

# Toezicht en handhaving

Zicht op toezicht en handhaving op de openbare  
orde en veiligheid in Heerhugowaard

Rekenkamer Heerhugowaard

Mevrouw I.W. van den Bosch  
Ambtelijk secretaris

T. 06 164 762 69  
E. irene@necker.nl

Datum: 23 april 2021

## Inhoudsopgave

<b>Bestuurlijke nota</b>	<b>3</b>
<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>4</b>
<b>Centrale boodschap</b>	<b>7</b>
<b>Reactie college van B&amp;W</b>	<b>10</b>
<b>Nota van bevindingen</b>	<b>12</b>
<b>Beleid en uitvoeringsprogramma's</b>	<b>13</b>
1.1 / Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV	13
1.2 / Beleid in beeld: de structuur	14
1.3 / Beleid in beeld: de inhoud	16
1.4 / Uitwerking OOV-beleid in uitvoeringsprogramma's	19
<b>Organisatie en uitvoeringspraktijk</b>	<b>20</b>
2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV	20
2.2 / Afstemming beleid en praktijk	21
2.3 / Samenwerking met externe partners	23
2.4 / Instrumentarium	24
<b>Sturing door de raad</b>	<b>26</b>
3.1 / Informatie vanuit het college	26
3.2 / Initiatieven vanuit de raad	27
<b>Bijlage bronnen</b>	<b>28</b>
<b>Bijlage afkortingen</b>	<b>29</b>

# Bestuurlijke nota

# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel wet- en regelgeving. Het doel hiervan is het vergroten van de leefbaarheid voor en de veiligheid van de inwoners van de gemeente. De gemeenteraad bepaalt de kaders waarbinnen de burgemeester en het college dienen te blijven wanneer zij de orde in het openbaar gebied willen bewaren.

Voor de raad kan het lastig zijn om overzicht en grip te houden op dit complexe domein. Transformaties op het gebied van toezicht en handhaving van de Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV) zijn al enige tijd bezig. In de afgelopen jaren heeft het rijk steeds meer bevoegdheden bij de gemeenten neergelegd en komen steeds meer taken bij gemeentelijke handhavers te liggen. Binnen de veiligheidsketen werken gemeenten vaak intensief samen met andere organisaties. De gemeente is daarmee onderdeel van een groter geheel, waarin vraagstukken rondom regie, verantwoordelijkheden en rolverdeling actueel zijn. Daarnaast kent het OOV-domein vele facetten, van het bestrijden van overlast tot drugscriminaliteit en mensenhandel.

In de raadworkshop met de rekenkamer op 29 januari 2020 over het onderzoeksprogramma kwam naar voren dat er behoefte is aan meer grip op toezicht en handhaving van OOV. De raad wil graag een beter beeld krijgen van het veiligheidsbeeld binnen de gemeente en de ontwikkelingen die hieraan hebben bijgedragen. Daarnaast gaven de raadsleden tijdens de raadworkshop aan dat zij graag meer willen weten over de rol van de burgemeester binnen dit domein. Een logische vraag, gezien de toename van bevoegdheden van de burgemeester en de belangrijke rol die de burgemeester speelt in het bestrijden van overlast en drugshandel. Ten slotte wilde de raad dit onderzoek aangrijpen om de rolgeving van raad en college onder de loep te nemen.

Necker van Naem heeft in 2019 en 2020 een DoeMee-onderzoek uitgevoerd naar dit thema, in 18 gemeenten. Er is een overkoepelende rapportage gemaakt over alle gemeenten. Om ervoor te zorgen dat de gemeente Heerhugowaard ook de vruchten plukt van deze vergelijkingen en lessen, is er voor gekozen om de aanpak van het onderzoek in Heerhugowaard voor een deel aan te laten sluiten bij de aanpak in de DoeMee-onderzoeken.

## Doelstelling onderzoek

De rekenkamer schijnt met dit onderzoek licht op het overlast- en veiligheidsbeeld in Heerhugowaard, op de wijze waarop de gemeente toezicht en handhaving op OOV heeft ingericht en op de manier waarop dit in de praktijk functioneert. Daarbij kijken we naar de doelen die de gemeente heeft vastgesteld in het beleid en hoe deze doelen handvatten bieden voor de uitvoering. Tevens brengt dit onderzoek de uitvoeringspraktijk in kaart, met speciale aandacht voor de samenwerkingspartners, het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking heeft en de rol van de burgemeester. Ten slotte letten we op de rolgeving van de raad.

## Vraagstelling

In het onderzoek hanteren we de volgende centrale vraag.

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

De hoofdvraag hebben we uitgewerkt in de volgende twaalf deelvragen:

### Veiligheidsbeeld

1. Wat speelt er op het gebied van openbare orde en veiligheid in de gemeente Heerhugowaard?

### Beleid

2. Welk beleid is door de gemeente vastgesteld ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV en welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in dit beleid?
3. 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?
4. 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

5. 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?
6. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?
7. 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?
8. Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?
9. Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?

### Sturing door de raad

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

## Onderzoeksuitvoering

### Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruikgemaakt van een studie van de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie van de gemeente Heerhugowaard. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Heerhugowaard, een juridisch medewerker, twee beleidsadviseurs OOV en een groepsgesprek met twee buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en twee agenten. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode 27 oktober 2020 tot en met januari 2021.

## Wederhoorprocedure

Op 25 februari 2021 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Vervolgens heeft het bestuur vanaf 30 maart 2021 de kans gehad om een reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen. Op 23 april 2021 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 komen de organisatie en de uitvoeringspraktijk van het thema aan bod
- / Hoofdstuk drie beschrijft de sturing door de raad.

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

# Centrale boodschap

## Conclusies

### Een woord vooraf

Het domein openbare orde en veiligheid (OOV) is in Heerhugowaard sterk in ontwikkeling. In de afgelopen jaren zijn grote stappen zetten gezet om doeltreffender en doelmatiger te werken, zowel ten aanzien van beleid als van de uitvoeringspraktijk. De gemeente heeft de verbeterpunten en uitdagingen omtrent OOV scherp op het netvlies en handelt hiernaar. De conclusies laten zien welke ontwikkelingen de gemeente heeft ingezet en geven inzicht in de stand van zaken in Heerhugowaard op het gebied van OOV.

### Conclusie 1: VTH-beleidscyclus sinds 2020 compleet, maar biedt (nog) onvoldoende handvatten voor de praktijk van toezicht en handhaving op OOV

In Heerhugowaard zijn de documenten voor een volledige big8-cyclus<sup>1</sup> op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) sinds kort allemaal aanwezig. In 2020 is een VTH-beleidsplan opgesteld en een bijbehorend uitvoeringsprogramma. Doordat de documenten in de beleidscyclus aanwezig zijn, ligt er een basis voor raad en college om inzicht te hebben in de ontwikkelingen in de praktijk en om gericht bij te sturen.

Het doel van de big8-cyclus is een goede afstemming tussen praktijk en beleid, zodat de gemeente in kan spelen op relevante ontwikkelingen en capaciteit doelmatig kan inzetten. Hoewel de basis er in Heerhugowaard ligt, wordt dit doel nog niet bereikt. Dit komt onder andere doordat het beleid en uitvoeringsprogramma nauwelijks betrekking hebben op openbare orde en veiligheid, maar vooral op milieu en op ruimtelijk ordening. Daarnaast zijn de doelstellingen en prioriteiten niet concreet en meetbaar. Hierdoor is het onduidelijk wat de gemeente de komende jaren wil bereiken en hoe de gemeente dat wil doen. Bovendien is het lastig om achteraf te bepalen of doelstellingen behaald zijn. Ten slotte wordt het jaarverslag, en daarmee de resultaten uit de uitvoering, niet gebruikt als input voor het (bij)sturen van OOV-beleid. Het feit dat deze cyclus niet wordt gebruikt zoals beoogd staat een beleidsgestuurde uitvoering en een goede afstemming tussen praktijk en beleid in de weg.

De ambtelijke organisatie is zich bewust van de verbeterpunten ten aanzien van de beleidscyclus. De komende tijd wil men het proces van beleidsvorming verbeteren en openbare orde en veiligheid een plek geven in het VTH-beleid. Ook de aansluiting van beleid op praktijk en vice versa heeft de aandacht.

### Conclusie 2: De gemeente zet in op de professionalisering van het boa-team

De afgelopen tijd is de boa-capaciteit uitgebreid. Daarnaast zet de gemeente stevig in op de professionalisering van het boa-team via training en begeleiding. Voorheen was de samenwerking tussen politie en handhaving beperkt, werd er weinig integraal gewerkt en was er geen capaciteit om jeugdoverlast aan te pakken. De inzet op professionalisering is op een paar aspecten al voelbaar: zo blijkt uit gesprekken dat de samenwerking met de politie aan het verbeteren is en werken boa's vanuit een meer integrale blik. Waar men voorheen niet de capaciteit had om (lange termijn) projecten op te zetten, worden deze momenteel wel opgestart. Hierbij valt te denken aan de aanpak van jeugdoverlast.

---

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

### **Conclusie 3: Ambitie om informatiegestuurd te werken nog niet behaald, ad-hoc en meldinggestuurd werken voert de boventoon**

De gemeente heeft de ambitie om risico- en informatiegestuurd te werken, zodat middelen zo gericht mogelijk ingezet worden. In de praktijk lukt dat beperkt.

Zoals in conclusie 1 beschreven, worden de jaarverslagen niet gebruikt als input voor het bijsturen van OOV-beleid. Daarnaast biedt het huidige registratiesysteem nog onvoldoende basis om ontwikkelingen uit het beleid te kunnen volgen en bij te sturen. Het biedt nog geen mogelijkheid om relevante informatie zoals planningen, waarnemingen, en (informele) interventies- gemakkelijk in te zien. Hierdoor is het lastig om gericht en informatie-gestuurd te handelen, zowel voor beleid als voor uitvoering. Boa's werken dan ook vooral meldinggestuurd, in plaats van informatie-gestuurd.

