

Rapportage DoeMee

Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

C.L. (Chris) Nijhuis MSc

L.M. (Robert) Klaassen MSc

Mr. G.J. (Hans) Vooren

Eindversie

Rekenkamercommissie Tynaarlo

Mevrouw R.J. Puite
Secretaris

T. 0592 – 266 840
s.puite@tynaarlo.nl

Postbus 5
9480 AA Vries



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	7
Reactie college van B&W	11
Nawoord opdrachtgever	12
Nota van bevindingen	13
Beleid en uitvoeringsprogramma's	14
1.1 / Beleid in beeld	14
1.2 / Beleidscyclus OOV en VTH	16
1.3 / Integraal Veiligheidsbeleid	17
1.4 / Integraal VTH-beleid	19
1.5 / Uitwerking in de uitvoeringsprogramma's	21
Organisatie en uitvoeringspraktijk	23
2.1 / Uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid	23
2.2 / Samenwerking met handhavingspartners	25
2.3 / Benutting van het instrumentarium	26
2.4 / Knelpunten	27
Sturing door de raad	28
3.1 / Informatievoorziening aan de raad	28
3.2 / Sturing en controle door de raad	29
Bijlage 1: Bronnen	30
Bijlage 2: Afkortingen	31



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Tynaarlo heeft deelgenomen aan een DoeMee-onderzoek van Necker van Naem naar toezicht en handhaving op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). 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 Tynaarlo.

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 op 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 laten 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 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 zijn onderzocht:

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

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

Organisatie en uitvoeringspraktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handavingsbeleid voor OOV uit?
 - a. Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt de capaciteit in de praktijk ingezet?
 - b. Hoe en hoe vaak treedt de gemeente op tegen welke overtreding en met welk resultaat?
 - c. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?
5. Hoe verloopt de samenwerking met de 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 Tynaarlo, twee juridisch medewerkers Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), een beleidsadviseur Veiligheid en een groepsgesprek met buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en agenten. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode januari 2020 – maart 2020.

Wederhoorprocedure

Op 30 april 2020 is de rapportage voor wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een verificatie van de feiten en op 28 mei 2020 aan het bestuur voor een reactie op de conclusies en aanbevelingen. Op 8 september 2020 is het definitieve rapport aangeboden aan de raad.

Leeswijzer

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

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

Tot slot treft u in de bijlagen een overzicht van de geraadpleegde bronnen en een lijst met gebruikte afkortingen.



Centrale boodschap

Handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid is in de gemeente Tynaarlo erg uitvoeringsgericht. De uitvoering volgt hierbij niet altijd het beleid en de gestelde prioriteiten. Tegelijk krijgt de uitvoering (de boa's) vanuit de gemeentelijke organisatie niet altijd de beschikking over gewenste hulpmiddelen. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw beleid om zowel de afstand tussen uitvoering en beleid als de afstand tussen toezicht omgevingsrecht en toezicht openbare orde en veiligheid (verder) te verkleinen. Met dit onderzoek hoopt de rekenkamercommissie een positieve bijdrage te leveren aan het leer- en verbeterproces op dit thema. Op basis van het onderzoek trekken wij elf conclusies en doen wij vier aanbevelingen.

In 2016 voerde de rekenkamercommissie ook een onderzoek naar Handhaving en toezicht uit. In het kader van dit onderzoek is geen doorwerking van eerdere aanbevelingen onderzocht, desalniettemin valt het op dat een aantal elementen waarop aanbevelingen zijn gedaan nog altijd voor verbetering vatbaar is. Het betreft het SMART formuleren van doelstellingen en het verbeteren van het registratiesysteem.

Conclusies

Conclusies beleid en uitvoeringsprogramma's

Conclusie 1: Beleid op papier volledig, maar de uitvoering volgt niet altijd het beleid en de gestelde prioriteiten

Het beleid ten aanzien van toezicht en handhaving OOV bestaat in Tynaarlo uit:

Vergunningverlening, toezicht en handhaving:

- / Integraal VTH-beleid 2017-2020
- / Jaarplannen VTH 2017 t/m 2020

Veiligheid:

- / Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021
- / Uitvoeringsprogramma's veiligheid 2017 en 2019 (steeds vigerend voor twee jaar).

In het beleid binnen de strategische cyclus (VTH-beleid en de jaarplannen) worden ambities geformuleerd die vertaald zijn naar doelen en maatregelen. Daarmee is het beleid op papier volledig. In de praktijk blijkt echter dat de uitvoeringspraktijk in Tynaarlo niet altijd is terug te herleiden tot de opgestelde beleidskaders. Mogelijk ligt de oorzaak hiervan in het niet altijd op elkaar aansluiten van de verschillende beleidsstukken op het gebied van VTH aan de ene kant en het gebied van OOV aan de andere kant (zie ook conclusie 2). De verschillende beleidsstukken verwijzen naar een groot aantal verschillende prioriteiten en deze prioriteiten wisselen in de praktijk ook periodiek. Wanneer de aanpak explicieter wordt gericht op aan het beleid gekoppelde prioriteiten, en meer concrete en meetbare doelstellingen aan de prioriteiten worden gekoppeld, kan de uitvoeringspraktijk in Tynaarlo verder worden gestructureerd (zie ook conclusie 7).

Conclusie 2: Beleidscyclus is volledig, maar onderdelen sluiten onvoldoende op elkaar aan

De beleidscyclus VTH in Tynaarlo is opgesteld zoals de Big8-cyclus voorschrijft, op p.16 gaan we hier dieper op in. Het doel van de Big8-cyclus is een goede afstemming tussen input uit het veld en sturing vanuit beleid en bestuur. Hoewel de verschillende onderdelen in de cyclus (beleid, uitvoering en evaluatie) in Tynaarlo aanwezig zijn, sluiten deze inhoudelijk onvoldoende op elkaar aan, waardoor er geen beleidsmatige afstemming plaatsvindt tussen de operationele en strategische cyclus. De doelen en maatregelen in het VTH-beleid enerzijds en de jaarplannen anderzijds, komen namelijk niet één op één met elkaar overeen. Ook zien we in de jaarverslagen geen koppeling met het beleid (wel met de jaarplannen). Wanneer er in het jaarverslag een aanbeveling tot bijsturing geformuleerd wordt, wordt deze niet altijd overgenomen in het daaropvolgende jaarverslag. Door deze ontwikkelingen wordt de beleidscyclus niet optimaal benut, wat een beleid gestuurde uitvoering belemmert en goede afstemming en bijsturing minder eenvoudig maakt.

Conclusie 3: Beleid sluit voldoende aan op grote ontwikkelingen in Tynaarlo en de regio

Veiligheid is een breed thema en Tynaarlo (en de regio) heeft te maken met een diversiteit aan veiligheidsrisico's. Zowel het VTH-beleid als het Veiligheidsbeleid benoemt deze diversiteit en formuleert doelen en aandachtspunten op de meeste thema's. Daarnaast is er binnen OOV speciale aandacht voor jongerenproblematiek, evenementen en overlast. Er gaat ook speciale aandacht uit naar drugsproblematiek en personen met verward gedrag gerelateerd aan een specifieke zorginstelling.

Conclusie 4: Landelijke handhavingsstrategie kan explicieter in de praktijk worden toegepast

De gemeente Tynaarlo maakt in haar handhavingsstrategie onderscheid tussen minnelijke handhaving en repressieve handhaving en geeft daarbij de voorkeur voor minnelijke handhaving. In het VTH-beleid 2017-2020 staat vermeld dat er in Tynaarlo gebruik wordt gemaakt van de landelijke handhavingsstrategie, maar uit de jaarrapportages en de interviews blijkt dat deze nog explicieter moet worden geïntegreerd in het beleid en als zodanig ook moet terugkomen in de uitvoeringspraktijk. Het op het moment van schrijven nog op te stellen VTH-handboek, waarin concretere handvatten voor de uitvoering worden opgenomen, kan hier soelaas bieden.

Conclusies organisatie en uitvoeringspraktijk

Conclusie 5: Tynaarlo investeert in haar handhavingsteam, maar de aanpak is sterk uitvoeringsgericht

In de afgelopen jaren heeft Tynaarlo flink geïnvesteerd in haar handhavingsteam. Er is niet alleen capaciteit bijgekomen, maar er is ook gewerkt aan professionalisering van het team en versterking van de samenwerking (o.a. onderling, met partners en met beleidsmedewerkers). De aanpak in Tynaarlo is sterk uitvoeringsgericht, wat ertoe leidt dat er minder sterk volgens de in de programma's opgestelde prioriteiten wordt gewerkt.

Conclusie 6: Er is een goede samenwerking tussen boa's en politie

De samenwerking tussen boa's en politie in het veldwerk verloopt goed. Zij zijn in staat om snel in actie te komen, hebben een goed netwerk opgebouwd en het onderlinge contact is laagdrempelig.

Conclusie 7: In Tynaarlo bestaat een papieren werkelijkheid en een praktische werkelijkheid

Hoewel de gemeente Tynaarlo haar Big8-cyclus op papier volledig heeft opgesteld, verloopt de praktijk niet altijd volgens de in het beleid vastgestelde doelen en prioritering. Enerzijds is er onvoldoende koppeling tussen het beleid, de uitvoeringsprogramma's en de jaarplannen en -verslagen. Anderzijds zorgt het feit dat er vooral incident-gedreven wordt gewerkt ervoor, dat het beleid en het jaarplan een papieren werkelijkheid worden, die verder afstaat van wat er in de praktijk als urgent wordt ervaren. Beide werkelijkheden blijven echter bestaan en worden gevoed. De oorzaak hiervan lijkt ook te liggen in het feit dat structurele overleggen in sterke mate worden aangevuld door informeel contact, waardoor een meer integrale aanpak weer snel verandert in een incident-gedreven aanpak.

Ten bate van de papieren cyclus wordt elk jaar input geleverd door het team handhaving, zonder dat de prioritering in het beleid en het jaarplan echt leidend zijn geweest in hun uitvoering. Door meer structuur aan te brengen in de overleggen en terugkoppeling aan de handhavers, ten behoeve van aansturing, informatiedeling en efficiëntie, kan de koppeling tussen beleid en praktijk worden geïntensiveerd.

Conclusie 8: Verantwoording in jaarrapportages kan accurater door verbeteren zaaksysteem

In Tynaarlo bestaat het besef dat de verantwoording van de cijfers in de jaarrapportage uitgebreider kan worden vormgegeven. De cijfers die in het zaaksysteem naar voren komen zijn niet altijd even volledig of betrouwbaar door de vormgeving van het systeem. Wanneer een melding in een bepaalde categorie is ingevoerd kan dat namelijk niet worden teruggedraaid, en het komt wel eens voor dat een melding niet in het juiste zaaktype wordt ingedeeld. Op het moment van schrijven wordt het zaaksysteem dan ook verbeterd, door de mogelijkheid aan te brengen dat er met terugwerkende kracht wijzigingen in het vastleggen van de cijfers kunnen worden aangebracht. Deze aanpassing kan bijdragen aan accuratere rapportages.

Conclusie 9: Tynaarlo legt in de inzet van haar instrumenten de nadruk op strafrecht boven bestuursrecht

Tynaarlo richt zich met haar instrumentarium voornamelijk op preventie en naleefgedrag, wat tot uitdrukking komt in de sanctiestrategie. Evengoed heeft de uitvoering van deze strategie een 'repressief randje', waarmee Tynaarlo ook stevigheid uitstraalt wanneer dat nodig is. Hierbij wordt met name gekozen voor de strafrechtelijke instrumenten ten opzichte van bestuursrechtelijke instrumenten.

Conclusies sturing door de raad

Conclusie 10: De raad wordt op voldoende momenten bijgepraat over ontwikkelingen in het VTH-beleid

Op verschillende momenten in het jaar ontvangt de gemeenteraad informatie over toezicht en handhaving. Dat gebeurt schriftelijk, door middel van twee vaste momenten in het jaar waarop de raad over de stand van zaken wordt bijgepraat en waarop hij input kan leveren voor het komende jaar. De organisatie neemt naast deze vaste momenten het initiatief om de raad op specifieke onderwerpen bij te praten, mede om op die manier de raad alvast mee te nemen in gewenste ontwikkelingen in relatie tot budgettaire zaken. Hoewel er dus veel contact is tussen organisatie en raad over het VTH-beleid, ontbreekt het nog aan voldoende sturingsinformatie vanuit de praktijk om binnen een beleidsperiode als raad bij te kunnen sturen (zie conclusie 11).

Conclusie 11: De raad controleert met name casusgericht en minder proactief in de beleidscyclus

Door het beleid rondom VTH en OOV vast te stellen, geeft de raad aan de voorkant invulling aan zijn sturende rol. Daarnaast stuurt hij door instrumenten in te zetten als schriftelijke vragen en moties. Tegelijkertijd komt in dit onderzoek naar voren dat de raad voornamelijk zijn rol invult door actief te focussen op incidenten, in plaats van op de grote lijn en de (beleids-)kaders. Bovendien biedt de informele politieke sfeer in Tynaarlo raadsleden de mogelijkheid om veelal in informeel contact vragen te stellen aan de portefeuillehouder, beleidsmedewerkers en handhavers over toezicht en handhaving op OOV. Het lijkt erop dat hierdoor minder vaak gebruik wordt gemaakt van de formele instrumenten. Hoewel dit begrijpelijk is, maakt dit de rol van de raad minder zichtbaar.

In eerdere conclusies is al benadrukt dat beleid en praktijk niet altijd overeenkomen. Dit heeft ook zijn weerslag op de mate waarin de raad in staat is om de uitvoering van het beleid (formeel) te monitoren.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Draag zorg voor een koppeling tussen de verschillende beleidsstukken

Op het moment van schrijven zijn in Tynaarlo de eerste stappen gezet om het beleid op het gebied van toezicht en handhaving enerzijds en OOV anderzijds dichter bij elkaar te brengen. Op basis van de bovenstaande conclusies wordt dan ook van harte aanbevolen om deze ontwikkeling door te zetten. Een explicietere koppeling tussen deze beleidsterreinen en tussen de beleidsstukken binnen elk terrein (beleid, programma's en rapportages) biedt de mogelijkheid om structureler en meer beleidsmatig te werken. Dit vergroot de (bestuurlijke) sturingsmogelijkheden en verhoogt de duidelijkheid van de verwachting voor de uitvoering. Bovendien kan dan beter worden bepaald aan welke middelen (capaciteit en hulpmiddelen) behoefte is. Wellicht kan dan ook een meer bewuste keuze worden gemaakt voor het (uiteindelijk) in te zetten formele interventie-instrument.

Aanbeveling 2: Geef OOV een prominentere positie in het handhavingsbeleid en formuleer doelstellingen SMART

OOV dient een nadrukkelijker eigen positie te krijgen in het handhavingsbeleid. Zo kan het onderwerp meer eigenstandig terugkomen in de VTH-jaarprogramma's en -rapportages om hier ook effectiever op te kunnen sturen. Op het moment van

schrijven wordt het beleid geactualiseerd, wat de mogelijkheid biedt om OOV binnen het handhavingsbeleid ook daadwerkelijk deze expliciete positie te geven.

De doelstellingen in de verschillende beleidsstukken zijn in verschillende mate meetbaar en specifiek. Zorg ervoor dat alle doelstellingen (voor zover mogelijk) SMART geformuleerd zijn. Dit vergroot de inzichtelijkheid in de doelen en maakt het gemakkelijker om te evalueren.

Aanbeveling 3: Breng de papieren werkelijkheid en de praktijk dichter bij elkaar

De kleinschaligheid van Tynaarlo en de visie van de gemeente Tynaarlo maakt dat zowel het beleid als de uitvoeringspraktijk sterk is gericht op de samenleving en op de dagelijkse behoeften van de inwoners. Uit de onderzoeksresultaten komt terug dat deze insteek al snel leidt tot een voornamelijk uitvoeringsgerichte aanpak, die het risico loopt om te ver af te drijven van de beleidskaders. Hoewel verschillende aspecten in de praktijk goed verlopen, zoals de samenwerking tussen de verschillende partners, wordt er ook last ervaren van het gat tussen beleid en praktijk. De twee behoren elkaar te versterken. Bij het dichten van het gat is er een aantal aandachtspunten:

- / Een vloeiende cyclus beleid, jaarplan, uitvoering, monitoring/registratie, evaluatie met een expliciete koppeling tussen toezicht en handhaving en OOV (zie ook aanbeveling 1)
- / Koppeling van ambities en doelen (prioriteiten) aan concretere en meetbare uitkomsten (cijfers, prestaties, indicatoren)
- / Verbetering van het registratiesysteem, om zo zinvolle sturingsinformatie te genereren

Praktijk en beleid bij elkaar brengen is een proces. Bepaal daarom gezamenlijk de stappen die hierin gezet dienen te worden en de tijd die ervoor genomen wordt. Het handhavingsteam kan hierin samen optrekken met de beleidsmedewerkers en de portefeuillehouder.

Aanbeveling 4: Pak als raad de kaderstellende rol bij het verbeteren van het beleid en focus in de controlerende rol op de hoofdlijnen

Op dit moment wordt zowel het VTH-beleid als het veiligheidsbeleid in Tynaarlo geactualiseerd. Dit biedt de raad expliciet de mogelijkheid om proactief invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Schroom niet om als raad ook gebruik te maken van formele middelen om te sturen in de beleidscyclus en controleer op de verbinding tussen beleid en uitvoeringspraktijk. Focus hierbij op de hoofdlijnen en minder op casuïstiek.



Reactie college van B&W

De bestuurlijke reactie van het college is als bijlage 3 toegevoegd.



Nawoord opdrachtgever

Rekenkamercommissie Tynaarlo

In het nawoord wordt ingegaan op de bestuurlijke reactie zoals opgenomen in het rapport.

Het college van B&W geeft in de bestuurlijke reactie per conclusie en aanbeveling hun opmerkingen weer. Meest in het oorspronkelijke reactie is wat ons betreft de onderstreping van het feit dat theorie en praktijk nogal eens van elkaar verschilt en dat er een balans moet worden gezocht tussen de integrale aanpak en de flexibiliteit. Het college geeft aan dat de komende tijd meer zal worden ingezet op de cyclus 'beleid, uitvoering en evaluatie' en dat de stappen die nodig zijn voor het dichterbij elkaar brengen van praktijk en beleid inzichtelijk worden gemaakt. Het verdient aanbeveling dat de gemeenteraad de voortgang hiervan actief volgt.

Het college schrijft verder dat het verheugd is de vele sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad in het rapport beschreven te zien. Een conclusie uit het rapport is dat de raad met name casusgericht controleert en minder proactief in de beleidscyclus. Het college geeft aan de raad beter te gaan informeren over de formele instrumenten waarmee de raad op de grote lijn en de (beleids)kaders kan sturen. Ook wordt er gewerkt aan de accuratere verantwoording in jaarreportages. De Rekenkamercommissie Tynaarlo adviseert de gemeenteraad bij het college na te gaan welke concrete stappen hierin gezet gaan worden.

De Rekenkamercommissie Tynaarlo bedankt het college en de ambtelijke organisatie voor de prettige samenwerking bij de totstandkoming van dit rapport. Het rapport geeft de gemeenteraad een actueel en uitgebreid inzicht in de stand van zaken van het huidige toezicht- en handhavingsbeleid en uitvoering.

Namens de Rekenkamercommissie gemeente Tynaarlo

M.Y. van der Veen
Voorzitter



Nota van bevindingen

1

Beleid en uitvoeringsprogramma's

In dit hoofdstuk nemen wij het beleid en de uitvoeringsprogramma's van de gemeente Tynaarlo 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 / Beleid in beeld

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 gemeente neergelegd, onder andere op basis van de Wet Bibob, de Opiumwet en CTER (contra-terrorisme, extremisme en radicalisering). Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden. Tevens trekt de politie zich meer terug op het gebied van handhaving en openbare orde. Binnen de context van deze ontwikkeling geeft de gemeente Tynaarlo vorm aan toezicht en handhaving op OOV, in beleid en uitvoeringsprogramma's.

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 Renze 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

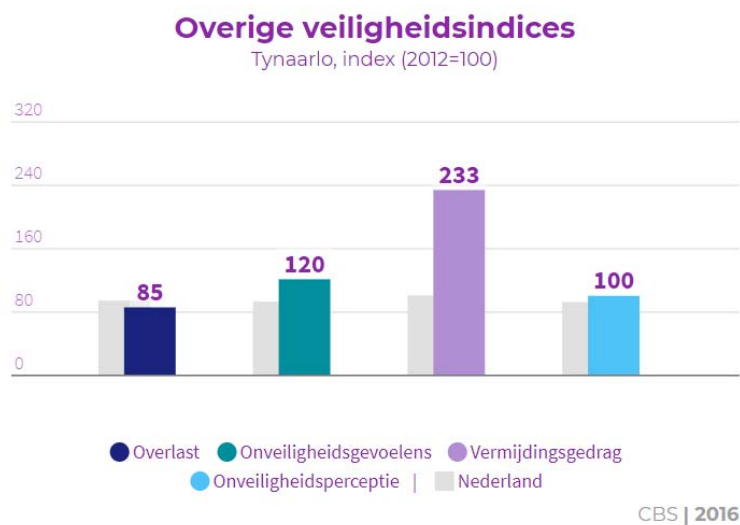
¹ Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2014

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

Toezicht en handhaving op OOV in Tynaarlo

Binnen de context van deze ontwikkelingen geeft Tynaarlo vorm aan toezicht en handhaving op OOV, in beleid en uitvoeringsprogramma's. Tynaarlo scoort goed ten opzichte van andere gemeenten op het gebied van openbare orde en veiligheid. In de misdaadmeter van het Algemeen Dagblad, waarin de onveiligste gemeente bovenaan staat en de veiligste gemeente onderaan, stond Tynaarlo in 2018 op de 282^e plek.³ Dit is een kleine verslechtering ten opzichte van het jaar daarvoor, toen de gemeente op de 287^e plek stond. De misdaadcijfers en het aantal diefstallen in Tynaarlo zijn echter lager dan het landelijk gemiddelde.⁴ Daarnaast laat het aantal misdrijven in de gemeente tussen 2014 en 2018 een dalende trend zien.

Zoals in onderstaand diagram is te zien, blijven de gevoelens van overlast, onveiligheidsgevoelens en de onveiligheidsperceptie in Tynaarlo tussen 2012 en 2016 constant. Het vermijdingsgedrag neemt daarnaast in de loop van deze periode sterk toe.⁵ De onveiligheidsperceptie meet hoe inwoners de veiligheidssituatie in de eigen buurt ervaren. Vermijdingsgedrag is het aanpassen van gedrag als gevolg van (een perceptie van) onveilige situaties in de eigen buurt, bijvoorbeeld omlopen of 's avonds niet open doen.⁶ In de meeste andere gemeenten zijn de onveiligheidsperceptie en het vermijdingsgedrag in de laatste jaren aanzienlijk lager. Onderstaande grafiek laat de relatieve stijging ten opzichte van 2012 zien, met 2012 als uitgangsjaar (2012=100).



Figuur 1: Veiligheidsindices Tynaarlo – Nederland. Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Wat er speelt in Tynaarlo

De gemeente Tynaarlo heeft te maken met een grote verscheidenheid aan lopende zaken op het gebied van openbare orde en veiligheid. De intensiteit en zwaarte van de thema's varieert van relatief lichte onderwerpen als hondenpoep tot zwaardere onderwerpen als het sluiten van coffeeshops. Een belangrijk onderwerp op dit gebied is overlast door jongeren, wat zich met name binnen de kernen concentreert en voornamelijk plaatsvindt bij grote evenementen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de jaarwisseling, de schoolvakanties en grote evenementen in de zomermaanden. Een onderwerp wat ook in de loop der jaren prominenter naar voren is gekomen, is georganiseerde drugscriminaliteit, die zich vanuit het zuiden van het land ook naar het noorden verspreidt. Daarnaast ervaren inwoners soms overlast van personen met verward gedrag. Het gaat hierbij met name om bepaalde bewoners van een gedeeltelijk open psychiatrische inrichting die in de gemeente is gevestigd. Recentelijk is dit onderwerp opnieuw onder de aandacht gekomen, omdat er plannen zijn om een groot aandeel nieuwe tbs'ers op te nemen in deze inrichting. Hierop komen wij terug in paragraaf 2.3.

³ Zie <https://www.ad.nl/binnenland/hoe-veilig-is-jouw-gemeente-bekijk-het-hier~a9240099/>

⁴ Zie www.waarstaatjegemeente.nl

⁵ Zie www.waarstaatjegemeente.nl

⁶ Zie www.waarstaatjegemeente.nl

1.2 / Beleidscyclus OOV en VTH

De VTH-beleidscyclus is in Tynaarlo volledig

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?

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden eisen gesteld aan de inhoud van beleid rond vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het overheidsoptreden met betrekking tot de verlening van omgevingsvergunningen, het toezicht op naleving en de handhaving van het omgevingsrecht dient volgens deze regelgeving uniform en integraal plaats te vinden. Daarnaast is de verplichting vastgelegd om het handhavingsbeleid uit te werken in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (VTH-programma). Deze papieren cirkel van sturing en evaluatie wordt de Big8-cyclus genoemd (zie onderstaand schema).



Figuur 2: Schematisch overzicht van de Big8-cyclus.

In Tynaarlo zijn alle documenten voor een volledige Big8-beleidscyclus op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving aanwezig. Naast de Wabo-onderdelen is toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid hierin meegenomen. Het VTH-beleid 2017-2020 vormt het centrale beleidsmatige kader dat de basis biedt voor sturing op gemeentelijke handhaving op het vlak van de fysieke leefomgeving en veiligheid. Het bevat de doelen, prioriteiten en nalevingsstrategie. Het beleidsplan wordt tot en met 2020 gehanteerd. Na afloop van de onderzoekswerkzaamheden is een nieuw VTH-beleid in vastgesteld.⁷

Wettelijke veranderingen die na 2018 plaatsvinden, worden toegepast in de jaarprogramma's. Volgens de wettelijk opgelegde cyclus moet dit programma jaarlijks vastgesteld worden. In Tynaarlo is hier in de periode 2017-2020 steeds aan voldaan. In de jaarprogramma's wordt gewerkt met een uitsplitsing naar vijf thema's, waarbinnen doelstellingen worden gesteld en indicatoren voor monitoring worden weergegeven.

Apart veiligheidsbeleid kent een eigen tweejaarlijkse cyclus

Naast het VTH-beleid stellen gemeenten vaak een integraal veiligheidsplan op, waarin de bijdrage van de politie en andere partners van de gemeente wordt afgestemd. Hierin worden beleidsvoornemens benoemd en geprioriteerd. Het veiligheidsplan vindt in de regel jaarlijks uitwerking in uitvoeringsplannen. Het veiligheidsplan en uitvoeringsplan vormen gezamenlijk een basis voor de inzet van handhaving. In de gemeente Tynaarlo vigeert het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021. Dit beleid is door de

⁷ Dit document maakt geen onderdeel uit van het onderzoek.

gemeenteraad vastgesteld. Dit beleid krijgt uitwerking in veiligheidsprogramma's, die elke twee jaar worden vastgesteld. Op het moment van schrijven is begonnen met het opstellen van het veiligheidsprogramma voor de komende twee jaar.⁸

VTH-beleid en veiligheidsbeleid sluiten niet naadloos op elkaar aan

Samenvattend kent de gemeente Tynaarlo aparte beleidskaders voor veiligheid in brede zin en voor toezicht en handhaving. In de tabel hieronder worden de bestaande beleidsstukken schematisch weergegeven. Van tevoren kan gesteld worden dat deze twee beleidscycli niet naadloos op elkaar aansluiten in kaderstelling, prioritering en monitoring. Verderop in dit hoofdstuk zal verder worden uiteengezet hoe deze beleidsstukken zich tot elkaar verhouden.

Openbare Orde en Veiligheid		
	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (ten dele)	Veiligheid
Beleid	Integraal VTH-beleid 2017-2020	Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021
Uitvoering	VTH-Jaarprogramma (jaarlijks)	Uitvoeringsprogramma Veiligheid (elke twee jaar)
Verantwoording	VTH-Jaarverslag (jaarlijks)	VTH-jaarverslag (op onderdelen) (jaarlijks, sinds 2020 expliciet op OOV)

1.3 / Integraal Veiligheidsbeleid

Het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021 bevat de koppeling met regionale en landelijke ontwikkelingen

De basis voor het veiligheidsbeleid in de gemeente Tynaarlo vormt het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021. Dit beleidsplan maakt inzichtelijk hoe het vakgebied "veiligheid" binnen de gemeente is georganiseerd, welke kaders zijn gesteld en waar de prioriteiten liggen. Samen met het regionale veiligheidsplan vormt het Integraal Veiligheidsbeleid de basis voor de jaarlijkse veiligheidsprogramma's in de gemeente. In deze veiligheidsprogramma's worden de doelstellingen uit het beleidsplan verder uitgewerkt.

Het beleidsplan ligt in lijn met het Collegemanifest 2014-2018 en het Regionaal Beleidsplan Veiligheid 2015-2018. In het collegemanifest komen een aantal kernpunten naar voren met betrekking tot het OOV-beleid:

- / Veiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor gemeente, bedrijven en inwoners;
- / Het veiligheidsbeleid is proactief, creatief en innovatief en staat in het teken van uitbouwen. Daarbij wordt op verschillende thema's samenwerking met partners in het veiligheidsdomein gezocht;
- / Inwoners hebben een eigen verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheid en leefomgeving;
- / Bedrijven en instellingen nemen primair zelf verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheidsbeleid;
- / Zodra sprake is van een uitstraling naar het publieke domein, zijn gemeente, politie en andere partners bereid om flankerend beleid te ontwikkelen.⁹

In de regio neemt Tynaarlo deel aan het regionaal bestuurlijk politie-overleg (RBPO). Hierin wordt de regio Noord-Drenthe (Tynaarlo inbegrepen) vertegenwoordigd door Assen. In het regionaal veiligheidsplan van het RBPO zijn de prioriteiten voor de gehele regio vastgesteld en is opgenomen waar extra expertise kan worden aangeleverd op lokaal niveau. Het regionaal veiligheidsplan kent als belangrijkste uitgangspunt: "dat wat lokaal kan, doen we lokaal en dat wat regionaal beter kan, pakken we samen op." De prioriteiten van het plan zijn:

⁸ Dit document maakt geen onderdeel uit van het onderzoek.

⁹ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, pp. 3-4.

- / Jeugd en veiligheid;
- / Geweld;
- / Woninginbraken;
- / Grootschalige incidenten;
- / Evenementen;
- / Georganiseerde criminaliteit.

Daarnaast worden in het veiligheidsplan een aantal aanvullende landelijke prioriteiten zoals gedefinieerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie vermeld:

- / Ondermijnende criminaliteit;
- / Cybercrime;
- / Fraude;
- / Kinderporno;
- / High impact crimes.¹⁰

De bovenstaande prioriteiten komen feitelijk neer op een aantal aandachtspunten. Deze worden voor een deel concreet uitgewerkt met daarbij behorende doelstellingen in het uitvoeringsprogramma en de jaarprogramma's, maar de mate van uitvoerigheid verschilt. Bovendien wisselt de aandacht voor specifieke aandachtspunten per document en per jaar. Hier komen wij op terug in paragraaf 1.5.

Veiligheid en leefbaarheid intrinsiek gelinkt, nadruk op samenwerking met ketenpartners

In de door de gemeente Tynaarlo geformuleerde visie en missie met betrekking tot OOV-beleid worden veiligheid en leefbaarheid als intrinsiek verbonden gezien. Veiligheid is een voorwaarde voor een leefbare samenleving. De gemeente wil een veilige en leefbare gemeente zijn om te wonen, te werken en te recreëren. Vanuit de regisseurstaak van de gemeente wordt hierin actief samengewerkt met de ketenpartners. Vanuit deze uitgangspunten zijn de volgende strategische doelstellingen geformuleerd:

1. Er wordt gestreefd naar een veilige en leefbare gemeente, waar inwoners, ondernemers en recreanten zich veilig voelen en bereid zijn om actief de veiligheid te bevorderen;
2. Er wordt samengewerkt met alle verantwoordelijke (lokale) partners om de veiligheid op de terreinen wonen, werken en recreëren te verbeteren. Partners nemen daarin hun verantwoordelijkheid en spreken elkaar daarop aan;
3. Overlast en criminaliteit moeten worden teruggedrongen, door direct in te grijpen en oorzaken aan te pakken. Veroorzakers van overlast worden persoonlijk aangesproken op het vertoonde gedrag, waarbij indien mogelijk afspraken worden gemaakt over hulpverlening. Sancties zijn echter altijd duidelijk. Als het minderjarigen betreft, worden ook ouders/verzorgers op hun verantwoordelijkheid gewezen.

Daarnaast wordt de mogelijkheid van onvoorziene factoren expliciet genoemd. Deze kunnen leiden tot een tussentijdse aanpassing van inspanningen of zelfs prioriteiten voor OOV-beleid. Als veiligheid op maat wenselijk is, dan wordt een bepaalde mate van flexibiliteit noodzakelijk geacht.¹¹

De veiligheidsanalyse en de vijf veiligheidsvelden vormen de basis voor prioritering

Een belangrijke grondslag voor het OOV-beleid in de gemeente Tynaarlo vormt de Veiligheidsanalyse 2011-2015, gebaseerd op landelijk bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap en daarnaast regionale en lokale cijfers aangeleverd door de politie¹² en rapportages van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Met behulp van het VNG-model Kernbeleid Veiligheid zijn deze gegevens uitgesplitst naar vijf veiligheidsvelden:

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

¹⁰ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, pp. 4-5.

¹¹ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, p. 5.

¹² Het gaat hierbij om jaarcijfers en gebiedsscans waarin de criminaliteitscijfers, trends en overlastmeldingen worden weergegeven.

/ Integriteit en veiligheid.¹³

Binnen elk veiligheidsveld zijn specifieke beleidsdoelen en ambities geformuleerd en schetsen van de situatie in de gemeente weergegeven. Het gaat hier om een aantal beleidskaders van algemene of specifiekere aard, waarbij ambitie, resultaat, indicator en acties in wisselende mate inzichtelijk, uitputtend en adequaat zijn. Daarnaast hebben deze kaders een wisselende mate van meetbaarheid. Zo wordt er binnen het veiligheidsveld Jeugd en Veiligheid genoemd dat alcohol- en drugsgebruik door jongeren en jongvolwassenen door middel van preventie, interventie en handhaving wordt teruggedrongen, maar worden hierbij geen concrete, cijfermatige doelstellingen genoemd. Binnen het veiligheidsveld Fysieke Veiligheid wordt echter genoemd dat de brandweer als speerpunt heeft om binnen twee jaar het percentage woningen met rookmelders te verhogen tot 80 procent. In het Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2017-2019 zijn deze kaders wel specifiek ingevuld met meetbare doelstellingen.

Naast de vijf veiligheidsvelden worden er een aantal nieuwe ontwikkelingen genoemd in de kadernota, die de gemeente Tynaarlo raken:

- / De toename van kwetsbare groepen;
- / Ondernijning;
- / Cybercrime;
- / Eisende samenleving;
- / Instroom van vluchtelingen;
- / Jihadisme.

Rond deze thema's zijn geen specifieke doelstellingen geformuleerd, maar wordt kort beschreven in welke mate deze problemen opleveren voor de gemeente.¹⁴

Prioriteiten

De gemeente Tynaarlo groepeerde de sub-prioriteiten die in het collegemanifest, het regionaal veiligheidsplan en vanuit de landelijke overheid zijn geformuleerd binnen drie hoofdprioriteiten:

- / Landelijke en regionale ontwikkelingen;
- / Bijzondere doelgroepen;
- / Veiligheid in de openbare ruimte.

Binnen deze prioriteiten formuleert de gemeente geen specifieke meetbare doelstellingen, maar wel aandachtspunten, waarbij het de bedoeling is dat jaarlijks wordt bepaald op welke aandachtspunten de focus komt te liggen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vele zorginstellingen in en rondom de gemeente, overlast door drank- en drugsgebruik door jongeren, evenementenveiligheid en woninginbraken. Rond deze aandachtspunten wil de gemeente de regio- en coördinatierol verder oppakken, ook samen met de ketenpartners.¹⁵

1.4 / Integraal VTH-beleid

Nadruk op eigen verantwoordelijkheid, preventie krijgt voorkeur boven repressie

De afgelopen jaren heeft een aantal ontwikkelingen invloed gehad op het beleid rond vergunningverlening, toezicht en handhaving. De belangrijkste ontwikkeling is dat beleid sinds de inwerkingtreding van de Wet VTH (14 april 2016) niet langer alleen voor toezicht en handhaving maar ook voor vergunningverlening dient te worden opgesteld. Om deze reden is er in de gemeente Tynaarlo in 2016 een Integraal VTH-beleid 2017-2020 opgesteld. Het VTH-beleid richt zich specifiek op VTH-taken die voortkomen uit het omgevingsrecht, zoals bouwen, ruimtelijke ordening, milieu en (brand)veiligheid, en heeft geen betrekking op VTH-taken op het gebied van sociale wetgeving, leerplicht, belastingen en bevolkingsadministratie.

In het voldoen aan de kwaliteitscriteria die voortkomen uit de Wabo en het Bor¹⁶ wordt samengewerkt tussen de colleges van de gemeenten Assen, Aa en Hunze, Tynaarlo en Noordenveld. Voorop in deze samenwerking staat dat iedere gemeente zoveel

¹³ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, p. 8.

¹⁴ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, pp. 8-18.

¹⁵ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, pp. 20-21.

¹⁶ De kwaliteitseisen van het Bor vereisen dat elke gemeente een integraal VTH-beleid, gebaseerd op een probleemanalyse en naleefstrategie formuleert. Dit wordt jaarlijks uitgewerkt in een VTH-programma en hierover wordt gerapporteerd in een jaarlijkse VTH-

mogelijk zelfstandig de VTH-taken blijft uitvoeren en dat men elkaar door samen te werken, waar nodig ondersteunt. Hierbij wordt echter niet expliciet omschreven of het hier om een beleidsmatige of een praktijkgerichte aanpak gaat. Uit de interviews blijkt dat deze samenwerking met name terugkomt in regionale overleggen.

In het integraal VTH-beleid legt de gemeente Tynaarlo de nadruk op nut en noodzaak van regelgeving. Evenals in het Integraal Veiligheidsplan wordt de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen benadrukt. Daarnaast wordt de voorkeur gegeven aan preventieve toezichtmaatregelen boven repressieve handhaving.

Verder bevat het VTH-beleid zeven specifieke doelstellingen voor de gemeente Tynaarlo:

- / Het voldoen aan de kwaliteitscriteria (het VTH-beleid is actueel en volledig en bevat een uiteenzetting van doelstellingen en maatregelen). Dit gaat zoveel mogelijk in zelfstandigheid en daar waar nodig gezamenlijk door het maken van laagdrempelige afspraken;
- / Uniformiteit in de Noord-Drentse gemeenten;
- / Veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid in de gemeente;
- / Transparante en tijdige vergunningverlening;
- / Behouden of verhogen van het nalevingsniveau;
- / Verder professionaliseren, versterken van het programmatisch handhaven;
- / De beleidscyclus sluiten door een goede monitoring en evaluatie op te zetten.

Hoewel verderop in het VTH-beleid en ook in de VTH-rapportages een aantal maal wordt verwezen naar de bovenstaande doelstellingen, worden deze niet expliciet voorzien van meetbare of cijfermatige doelen en/of criteria in het VTH-beleid.

Landelijke handhavingsstrategie en interventiematrix leidend

Op grond van het Bor moeten handhavingsinstanties een nalevingsstrategie hebben. Dit geldt ook voor de gemeente Tynaarlo. Hier bestaat de nalevingsstrategie uit een preventiestrategie, de landelijke handhavingsstrategie (LHS), de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie. Er wordt aangegeven dat sprake is van het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ook toezicht en handhaving op het gebied van veiligheid kan hieronder vallen. Het beleid is echter met name gericht op de "klassieke" VTH-taken binnen het omgevingsrecht, die buiten de scope van dit onderzoek vallen. Wel is tijdens de gesprekken aangegeven dat deze taken en de taken op het gebied van veiligheid steeds meer naar elkaar toe groeien. Er wordt gewerkt aan een beleidsstuk waarin dit meer tot uiting komt. Dit blijkt ook uit het Jaarprogramma VTH 2019 waarin de taken op het gebied van veiligheid en de taken binnen het omgevingsrecht zijn opgenomen.

In het Integraal VTH-beleid 2017-2020 wordt aangegeven dat de LHS wordt gevolgd. Hierbij worden twee uitgangspunten gehanteerd:

1. Iedere bevinding krijgt een passende interventie;
2. Het proces om tot een passende interventie te komen is in alle gevallen gelijk.

De handhavers maken in Tynaarlo gebruik van de interventiematrix van de LHS. In deze matrix is het uitgangspunt dat interveniëren zo licht mogelijk wordt gestart. Wanneer naleving uitblijft, wordt ingezet op zwaardere interventiemethoden. Dit is afhankelijk van de ernst van de bevinding, het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden van de situatie.¹⁷ Dit principe wordt ook voor handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid gebruikt. Zo wordt in de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021 aangegeven dat overtreders eerst worden aangesproken op het vertoonde gedrag waarbij indien mogelijk afspraken worden gemaakt over hulpverlening.

Bij het instrumentarium rond sancties wordt in de nalevingsstrategie onderscheid gemaakt tussen 'minnelijke' en 'repressieve' handhaving. Bij minnelijke handhaving gaat het om het ongedaan maken van ongewenste situaties waarbij nog geen formele handhavingsinstrumenten worden ingezet. De situatie, omstandigheden en het belang van de overtreder worden zoveel mogelijk meegewogen. De nadruk ligt op het bereiken van een inhoudelijke oplossing zonder inzet van de formele middelen. Concreet gaat het hier om het aanspreken en informeren van de overtreder. Bij repressieve handhaving wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke repressieve handhaving.¹⁸ De verdere beschrijving van de sancties komt terug in het VTH-Handboek.

In de interviews en uit de rapportages komt naar voren dat het VTH-Handboek nog moet worden gerealiseerd. Daarnaast wordt de LHS in het VTH-beleid wel genoemd als uitgangspunt voor de uitvoeringspraktijk, maar uit zowel de rapportages als de interviews

rapportage. Daarnaast dient de gemeente er zorg voor te dragen dat de uitvoeringsorganisatie zo is ingericht dat de uitvoering adequaat en behoorlijk is.

¹⁷ Integraal VTH-beleid 2017-2020, pp. 29-30.

¹⁸ Integraal VTH-beleid 2017-2020, pp. 31-33.

komt naar voren dat de LHS nog echt expliciet moet worden verwerkt in het beleid en er niet langer los van moet staan als bijlage, zoals nu het geval is. In hoofdstuk 2 komen wij hierop terug.

Beleid inzichtelijker dan voorheen

In een eerder rekenkameronderzoek naar toezicht- en handhavingsbeleid in de gemeente Tynaarlo uit 2016 kwam naar voren dat het handhavingsbeleid uit 2012 toe was aan actualisatie.¹⁹ Mede op basis van de aanbevelingen uit dit onderzoek is het beleid in 2016 geactualiseerd met meetbaardere prioriteiten en doelstellingen, gebaseerd op een kwalitatieve probleemanalyse (de Veiligheidsanalyse 2011-2015). Het huidige beleid is hierdoor inzichtelijker en helderder dan het beleid uit 2012 en vormt daardoor een betere koppeling met de uitvoering. Hoewel in het Handhavingsbeleid uit 2012 alle verschillende onderwerpen, doelstellingen en strategieën terugkwamen in één document, is het huidige beleid inzichtelijker door de uitsplitsing naar thema.

1.5 / Uitwerking in de uitvoeringsprogramma's

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)?

Conform het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021 stelt het college elk jaar een uitvoeringsprogramma vast. De raad krijgt dit uitvoeringsprogramma, inclusief een voortgangsrapportage, ter kennisgeving. Hierbij wordt er in de reguliere cyclus van planning & control gerapporteerd op hoofdlijnen en speerpunten, terwijl het uitvoeringsprogramma concreter en diepgaander zou moeten zijn. In Tynaarlo is in de periode 2017-2020 één uitvoeringsprogramma veiligheid (voor de periode 2017-2019) opgesteld en zijn er vier VTH-jaarprogramma's opgesteld voor de jaren 2017, 2018, 2019 en 2020. In de VTH-jaarprogramma's zijn ook taken op het gebied van veiligheid opgenomen. De prioritering komt voort uit een risicomatrix, die jaarlijks opnieuw wordt geëvalueerd en wanneer nodig wordt bijgesteld.

Op de afstemming van het OOV-beleid en de programma's met samenwerkingspartners komen wij terug in hoofdstuk 2.

Uitvoeringsprogramma veiligheid bevat verdere uitwerking van de drie prioriteiten

Het Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2017-2019 bevat een verdere uitwerking van de drie vastgestelde prioriteiten die genoemd zijn in het Integraal Veiligheidsbeleid in concretere doelstellingen en actiepunten. Voor elk van deze drie prioriteiten (landelijke en regionale ontwikkelingen, bijzondere doelgroepen en openbare ruimte) is uitgewerkt welke acties door wie op welke momenten worden genomen in de periode 2017-2019. De basis voor de doelstellingen vormen cijfers van de landelijke veiligheidsmonitor en lokale cijfers van de politie en uit boa-rapportages. In het opstellen van deze doelstellingen zijn ook de inwoners van de gemeente Tynaarlo betrokken middels een enquête en een aantal inloopavonden. Het betrekken van inwoners op dit thema is een innovatieve werkwijze, die wij in weinig andere gemeenten zijn tegengekomen.

In de uitwerking van de prioriteiten en doelstellingen komen ook thema's naar voren die in het Integraal Veiligheidsbeleid niet (uitgebreid) naar voren kwamen. Een voorbeeld hiervan is het takenpakket van de boa's. Per prioriteit is er uit de thema's die in het Integraal Veiligheidsbeleid naar voren zijn gekomen een selectie gemaakt van speerpunten. De thema's die niet onder deze speerpunten vallen zijn niet verder uitgewerkt. De specifieke acties die onder de speerpunten vallen zijn uitgewerkt in tabellen op basis van de indeling 'actie', 'actiehouders' en 'wanneer'. De meetbaarheid en gerichtheid van deze actiepunten wisselt. Zo wordt er bij het speerpunt 'ondermijning' een actiepunt omschreven als: 'u informeren over wat ondermijning is en hoe u ondermijning kunt herkennen', waarbij de gemeente als actiehouders wordt genoemd en de deadline van december 2017 is geformuleerd.²⁰ Wat de concrete manier is waarop de gemeente dit wil doen en wie daar binnen de gemeente voor verantwoordelijk is, wordt echter niet genoemd. Bij het speerpunt jeugd worden de actiepunten uitgebreid beschreven. Een voorbeeld van deze actiepunten is het volgende: 'Tweewekelijks is er overleg met politie, Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), team Veiligheid over wat er met betrekking

¹⁹ Onderzoek naar toezicht en handhavingsbeleid, Rekenkamercommissie Tynaarlo (2016), pp. 27-28.

²⁰ Uitvoeringsprogramma veiligheid 2017-2019, p. 6.

tot jeugd speelt in de gemeente. Doel hiervan is om direct actie te kunnen ondernemen als dit nodig is. Hier wordt onder andere casuïstiek besproken.²¹

VTH-jaarprogramma's bevatten uitwerking van beleid op hoofdlijnen

In elk jaarprogramma wordt aandacht besteed aan de wettelijke doelen rond VTH-beleid, de gemeentelijke acties om deze te behalen, de op te stellen beleidsnotities, de samenwerking met de andere Noord-Drentse gemeenten en de stap naar zaakgericht werken met betrekking tot handhaving. Het VTH-beleid zoals uitgewerkt in de jaarprogramma's betreft een beleid op hoofdlijnen, waarin de nadruk wordt gelegd op een aantal algemene doelstellingen die voortbouwen op de ambities in het VTH-beleid. Het is de bedoeling dat dit nog in de vorm van een VTH-handboek wordt geconcretiseerd. Aan het opstellen van dit handboek is begonnen in 2018. Het handboek moet in ieder geval bevatten:

- / Een werkboek vergunningverlening, met daarin een specifieke uitleg over de verschillende procedures met de bijbehorende toetsingscriteria;
- / Een werkboek toezicht en handhaving, waarin de landelijke handhavingstrategie wordt ingebed in het gemeentelijk beleid;
- / Beleid rondom afwijkingen in het bestemmingsplan.²²

Doordat het handboek nog niet is gerealiseerd, missen er een aantal concrete handvatten rond de invulling van het VTH-beleid (in het kader van dit onderzoek op het gebied van openbare orde en veiligheid) in de gemeente Tynaarlo. In hoofdstuk 2 komen we hier op terug.

De VTH-jaarprogramma's volgen in de periode 2017-2020 een vast format. In de programma's is aandacht voor de personele ontwikkelingen binnen het team VTH en de uitvoering van het beleid binnen de vijf thema's bouwwerken, Wabo overig, openbare ruimte, horeca en kinderopvang. Het is echter pas sinds 2020 dat het onderwerp openbare orde en veiligheid als zodanig is opgenomen in de VTH-jaarprogramma's en dat er expliciet wordt verwezen naar het Integraal Veiligheidsbeleid. Het gaat hier echter slechts om een korte paragraaf, die is ingedeeld bij het thema openbare ruimte, maar niet direct in verbinding staat met de andere hoofdstukken.²³

Risicomatrix vormt de basis voor VTH-prioritering

De prioritering in de VTH-jaarprogramma's is gebaseerd op een risicomatrix, welke voortkomt uit de Landelijke Veiligheidsmonitor. In deze risicomatrix is een afwegingsschema van prioriteiten uitgewerkt, zoals overlast van jeugd, afvaldumping en evenementen. Jaarlijks worden de doelstellingen geactualiseerd op basis van de risicomatrix en de periodieke rapportages. Ieder jaar wordt tevens bekeken in hoeverre de risicomatrix toe is aan actualisatie.²⁴ Veel doelstellingen die in de jaarprogramma's worden opgesteld zijn niet voorzien van meetbare doelen.

Zowel de beleidsdocumenten als het uitvoeringsprogramma veiligheid en de VTH-jaarprogramma's bevatten probleemanalyses, die verschillen in de mate van uitwerking. Het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021 kent zoals eerder genoemd een uitgebreide veiligheidsanalyse op basis van de vijf veiligheidsvelden van de VNG, waarbij ambities en doelstellingen direct zijn gekoppeld aan de in het beleid genoemde problematiek. Bij het Integraal VTH-beleid 2017-2020 wordt bij de probleemanalyse in hoofdlijnen onderscheid gemaakt in vier gebieden: de dorpskernen, woonwijken, bedrijventerreinen en het buitengebied. Elk gebied kent zijn eigen problematiek en de daaraan verbonden risico's. Het is de taak van de toezichthouders om hierop in te spelen en zo een samenlevingsgerichte handhaving te kunnen bewerkstelligen.²⁵

²¹ Uitvoeringsprogramma veiligheid 2017-2019, p. 11.

²² VTH-jaarprogramma 2019, p. 27.

²³ VTH-jaarprogramma 2020, p. 22.

²⁴ VTH-jaarprogramma 2017, p. 30.

²⁵ Integraal VTH-beleid 2017-2020, p. 26.

2

Organisatie en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk nemen wij de organisatie en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Tynaarlo 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?

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?
 - c. Wordt er volgens de in het beleid vastgestelde prioritering gewerkt?
6. In hoeverre worden resultaten uit de uitvoering geëvalueerd en gebruikt als input voor het (bij)sturen van OOV-beleid, waaronder het aanpassen van de prioriteiten?

2.1 / Uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid

De beschikbare capaciteit wordt als voldoende ervaren

De boa's spelen een steeds belangrijkere rol in het bewaken van leefbaarheid en veiligheid in de gemeente. Idealiter kennen de boa's de wijkproblematiek, zijn zij aanspreekbaar en hebben zij een signalerende rol. Daarbij is het belangrijk dat de boa's aandacht hebben voor de beleidsmatige prioritering.

In de afgelopen drie jaar is het team handhaving – dat uit de boa's en de coördinator Toezicht en handhaving bestaat - in de gemeente Tynaarlo zelfstandiger en professioneler geworden, zo wordt in interviews aangegeven. Vorig jaar is op initiatief van de gemeenteraad het aantal boa's uitgebreid met 1 fte naar vier vaste boa's. Hiervan zijn twee boa's in vaste dienst en worden er

twee flexibel ingehuurd om specifiek toezicht te houden op de Drank- en Horecawet. Daarnaast hebben de boa's naast de klassieke opleiding ook trainingen gevolgd (zoals een training over brandveiligheid), is er meer structuur in de werkwijze en is informatie-uitwisseling geformaliseerd tijdens het wekelijks boa-overleg met de beleidsmedewerkers toezicht en handhaving op woensdag. Wanneer een boa in het werkveld een trend signaleert, kan dit gelijk teruggekoppeld worden tijdens dit overleg.

Inzet van de boa's met name casusgericht

Uit de interviews en uit de jaarrapportages blijkt dat de inzet van boa's vaak tot een effectieve, veelal casusgerichte aanpak leidt. Hierdoor is de koppeling met de prioriteiten die in het beleid op basis van de risicomatrix naar voren komen niet zo expliciet als gewenst. Aan de andere kant lijkt deze aanpak wel tot tevredenheid en rust bij de inwoners te leiden, zo wordt in de interviews aangegeven.

Er is in Tynaarlo geen digitaal systeem voor de boa's om overtredingen te kunnen registreren. Gesprekspartners geven aan dat zij gebruikmaken van pen en papier bij hun eigen verslaglegging. Achteraf wordt dit vastgelegd in zaaksysteem Mozard, hierin moeten Boa's al hun bevindingen noteren. Dit heeft als gevolg dat de verslaglegging door de boa's niet een vast format volgt en daardoor wellicht minder eenvoudig kan worden gebundeld in de maandrapportages. Een uitzondering hierop vormen bijvoorbeeld de verslaglegging omtrent afvalcontainers en kentekenregistratie. De boa's zouden graag ook beschikken over digitale middelen voor verslaglegging in het veld. Zij hebben wel de beschikking over portofoons voor rechtstreeks contact met de meldkamer en de politie,²⁶ maar hebben geen beschikking over geweldsmiddelen. In het geval van escalatie moet daarom steeds een beroep worden gedaan op de politie of, in het geval van verwarde personen, de beveiliging van de instelling die deze personen normaliter huisvest.

Elke week maken de boa's een weekverslag, welke wordt toegestuurd naar de coördinator toezicht en handhaving. De coördinator zet de acties uit naar aanleiding van de constatering van de boa's en bewaakt de voortgang. Dit weekverslag baseren de boa's op hun eigen papieren dagelijkse verslaglegging. De cijfers die de boa's aanleveren vormen een belangrijke inbreng voor de kwartaalrapportages die het team VTH opstelt. Ook zijn deze cijfers gebruikt bij het opstellen van de jaarprogramma's en -verslagen, zoals hierboven al vermeld.

Verslagen en rapportages

Het VTH-team rapporteert elk kwartaal en elk jaar over de uitvoering van het toezicht- en handhavingbeleid. De kwartaalrapportages zijn met name bedoeld om waar nodig tussentijds bij te kunnen sturen in de prioriteiten en de inzet van capaciteit.²⁷ Deze rapportages volgen in de periode 2017-2020 net als de programma's een vast format. In de rapportages is aandacht voor de personele ontwikkelingen binnen het team VTH, de uitvoering van het beleid binnen de vijf thema's bouwwerken, Wabo overig, openbare ruimte, horeca en kinderopvang en het opstellen van nieuwe jaarprogramma's. Sinds dit jaar worden er ook specifieke OOV-onderwerpen ondergebracht in de VTH-jaarverslagen. Deze worden aangeleverd door de beleidsmedewerkers OOV. Op deze manier worden ook prioriteiten en doelstellingen op het gebied van handhaving op OOV ondergebracht in de jaarverslagen en is er een meer integrale verslaglegging dan voorheen.²⁸ Doordat deze wijziging vrij recent heeft plaatsgevonden, is het nog niet mogelijk te beoordelen in hoeverre de integratie van OOV-onderwerpen in de VTH-jaarverslagen tot een effectievere aanpak in de praktijk heeft geleid.

Over het algemeen geven de VTH-rapportages een breed en uitputtend, sterk cijfermatig beeld van de resultaten. Hierbij wordt systematisch kort aangegeven in hoeverre de van tevoren opgestelde doelstellingen zijn behaald. Er wordt echter niet altijd de koppeling gemaakt naar nieuwe doelstellingen en prioriteiten, en de conclusies op basis van de resultaten zijn vaak vrij summier.

Sinds 2017 wordt in Tynaarlo gebruikgemaakt van het zaaksysteem Mozard ten behoeve van de registratie van de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken. In de interviews en de jaarrapportages wordt aangegeven dat het even heeft geduurd voordat het op de juiste manier toepassen van dit zaaksysteem in het dagelijks werk is ingesleten. De verantwoording van de cijfers kan concreter worden vormgegeven. De cijfers die in het zaaksysteem naar voren komen zijn niet altijd volledig of betrouwbaar, door de vormgeving van het systeem. Wanneer een melding in een bepaalde categorie is ingevoerd kan dat namelijk niet worden teruggedraaid, en het komt wel eens voor dat een melding niet in het juiste zaaktype wordt ingedeeld. De verdere inrichting van het zaaksysteem is een organisatie-breed project en loopt op het moment van schrijven nog.

Werken volgens de prioritering: een circulaire en op maatwerk gebaseerde aanpak

Zoals in paragraaf 1.5 aangegeven is de prioritering in de VTH-programma's, welke ook terugkomt in de rapportages, gebaseerd op een risicomatrix. In de interviews wordt aangegeven dat de prioriteiten elk jaar worden geëvalueerd en periodiek wisselen. Dit om

²⁶ Hiervoor is een specifiek boa-kanaal ingericht.

²⁷ VTH-Jaarrapportage 2019, p. 2.

²⁸ VTH-jaarrapportage 2020, p. 22.

voldoende aandacht te kunnen besteden aan de verschillende thema's die op het gebied van toezicht en handhaving spelen. Aangegeven wordt echter dat in de praktijk deze prioritering niet altijd op structurele wijze terugkomt, omdat in het veld vaak sprake is van maatwerk. Met andere woorden: de koppeling tussen wat er op papier staat in het beleid en hoe de uitvoering in de praktijk wordt vormgegeven is niet altijd evident. Daardoor is er niet altijd een goede verbinding tussen beleid en directe uitvoering. Een verdere professionalisering en systematischere aanpak zou de verbinding tussen beleid en praktijk kunnen verbeteren.

2.2 / Samenwerking met handhavingspartners

5. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?

Samenwerking met de ketenpartners en in de regio

De gemeente Tynaarlo werkt op het gebied van OOV in de eerste plaats intensief samen met politie. Daarnaast wordt de samenwerking gezocht met de ketenpartners en in samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het onder meer om de nationale politie, het Openbaar Ministerie (OM), het regionaal informatie en expertisecentrum Noord (RIEC), het veiligheidshuis Drenthe, het OGGZ-netwerk, het centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), woningbouwcorporaties, de Veiligheidsregio Drenthe (VRD), ondernemersverenigingen, algemeen maatschappelijk werk, de GGD, Verslavingszorg Noord Nederland, Veilig thuis en de provincie Drenthe.

Binnen het driehoeksoverleg vinden net als in de politiek-bestuurlijke sfeer momenten van verantwoording en bijsturing plaats. Op het niveau van het basisteam Noord Drenthe van de politie (bestaande uit de gemeenten Noordenveld, Tynaarlo, Aa en Hunze en Assen) spreken de burgemeesters met de leiding van het basisteam en de officier van justitie van het OM. Daarnaast wordt maandelijks overlegd en afgestemd met de politie en de burgemeester in het lokale politieoverleg.

In de verschillende beleidsdocumenten komt steeds naar voren dat de gemeente open en transparant de regierol wil voeren over het veiligheidsbeleid. In het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021 geeft de gemeente echter aan niet automatisch initiatieven te nemen of zaken aan te kaarten. Dit ziet de gemeente als een gezamenlijke verantwoordelijkheid met de partners. Van de kant van de ketenpartners verwacht de gemeente daarom dat deze informatie en adviezen over de veiligheidssituatie blijven aanleveren. Daarnaast wordt het belang uitgesproken van wederzijdse aanspreekbaarheid op het gebied van inspanningen, houding en gedrag.²⁹

Vaste overlegstructuren worden aangevuld met informeel contact

In de gemeente Tynaarlo wordt binnen het terrein van toezicht en handhaving op OOV op verschillende momenten en met verschillende frequenties structureel overleg gevoerd. Zo is er iedere maandag een veiligheidsoverleg tussen de burgemeester, politie en de ambtenaren openbare orde en veiligheid, waarin de recente trends en de rapportages aan bod komen. Daarnaast is er iedere woensdag een boa-briefing met/door de ambtenaren toezicht en handhaving.

De formele momenten worden doordeweeks aangevuld door frequent informeel contact tussen de boa's, de beleidsmedewerkers en de burgemeester. Dit informeel contact wordt van verschillende kanten over het algemeen als prettig ervaren, zo blijkt uit de interviews. Specifiek wordt aangegeven dat de burgemeester een belangrijke persoonlijke rol speelt in het verbinden van de verschillende betrokkenen.

Sinds vorig jaar vindt er net als op Noord-Drents niveau een periodiek Tactisch Veiligheidsoverleg (TVO) plaats.³⁰ In het TVO wordt steeds een analyse gedaan over de veiligheidsproblematiek, waarin trends of casuïstiek naar voren komen (bijvoorbeeld: woninginbraak, wijkproblematiek, koperdiefstal). Op basis daarvan komt men tot een specifieke aanpak. In de praktijk levert iedereen een volle bijdrage, zo blijkt uit de interviews. In het TVO wordt ook gesproken over de inzet van capaciteit op specifieke onderwerpen. In het overleg wordt daarnaast bepaald wie de regie heeft en wie wat precies gaat doen. De gemeente voert de regie voor het overleg. Als er wordt gekozen om een bepaalde kwestie 'uit te zetten' vanuit het TVO naar een veiligheidspartner, bijvoorbeeld het Veiligheidshuis, dan wordt dit operationeel uitgewerkt. Deze uitwerking gaat in overleg met de wijkagent, de boa of het sociaal team. Vanuit de operationele lijn komt ook terugkoppeling. Hierop worden in principe het beleid en de programma's

²⁹ Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, p. 7.

³⁰ Kwartaalrapportage VTH Q3 2020, p. 15.

aangepast wanneer dat nodig is. Hierin wordt ook een keuze gemaakt voor op- of afschalen. Wanneer iets wordt uitgezet, blijft de gemeente procesmatig boven de stof hangen.

Naast het TVO, vindt er maandelijks een operationeel veiligheidsoverleg (OVO) plaats op basis van de maandscans tussen onder meer de politie (operationeel expert Wijk, operationeel expert Leiding Sturing, wijkagenten en jeugdagent) en de beleidsadviseurs veiligheid. In dit overleg komen deels de cijfers en deels de mutaties uit de maandscans aan de orde, voornamelijk gerelateerd aan prioriteiten binnen het veiligheidsbeleid, zo wordt in de interviews aangegeven.

Het contact tussen de beleidsmedewerkers VTH, de boa's en de politie was in het relatief recente verleden niet altijd even structureel. Sinds circa 2018 is er echter twee- of driewekelijks overleg met de politie. Daarnaast bestaat er sinds drie jaar een convenant tussen de boa's en de politie over de samenwerking. Uit de interviews blijkt dat de samenwerking met de politie door de verschillende betrokkenen als positief en effectief wordt ervaren. Ook voor deze samenwerking geldt dat de informele, persoonlijke relatie in Tynaarlo een belangrijke rol speelt. Wel lijkt er enige afstand te bestaan tussen beleid en uitvoering, zoals we al eerder signaleerden.

2.3 / Benutting van het instrumentarium

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

In Tynaarlo wordt veelal voor de strafrechtelijke route gekozen bij sanctionering

De VTH-kwartaalrapportages bevatten elk een overzicht van de overtredingen waartegen is opgetreden. Deze cijfers worden met name door de boa's zelf bijgehouden en aangeleverd bij de beleidsmedewerkers toezicht en handhaving. In de stukken wordt echter niet duidelijk aangegeven welke interventiemiddelen hierbij zijn toegepast.³¹

In Tynaarlo wordt veelal voor de strafrechtelijke route (bekeuringen) in plaats van de bestuursrechtelijke route gekozen bij sanctionering. In negentig procent van de gevallen is het zichtbaar aanwezig zijn en mensen aanspreken voldoende om op overtredingen te reageren, zo blijkt uit interviews. Dit komt overeen met de voorkeur voor minnelijk handhaven, zoals uiteengezet in paragraaf 1.4. In de rapportages komt dit ook terug. Zo vermeldt de derde kwartaalrapportage dat 463 overtredingen zijn geconstateerd en dat er 35 proces-verbalen CJB zijn opgesteld.³² Uit de rapportage blijkt niet dat andere formele handhavingsinstrumenten/instrumenten op het gebied van openbare orde zijn ingezet. In Tynaarlo is er niet bewust vanuit beleidsoverwegingen een keuze gemaakt voor een voorkeur voor het toepassen van strafbeschikkingen of juist herstelsancties (zoals de last onder dwangsom), zo blijkt uit de interviews.

Personen met verward gedrag vormen een belangrijk en actueel thema bij handhaving

Een belangrijke prioriteit is personen met verward gedrag. Dit is ook een groot onderdeel van het werk van de boa's en de agenten. Hierover wordt door hen ook teruggekoppeld aan de medewerkers OOV, met name als er sprake is van trends, maar ook wel op casusniveau als er bijzonderheden zijn. Op regelmatige basis vindt er overleg plaats met de psychiatrische instelling Lentis. Het onderwerp verwarde personen komt in de gemeente prominent naar voren, omdat er plannen zijn om een groot aantal nieuwe tbs'ers toe te laten tot de instelling. Hierover is veel onrust bij de inwoners. In de afgelopen tijd zijn hierover vier bijeenkomsten geweest, waar honderden mensen bij aanwezig waren. De burgemeester heeft inwoners hier ook toegesproken en treedt ook op als ambassadeur voor de inwoners in dit dossier.³³

Drugsbeleid in Tynaarlo is onlangs aangescherpt

³¹ VTH-jaarrapportages 2017 t/m 2020.

³² Kwartaalrapportage Q3 2019.

³³ Dagblad van het Noorden, 27 januari 2020: https://www.dvhn.nl/drenthe/Burgemeester-Thijssen-Lentis-moet-Zuidlaren-eerder-informereren-over-tbsers-25281551.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

Ongeveer een of twee keer per jaar is er sprake van een drugspand dat wordt gesloten. Hierbij wordt, zoals in Nederland gebruikelijk, een last onder bestuursdwang opgelegd. Het Damoclesbeleid wordt door de deelnemers als streng ervaren, maar er wordt aangegeven dat er ook sprake is van maatwerk in de praktijk. Het Damoclesbeleid is aangescherpt met het oog op de toenemende dreiging van drugscriminaliteit.³⁴ Twee keer per jaar is er een coffeeshopcontrole. De gemeente heeft de regie bij de controle in handen, de politie gaat mee ter ondersteuning. De coördinator stelt een lijstje op met aandachtspunten voor de controles. Een mogelijk algeheel verbod op lachgas moet nog in het gemeentelijk beleid worden verwerkt. Op initiatief van de burgemeester is er wel een verbod gekomen op lachgas bij en voor evenementen, zo blijkt uit de interviews.

Burgemeester speelt een belangrijke aansturende rol in de uitvoering

De burgemeester speelt niet alleen formeel, maar ook inhoudelijk een belangrijke rol in het handelen op het gebied van veiligheid in de gemeente Tynaarlo. De visie van de burgemeester op de manier waarop beleid en praktijk op elkaar dienen aan te sluiten wordt gekenmerkt door maatwerk, samenlevingsgericht handhaven en snelle contacten tussen de verschillende betrokkenen. Deze visie is ten dele in beleid vertaald, zoals in het Integraal VTH-beleid (zie paragraaf 1.4), en komt niet expliciet terug in de jaarprogramma's en -rapportages. Wel wordt in de interviews aangegeven dat hier in de praktijk meer invulling aan wordt gegeven dan terug is te zien in het beleid. De rol van de burgemeester is in de afgelopen jaren gegroeid, omdat deze van overheidswege meer verantwoordelijkheden krijgt. Daarnaast krijgt de lokale driehoek steeds meer betekenis, bijvoorbeeld door de toename van ondermijnende activiteiten.

2.4 / Knelpunten

8. Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?

Uit de interviews en in de rapportages komen verschillende knelpunten naar voren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV. Deze knelpunten kunnen worden vevat in twee categorieën: de relatie tussen beleid en uitvoeringspraktijk en de koppeling tussen OOV en VTH in het beleid.

Relatie tussen beleid en uitvoeringspraktijk

Over het algemeen kan gesteld worden dat in Tynaarlo de uitvoeringspraktijk bij toezicht en handhaving op OOV voorop loopt ten opzichte van het beleid. In de uitvoering is men door laagdrempelige en relatief informele werkrelaties vaak verder dan wat er op papier staat. Dit komt ook doordat men in Tynaarlo veel belang hecht aan de maatschappelijke meerwaarde van beleid en ervan is overtuigd dat dit het beste kan worden gediend door maatwerk te leveren. Dit komt overeen met de bestuurlijke visie. Dit leidt echter in de praktijk tot een werkwijze die niet direct gerelateerd is aan de vastgestelde prioriteiten.

Het blijft een belangrijk streven om dat wat op papier staat ook dichterbij de werkelijke uitvoering te krijgen, hetgeen ook in de interviews wordt aangegeven. Hierbij speelt mee dat er binnen het beleid zelf ook duidelijke verbeterpunten kunnen worden geïdentificeerd. Het besef bestaat dat de verantwoording van de cijfers in de jaarrapportage uitgebreider kan worden vormgegeven. De cijfers die in het zaakstelsel naar voren komen zijn niet altijd even volledig of betrouwbaar. Dit heeft te maken met de vormgeving van het systeem, maar ook met menselijk handelen (soms wordt bijvoorbeeld een verkeerd zaaktype gehanteerd). Op het moment van schrijven wordt het zaakstelsel dan ook organisatiebreed verbeterd, bijvoorbeeld door de mogelijkheid aan te brengen dat er met terugwerkende kracht wijzigingen in het vastleggen van de cijfers kunnen worden aangebracht.

De koppeling tussen OOV en VTH in het beleid

Zoals ook uit de bovenstaande analyse blijkt, komt het onderwerp OOV niet voldoende terug in het handhavingsbeleid. Ook in de interviews wordt aangegeven dat OOV een veel nadrukkelijker eigen positie dient te krijgen in het handhavingsbeleid. Zo kan het onderwerp meer eigenstandig terugkomen in de VTH-jaarprogramma's en -rapportages om hier ook effectiever op te kunnen sturen. Op het moment van schrijven wordt het beleid geactualiseerd, wat de mogelijkheid biedt om OOV binnen het handhavingsbeleid ook daadwerkelijk deze expliciete positie te geven.

³⁴ Damoclesbeleid Tynaarlo, 2016.

3

Sturing door de raad

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

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

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

9. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de met toezicht en handhaving op OOV bereikte resultaten?

3.1 / Informatievoorziening aan de raad

De raad stelt de beleidskaders vast en wordt goed geïnformeerd over programma's en rapportages

De gemeenteraad van Tynaarlo stelt de kaders voor het veiligheidsbeleid vast. De raad heeft dan ook in 2016 de Kadernota Integrale Veiligheid 2017-2021 vastgesteld, net zoals de voorgaande kadernota's.³⁵ Ditzelfde geldt voor het Integraal VTH-beleid 2017-2020. Het vaststellen van het uitvoeringsprogramma veiligheid en de VTH-jaarprogramma's is echter een bevoegdheid van het college. Jaarlijks wordt via de gebruikelijke planning en control cyclus verantwoording afgelegd door het college over het uitvoeringsprogramma en de VTH-jaarprogramma's. Tijdens de behandeling van de voorjaarsnota, de jaarrekening en de begroting heeft de raad de mogelijkheid om bij te sturen en verantwoording van het college te vragen.³⁶ Daarnaast worden de VTH-jaarrapportages altijd ter kennisgeving naar de raad gestuurd.

Met enige regelmaat vinden er voorlichtingsbijeenkomsten plaats waarbij de raad wordt geïnformeerd door de beleidsmedewerkers VTH en OOV over de uitvoering en de resultaten van beleid. Dit vormt een aanvulling op de reguliere schriftelijke informatievoorziening aan de raad binnen de planning en control cyclus.

³⁵ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, p. 2.

³⁶ Ibid, p. 7.

Voorafgaand aan het vaststellen van de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021 is bijvoorbeeld een interactieve bijeenkomst met de raad georganiseerd over de resultaten van het Veiligheidsmonitoronderzoek.³⁷

Daarnaast blijkt uit interviews dat er soms een ketenpartner langs komt op een informatieavond om de raad te informeren, zoals recentelijk het RIEC.

Verder geven gesprekspartners aan dat de informatievoorziening als ingewikkeld wordt ervaren, vooral in het kader van geheimhouding en het meenemen van de raad. Aangegeven wordt dat bij bepaalde gevoelige zaken alleen het presidium wordt geïnformeerd door de burgemeester als portefeuillehouder. Dit gebeurt ook wanneer er sprake is van 'grote' casussen die bijvoorbeeld veel maatschappelijke onrust of media-aandacht genereren. De raad respecteert de gevoelige aard van sommige onderwerpen. Toch is het zaak om hier als raad scherp op te blijven. Het is belangrijk dat de raad er zorg voor draagt in elk geval op hoofdlijnen op de hoogte te zijn van wat er speelt.

3.2 / Sturing en controle door de raad

10. Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving op OOV?

Informele politieke cultuur leidt tot minder proactieve sturing door de raad

In het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021 wordt de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid benadrukt.³⁸ Idealiter stuurt de raad op hoofdlijnen. Uit de interviews blijkt echter dat de raad toezicht en handhaving op OOV voornamelijk casusgericht benadert, zowel in het gebruik van het instrumentarium tijdens de raadsvergaderingen als tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten.

Tijdens dit onderzoek bleek dat er geen complete cijfermatige informatie beschikbaar is in Tynaarlo over het precieze aantal vragen, moties en amendementen door de raad over toezicht en handhaving op OOV. Uit een inventarisatie op de website van de gemeenteraad en uit de interviews blijkt echter dat de raad met name gebruikmaakt van raadsvragen en hierbij eveneens focus op casussen. In de periode 2017-2020 zijn er zowel schriftelijk als tijdens de raadsvergaderingen onder meer vragen gesteld over ballonnen oplaten, hondenbijtincidenten, geluidsoverlast bij evenementen, reclamebeleid en carbidschieten. Vaak is er ook aandacht voor evenementen als Oud en Nieuw en de Zuidlaardermarkt.

Daarnaast heeft de raad in november 2018 een motie aangenomen over het uitbreiden van de capaciteit van de boa's met 2 fte. De aanleiding voor deze motie was de destijds in de ogen van de raad ontoereikende capaciteit van de boa's.³⁹ Deze capaciteit is daadwerkelijk uitgebreid vanaf april 2019.⁴⁰

De belangrijke rol die informeel contact in de gemeente Tynaarlo aan de beleidskant speelt, komt ook terug in de lokale politiek. In de interviews komt naar voren dat de raad vooral een constructieve rol inneemt, wat zich ook kenmerkt door vragen die buiten de raadsvergaderingen om worden gesteld gedurende de voorlichtingsbijeenkomsten, maar ook buiten de politiek-bestuurlijke sfeer. Dit komt niet alleen door de kleinschaligheid van de gemeente, zo wordt in de interviews aangegeven, maar komt ook voort uit de in de loop der jaren ontstane politieke cultuur in Tynaarlo die sowieso relatief informeel is.

³⁷ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, p. 20.

³⁸ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2021, p. 6.

³⁹ Motie Leefbaar Tynaarlo, 13 november 2018.

⁴⁰ VTH-jaarverslag 2019, p. 2.



Bijlage 1: Bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
De heer M. Thijsen	Burgemeester Tynaarlo	05-03-2020
Mevrouw C. Hoeben	Juridisch medewerker toezicht en handhaving	05-03-2020
De heer R. Mienstra	Vergunningverlener	05-03-2020
De heer N. Gehasse	Beleidsadviseur veiligheid	05-03-2020
Boa	Toezichthouder APV en wetgeving openbare ruimte	05-03-2020
Boa	Toezichthouder Drank- en Horecawet	05-03-2020
Boa	Toezichthouder Drank- en Horecawet	05-03-2020
Agent 1	Politieagent	05-03-2020
Agent 2	Politieagent	05-03-2020

Bronnen

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



Bijlage 2: Afkortingen

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

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

Bor: Besluit omgevingsrecht

BOA: Buitengewoon opsporingsambtenaar

CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin

IVP: Integraal Veiligheidsplan

LHS: Landelijke Handhavingsstrategie

OGGZ: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg

OVO: Overkoepelend Overleg

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

RBPO: Regionaal bestuurlijk politie-overleg

RIEC: Regionaal Expertise Centrum

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VRD: Veiligheidsregio Drenthe

VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

TVO: Tactisch Veiligheidsregio

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht