het RIEC en LIEC spreken over ondermijning in de zin van 'vermenging van onder- en bovenwereld'.

[7] Dit zijn geheime stukken, die de onderzoekers niet in hebben kunnen zien.

[8] Er is hier onder andere gebruikgemaakt van het rapport van Pro Facto: Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur, 1 september 2017 (Groningen), en van het rapport van het NSOB: Ondermijning Ondermijnd, hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, 2016

[9] Den Helder Actueel, "Pand gesloten om illegaal gebruik door Outlaw Motorcycle Gang", 26 september 2018.

Prio	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4	Groep 5
1	Afval naast containers	Afval naast containers	Regulier toezicht (binnenstad)	Hinderlijk parkeren	Constructieve veiligheid
2	Hennepplantage	Hennepplantage	Afval naast containers	hennepplantage	Brandveiligheid elektrische installaties
3	Drinkende jongeren in schuur	Brandveiligheid elektrische installaties	Fietsen op stoep	Elektrische installaties brandveiligheid	Prostitutie
4	Huisvesting arbeidsmigranten	Illegale bewoning bedrijfspanden	Autowrakken	Huisvesting arbeidsmigranten	Drinkende jongeren in schuur
5	Woonfraude	Regulier toezicht (binnenstad)	Foutief parkeren	prostitutie	Regulier toezicht (binnenstad)
6	Prostitutie	Naleving terrasregels horeca en winkels	Loslopende honden	Kansspelen	Hennepplantage
7	Alcohol <18 jaar	Hangouderen/-jongeren	Hennepplantage	Vergunningvoorschriften evenement	Kansspelen
8	Brandveiligheid elektrische installaties	Huisvesting arbeidsmigranten	Brandveiligheid elektrische installaties	Constructieve veiligheid	Parkeren bij scholen
9	Toezicht brandveiligheid vluchten	Prostitutie	Zonder vergunning bouwen	Vuurwerk	Foutief parkeren
10	Autowrakken	Woonfraude	Alcohol < 18 jaar	Hangouderen/-jongeren	Hinderlijk parkeren
11		Autowrakken			
12		Voorhanden hebben opruimmiddel hondenpoep			

Afbeelding 1: input gemeenteraad prioritering VTH-beleid

Waar in 2015-2018 werd geleund op de prioritering zoals deze is gemaakt in de Nota Meer (Dan) Handhaving (2006), is er voor het VTH-beleid een nieuwe risicoanalyse gemaakt, gebaseerd op een gangbare landelijke risicobeoordelingsmethode van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Met deze methode wordt op basis van de impact van en kans op bepaalde overtredingen een inschatting van de risico's gemaakt.

In lijn met de overkoepelende visie van de gemeente om dicht bij de burger te staan, werd de input van burgers en ondernemers ook meegenomen bij het komen tot de prioriteiten in het VTH-beleid. Middels een vragenlijst heeft de gemeente van 868 inwoners een mening verkregen over welke thema's de meeste aandacht zouden moeten krijgen. Ten aanzien van de openbare ruimte konden inwoners kiezen uit tien onderwerpen.[10] Voor de openbare ruimte leverde dat de volgende prioritering vanuit inwoners op:

	Openbare ruimte
1	Hanggroepen (jeugdoverlast)
2	Algemeen toezicht op straat/gastheerschap
3	Fietsen en brommen waar dat niet mag
4	Parkeren
5	Schenken van alcohol aan minderjarigen

Er is dus verschil tussen de prioritering door de inwoners enerzijds en de prioritering in het uiteindelijke VTH-beleid. Om tot de prioritering te komen zijn er ook meedenkbijeenkomsten georganiseerd voor ondernemers. Een deel van de

[10] Deze onderwerpen zijn: Algemeen toezicht op straat/gastheerschap, veiligheid op het strand, parkeren, schenken van alcohol aan minderjarigen, sluitingstijden evenementen en horeca, hanggroepen (jeugdoverlast), plakken/graffiti/bekladden, voorwerpen op of aan de weg, fietsen en brommen waar dat niet mag, het illegaal kappen van bomen. Ook was er een categorie 'Anders, namelijk..'. Bij deze categorie werden taken in relatie tot honden, te hard rijden (daar zijn de boa's van de gemeente niet toe bevoegd), drugshandel en -gebruik op straat, vuurwerk en (zwerf)afval benoemd.

onderwerpen die besproken werden tijdens deze avond, zoals jeugdoverlast en controle op fietsen, komen terug in de prioriteiten in het VTH-beleid.[11]

Positieve en preventieve sanctiestrategie: handhaving die dicht bij de burger staat

De gemeente heeft een positieve en preventieve visie op toezicht en handhaving. Vanuit bestuur en uitvoerders klinken er in de gesprekken positieve geluiden over deze aanpak. Een open houding waarin het gesprek aangegaan wordt met de burger lijkt vruchtbaar. De visie dat de overheid er voor de inwoner is, en niet om te "betuttelen", wordt breed gedeeld. Den Helder gaat uit van eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving van burgers, bedrijven en instellingen. Deze regels zijn bij voorkeur democratisch en participatief opgesteld. Daarnaast is een uitgangspunt van handhaving dienstverlening'. Er moet helder gecommuniceerd worden over veiligheid en regels naar burgers, instellingen en bedrijven. Toezicht en handhaving moeten ook toegankelijk en efficiënt zijn. Deze uitgangspunten zijn vanuit het Handhavingsbeleid 2015-2018 ook opgenomen in het nieuwe VTH-beleid 2019-2021, omdat de werkwijze nog altijd van toepassing is.

De gemeente heeft een duidelijke sanctiestrategie voor ogen, die aansluit bij de positieve beleidsvisie waarin preventie en het samen zoeken naar oplossingen de boventoon voeren. In de bijlage van de nota en het VTH is een stappenplan beschreven voor handhaving en zijn de instrumenten die handhavers ter beschikking staan benoemd. De instrumenten die de gemeente Den Helder onderscheidt binnen handhaving zijn informeren, stimuleren, afspreken, bemiddelen en sanctioneren. Het daadwerkelijk straffen komt dus als laatste in een reeks van in te zetten middelen. Een uitzondering op deze preventieve strategie is het toezicht en de handhaving van het Damoclesbeleid[12]. Hierin hanteert de gemeente volgens geïnterviewden een strakke lijn: zogenaamde 'drugspanden' worden gesloten.

Inzet instrument eigen verantwoordelijkheid handhaver

Tot welk instrument een handhaver overgaat, is situatie- en persoonsafhankelijk. Aan de hand van een doelgroepanalyse en de Tafel van elf[13] worden de houding en de motieven van de overtreder in kaart gebracht, waarna de juiste handhavingsmiddelen ingezet kunnen worden. De Tafel van elf onderscheidt in totaal elf mogelijke redenen voor het niet naleven van regels, bijvoorbeeld gebrekkige kennis van regels of het idee dat een sanctie uitblijft. Pas bij herhaalde overtredingen en na waarschuwingen behoort sanctioneren tot de strategie, tenzij overtredingen gepaard gaan met acuut gevaar en/of onomkeerbare en/of veiligheidsgevolgen. In die gevallen wordt direct handhavend opgetreden.

Meetbaarheid doelstellingen wisselt

In het VTH-beleid 2019-2021 zijn zowel concrete als minder goed meetbare doelen opgenomen. Enerzijds zijn er verschillende doelstellingen gericht op 'het bevorderen van' bijvoorbeeld een veilige leefomgeving. Anderzijds is een duidelijke doelstelling dat het naleefgedrag wordt verhoogd en dat het aantal incidenten, klachten en handhavingsverzoeken vermindert. Hier zijn geen aantallen aan gekoppeld, mede omdat er geen systeem is die deze aantallen kan monitoren.

1.3 / Uitwerking OOV-Beleid

Handhavingsuitvoeringsprogramma's leidend in de praktijk; niet jaarlijks geactualiseerd

Den Helder werkt met jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma's. Hierin staat beschreven wat de doelen en prioriteiten zijn, op welke handhavingsonderwerpen men zich richt, welke methoden er kunnen worden ingezet en of er speciale projecten/speerpunten zijn.

---

[11] VTH-beleid 2019-2021, p. 88

[12] Volgens de Memorie van Toelichting bij artikel 13b Opiumwet heeft het Damoclesbeleid tot doel preventie en beheersing van de uit drugsproblematiek voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en van nadelige effecten van de handel in en het gebruik van drugs op het openbare leven en andere lokale omstandigheden.

[13] De Tafel van elf is een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. De Tafel van elf is een hulpmiddel om de naleving van die regels, wetgeving in het bijzonder, te kunnen bepalen en te kunnen verbeteren.

Het laatste beschikbare uitvoeringsprogramma stamt uit 2017. Sindsdien is er door gebrek aan tijd en capaciteit geen nieuw uitvoeringsprogramma opgesteld. In oktober 2019 is een nieuwe medewerker gestart, die zich zal gaan richten op een handhavingsuitvoeringsprogramma voor 2020. Het HUP 2017 is in samenwerking met het team OOV, handhavers, gemeenteraad, OM en ondernemersverenigingen opgesteld.

Prioritering HUP wijkt af van prioritering in het beleid

De meest recente HUP uit 2017 laat een duidelijke prioritering zien. Doordat het laatste uitvoeringsprogramma uit 2017 stamt, sluit de prioritering in het programma niet aan op actuele ontwikkelingen binnen het domein het beleid. De nadruk die de gemeente legt op ondermijning, komt in het vigerend HUP niet naar voren, omdat het beleidsdocument 'aanpak ondermijnende criminaliteit Den Helder' begin 2018 - dus na het opstellen van het meest recente HUP - vastgesteld is. Volgens het HUP 2017 hebben de volgende zaken hoge prioriteit:

- Overlast in openbare ruimte
- Samenscholing en ongeregeldheden
- Honden (bijtincidenten, hondenpoep?)
- Afval (zwerfafval, dumping van afval)
- Drugsgebruik/coffeeshops
- Evenementen

Uit interviews blijkt dat de prioritering een leidraad biedt voor de uitvoering. Vooral op het moment dat er veel meldingen zijn, is de prioritering van belang. Onduidelijkheid over de onderlinge rangschikking van de verschillende prioriteiten is daarmee onwenselijk. Het feit dat er in de context van het OOV door veel verschillende partijen samengewerkt wordt, zet de behoefte aan duidelijke en actuele prioritering nog meer kracht bij.

Risicoanalyse als basis voor beleid

Om het meeste van beperkte middelen te maken, is het belangrijk dat doelen en prioritering aansluiten op de behoefte in de praktijk. De gemeente Den Helder realiseert zich dit en maakt gebruik van risicoanalyse alvorens prioriteiten te formuleren. In het VTH-beleid 2019-2021 is daarom een uitgebreide risicomatrix opgenomen.

2 Organisatie en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk nemen wij de organisatie en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Den Helder 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 uitvoering

Inzet toezicht en handhaving: uitgangspunten

Voor de uitvoering van toezicht en handhaving heeft de gemeente vijf uitgangspunten benoemd: integraal, professioneel, programmatisch, transparant en wijkgericht.[14] De gemeente maakt onderscheid tussen actief en passief toezicht. Actief toezicht is planmatig van aard. Passief toezicht komt ad hoc tot stand, naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken.

Organisatie van de uitvoeringspraktijk

Onder het Team Openbare Orde en Veiligheid in Den Helder zijn diverse grote zaken ondergebracht op het gebied van toezicht en handhaving op fysieke veiligheid, sociale veiligheid, vergunningverlening bijzondere wetten, artikel 13b Opiumwet, prostitutie en ondermijning. Daarnaast beschikt Den Helder over een flexteam en het Jeugd Interventie Team (JIT). Het flexteam kan worden ingezet op drukke plaatsen en tijden zoals tijdens koopavonden, op het strand en bij grote evenementen, alsmede voor ondersteuning van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).[15] Ook wordt het team volgens geïnterviewden ingezet wanneer er in andere teams geen capaciteit beschikbaar is. Het Jeugd Interventie Team pakt overlast van jongeren op straat aan door zich te richten op vroegsignaleren van onder andere alcohol- en drugsgebruik. Ook handhaaft het team en deelt het sancties en waarschuwingen uit.

---

[14] Informatiebrief raadsleden naar aanleiding van de meedenkbijeenkomst over het strategisch handhavingsbeleid, 4 april 2019

[15] Toelichting 'Uitvoering toezicht en handhaving openbare orde', p.4

Het JIT is oorspronkelijk gestart in de wijk Julianadorp. De resultaten zijn goed: in 2016 zijn overlast en vernielingen aanzienlijk verminderd en is er meer zicht op daders gekomen.[16] Het JIT is vervolgens uitgebreid naar andere wijken.

Tekort aan menskracht

De gemeente Den Helder heeft een tekort aan menskracht, waardoor de bezetting van het dienstrooster van de handhavers niet gegarandeerd kan worden. De gemeente heeft moeite om gekwalificeerd personeel te vinden en het investeren in behoud en werving van gekwalificeerd personeel is daarom noodzakelijk. Hiervoor is in de Kadernota 2019 gevraagd om uitbreiding van de toezichthouders met 2 fte per jaar voor de komende vijf jaar, in totaal 10 fte.[17] Op het moment dat er junior toezichthouders/handhavers geworven worden zal naar verwachting nog meer capaciteit nodig zijn, omdat senior collega's in eerste instantie een coachende rol zullen vervullen. Daarbij zijn extra middelen aangevraagd voor uitrusting van de handhavers en materieel.

Capaciteit niet volledig inzetbaar door ziekteverzuim

In totaal heeft de gemeente 13 fte capaciteit beschikbaar voor boa's voor OOV, waarvan 11 fte ook voor de openbare ruimte en twee wijkboa's. Hiervan is één fte langdurig ziek en is er 1 fte vacature. Daarnaast zijn er toezichthouders voor terreinen die niet binnen dit onderzoek vallen, zoals brandpreventie, WABO, BRP, Participatie, Wmo en Jeugd.

Ten aanzien van het team handhaving blijkt uit de managementrapportage (Marap) dat er veel langdurig ziekteverzuim is. In 2018 had het team een ziekteverzuimpercentage van 11,33%. Dat is aanzienlijk hoger dan de norm van 5%. Een vijftal leden van het team handhaving was langdurig ziek. In 2019 miste 1fte door langdurige ziekte. De ontwikkeling van het verzuimpercentage over de afgelopen jaren was als volgt:

Tabel 1: verzuimpercentages team handhaving 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Verzuimpercentage	4,56	3,68	0,92	7,82	11,33

Voor het team OOV was het verzuimcijfer in 2019 volgens de gemeente 4,3%.

Capaciteit onder druk door hoge aantal meldingen: preventieve inzet neemt af

Het aantal meldingen dat wordt ingediend bij de gemeente is de afgelopen jaren sterk gestegen. In 2018 werden er 2.280 meldingen ingediend. Dat is een stijging van ruim 300% ten opzichte van het aantal meldingen in 2016. In de interviews werd als mogelijke verklaring voor deze stijging aangegeven dat het gebruik van de app Makkelijk Melden in opkomst is. De cijfers ten aanzien van het gebruik van verschillende meldingskanalen lijken dit te bevestigen. Van de 2.280 meldingen in 2018 zijn 1.007 meldingen ingediend via de app Makkelijk Melden, 331 meldingen via de website, 801 meldingen via het Klantcontactcentrum en 111 via het burgerloket.[18]

Door toename van het aantal meldingen en een gebrek aan capaciteit, worden de toezichthouders voornamelijk ingezet voor het afhandelen van de meldingen en vervullen zij steeds minder het beoogde gastheerschap. Het negatieve effect van deze ontwikkeling wordt versterkt door de gelijktijdig verminderde aanwezigheid van de politie op straat.[19] In interviews wordt dit beeld bevestigd: er is meer aandacht voor meldingen en er wordt minder preventief gewerkt. Daarmee is de gemeente dus minder zichtbaar aan de voorkant.

De gemeente ziet een belangrijke rol weggelegd voor toezichthouders en boa's in het integraal, transparant en wijkgericht werken. De toezichthouders functioneren als brug tussen gemeente en burger, waarbij ze enerzijds het gezicht en aanspreekpunt van de gemeente zijn op straat, en anderzijds een signalerende, terugkoppelende en adviserende rol naar de gemeente toe hebben. De wijk-boa kent de inwoners en weet wat er speelt in de wijk. Hierdoor zouden risicofactoren worden onderkend waardoor er effectiever en efficiënter gehandhaafd kan worden. Maar dit gastheerschap van toezichthouders staat onder druk door een stijging in het aantal meldingen en uitbreiding van het

---

[16] Toelichting 'Uitvoering toezicht en handhaving openbare orde'; HUP 2017

[17] Uitvoering toezicht en handhaving openbare orde, p.5

[18] Wanneer de meldingen per kanaal worden opgeteld, blijkt van 30 meldingen niet duidelijk via welke kanaal ze binnen zijn gekomen. Hier is geen verdere informatie over beschikbaar.

[19] Toelichting 'Uitvoering toezicht en handhaving openbare orde'

takenpakket. In de interviews werd aangegeven dat de problematiek van het stijgende aantal meldingen ook speelt bij de politie, waar ook een krappe bezetting is. Deze twee zaken samen maken dat men signaleert dat er vaker private beveiligingsbedrijven worden ingezet, bijvoorbeeld bij evenementen, op kosten van de organisator.

2.2 / Inzet instrumenten

Interventies BOA's

Over het jaar 2017 is enige informatie beschikbaar ten aanzien van het inzetten van de instrumenten. Over de activiteiten in het kader van de handhaving van de veiligheid is niet gerapporteerd. Op basis van de evaluatie van het HUP is bekend dat ten aanzien van de volgende onderdelen controles werden uitgevoerd, sancties/ waarschuwingen werden uitgedeeld of projecten werden uitgevoerd:

- Hondenoverlast
- Overlast door afval
- Verkeersovertredingen
- Toezicht reclame
- Vuurwerk
- Evenementen
- Toezicht binnenstad
- Algemeen toezicht
- Overlast hanggroepen
- (evenement) Sail

Deze onderwerpen staan ook opgenomen in het HUP 2017 (bijlage 5). Bij ieder onderwerp is een meetbaar doel aangehouden. Uit de evaluatie van het HUP 2017 blijkt dat de gestelde doelen ruim behaald zijn, met uitzondering van het aantal controles door het JIT bij hanggroepen (11 i.p.v. 15).

In 2018 zijn er in totaal 1.064 interventies gepleegd.[20] Deze informatie is niet uit te splitsen naar verschillende activiteiten. In zoverre kan hiernaar geen verder onderzoek worden gedaan. Vanaf oktober 2019 worden de cijfers in een dagjournaal bijgehouden. In de toekomst is er naar verwachting dus wel een betrouwbare uitspraak over de interventies te doen.

Over de inzet van bestuursrechtelijke herstelsancties, zoals de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang is beperkt informatie beschikbaar. In het document Marap 2017-3 is één pagina gewijd aan juridische handhaving. Daarin staan de aantallen adviezen en aantallen uitgaande brieven genoemd die in de eerste drie kwartalen van 2017 zijn gemaakt. De adviezen zijn onderverdeeld in 7 categorieën, de uitgaande brieven in 18 categorieën. Uit dit overzicht blijkt hoeveel lasten onder dwangsom er zijn opgelegd, hoe vaak er sprake was van spoedeisende bestuursdwang en hoe vaak er sprake was van kostenverhaal. Deze aantallen zijn echter niet onderverdeeld naar soort overtreding. Bovendien is niet duidelijk in hoeveel gevallen het een waarschuwing betrof en in hoeveel gevallen een herstelsanctie. Verder wordt de term "Hennep" gehanteerd, evenals de term "Damocles". Onduidelijk is op welke wijze is opgetreden bij de uitgaande brieven over reclame, APV, Project, Overlast (Victoria) en Overig. Uit de Marap 2017-3 blijkt dat er bestuursrechtelijk handhavend is opgetreden op het gebied van OOV. Gelet op het ontbreken van gedetailleerde informatie over dit onderwerp, is een nadere analyse van dit optreden niet mogelijk.

Inzet toezichthouders volgens prioritering en op hotspots

Van de capaciteit van de boa's valt op dat 7.979 uur van de 12.529 uur is toegewezen aan algemene handhaving, terwijl de overige uren zijn toegeschreven aan specifieke onderwerpen. Daarbij worden er relatief veel uren toegewezen aan afval (1.750) en handhaving binnenstad (800), conform de prioritering. Er zijn vier wijken binnen Den Helder waar op elk moment twee tot drie boa's actief zijn. In totaal werken vier boa's wijkgericht. Elke wijkboa wordt ondersteund door een buddy die naast het wijkaccent zich ook richten op een taak op het gebied van afval, dieren, jeugd en parkeren.[21]

Ten aanzien van het afval en zwerfafval heeft recent een belangrijke ontwikkeling plaatsgevonden. Het college van Den Helder heeft besloten om voortaan het afval binnen 24 uur te laten verwijderen door de medewerkers van HVC. Dit is

[20] Marap 2018

[21] HUP 2017

vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst. Handhavers gaan zelf niet meer het onderzoek uitvoeren naar de daders van vervuiling. De rol van de handhavers wordt meer projectmatig ingezet op het gebied van afval.[22]

Uit het integraal veiligheidsbeleid 2015-2018 blijkt dat de gemeente actief en gericht heeft ingezet op het informeren over inbraak, overvallen en straatroof en het aanreiken van praktische handvatten. Dit doet de gemeente bijvoorbeeld via campagnes, het aanbieden van veiligheidsscans aan ondernemers, waaks-bijeenkomsten[23] waarbij in totaal 1.500 burgers voorlichting hebben verkregen over meldingen & aangifte, enzovoort.[24]

Tevens zet de gemeente scherp in op woon- en adrestoezicht. Met de inzet van het fraudeteam zijn ook behoorlijke resultaten behaald. Het gevoerde beleid op basis van de Opiumwet heeft geleid tot de sluiting van 25 woningen/lokalen in 2016 en 16 panden in 2017.[25] De gemeente krijgt steeds beter zicht op bedrijventerreinen en handhaaft via controles en andere acties. In het kader van burgerparticipatie zijn diverse acties gestart. De succesvolste actie, op initiatief van burgers zelf, is de groeiende buurtpreventieapp die nu heel Den Helder beslaat. Het gebruik van de de buurtpreventieapp draagt naar verwachting bij aan de veiligheid.

Naast de inzet volgens de beleidsprioritering worden toezichthouders ingezet op hotspots en in hot times, oftewel op plekken en tijden waar(op) de kans op overtredingen het grootst is. De gemeente baseert de allocatie van toezichthouders op informatie van inwoners en politie, eigen waarnemingen en datasystemen.[26] De uitvoering lijkt in grote delen conform de visie om integraal, efficiënt en preventief te werken. Het flexteam is een duidelijk voorbeeld van het handen en voeten geven aan het overkoepelend werken. Het JIT is in lijn met het voornemen om preventief handhavend te werken. De vermindering en toename van het aantal meldingen in Julianadorp, synchroon aan de aanwezigheid van het JIT, duidt op een preventief effect van het JIT. Door het selecteren van hotspots en hot times wordt efficiënt met capaciteit omgegaan.

2.3 / Samenwerking met handhavingspartners

De gemeente als volwaardig partner in het veiligheidsveld

Oorspronkelijk hield de gemeente zich op veiligheidsgebied vooral bezig met sociale en fysieke veiligheid. Door een prominente en regisserende rol op zich te nemen op het gebied van veiligheid en ondermijning, speelt de gemeente sterk in op de taken en bevoegdheden die op dit gebied naar de gemeente overgeheveld zijn. De gemeente blikt hier zelf op terug in het Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022 en constateert dat het cluster veiligheid ‘volwassen is geworden’. Volgens het beleid is de rol van de burgemeester versterkt en is de gemeente een volwaardig partner geworden in het veiligheidsveld. Deze uitspraak lijkt met name gebaseerd op de ervaringen van betrokkenen en wordt niet onderbouwd in het Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022.

Samen met het OM en de politie stuurt de burgemeester de operationele dagelijkse gang van zaken op openbare orde en veiligheid. Jaarlijks stelt deze driehoek daar een veiligheidsmatrix voor vast met de werkzaamheden voor het komende jaar. Om verstandig met de capaciteit om te gaan, wordt beleid ook afgestemd met regiogemeenten en regionale samenwerkingsverbanden zoals de gemeenschappelijke regeling Regionale UitvoeringsDienst, Veiligheidsregio NHN (o.a. crisisbeheersing) en Samenwerking Integrale Veiligheid (gezamenlijke beleidsontwikkeling op politie eenheidsniveau).[27] Zowel op bestuurlijk, beleids- als uitvoerend niveau is er goed en laagdrempelig contact met andere organisaties. De handhavingspartners stemmen de werkzaamheden ‘op straat’ goed op elkaar af. Volgens het Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022 is er echter ruimte voor intensievere samenwerking tussen boa’s en politie. In interviews wordt aangegeven dat de samenwerking tussen politie en handhaving in de basis goed werkt, maar dat dit nog wel in ontwikkeling is. Er is regelmatig rechtstreeks contact tussen agenten en uitvoerders en er is sprake van onderling vertrouwen. Gevoelige zaken worden niet rechtstreeks, maar in het veiligheidsoverleg aangekaart.

---

[22] Raadsinformatiebrief ‘Illegaal dumpen en bijplaatsen afval, RI 19.0118, 27 november 2019.

[23] Bijeenkomsten voor hondenbezitters, gericht op het activeren van extra oren en ogen in de wijk.

[24] Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022

[25] Raadsinformatiebrief ‘Bestrijding ondermijnende criminaliteit en resultaten woon- en adresfraude’, RI18.0108, Ondermijnende Criminaliteit, 18 oktober 2018, p.2

[26] VTH-beleid 2019-2021 p.15; HUP 2017

[27] Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2021, p.3

Binnen de gemeente is een klein team belast met de aanpak van ondermijnende criminaliteit, bestaande uit drie beleidsmedewerkers, een analist en een juridisch beleidsmedewerker. Op dit gebied werkt het team nauw samen met de politie.[28] In de raadsinformatiebrief aangaande ondermijnende criminaliteit wordt aangegeven dat er als één overheid opgetreden wordt, wat leidt tot een meer effectieve inzet van capaciteit.[29] Alle behaalde resultaten op het vlak van ondermijning worden met de lokale driehoek, het college van B&W en de gemeenteraad gedeeld. Een belemmering van het contact wordt gevormd door privacywetgeving: het is niet altijd mogelijk om gegevens te delen, ook niet als dat in het belang van de gemeente zou zijn.

Op het gebied van sociale veiligheid wordt er nauw samengewerkt tussen de clusters veiligheid, zorg, jeugd, ruimte en stadsbeheer en het Ketenhuis. Tussen het Ketenhuis en de gemeente wordt wekelijks overlegd.[30] In samenwerking met het sociaal domein, de GGD en de regiogemeenten is in 2017 een gezamenlijke aanpak 'Verwarde Personen' gestart, met diverse initiatieven op het grensvlak van zorg en veiligheid.[31] De samenwerking met het bureau Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, waarbij de gemeente geld ontvangt per adresonderzoek, verloopt goed.

Rollen politie en lokale handhaving steeds meer verdeeld

Toezichthouders en boa's krijgen door een terugtrekkende beweging van de politie, meer overlastsituaties en een groeiend takenpakket, een steeds prominentere rol in toezicht en handhaving. Het team Openbare Orde en Veiligheid geeft aan in de toelichting op de uitvoering van toezicht- en handhaving, dat er een arbeidsverdeling lijkt te ontstaan tussen de politie en handhavers. De politie richt zich in toenemende mate op kerntaken op het gebied van opsporing en bestrijding van criminaliteit en de gemeentelijke handhavers meer op het terugdringen van overlast, verloedering en kleine vergrijpen.

De praktijk als leermeester?

De gemeente wil haar beleid op risico- en prioriteringsmodellen baseren en via een big8-cyclus een constante wisselwerking tussen uitvoeringspraktijk en beleid bevorderen. Het is moeilijk om in te schatten of de resultaten uit de uitvoering daadwerkelijk gebruikt worden als input voor nieuw beleid. Dit lijkt regelmatig te gebeuren, maar niet structureel. Uit de evaluatie in 2017 blijkt bijvoorbeeld dat meer aandacht moet worden besteed aan de ontwikkeling van doelstellingen die gemakkelijk te monitoren zijn. In het HUP 2017 zijn daarom bij sommige thema's toetsbare doelstellingen opgenomen.[32] Bij het Veiligheidsbeleid wordt er vier jaar na ingang, en net voor het opstellen van een nieuw beleid, gereflecteerd op de afgelopen beleidsperiode. Deze input wordt gebruikt voor het nieuwe beleid.

---

[28] Beleidsdocument ondermijning

[29] Raadsinformatiebrief Ondermijnende criminaliteit, p.2

[30] Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2021, p.4

[31] Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2021, p.4

[32] HUP 2017

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?
11. Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?

3.1 / Actieve informatievoorziening

Raadsleden en commissieleden worden twee keer per jaar op de hoogte gesteld met een toelichting op de uitvoering, de uitleg van de kosten en verdere professionalisering via een managementrapportage. Ook wordt de veiligheidsmatrix, gebaseerd op risicoschatting aan de hand van het model van CCV, jaarlijks aangeboden aan de gemeenteraad, samen met de politiecijfers van het afgelopen jaar.[33] Daarnaast wordt de raad op de hoogte gesteld van sluitingen op basis van de wet Damocles. Op het gebied van ondermijning is informatiedeling lastig, omdat het vaak geheime informatie betreft.

Uit interviews bleek dat er vanuit de raad belangstelling is voor informatieavonden, bijvoorbeeld de avonden die georganiseerd zijn rondom het Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid en het pop-up huis Veiligheid. Het vermoeden bestaat dat de impact van een informatieavond groter is dan van een raadsinformatiebrief.

3.2 / Initiatieven vanuit de raad

Voor het maken van beleid zijn initiatieven vanuit de raad van belang. De raad heeft namelijk zicht op verschillende belangen die spelen in de samenleving. De Nota Strategisch Handhavingsbeleid 2015-2018 en het VTH-beleid 2019-2021 zijn tot stand gekomen met medewerking van een afvaardiging van raads- en commissieleden (zie ook hoofdstuk 1). In deze gevallen is de raad betrokken, maar ligt het initiatief bij het college.

In enkele gevallen heeft de raad uit eigen beweging vragen gesteld. Deze vragen betreffen vooral onderwerpen die ook op landelijk niveau spelen. Zo zijn er vragen gesteld over de beveiliging bij de intocht van Sinterklaas met betrekking tot Kick Out Zwarte Piet, over mogelijke uitbreiding van de uitrusting van boa's en over vergunningverlening voor een OMG-evenement.

[33] Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2021, p.3

Naast deze vragen hebben de onderzoekers twee andere vragen over vergunning rondom een OMG-evenement ingezien, ten aanzien van een specifiek hondenbijtincident en ten aanzien van verwarde personen. Alle vragen zijn daarmee reactief.

In interviews wordt aangegeven dat raadsleden soms te snel neigen naar formele raadsvragen, en dat de vragen ook in een gesprek toegelicht kunnen worden. Naar de beleving van geïnterviewden draagt het stellen van de raadsvragen over onderwerpen die ook in een gesprek toegelicht kunnen worden, niet bij aan de kwaliteit van toezicht en handhaving.

Bijlage bronnen

Bronnen

Voor de geraadpleegde documenten verwijzen wij u naar de voetnoten in de tekst.

Gesprekspartners

In het kader van dit onderzoek is gesproken met de voormalig burgemeester van Den Helder, 2 beleidsmedewerkers van de gemeente, een juridisch beleidsmedewerker, de voormalig teamcoach Openbare Orde en Veiligheid, een handhaver en 2 wijkagenten. Deze gesprekken vonden plaats op 5 september 2019.