Daarnaast ontbreken er beleidsmatige richtlijnen of afspraken over projecten die prioriteit hebben. Prioriteiten worden op dit moment bepaald op basis van binnengekomen meldingen en eigen waarnemingen van de boa's.

### **Conclusie 4: Particuliere beveiligingsorganisatie verzorgt toezicht op jeugd(overlast), twijfels over toegevoegde waarde op de lange termijn**

Heerhugowaard werkt samen met particuliere beveiligingsorganisatie The Flying Dutchman. Zij richten zich hoofdzakelijk op jeugdoverlast. De inzet op jeugdoverlast is daarmee vooral preventief en signalerend, omdat beveiligers van The Flying Dutchman niet bevoegd zijn om repressief te handelen.

Met de professionalisering en uitbreiding van de handhavingscapaciteit, zou de toegevoegde waarde van The Flying Dutchman kunnen afnemen. Het is de verwachting dat de boa's zich meer gaan richten op de problematieken rondom jeugd. Het voordeel van het inzetten van boa's, is dat de boa's wel sancties op kunnen leggen, in tegenstelling tot de medewerkers van The Flying Dutchman. Tegelijkertijd is de gemeente tevreden over het werk dat The Flying Dutchman verricht. College en ambtelijke organisatie bezien momenteel of, en zo ja hoe, The Flying Dutchman in de toekomst ingezet zal worden.

### **Conclusie 5: Samenwerking met politie op strategisch en tactisch niveau goed, verbeterde samenwerking op uitvoerend niveau**

Op strategisch- en beleidsniveau verloopt de samenwerking en informatiedeling tussen de politie en de gemeente goed. De veiligheidsregisseur is een sleutelfiguur in het verbinden van de partijen. De samenwerking tussen politie en boa's was echter tot een jaar geleden vrij minimaal. Nu het team VTH is uitgebreid en de kwaliteit steeds beter wordt, is de samenwerking tussen boa's en politie sterk verbeterd. Boa's en wijkagenten weten elkaar goed te vinden en geven regelmatig relevante informatie aan elkaar door.

### **Conclusie 6: Weinig zicht op de inzet van het instrumentarium**

Omdat de inzet van het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrumentarium niet eenduidig geregistreerd wordt, ontbreekt het zicht op de inzet van het instrumentarium. Wel is duidelijk dat de gemeente het uitgangspunt hanteert dat preventie de voorkeur heeft boven repressie. Zo worden noodbevelen en noodverordeningen gezien als laatste redmiddel en sanctioneren boa's over het algemeen pas op het moment dat waarschuwingen en het gesprek geen effect hebben.

### **Conclusie 7: Laagdrempelig en informeel contact versterkt volksvertegenwoordigende rol van de raad, maar kan een risico zijn voor de invulling van de controlerende rol**

De raad is betrokken bij openbare orde en veiligheid. Het is een onderwerp van discussie in de raad, maar de meeste voorstellen worden unaniem en zonder amendementen aangenomen. Amenderen van voorstellen is meestal overbodig, omdat het college vaak wijzigingen toezegt wanneer de discussie in de raad daar aanleiding toe geeft.

Het contact tussen raad en college is laagdrempelig en informeel. Raadsleden kunnen telefonisch of via WhatsApp contact leggen met de burgemeester indien zij zorgen hebben, zaken willen doorgeven of vragen hebben. Dit komt de volksvertegenwoordigende rol ten goede.

Een risico van de informele informatiestromen is dat er een ongelijke informatiepositie tussen raadsleden kan ontstaan, aangezien er geen garantie is dat informatie raadsbreed wordt teruggekoppeld. Informele informatiestromen zijn daarnaast niet navolgbaar, terwijl navolgbaarheid belangrijk is voor de transparantie van politieke besluitvorming – voor raad en inwoners.



## Aanbevelingen

### Voor de raad: Geef aan welke stukken u wilt ontvangen en waar deze stukken aan moeten voldoen

Een goede informatievoorziening stelt de raad in staat om zijn controlerende en kaderstellende rol goed in te vullen. De raad heeft zelf een rol te vervullen in het creëren van een goede informatiepositie, door expliciet te maken aan welk type informatie de raad behoefte heeft en met welke frequentie men informatie wil ontvangen. De aanbevelingen die wij in dit kader doen, zullen niet meer in de gemeente Heerhugowaard doorgevoerd kunnen worden. Ook voor de gemeenteraad van de toekomstige gemeente Dijk en Waard is het echter van belang om als raad aan te geven wat de informatiebehoefte precies is. We zien de volgende aandachtspunten:

- / **Benoem richting het college waar de behoefte van de raad ligt ten aanzien van VTH-jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's**

De kwaliteit van de VTH-jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's is niet voldoende, omdat de documenten nauwelijks betrekking hebben op OOV, en omdat de doelstellingen en prioriteiten beperkt concreet en meetbaar zijn. De stukken geven op dit moment te weinig inhoudelijk inzicht in de praktijk om ze als sturingsinformatie te gebruiken. Zo kan het college beter inspelen op uw vraag.

- / **Laat u informeren over de uitvoering van de verbeterplannen**

Er zijn ambtelijk en bestuurlijk veel ambities op het gebied van openbare orde en veiligheid. Zo is er de ambitie om meer informatie-gestuurd te werken, om een beter registratiesysteem op te zetten en om OOV een plek te geven in het VTH-beleid. Daarnaast wordt het boa-team geprofessionaliseerd en uitgebreid en zal de toekomstige rol van The Flying Dutchman tegen het licht worden gehouden.

Het is belangrijk dat de raad goed op de hoogte blijft van dergelijke ontwikkelingen en eventuele afwegingen die worden gemaakt. Vraag het college om de raad tweemaal per jaar te informeren over de beoogde planning van gewenste ontwikkelingen en ambities en over de stappen die hierin worden gezet.

- / **Maak afspraken ten aanzien van de informele informatievoorziening**

Ook over de informele informatiestromen kunt u als raad afspraken maken, bijvoorbeeld over welk type informatie raadsbreed teruggekoppeld dient te worden en welke vragen juist wel geschikt zijn voor één-op-één contact.

### Voor het college

In de afgelopen tijd zijn er veel stappen gezet op het gebied van OOV. Men weet welke zaken verbetering behoeven, en er zijn concrete ambities om de knelpunten aan te pakken. Blijf inzetten op deze positieve ontwikkelingen; dat helpt ook de gemeente Dijk en Waard straks verder. Het (nog verder) verbeteren van de samenwerking tussen gemeente en politie is hier een voorbeeld van. Daarbij is het belangrijk om doorlopend het gesprek te voeren over manieren om elkaars bevoegdheden te benutten en over de gewenste rolverdeling, onder andere om te voorkomen dat er blinde vlekken ontstaan in handhaving op OOV. Ook is het belangrijk om aandacht te blijven houden voor de professionalisering van het boa-team en te blijven stimuleren dat boa's vanuit een integrale blik aandacht hebben voor onderliggende problematieken en effectief samenwerken met partners.

# Reactie college van B&W



Rekenkamer Heerhugowaard  
t.a.v. mevrouw I. van den Bosch

Contactpersoon: mevr. D. Miltenburg      Ons kenmerk: E202112529  
Telefoon: 14 072      Relatiekenmerk:  
E-mail: post@heerhugowaard.nl

Onderwerp: reactie op Rekenkamerrapport Toezicht en Handhaving op OOV

Heerhugowaard, 20 april 2021

Geachte leden van de Rekenkamer Heerhugowaard,

Op 30 april 2020 heeft u het college het rekenkamerrapport Toezicht en Handhaving op OOV aangeboden, met de vraag om een bestuurlijke reactie. Deze reactie treft u aan in deze brief.

Het college dankt u voor dit rapport. Zoals u zelf aangeeft in het rapport is het domein openbare orde en veiligheid in Heerhugowaard sterk in ontwikkeling. De afgelopen jaren zijn grote stappen gezet om doeltreffender en doelmatiger te werken. Daarnaast geeft u aan dat de gemeente Heerhugowaard de verbeterpunten en uitdagingen omtrent OOV scherp op het netvlies heeft en hiernaar ook handelt.

In het rapport doet u de volgende aanbeveling aan het college: blijf inzetten op deze positieve ontwikkelingen. Bijvoorbeeld door het (nog verder) verbeteren van de samenwerking tussen gemeente en politie en daarbij doorlopend het gesprek voeren over manieren om elkaars bevoegdheden te benutten. En door aandacht te blijven houden voor de professionalisering van het boa-team.


Wij blijven inzetten op deze positieve ontwikkelingen. De samenwerking met de politie zal worden vastgelegd in een convenant. Hierin worden samenwerkingsafspraken gemaakt en er komt een aanvullend handhavingsarrangement waarin de taakverdeling wordt vastgelegd. Ook blijven wij aandacht voor het professionaliseren van het boa-team houden. Hier zijn dit jaar al stappen in gezet: sinds half januari is het registratiesysteem van de boa's uitgebreid. Hierdoor is het mogelijk om intern relevante informatie zoals waarnemingen en interventies in te kunnen zien. Hiermee is de eerste stap naar informatie-gestuurd werken gezet.

U doet als Rekenkamer een aantal aanbevelingen over de informatievoorziening aan de raad. Ook van het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad blijven wij werk maken. Dit jaar zal een stand van zaken aan de raad worden gegeven over de werkzaamheden en de professionalisering van het boa-team. De VTH-jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's zullen in het kader van de fusie opnieuw worden opgesteld en daarmee wordt rekening gehouden met de aanbevelingen. Wij doen bij de bespreking van dit rapport in de raad graag een voorstel over hoe

Parelhof 1 | Postbus 390 | 1700 AJ Heerhugowaard  
Telefoon: 14 072 | Fax: (072) 575 55 56 | E-mail: post@heerhugowaard.nl | Internet: www.heerhugowaard.nl  
IBAN: NL94 BNGH 0285 0035 77

wij de informatievoorziening aan de raad nog verder kunnen verbeteren en gaan daar graag over met de raad in gesprek.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,  
de secretaris, de burgemeester,



M.J. Diependaal



A.B. Blase

# Nota van bevindingen

# 1

## Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

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

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

#### OOV landelijk in ontwikkeling

Op het terrein van OOV zijn verschillende ontwikkelingen gaande. In de afgelopen jaren heeft het rijk veel bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid bij de gemeenten neergelegd, onder andere op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) en de Opiumwet (ook bekend als de Wet Damocles). Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.<sup>2</sup> Onderwerpen die raken aan sociale veiligheid, zoals overlast, verloedering en criminaliteit, krijgen toenemende politieke en maatschappelijke belangstelling. Burgers en bedrijven hebben niet alleen behoefte aan een feitelijke bevordering van veiligheid, maar ook aan een gevoelsmatige veiligheid en leefbaarheid van de gemeente.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de rol van de politie verandert. 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

---

<sup>2</sup> Op het gebied van Bibob en de Opiumwet zijn er ook handelingen die gemeenten zelfstandig verrichten, zoals het nemen van een besluit om een woning te sluiten.

adviserend daar waar anderen verantwoordelijk zijn.<sup>3</sup> Uit recent onderzoek van Salet, Universitair docent Criminologie bij de vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Radboud Universiteit, blijkt dat een deel van de politiemensen op verschillende manieren probeert taken binnen het veiligheidsdomein op afstand te houden of af te stoten.<sup>4</sup>

### Toezicht en handhaving op OOV in Heerhugowaard

Binnen de context van deze ontwikkelingen geeft Heerhugowaard vorm aan toezicht en handhaving op OOV, in beleid en uitvoeringsprogramma's. Heerhugowaard scoort ten opzichte van andere gemeenten relatief slecht 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 Heerhugowaard op de 84<sup>e</sup> plek. Buurgemeente Langedijk (248<sup>e</sup> plek) scoorde volgens de misdaadmeter beduidend beter dan de gemeente Heerhugowaard. Grote buurgemeenten in Noord-Holland Noord scoorden daarentegen (net wat) slechter dan Heerhugowaard: Alkmaar stond op plaats 64, Hoorn op plaats 54 en Den Helder op plaats 33.<sup>5</sup>

Vergeleken met landelijke cijfers vinden er in Heerhugowaard minder woninginbraken plaats, maar meer inbraken in garageboxen en schuren. Openlijke geweldpleging komt in Heerhugowaard vaker voor dan gemiddeld (0,26 tegenover 0,15 per 10.000 inwoners in de rest van Nederland, in het derde kwartaal van 2020).<sup>6</sup>

Over het algemeen zijn inwoners van de gemeente Heerhugowaard tevreden over veiligheid in de eigen buurt: gemiddeld geven zij dit het rapportcijfer 7,5.<sup>7</sup> De gevoelens van onveiligheid en het vermijdingsgedrag liggen in Heerhugowaard wel hoger dan het landelijk gemiddelde.<sup>8</sup> 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. Gevraagd naar de plekken waar inwoners zich (soms) onveilig voelen, wordt door 41% van de ondervraagden aangegeven dat dit op plekken is waar groepen jongeren rondhangen.

### Diverse problematieken in Heerhugowaard

Heerhugowaard heeft relatief veel te maken met vernielingen, openlijke geweldpleging en jeugdoverlast.<sup>9</sup> Uit de verschillende interviews die gevoerd zijn in het kader van dit onderzoek, blijkt dat jeugdproblematiek een belangrijk thema is in Heerhugowaard. Landelijk zijn er signalen dat jongeren met wapens en verboden middelen over straat gaan. Ook in Heerhugowaard ziet men dit terug. Daarnaast zijn woninginbraken een doorlopend aandachtspunt in de gemeente. De politie in Heerhugowaard ziet een verandering in de zwaarte van de gepleegde delicten door jongeren en merkt dat deze delicten vaker gerelateerd zijn aan drugs en/of wapens.<sup>10</sup>

## 1.2 / Beleid in beeld: de structuur

### Werkorganisatie Heerhugowaard & Langedijk

Sinds 1 januari 2020 zijn de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk ambtelijk gefuseerd in de werkorganisatie Heerhugowaard & Langedijk. Per 1 januari 2022 zullen de gemeenten ook bestuurlijk fuseren onder de nieuwe gemeentenaam Dijk en Waard.<sup>11</sup> Doordat er al wel een ambtelijke fusie heeft plaatsgevonden, maar nog geen bestuurlijke, werkt team handhaving op dit moment voor twee besturen en met twee beleidsplannen. De beleidsplannen van Heerhugowaard en Langedijk zijn nog niet geharmoniseerd. In het beleidsplan 2020 - 2022

---

<sup>3</sup> Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004

<sup>4</sup> Renze Salet, Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit, Tijdschrift voor Veiligheid 2019-1

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

<sup>6</sup> Zie [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

<sup>7</sup> I&O research: hoe veilig is Heerhugowaard? Veiligheidsmonitor gemeente Heerhugowaard 2019 (mei 2020)

<sup>8</sup> Zie [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

<sup>9</sup> Zie [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

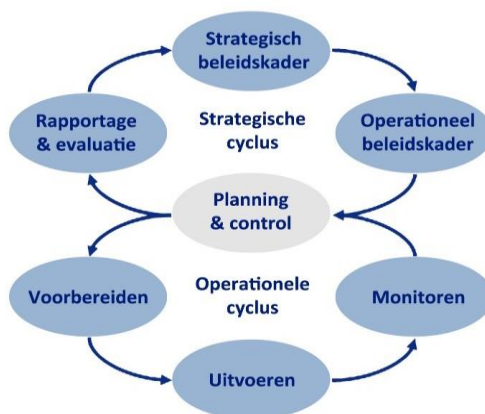
<sup>10</sup> Schriftelijke vragen: Veiligheid op scholen (26 februari 2020)

<sup>11</sup> [https://www.gemeentelangedijk.nl/Bestuur\\_en\\_Organisatie/Langedijk\\_en\\_Heerhugowaard\\_gaan\\_samen](https://www.gemeentelangedijk.nl/Bestuur_en_Organisatie/Langedijk_en_Heerhugowaard_gaan_samen)

valt te lezen dat dit met de bestuurlijke fusie in 2022 zal plaatsvinden, maar dat het beleidsplan mogelijk eerder wordt geactualiseerd vanwege de ambtelijke fusie die zou kunnen leiden tot wijzigingen in de werkwijzen, procedures en prioriteiten.<sup>12</sup> Dat er twee verschillende besturen zijn, wordt niet als problematisch ervaren, zo blijkt uit gevoerde gesprekken. Het komt voor dat de verschillende besturen voor hetzelfde probleem een verschillende oplossing hanteren. Gesprekspartners geven aan dit niet tot problemen leidt, maar dat het wel vraagt dat de ambtelijke organisatie alert is op de verschillen.

### VTH-beleidscyclus in afgelopen jaren niet compleet

Toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid wordt vanuit meerdere beleidsvelden georganiseerd. Gemeenten richten dit in de praktijk op verschillende manieren in. Vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een gemeente in ieder geval verplicht om beleid op het vlak van toezicht en handhaving, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen op te stellen. Dit model van sturing en evaluatie wordt de Big8-cyclus genoemd.



Figuur 1: Big8-cyclus

In Heerhugowaard zijn de documenten voor een volledige Big8-cyclus op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: VTH) in 2017 tot en met 2019 niet compleet geweest. In de tabel hieronder is schematisch weergegeven of de VTH-beleidsdocumenten van het betreffende jaar aanwezig waren.

	2017	2018	2019	2020	2021
Beleidsplan	✓	✓	✗	✓	✓
Uitvoeringsprogramma	✗	✗	✗	✓	✓
Jaarverslag	✗	✗	✓		

Tabel 1: Aanwezigheid documenten Big8-cyclus op het gebied van VTH in gemeente Heerhugowaard per jaar

In 2019 waren de minste documenten aanwezig. Het oordeel van de provincie Noord-Holland in het kader van interbestuurlijk toezicht luidde in 2019 dan ook 'niet adequaat'. In de ambtelijke beoordelingsrapportage valt te lezen dat de taken op het gebied van toezicht en handhaving omgevingsrecht niet adequaat worden uitgevoerd. Er ontbreken documenten en de Big8-cyclus is niet geborgd, zo stelt de provincie.<sup>13</sup> Uit de gesprekken gevoerd in

<sup>12</sup> Beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020 – 2022, gemeente Heerhugowaard, p. 5

<sup>13</sup> Ambtelijke beoordelingsrapportage gemeente Heerhugowaard: interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht 2019.



het kader van dit onderzoek, blijkt dat het opstellen van het VTH-beleid en het bepalen van beleidsdoelstellingen in het verleden niet veel prioriteit hebben gehad in de gemeente. Er is geen uitgebreid proces van een probleemanalyse aan vooraf gegaan.

Door het ontbreken van een beleidskader in 2019 en uitvoeringsprogramma's in 2017, 2018 en 2019 is er geen inzicht in gestelde doelen, de prioriteitenstelling en uitvoering van het beleid. Doordat er geen jaarverslagen zijn van 2017 en 2018, ontbreekt het inzicht in de activiteiten en resultaten op het gebied van toezicht en handhaving van het voorgaande jaar. Er is dus geen basis om te controleren of er volgens doelstellingen gewerkt wordt en om vervolgens uitvoeringsprogramma's en beleid bij te sturen.

Nadat de gemeente in 2019 van de provincie de beoordeling 'niet adequaat' ontving vanwege het ontbreken van de VTH-beleidsdocumenten, is de structuur van sturing en verantwoording op orde gebracht.<sup>14</sup> Er is in 2020 weer nieuw beleid opgesteld: het VTH-beleidsplan 2020 – 2022 en het daarbij behorende uitvoeringsprogramma 2020 - 2021. Ook is het jaarverslag over 2019 opgesteld. De gemeente heeft vanwege de aanstaande bestuurlijke fusie met Langedijk er bewust voor gekozen om de beleidsplannen tot 2022 te laten lopen, zo staat vermeld in het beleidsplan. De uitvoering van het beleid is in handen van de gezamenlijke afdeling VTH van de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard. Het beleidsplan is voor de gemeente Heerhugowaard, maar spreekt op meerdere plekken over zowel de gemeente Heerhugowaard als de gemeente Langedijk.

### Lokale en regionale veiligheidsplannen

Naast het VTH-beleid stellen gemeenten eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan op, waarin kaders worden gesteld op het gebied van veiligheid. In Heerhugowaard zijn de prioriteiten die moeten bijdragen aan een veilige en leefbare gemeente vastgelegd in de Kadernota Integrale Veiligheid 2019 – 2023. De prioriteiten die hierin zijn vastgelegd zijn tot stand gekomen in overleg met de veiligheidspartners zoals de politie en collega-gemeenten. Daarnaast zijn de prioriteiten van de gemeenteraad van Heerhugowaard meegenomen.<sup>15</sup> Jaarlijks worden de doelstellingen op het gebied van veiligheid geconcretiseerd in het programmaplan Leefbaarheid en Veiligheid in de raadsbegroting. In de jaarstukken vindt de programmaverantwoording plaats.

Op een aantal deelgebieden is apart beleid opgesteld. Zo is op 13 augustus 2019 het Damoclesbeleid Heerhugowaard 2019 vastgesteld door de burgemeester. Hierin zijn onder andere handavingsrichtlijnen vastgesteld omtrent artikel 13b van de Opiumwet. Daarnaast heeft Heerhugowaard samen met de gemeente Langedijk een Plan van aanpak ondermijning. Hierin zijn keuzes gemaakt in de thema's binnen het onderwerp ondermijning waarop zal worden gefocust in de periode 2020 – 2022, en zijn een uitvoeringsprogramma, planning en communicatiestrategie vastgesteld.

De gemeente Heerhugowaard is onderdeel van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. In deze veiligheidsregio geldt het Beleidsplan 2020 – 2023. Hierin zijn vier ontwikkelthema's opgenomen: veilig leven, nieuwe crisytypen, zorg & veiligheid en brandweer 360. Daarnaast valt Heerhugowaard onder het eenheidsniveau Noord-Holland van de politie. De 34 gemeenten, de politie en het Openbaar Ministerie in deze eenheid, hebben het Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid 2019 – 2022 vastgesteld. Hierin zijn vier thema's vastgesteld die als prioriteit worden beschouwd en waarop integraal wordt samengewerkt. Deze zijn: Aanpak van criminaliteit met een ondermijnend effect op de samenleving; Versterken ketensamenwerking tussen het zorg- en het veiligheidsdomein; Aanpak cybercrime en gedigitaliseerde vormen van criminaliteit; Contraterrorisme en tegengaan van polarisering, radicalisering en extremisme.

## 1.3 / Beleid in beeld: de inhoud

### De Kadernota Integrale Veiligheid 2019 – 2023 stelt prioriteiten

In de Kadernota Integrale Veiligheid 2019 – 2023 van de gemeente Heerhugowaard worden drie algemene doelen gesteld: een toename van het aantal inwoners die Heerhugowaard als veilige stad ervaren, continuering van de dalende trend van criminaliteitscijfers en afname van de overlast. Deze doelen worden uitgewerkt in vier prioriteiten:

1. Bevorderen van leefbaarheid en veiligheid in de wijk
2. Verdere aanpak van ondermijnende criminaliteit

<sup>14</sup> Brief aan provincie Noord-Holland, 1 juli 2020

<sup>15</sup> Kadernota Integrale Veiligheid 2019 – 2023, gemeente Heerhugowaard



3. Versterken samenwerking zorg en veiligheid: personen met verward gedrag, problematische jeugd, radicalisering en polarisatie
4. Versterken communicatie over veiligheid

Per prioriteit wordt in de kadernota de vraag beantwoord hoe de prioriteit wordt uitgevoerd. Deze punten bieden meer richting voor de uitvoering, maar zijn nog beperkt concreet. Voorbeelden zijn: 'een integrale benadering van het onderwerp verkeersveiligheid' en 'het verder versterken van de informatiepositie'. Verdere concretisering volgt in een twejaarlijks uitvoeringsplan.<sup>16</sup>

### Door plan van aanpak ondermijning wordt de prioriteit aanpak ondermijnende criminaliteit concreet

In het Plan van aanpak ondermijning van gemeenten Langedijk en Heerhugowaard wordt prioriteit nummer twee uit de kadernota (verdere aanpak van ondermijnende criminaliteit) geconcretiseerd. De doelen van deze aanpak zijn 'de bestuurders en medewerkers van de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard bewust maken van de diverse signalen van ondermijning. Het verbeteren van de informatiepositie van de beide gemeenten door samen met onze inwoners en ondernemers de misstanden in de gemeenten aan te pakken.'<sup>17</sup> Deze prioriteiten overlappen met de acties die zijn omschreven in de Kadernota Integrale Veiligheid, en bieden meer handvatten voor de praktijk. Er wordt concreet gemaakt hoe men de doelen wil bereiken en er is een bijbehorende planning opgesteld. Een voorbeeld van een dergelijke concretisering is dat men de informatiepositie versterkt door de aanschaf van een tool voor Rechercheren op het internet.<sup>18</sup>

### Kadernota Integrale Veiligheid: probleemanalyse gebaseerd op IMV en lokale ontwikkelingen

De prioriteiten uit de kadernota zijn gebaseerd op lokale en landelijke trends en ontwikkelingen. Per prioriteit wordt aangegeven waarom het thema prioriteit heeft. De toename van ondermijnende criminaliteit is bijvoorbeeld gebaseerd op de landelijke toename van ondermijnende activiteiten, zo blijkt uit gesprekken. De prioriteit 'versterken van de samenwerking met zorg en veiligheid' wordt zowel door lokale ontwikkelingen (stijging aantal meldingen) als landelijke ontwikkelingen (toename overlast van personen met verward gedrag) ingegeven. Doordat er per prioriteit drie tot vier oorzaken zijn gegeven, bevat de kadernota een heldere probleemanalyse. Een kanttekening is wel dat de aanleiding om iets als prioriteit aan te merken overwegend algemeen blijft, zoals 'een schone en veilige omgeving bevordert de leefbaarheid'.

Daarnaast vormt het Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid (IMV) dat door het Regionaal Beheersoverleg Politie wordt vastgesteld, de basis voor het Integraal Veiligheidsplan Heerhugowaard 2019 - 2023, zo valt te lezen in het programmaplan 2019.<sup>19</sup> Twee van de vier thema's in de Kadernota komen overeen met de thema's van het IMV (aanpak ondermijnende criminaliteit en versterken samenwerking zorg en veiligheid).

In de kadernota zijn daarnaast lokale thema's toegevoegd, waaronder jeugd, woninginbraken en de aanpak van kleine ergernissen.<sup>20</sup> Waar deze thema's op zijn gebaseerd, wordt niet expliciet benoemd. Wel zijn de thema's terug te vinden in de Veiligheidsmonitor.<sup>21</sup> In de Veiligheidsmonitor gemeente Heerhugowaard van I&O Research worden lokale ontwikkelingen twejaarlijks in beeld gebracht. Hier wordt ook naar verwezen in de kadernota: uit de veiligheidsmonitor blijkt dat het gevoel van onveiligheid in de afgelopen jaren gelijk bleef. Een van de doelen in de kadernota is dan ook een toename van het aantal inwoners die Heerhugowaard als veilige stad ervaren.

### Beleidsplan VTH overwegend procesgericht en biedt weinig kader voor de aanpak van toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid

Het beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020 – 2022 is een actualisatie van de Kadernota VTH 2017 – 2018, met nieuwe prioriteiten, doorwerking van wetswijzigingen en aandacht voor de ambtelijke en aanstaande bestuurlijke fusie met gemeente Langedijk. In het beleidsplan wordt gewerkt vanuit de volgende

<sup>16</sup> Kadernota Integrale Veiligheid 2019 – 2023, gemeente Heerhugowaard, p. 6

<sup>17</sup> Plan van aanpak ondermijning 2020-2022. Gemeenten Langedijk en Heerhugowaard, p. 6

<sup>18</sup> Plan van aanpak ondermijning 2020-2022. Gemeenten Langedijk en Heerhugowaard, p. 7

<sup>19</sup> Programmaplan 2019, programma 1 veiligheid uit Raadsbegroting 2019, p. 21

<sup>20</sup> Programmaplan 2019, programma 1 veiligheid uit Raadsbegroting 2019, p. 22

<sup>21</sup> I&O Research (2018). Hoe veilig is Heerhugowaard? Veiligheidsmonitor gemeente Heerhugowaard 2017.

missie: 'Door een adequate uitvoering van de VTH-taken bijdragen aan veiligheid, inclusiviteit en leefbaarheid van de inwoners en bedrijven van de beide gemeenten.'<sup>22</sup>

In het beleidsplan zijn acht doelen uitgewerkt op het gebied van toezicht en handhaving:<sup>23</sup>

- / de gemeente voert regie op de handhaving;
- / handhaving vindt risicogericht plaats;
- / handhaving is eenduidig, helder en transparant;
- / inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid;
- / slecht gedrag wordt daadkrachtig aangepakt, goed gedrag wordt beloond;
- / waar mogelijk wordt integraal gehandhaafd;
- / de handhaving kent een innovatief karakter;
- / er is sprake van samenwerking in de keten.

De doelen worden weliswaar kort toegelicht, maar hoe men deze doelen wil behalen, wordt niet concreet gemaakt. Wel zijn de operationele meetbare doelen uit de Kadernota VTH 2017 – 2018 overgenomen in het beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020 – 2022. De doelen zijn:

#### *Toezicht en Handhaving*

1. Binnen twee weken worden de controles naar aanleiding van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken uitgevoerd. Binnen deze twee weken wordt eveneens de rapportages opgemaakt naar aanleiding van de gedane constatering en eventueel doorgezet naar de behandelaar van de zaak;
2. Binnen 8 weken na binnenkomst van een klacht, melding of handhavingsverzoek wordt gereageerd met een inhoudelijke brief naar de klager, melder, verzoeker of overtreder;
3. Gestreefd wordt om minimaal 20% van alle handhavingszaken af te handelen zonder formeel handhavingsbesluit.
4. Gestreefd wordt naar 5% te ontvangen ingebrekestellingen bij niet tijdig beslissen op een handhavingsverzoek;
5. De focus ligt op het afgeven van kwalitatief goede handhavingsbesluiten. Echter, het is onvermijdelijk dat tegen de afgegeven handhavingsbesluiten bezwaren worden ingediend. Derhalve wordt het maximaal aantal bezwaarschriften met de uitkomst grond gesteld op 10% van het in totaal ontvangen bezwaarschriften.

*Bron: Beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020 – 2022, gemeente Heerhugowaard*

De bovenstaande doelen richten zich hoofdzakelijk op het proces, de werkwijze en de organisatie van toezicht en handhaving: de manier waarop wordt gehandhaafd en toezicht wordt gehouden. De doelen richten zich in mindere mate op welke veiligheidsproblematieken en thema's de gemeente aan wil pakken. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat dit beeld wordt gedeeld door ambtenaren.

Naast de doelen, staan in het beleidsplan de prioriteiten omschreven. Opvallend aan die prioriteiten is dat van de zes beschreven prioriteiten op het gebied van toezicht en handhaving, er slechts één betrekking heeft op openbare orde en veiligheid. Het betreft de prioriteit om drugspannen te sluiten op grond van artikel 13b (Damoclesbeleid). Overige prioriteiten zijn gericht op milieu en ruimtelijke ordening. Het beleidsplan biedt daarmee weinig kaders voor de uitvoering van toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid, zo geven ook gesprekspartners aan.

#### **Landelijke sanctiestrategie biedt kader**

Heerhugowaard volgt de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS), die het college van burgemeester en wethouders in november 2016 heeft vastgesteld.<sup>24</sup> De LHS is een landelijk instrument wat veel gemeenten toepassen op OOV. De LHS geeft aan wat de passende interventie is bij een bevinding, waarbij het uitgangspunt is dat preventie de voorkeur heeft boven repressie. De LHS biedt dus een breed toepasbaar kader voor handhaving. Onder de LHS kunnen specifieke handhavingsstrategieën worden uitgewerkt.

---

<sup>22</sup> Beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020 – 2022, gemeente Heerhugowaard, p. 2

<sup>23</sup> Beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020 – 2022, gemeente Heerhugowaard, p. 11 - 12

<sup>24</sup> Gemeente Heerhugowaard, Kadernota VTH 2017 – 2018, paragraaf 8.2. Geraadpleegd op 24 november 2020 via: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Heerhugowaard/CVDR454132.html>

## 1.4 / Uitwerking OOV-beleid in uitvoeringsprogramma's

### Programmaplannen veiligheid bieden weinig handvatten voor uitvoering in de praktijk

Het veiligheidsbeleid in Heerhugowaard wordt jaarlijks ingevuld in het programmaplan in de raadsbegroting. In het programmaplan staan de doelen opgenomen en de prestaties die men wil leveren om deze doelen te bereiken. In het programmaplan 2019 staat toegelicht dat men in 2019 het Integraal Veiligheidsplan Heerhugowaard 2019 - 2023 wil vaststellen op basis van het Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid (IMV), met de volgende lokale subdoelen:<sup>25</sup>

- / tot stand brengen integrale aanpak ondermijning;
- / zorgen voor een goede samenwerking tussen zorg en veiligheid;
- / voortzetten beleid Veilig wonen;
- / integrale vroegtijdige signalering en aanpak risicjongeren;
- / het veiligheidsgevoel van de burger verbeteren.

Deze subdoelen worden in het programmaplan slechts gedeeltelijk geconcretiseerd. In het Integraal Veiligheidsplan Heerhugowaard 2019 - 2023 zijn de aanpak van ondermijnende criminaliteit, de versterking van de samenwerking tussen zorg en veiligheid en het versterken van het veiligheidsgevoel van de burger inderdaad opgenomen. Het beleid Veilig wonen wordt echter niet concreet genoemd en ook over risicjongeren wordt niet gesproken. Waarom dit niet is opgenomen in het veiligheidsplan, is onbekend.

Het Programmaplan Veiligheid 2020 is uitgebreider dan het programmaplan 2019. De thema's waar in 2020 aan gewerkt wordt met betrekking tot veiligheid komen overeen met de prioriteiten uit het Integraal Veiligheidsplan Heerhugowaard 2019 - 2023. Toch biedt dit programmaplan niet meer handvatten voor de uitvoering van het veiligheidsplan. De prestaties die worden genoemd zijn beperkt concreet. Zo is een van de genoemde prestaties 'een goede samenwerking tussen zorg en veiligheid'. Een ander voorbeeld is de genoemde prestatie onder het thema 'verbeteren en consequent inzetten van toezicht en handhaving'. De genoemde prestatie 'het op peil houden en consequent inzetten van gemeentelijk toezicht en handhaving' biedt weinig duidelijkheid over wat er precies dient te gebeuren in 2020.

### Uitvoeringsprogramma VTH gaat niet in op openbare orde en veiligheid

Door het op orde brengen van de structuur van sturing en verantwoording in 2020 is de cyclus nu op papier volledig aanwezig. Ondanks dat de structuur staat, bieden het beleidsplan en uitvoeringsprogramma nog geen handvatten voor de praktijk van toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid. Dat heeft twee redenen. Allereerst heeft het VTH-uitvoeringsprogramma geen betrekking op openbare orde en veiligheid. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat dit beeld wordt gedeeld door ambtenaren. Er worden in het uitvoeringsprogramma vijf prioriteiten genoemd. Deze prioriteiten komen overeen met de prioriteiten uit het beleidsplan, echter deze hebben alle betrekking op milieu en ruimtelijke ordening en vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek. Er is één prioriteit uit het beleidsplan die wel betrekking heeft op openbare orde en veiligheid, namelijk de prioriteit om drugspannen te sluiten op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Deze prioriteit is echter niet overgenomen in het uitvoeringsprogramma, maar uitgewerkt in het Damoclesbeleid.<sup>26</sup>

Daarnaast is het uitvoeringsprogramma erg beknopt. Het is vormgegeven als een A3-werkplan. Het voordeel van deze vormgeving is dat het alle informatie in een oogopslag laat zien. Echter, het format biedt weinig ruimte voor diepgang en concretisering. Zo wordt er aangegeven dat men zich in de komende jaren wil richten op de persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers. Hoe men dit gaat doen, wordt in het uitvoeringsprogramma niet duidelijk.

Doordat het uitvoeringsprogramma geen doelen en prioriteiten stelt voor toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid, ontbreken er handvatten voor de uitvoeringspraktijk. Ook kan er niet getoetst worden of er in de uitvoeringspraktijk aandacht wordt besteed aan de juiste zaken. Veel vragen blijven onbeantwoord, zoals: waar wil de gemeente het komende jaar stevig op inzetten? Welke acties zullen er worden uitgevoerd en op welke termijn? Wie is er verantwoordelijk, wie zijn de partners en hoe wordt voortgang gemeten?

---

<sup>25</sup> Begroting Heerhugowaard 2019: Programma Veiligheid

<sup>26</sup> Damoclesbeleid gemeente Heerhugowaard 2019

# 2

## Organisatie en uitvoeringspraktijk

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

5. 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?
6. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingpartners?
7. 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?
8. Benut de gemeente haar instrumentarium ten behoeve van OOV?
9. Welke knelpunten worden door de gemeente ervaren in de uitvoering van toezicht en handhaving op OOV?

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

#### **Toezicht en handhaving op OOV is ondergebracht bij team VTH en team Veiligheid**

Toezicht en handhaving op OOV is in de werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard ondergebracht bij de afdeling Vergunningen, toezicht en handhaving. Binnen deze afdeling zijn onder andere de boa's werkzaam. Daarnaast is er binnen de werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard een team Veiligheid.

#### **Particuliere beveiligingsorganisatie verzorgt toezicht op jeugd(overlast)**

Heerhugowaard werkt al een aantal jaar samen met een particuliere beveiligingsorganisatie genaamd The Flying Dutchman. Medewerkers van het beveiligingsbedrijf zijn in te zetten op verschillende onderwerpen en projecten. Er is onder andere voor dit beveiligingsbedrijf gekozen vanwege zijn werkwijze ten aanzien van jeugd en jeugdproblematiek.<sup>27</sup> Het accent van de werkzaamheden ligt dan ook op het tijdig signaleren van jeugdoverlast en het contact leggen en onderhouden met de jeugd.<sup>28</sup> The Flying Dutchman is vooral te zien als

---

<sup>27</sup> Voorstel aan B&W (17 oktober 2017): overeenkomst mobiele surveillance 2018

<sup>28</sup> Service level agreement The Flying Dutchman en gemeente Heerhugowaard: aanvullende afspraken uitvoering mobiele surveillance 2018 (september 2017)

ogen en oren voor politie en gemeente. De medewerkers spreken mensen (en vooral jeugdigen) wel aan op gedrag. Zij hebben zelf echter geen opsporingsbevoegdheden of toezichthoudende bevoegdheden. De medewerkers van The Flying Dutchman mogen niet repressief handelen.

Team Veiligheid is verantwoordelijk voor de aansturing van The Flying Dutchman. The Flying Dutchman rapporteert wekelijks aan de politie en dagelijks aan de gemeente. Bij belangrijke casussen is er direct contact tussen de politie en The Flying Dutchman, blijkt uit gesprekken.

### **Uitbreiding handhavingscapaciteit gaat hand in hand met benodigde professionaliseringslag**

Op het moment van schrijven bestaat het boa-team in de werkorganisatie Heerhugowaard en Langedijk uit zeven fte. Aan het begin van 2020 was dit nog vijf fte.<sup>29</sup> Volgens de plannen wordt dit in de komende tijd uitgebreid naar elf fte. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving in de afgelopen jaren als onvoldoende werd ervaren. Dit uitte zich in drie knelpunten: men werkte vanuit een reactieve en meldings-gestuurde aanpak, de samenwerking tussen politie en handhaving was beperkt en er was geen capaciteit om jeugdoverlast aan te pakken. In de paragrafen 2 en 3 van dit hoofdstuk zullen deze drie knelpunten op verschillende plekken terugkomen.

Nu er meer capaciteit beschikbaar is (zeven fte ten opzichte van vier in het verleden), zet de gemeente stevig in op de professionalisering van het boa-team. Er wordt training en begeleiding aan het boa-team gegeven om toe te werken naar de 'integrale boa': een boa die met een integrale blik en aanpak taken oppakt. Dat vraagt dat de boa kijkt naar de onderliggende problematiek, verbanden legt en samenwerkt met relevante partners. Dit gaat voorbij het reactief en meldings-gestuurd werken. De inzet op professionalisering is op een paar aspecten al voelbaar: uit gesprekken blijkt dat de samenwerking met de politie verbetert. En waar men voorheen niet de capaciteit had om (lange termijn)projecten op te zetten, worden deze momenteel wel opgestart. Met dergelijke projecten kunnen prioritaire problemen effectiever worden aangepakt, bijvoorbeeld in samenwerking met The Flying Dutchman en de politie. Hierbij valt te denken aan de aanpak van jeugdoverlast.

## **2.2 / Afstemming beleid en praktijk**

### **Ontbreken van prioriteiten zorgt voor reactieve en meldings-gestuurde aanpak door boa's**

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven zijn er geen prioriteiten op het gebied van toezicht en handhaving op OOV opgenomen in het uitvoeringsprogramma VTH 2020 – 2021. Dit betekent niet dat er geen gemeentelijke taken op het gebied van openbare orde en veiligheid worden uitgevoerd. Zo geeft de Kadernota Integrale Veiligheid kaders aan in ieder geval voor het team veiligheid en voeren boa's allerlei taken uit om de leefbaarheid en openbare orde in Heerhugowaard te bewaren.

Het ontbreken van prioriteiten heeft als consequentie dat er geen beleidsmatige richtlijnen zijn voor de boa's om hun werk uit te voeren. Het ontbreken van afspraken over projecten of meldingen die prioriteit hebben, zorgt ervoor dat er vooral ad-hoc gewerkt wordt, blijkt uit gesprekken. Prioriteiten bij de afdeling VTH worden op dit moment bepaald op basis van binnengekomen meldingen en eigen waarnemingen van de boa's. Taken waar men zich veelal mee bezighoudt zijn parkeeroverlast en overtredingen op het hondenpoepbeleid, zo blijkt uit gesprekken. Recentelijk zijn hier taken op het gebied van handhaving van het vuurwerkverbod en de coronamaatregelen bijgekomen.

### **Veiligheidsregisseur is bindende factor bij informele interne samenwerking**

De afdeling VTH en het team Veiligheid hebben regelmatig contact met elkaar:

- / maandelijks in een overleg met de strategisch adviseur Veiligheid, het afdelingshoofd VTH en de portefeuillehouder;
- / maandelijks in een overleg met het team Veiligheid, het clusterhoofd Handhaving, de politie en de portefeuillehouder;
- / driewekelijks in een overleg met team Veiligheid en de handhavingsjuristen;
- / wekelijks in een briefing met boa's, handhavingsjuristen, het clusterhoofd Handhaving en team Veiligheid.

---

<sup>29</sup> Uitvoeringsprogramma VTH 2020



In deze overleggen worden de belangrijkste zaken gedeeld en wanneer nodig wordt er casuïstiek besproken. Daarnaast is er ook geregeld informeel overleg. Ook de burgemeester wordt, naast de formele overleggen, informeel op de hoogte gehouden. Men komt elkaar tegen in de wandelgangen van het gemeentehuis en houdt elkaar daar oppervlakkig op de hoogte. Rondom casuïstiek komt het voor dat de burgemeester direct schakelt met betrokken medewerkers. Gesprekspartners typeren de burgemeester als betrokken én op afstand. Hij geeft medewerkers voldoende ruimte om hun werk te doen.

Uit gesprekken blijkt dat de samenwerking tussen de (bestuurlijke) handhaving en de beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid goed verloopt: het is duidelijk wat collega's van elkaar (mogen) verwachten. In de verbinding tussen de verschillende vakgebieden is de veiligheidsregisseur een sleutelfiguur. De veiligheidsregisseur is nu een aantal jaar actief in de gemeente Heerhugowaard en is verantwoordelijk voor de samenwerking tussen de verschillende handhavingpartners. De veiligheidsregisseur houdt overzicht en zorgt ervoor dat informatie bij de juiste persoon terecht komt.

### Resultaten uit de uitvoering worden niet gebruikt als input voor het (bij)sturen van OOV beleid

In de verschillende beleidsdocumenten van de VTH-cyclus klinkt de wens van de gemeente door om risico en informatie-gestuurd te werken. De gemeente wil informatie uit de praktijk ophalen en gebruiken voor bijsturing, zodat capaciteit en financiële middelen zo gericht mogelijk ingezet kunnen worden. In de praktijk gebeurt dit nog niet. In de gevoerde gesprekken en in het Beleidsplan VTH komt naar voren dat de monitoring van doelstellingen op dit moment nog niet op orde is. Hierdoor ontbreekt de informatie om informatie-gestuurd te kunnen werken.

Zoals in 1.2 beschreven, missen er jaarverslagen van VTH over de jaren 2017 en 2018. Dit terwijl jaarverslagen een belangrijk evaluatiemiddel zijn om vast te stellen of activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen. Doordat de jaarverslagen ontbreken, zijn er geen resultaten vastgelegd die worden gebruikt als input voor het sturen van beleid op OOV. In 2019 is er wel een jaarverslag opgeleverd, maar in dit jaarverslag wordt de voortgang van de in 2019 gestelde doelen niet gemonitord.<sup>30</sup> Dit is onder andere veroorzaakt doordat de focus in 2019 lag op de voorbereiding op de ambtelijke fusie.<sup>31</sup>

### Ontwikkeling registratiesysteem biedt kansen

Hoewel de monitoring momenteel nog niet op orde is, geven gesprekspartners aan dat er wordt gewerkt aan de implementatie van de structuur die monitoring mogelijk maakt. In de komende periode wil Heerhugowaard de werkwijze van boa's meer informatieverricht vormgeven. Doordat boa's voorheen nog geen centraal, geautomiseerd punt hadden om informatie op te slaan, was het lastig om inzicht te krijgen in relevante trends en ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en in de voortgang en monitoring van doelen. De afgelopen periode heeft de gemeente ingezet op het verbeteren van de registratie van waarnemingen, (informele) interventies en concrete plannings. Er worden momenteel nieuwe modules in het registratiesysteem geïmplementeerd. De nieuwe modules bieden kansen voor betere monitoring en het ophalen van relevante informatie. Met het registratiesysteem kan worden bekeurd, kunnen hotspots worden aangemaakt en kunnen rapportages worden gedeeld met elkaar. Waar boa's voorheen op verschillende wijzen en soms gefragmenteerd registreerden, zorgt het nieuwe systeem ervoor dat informatie geautomatiseerd opgehaald kan worden op een centraal punt. Hierdoor ontstaat er meer inzicht in de werkwijze, in relevante trends en ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en de monitoring van doelen. Hierdoor wordt het voor de gemeente makkelijker om in te zetten op de juiste zaken.

### Voornemen om beleid beter af te stemmen op de praktijk

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, heeft het opstellen van het VTH-beleid, het bepalen van beleidsdoelstellingen en het uitvoeren van een probleemanalyse in het verleden niet veel prioriteit gehad in de gemeente. Dit kwam onder andere door de ambtelijke fusie, de invoering van de Omgevingswet en de werkdruk die hiermee gepaard ging. In de toekomst wil de gemeente inzetten op het verbeteren van het proces van beleidsvorming, ook zodat openbare orde en veiligheid beter geborgd wordt in het beleid. De gemeente wil er zorg voor dragen dat het beleid afgestemd is op de praktijk. Hiertoe wil de gemeente voorafgaand aan het nieuwe beleid een brede inventarisatie uitvoeren. Het doel hiervan is om de behoeften en wensen uit de praktijk kenbaar te maken en een

---

<sup>30</sup> VTH-jaarverslag Heerhugowaard 2019

<sup>31</sup> VTH-jaarverslag Heerhugowaard 2019

plek te geven in het beleid. Daarvoor zullen er gesprekken worden gevoerd met de burgemeester, beleidsmedewerkers, politie en de boa's. Het proces voor het vormgeven hiervan is nog niet geheel uitgedacht.

## 2.3 / Samenwerking met externe partners

### Professionaliseringslag boa's werkt door in samenwerking met externe handhavingpartners

Met de ontwikkeling van het team VTH ontwikkelt ook de samenwerking tussen de boa's en de twee handhavingpartners: de politie en The Flying Dutchman. De samenwerking tussen politie en boa's was tot een jaar geleden vrij minimaal te noemen. Zoals eerder gesteld had dit te maken met de beperkte boa-capaciteit. De politie heeft in die periode van onderbezetting meer gemeentelijke handhavingstaken op zich genomen. Dit is echter niet altijd wenselijk: in de Kadernota Integrale Veiligheid geeft de gemeente aan dat wijkagenten lijken te kampen met constant overvragen (noodhulp, evenementen, dreiging) en een toenemende aandacht voor het bestrijden van criminaliteit.<sup>32</sup> Nu het team VTH is uitgebreid en aan de professionalisering werkt, is de samenwerking tussen boa's en politie sterk verbeterd. Boa's en wijkagenten weten elkaar goed te vinden en spelen regelmatig relevante informatie aan elkaar door. Onlangs is er samenwerking gezocht tussen boa's en politie op het gebied van de handhaving van coronamaatregelen en het vuurwerkverbod. Een concreet voorbeeld hiervan is een handhavingproject waarbij boa's en politie in gemengde koppels vuurwerkdienst hadden.

### Weinig samenwerking tussen boa's en Flying Dutchman

De uitbreiding van de handhavingcapaciteit heeft daarnaast ook een voorzichtig positieve invloed op de samenwerking met beveiligingsbedrijf The Flying Dutchman. Voorheen was er vrijwel geen contact tussen de boa's en de medewerkers van The Flying Dutchman. Een van de oorzaken hiervan was dat er in het team VTH geen capaciteit beschikbaar was om in te zetten op jeugdoverlast, het terrein waarop The Flying Dutchman zich voornamelijk richt. Met de uitbreiding van de handhavingcapaciteit gaan boa's zich ook meer richten op de problematiek rondom jeugd en ligt samenwerking tussen beide partijen meer voor de hand. In het afgelopen jaar is er vanuit de boa's zelf het initiatief genomen om contact te leggen met The Flying Dutchman. In dit contact wordt gesproken over het opzetten van gezamenlijke handhavingprojecten rondom jeugdoverlast.

### Veiligheidsregisseur coördineert samenwerking tussen gemeente en externe handhavingpartners

De eerder genoemde veiligheidsregisseur zorgt niet alleen voor verbinding tussen de verschillende vakgebieden binnen de gemeente, maar onderhoudt ook intensief contact met de externe handhavingpartners. De veiligheidsregisseur zorgt ervoor dat informatie op de juiste plaats terecht komt en organiseert de inzet van boa's en The Flying Dutchman wanneer de politie hierom vraagt. Die coördinatie door de veiligheidsregisseur is nodig, omdat politie, handhaving en The Flying Dutchman met verschillende registratiesystemen werken en niet in elkaars systeem kunnen kijken. Ook de burgemeester onderhoudt contact met externe handhavingpartners: maandelijks vindt er overleg plaats met de teamchef van de politie en bij bijzonderheden is er telefonisch contact.

Met de professionalisering en uitbreiding van het boa-team beziet de gemeente of, en zo ja hoe, The Flying Dutchman in de toekomst ingezet zal worden, zo blijkt uit gevoerde gesprekken. Destijds is voor dit beveiligingsbedrijf gekozen vanwege hun werkwijze ten aanzien van jeugd en jeugdproblematiek.<sup>33</sup> Op dit moment richten de werkzaamheden van The Flying Dutchman zich ook voornamelijk op jeugd. Met de uitbreiding van het team zullen de boa's zich hier ook steeds meer op richten. Het voordeel van de boa-inzet is dat zij repressief te werk kunnen gaan – medewerkers van The Flying Dutchman hebben deze bevoegdheid niet: hun functie is voornamelijk preventief en signalerend.

### Diverse samenwerkingsverbanden

Het versterken van de samenwerking tussen zorg en veiligheid is een van de prioriteiten van het veiligheidsbeleid. Aangegeven wordt dat de gemeente gaat inzetten op heldere samenwerkingsafspraken tussen de zorg en partners en sluitende ketens met partners die actief zijn op het gebied van zorg, ondersteuning,

<sup>32</sup> Kadernota Integrale Veiligheid 2020 - 2023, p.3

<sup>33</sup> Voorstel aan B&W (17 oktober 2017): overeenkomst mobiele surveillance 2018

opvang en veiligheid.<sup>34</sup> In de gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en zorgpartners in de praktijk toch lastig blijft. Informatiedeling en privacywetgeving worden als obstakels ervaren. Ook zijn er bij zorginstellingen en GGZ niet altijd de middelen, en daarmee tijd, beschikbaar om met de gemeente en politie in overleg te treden over relevante zaken. Verschillende partijen zetten zich in om hier zo pragmatisch mogelijk mee om te gaan en elkaar alsnog in het veld te vinden. De veiligheidsregisseur van de gemeente zorgt hierin voor de verbinding.

In het veiligheidsbeleid wordt naast de samenwerking met zorgpartners gesproken over samenwerking met scholen.<sup>35</sup> Om het toezicht op overlast gevende jeugd te verbeteren, wordt ingezet op samenwerking tussen de politie, scholen en de gemeente.<sup>36</sup> Met de scholen wordt gewerkt aan het opstellen van een geactualiseerd convenant Veilige school, zo valt te lezen in reactie op schriftelijke vragen d.d. 26 februari 2020.<sup>37</sup> Tot op heden is dit convenant nog niet afgesloten.

Voor afstemming met buurgemeenten en het maken van afspraken vindt zes maal per jaar overleg plaats. Aan dit overleg nemen de gemeenten Heerhugowaard, Langedijk, Hollands Kroon en Koggenland, de politie en het Openbaar Ministerie deel. Tijdens deze overleggen worden afspraken gemaakt over de inzet van politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten voor integrale veiligheid en handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. Er wordt in dit overleg duiding gegeven aan het veiligheidsbeeld en politiecijfers worden gedeeld. Daarnaast vindt op regionaal niveau afstemming en sturing plaats vanuit de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en eenheidsniveau van de politie Noord-Holland.<sup>38</sup>

## 2.4 / Instrumentarium

### Geen eenduidig registratiesysteem voor inzet gemeente

Binnen Heerhugowaard bestaat op het gebied van openbare orde en veiligheid niet een eenduidige wijze van registreren van controles, aantal geconstateerde overtredingen, waarschuwingen en sanctionerend optreden. De werkzaamheden op dit gebied zijn versnipperd over de teams Handhavingsjuristen, Veiligheid en Juridische zaken, waardoor het lastig is om een goed beeld van de cijfers te geven, geven gesprekspartners aan. Hierdoor ontbreekt zicht op wat er precies is uitgevoerd. Een analyse op grond van cijfermatige gegevens is daardoor niet te maken. Wel werd aangegeven dat wordt gewerkt aan een betere registratie van deze gegevens.

### Ruime bevoegdheden, weinig noodzaak om die in te zetten

Uit de cijfers over 2019 blijkt wel dat het bestuursrechtelijk instrumentarium wordt ingezet. Met name op het gebied van het sluiten van "drugspanden" wordt dit bijgehouden. Zo werden in 2019 tien drugspanden aangetroffen. Deze werden alle met een last onder bestuursdwang door de burgemeester gesloten. Het Damoclesbeleid wordt actief uitgevoerd. De lijn is stevig, maar uitzonderingen, zoals het toepassen van de hardheidsclausule, zijn mogelijk.

Uit de toegezonden cijfers blijkt dat het bestuursrechtelijk instrumentarium ook op andere onderdelen wordt ingezet. De gemeente is zich dus bewust van de bestuursrechtelijke mogelijkheden en er is bereidheid deze in te zetten. Wel werd aangegeven dat er door politie en boa's weinig gevraagd wordt om de inzet van het bestuursrechtelijk instrumentarium.

De raad heeft in de APV redelijk wat bevoegdheden toegekend aan de burgemeester, maar het is volgens betrokkenen nauwelijks nodig om hier gebruik van te maken. Het sluiten van gebouwen is hier een voorbeeld van. Het inzetten van deze bevoegdheid heeft nog niet plaats gevonden. Ook past de burgemeester niet vaak noodbevelen en noodverordeningen toe. De "noodbevoegdheden" van de burgemeester worden gezien als laatste redmiddel. Wij zagen niet dat deze werden ingezet, omdat de situatie in Heerhugowaard daar niet om vraagt, zo werd in gesprekken aangegeven. Aangegeven werd dat indien het nodig is, deze bevoegdheden worden gebruikt.

---

<sup>34</sup> Kadernota integrale veiligheid (2019 - 2023), gemeente Heerhugowaard, p. 5

<sup>35</sup> Kadernota integrale veiligheid (2019-2023), gemeente Heerhugowaard

<sup>36</sup> Primaire begroting 2021 Gemeente Heerhugowaard, p. 30

<sup>37</sup> Schriftelijke vragen: Veiligheid op scholen (26 februari 2020)

<sup>38</sup> Kadernota integrale veiligheid (2019 - 2023), gemeente Heerhugowaard, p. 6



Door de boa's wordt bij het bepalen van sanctionering, gedragsverandering als uitgangpunt gehanteerd. De gebruikelijke werkwijze onder boa's in Heerhugowaard is in de eerste plaats om sturend op te treden, zo blijkt uit gesprekken. Mensen worden in eerste instantie op overtredingen aangesproken en gewaarschuwd. Als er toch gesanctioneerd wordt, werken de boa's vooral met "boetes". Het bestuursrechtelijk instrumentarium wordt, met enkele uitzonderingen, niet regelmatig ingezet. De uitzonderingen doen zich vooral voor bij gevaarlijke honden. In dat kader wordt vanuit de gemeente met regelmaat een aanlijn- en/of muilkorfgebod opgelegd. Ook bij het aantreffen van een handelsvoorraad drugs wordt het bestuursrechtelijk traject ingezet.

### Ruimte voor verbetering omtrent bestuurlijke boetes

Vanuit de politie wordt de gemeente "gevoed" met bestuurlijke rapportages. Dit zijn, kort gezegd, waarnemingen van de politie waarmee aan de gemeente wordt gevraagd het bestuursrechtelijk instrumentarium in te zetten. Een goed voorbeeld zijn de sluitingen van de hiervoor genoemde "drugspannen". Het bestuursrechtelijk traject dat tot sluiting kan leiden, wordt ingezet op grond van zo'n bestuurlijke rapportage. Dit betekent overigens niet dat een strafrechtelijk traject niet wordt ingezet. Beide trajecten kunnen namelijk naast elkaar worden ingezet. Dat is een bevoegdheid van het Openbaar Ministerie.

Wat betreft de gemeente mogen meer bestuurlijke rapportages op meer verschillende gebieden worden geleverd. Natuurlijk is dit afhankelijk van de vraag hoeveel overtredingen worden geconstateerd die zich hiervoor lenen. Tegelijk bestaat bij de politie het gevoel dat de gemeentelijke reactie soms veel tijd kost.

### Rol van de burgemeester

De burgemeester geeft aan dat hij het belangrijk vindt om op laagdrempelige wijze benaderbaar te zijn. Dit geldt voor zowel inwoners, als raadsleden en voor beleidsmedewerkers, boa's en politie. Hij zoekt ook bewust contact met inwoners om (mogelijke) problemen te bespreken. Een informele inhoudelijke oplossing heeft zijn voorkeur boven een formeel (sanctionerend) ingrijpen. De aard van de gemeenschap en de aard en (kwantitatief beperkte) omvang van problematiek geeft hem het gevoel die ruimte te hebben. Ook de overwegend positieve reacties vanuit de samenleving sterken hem in dit gevoel.

Tegelijkertijd wil de burgemeester de nodige afstand bewaren om mensen de gelegenheid te geven hun werk te doen. Uit de andere gesprekken blijkt dat anderen inderdaad ervaren dat ze voldoende ruimte krijgen, maar dat de burgemeester tegelijk makkelijk benaderbaar en zeer geïnteresseerd is.

### Andere aandachtspunten

Naast het repressief optreden vinden ook andere activiteiten plaats. Deze worden onder andere verantwoord in het programma veiligheid in de programmaverantwoording. Zo is er in 2019 overvalpreventietraining gegeven en heeft de gemeente samen met de politie interventies gedaan om het aantal woninginbraken aan te pakken. Wij zagen geen kwantitatieve gegevens.

# 3

## Sturing door de raad

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

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

Onderstaande vraag zal worden beantwoord in de Centrale Boodschap:

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

### 3.1 / Informatie vanuit het college

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenteraad regelmatig geïnformeerd en betrokken wordt op het gebied van veiligheid en op het gebied van VTH-taken. Ook ontvangt de raad op gezette tijden informatie ter kennisgeving, in de vorm van uitvoeringsprogramma's. Betrokkenheid van de raad bij een aantal specifieke beleidsstukken zag/ziet er als volgt uit:

- / Ten aanzien van VTH is een vaste cyclus van informatievoorziening en monitoring afgesproken. De gemeenteraad heeft het beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2020 – 2022 vastgesteld. Sinds 2020 wordt de raad geïnformeerd over het uitvoeringsplan en sinds 2019 is er een jaarverslag. Hierdoor krijgt de raad een idee van wat er speelt binnen het domein VTH en wordt de raad geïnformeerd over de doelstellingen. Door het ontbreken van jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's in de jaren daarvoor, kon het lastig zijn voor de raad om op de hoogte te blijven van de vorderingen ten aanzien van beleid.
- / Op het vlak van veiligheid heeft de raad de Kadernota Integrale Veiligheid 2019 - 2023 vastgesteld. De uitvoeringsprogramma's worden door het college vastgesteld. De raad wordt jaarlijks geïnformeerd over de resultaten van de Kadernota Integrale Veiligheid.<sup>39</sup>
- / Het Plan van aanpak Ondernijning 2020 - 2022 is in 2020 vastgesteld. In het plan wordt aangegeven dat de gemeente jaarlijks verantwoording wil gaan afleggen over de activiteiten. Dit zal een plek krijgen in de Kadernota Integrale Veiligheid.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Raadsinformatiebrief november 2020

<sup>40</sup> Raadsinformatiebrief november 2020

## Informatieavonden

Naast de schriftelijke informatievoorziening, wordt de raad ook op andere manieren van informatie voorzien. In 2018 is bijvoorbeeld een presentatie gegeven over ondermijning en de benodigde aanpak daarop.<sup>41</sup> Ook geeft de politiechef vier keer per jaar een presentatie over veiligheid, in de raad. De raad is in die bijeenkomsten betrokken en stelt veel vragen, blijkt uit gesprekken. Door de presentatie van de politie is de betrokkenheid van de raad bij OOV flink verbeterd, volgens gesprekspartners. Voorheen speelde het thema minder in de raad.

Ten slotte hebben een aantal raadsleden recent een dag meegelopen met de boa's. Dit is goed bevallen.

## 3.2 / Initiatieven vanuit de raad

Voor het maken van beleid zijn initiatieven vanuit de raad van belang. De raad heeft namelijk zicht op zaken en zorgen die spelen in de samenleving. De geïnterviewden geven aan dat de raad betrokken is op het gebied van openbare orde en veiligheid. De raad heeft sinds 2018 zes moties op het thema aangenomen: uitwerking onderzoek veiligheidsgevoel (2020), veiligheidsgevoel verbeteren (2019), realisatie verlichting Fabritiuspark (2019), verbod op lachgas (2019), verbod ballon-oplatingen (2019) en de motie veilig en schoon (2018). De raad neemt een actief controlerende rol aan. Er zijn zes maal schriftelijke vragen gesteld:

- / Handhaving vaarsnelheid in Heerhugowaardse wateren (2020)
- / Ervaren overlast watergang Heerhugowaard door inwoners (2020)
- / Overlast in en rond Waarderhout (2020)
- / Veiligheid op scholen (2020)
- / Sinterklaasoptocht (2019)
- / GHB-verslaving en overlast (2018)

De raadsvragen en de moties tonen een raad die controlerende vragen stelt naar aanleiding van informatie over meldingen, aanwijzingen van inwoners, de media, en onderwerpen die veel publieke aandacht genieten.

Het OOV-beleid is over het algemeen complex en heeft een hoog abstractieniveau. Hierdoor kan het lastig zijn voor raadsleden om gericht te sturen, blijkt uit gesprekken. Openbare orde en veiligheid is wel een onderwerp van discussie in de raad, maar de discussies leiden zelden tot amendementen. De raad neemt de meeste voorstellen unaniem aan. Amenderen is vaak ook niet nodig: uit interviews blijkt dat in het geval van een discussie de burgemeester geregeld een toezegging doet waardoor een amendement overbodig wordt.

## Laagdrempelig en informeel contact

De lijnen tussen de raad en het college zijn erg kort. De raadsleden kunnen de burgemeester appen wanneer zij vragen hebben over actuele zaken of wanneer zij zaken signaleren. De burgemeester geeft dan, indien nodig, de informatie door aan het team Veiligheid en koppelt eventuele acties naar aanleiding van het signalement terug aan het desbetreffende raadslid.

De raadsleden zijn volgens gesprekspartners de ogen en oren van de samenleving. Via dit informele contact kunnen raadsleden informatie snel doorgeven en hun vertegenwoordigende functie goed invullen, geven betrokkenen aan. In de formele beleidscyclus, die langere lijnen bevat, zou de vertegenwoordigende rol minder goed tot zijn recht komen. Ook zou het laagdrempelige en informele contact de betrokkenheid van de raad bij het thema bevorderen en ervoor zorgen dat de raad voeling houdt met het onderwerp, blijkt uit gesprekken.

Een risico van de informele informatiestromen is dat het mogelijk is dat men er vanuit gaat dat informatie of een terugkoppeling gedeeld is (door anderen). Het ontbreekt aan een ingebouwde check of garantie dat de informatie daadwerkelijk is gedeeld. Hierdoor kan het sneller voorkomen dat niet alle informatie aan alle relevante personen wordt overgebracht. Daarnaast is het belangrijk om alert te blijven op de navolgbaarheid van besluitvorming. Ten slotte is het zaak te borgen dat informatie, zoals antwoorden op vragen of op signalen die telefonisch zijn doorgegeven, voor de hele raad toegankelijk is om een gelijke informatiepositie te creëren.

---

<sup>41</sup> Raadsinformatiebrief november 2020

# Bijlage bronnen

## Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
De heer B. Blase	Burgemeester Heerhugowaard	11-01-2021
Mevrouw M. Miltenburg	Clusterhoofd Handhaving	11-01-2021
De heer D. Sijbesma	Strategisch adviseur veiligheid	11-01-2021
De heer M. Tol	Jurist afdeling handhaving	11-01-2021
Mevrouw S. Berntssen	Operationeel expert wijkagent	13-01-2021
De heer M. de Jong	Wijkagent	13-01-2021
Mevrouw M. Borst	Boa	13-01-2021
Mevrouw D. de Klepper	Boa	13-01-2021

## Bronnen

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

# Bijlage afkortingen

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

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

BHBW: Bureau Horeca Bijzondere Wetten

Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar

GGZ: Geestelijke gezondheidszorg

IMV: Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid van Regionaal Beheersoverleg Politie

LHS: Landelijke Handhavingsstrategie

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur