

Rapportage DoeMee

Toezicht en handhaving – Openbare orde en veiligheid

I.W. (Irene) van den Bosch MSc

Mr. G.J. (Hans) Vooren

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker

Rekenkamercommissie Edam-Volendam

Joost Bonenkamp

Secretaris rekenkamercommissie

T. 06 30 48 07 88

E. J.Bonenkamp@edam-volendam.nl

Postbus 180

1130 AD Volendam

Datum: 1 februari 2022



Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	8
Reactie college van B&W	10
Nawoord rekenkamercommissie	11
Nota van bevindingen	12
Beleid en uitvoeringsprogramma's	13
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	15
1.4 / Uitvoeringsprogramma's	18
1.5 / Drank en horeca	18
1.6 / Programma LEF	19
1.7 / Zorg en veiligheid	21
Organisatie en uitvoeringspraktijk	22
2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV	22
2.2 / Afstemming tussen beleid en de praktijk	23
2.3 / Uitvoering	25
2.4 / Samenwerking binnen de driehoek en met de politie	26
2.5 / Instrumentarium	27
Sturing door de raad	29
3.1 / Informatievoorziening vanuit het college	29
3.2 / Initiatieven vanuit de raad	30
Bijlage 1: Bronnen	32
Bijlage 2: Afkortingen	33
Bijlage 3: Inventarisatie Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022	34
Bijlage 4: Toelichting Horecaconvenant	36



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Edam-Volendam heeft deelgenomen aan een DoeMee-onderzoek naar toezicht en handhaving op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). Necker van Naem heeft dit onderzoek opgezet. Bij een DoeMee-onderzoek tekenen verschillende rekenkamer(commissie)s in op één onderzoeksanpak, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. De resultaten uit de andere gemeenten zijn ook beschikbaar voor de gemeente Edam-Volendam. Deze zijn samengebracht in een addendum.

Achtergrond: toezicht en handhaving op het gebied van OOV

Wat is toezicht en handhaving?

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel wet- en regelgeving. Doel hiervan is het vergroten van de leefbaarheid voor en de veiligheid van de inwoners van de gemeente. Toezicht is het geheel aan handelingen dat erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een eind te maken aan overtreding daarvan. Toezicht kan preventief, maar ook repressief van aard zijn. Bij preventief toezicht kan worden gedacht aan voorlichting en communicatie, bijvoorbeeld voorlichting aan inwoners over de regels voor het afsteken van vuurwerk, de motivatie achter die regels en de sancties die volgen als de regels overtreden worden. Repressief toezicht is gericht op het signaleren van gedrag dat in strijd is met wet- en regelgeving, zoals toezicht in uitgaans- en recreatiegebieden. Daarnaast kan toezicht objectgericht (bijvoorbeeld een bepaalde inrichting), subjectgericht (bijvoorbeeld een bepaalde persoon) en surveillancegericht (algemene aanwezigheid) zijn. Afhankelijk van het onderwerp, kan het toezicht dus op maat ingezet worden. Handhaving is het vervolg op toezicht. Het is de reactie op geconstateerde overtredingen en gaat over het sanctioneren van gedrag dat niet normconform is.



Toezicht en handhaving op Openbare Orde en Veiligheid

Transformaties in de positie en werkwijze van de gemeente zijn al enige tijd bezig. Zo ook op het gebied van toezicht en handhaving van de openbare orde en veiligheid. De gemeenteraad bepaalt de kaders waarbinnen de burgemeester en het college dienen te blijven wanneer zij de orde in het openbaar gebied willen bewaren. Zo neemt een gemeenteraad kaders op in de lokale Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Denk aan de mogelijkheden om drugshandel en drugsgebruik op straat tegen te gaan, overlast in horecagebieden te beperken en het opnemen van regelgeving in de APV om lokale problematiek aan te pakken. De gemeente werkt samen met andere organisaties binnen de veiligheidsketen. Daarmee is de gemeente onderdeel van een groter geheel, waarin vraagstukken rondom regie, verantwoordelijkheden en rolverdeling actueel zijn.

De Gemeentewet biedt de raad de mogelijkheid om de positie van de burgemeester ten aanzien van OOV te versterken. De bevoegdheden van de burgemeester zijn in de afgelopen decennia dan ook toegenomen. Zo kan de raad op basis van een verordening zorgen dat de burgemeester handhavend kan optreden tegen woonoverlast en bijvoorbeeld camera's in het openbaar gebied kan plaatsen. Deze nieuwe bevoegdheden dragen bij aan (het gevoel van) veiligheid, maar roepen ook vragen op. Bijvoorbeeld over privacy en over doorzettingsmacht.

Samen met aanverwante wetgeving zoals opgenomen in (artikel 13b van) de Opiumwet en de verruiming daarvan per 1 januari 2019, wordt daarnaast de burgemeester de mogelijkheid geboden om drugshandel en de overlast die daardoor ontstaat zoveel als mogelijk te beperken. De afdeling advisering van de Raad van State merkte in het document "Voorlichting over rol van gemeenten bij aanpak ondermijnende criminaliteit" (publicatiedatum 2 april 2019) al op dat de openbare ordetaak van de burgemeester en de bestaande bestuurlijke bevoegdheden voldoende ruimte bieden om als gemeente een essentiële bijdrage te leveren aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ook wordt geconstateerd dat gemeenten hun bevoegdheden, verantwoordelijkheden en instrumentarium op dit gebied nog onvoldoende weten te benutten.

Deze drie ontwikkelingen – transformatie in positie en werkwijze, toenemende bevoegdheden en onderbenutting van de beschikbare bevoegdheden – zijn voor Necker van Naem de aanleiding geweest om in verschillende gemeenten een benchmarkonderzoek naar toezicht en handhaving op OOV aan te bieden. De rekenkamercommissie van Edam-Volendam heeft zich hiervoor aangemeld, evenals de gemeenten Assen, Emmen, Rijssen-Holtten, Best, Veldhoven, Den Helder, De Fryske Marren, Zwolle, Veendam, Molenlanden, Bernheze, Baarn, Doetinchem, Bronckhorst, Tynaarlo, Apeldoorn en Wijchen.

De rekenkamercommissie van Edam-Volendam heeft verzocht om een aantal zaken aan het standaard DoeMee-onderzoek toe te voegen. Tijdens het startgesprek bleek dat (controle op) de Drank- en Horecawet prioriteit heeft in de gemeente, mede door de problematieken in uitgaansgebieden. Om deze reden is (controle op) de Drank- en Horecawet meegenomen in dit onderzoek. We hebben hierbij niet naar aspecten als bestemmingsplannen en milieurecht gekeken, maar met name naar toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet, zoals bijvoorbeeld het verbod om alcoholhoudende dranken aan jongeren te verstrekken.

Daarnaast is er in de afgelopen jaren in de gemeente Edam-Volendam een grotere nadruk gaan liggen op preventie en samenwerking met ketenpartners daarin. De gemeente wil randvoorwaarden opzetten aan de voorkant, die naleving moeten stimuleren. Om zicht te krijgen op de samenwerking met ketenpartners, hebben we het onderwerp zorg en veiligheid, en specifiek het programma LEF, ook onder de loep genomen.

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 en hebben we de volgende centrale vraag gehanteerd:

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

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

Organisatie en uitvoeringspraktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en 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 studie van de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie van de gemeente Edam-Volendam. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Edam-Volendam, de gemeentesecretaris (leidinggevende sectie integrale veiligheid), de netwerkontwikkelaar Zorg & Veiligheid, de beleidsmedewerker Integrale Veiligheid, een boa, de teamchef politie, een wijkagent, een beleidsmedewerker Ontwikkeling & Projecten, een assistent professor Interdisciplinary Social Science Universiteit Utrecht en de procescoördinator Zorg & Veiligheidshuis Zaanstreek-Waterland. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in 2021.

Wederhoorprocedure

Op 28 juni 2021 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Vervolgens heeft het bestuur vanaf oktober 2021 de kans gehad om een reactie te formuleren op de conclusies en aanbevelingen. Op 1 februari 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 drie 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, een afkortingenlijst, de inventarisatie Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022 en de Toelichting Horecaconvenant.



Centrale boodschap

Conclusies

Conclusies beleid

1. **Het beleid voor toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) is op orde. Er is sinds kort een volledige big8-cyclus en de doorvertaling van visie en beleid naar uitvoeringsprogramma's is navolgbaar**

In de afgelopen jaren heeft de gemeente ingezet op professionalisering en veranderingen in het OOV-domein. Zorgen dat het beleid op orde is, was hier een belangrijk onderdeel van. Sinds 2019 is de beleidscyclus volledig, in de zin dat de benodigde documenten vanuit de Big8-cyclus¹ aanwezig zijn. De doelen voor toezicht en handhaving op het gebied van OOV zijn daarnaast concreet en meetbaar gemaakt en er wordt op tijd en zinnig geëvalueerd. Hierdoor liggen er beleidsmatige handvatten voor de uitvoering en kan bepaald worden of doelstellingen zijn behaald. Dit biedt een basis om gericht bij te sturen en zorgt voor een sterke koppeling tussen beleid en uitvoering.

2. **De gemeente wil veiligheidsproblematieken integraal benaderen**

De gemeente Edam-Volendam heeft een stevige eigen visie op het gebied van toezicht en handhaving op OOV en handelt hier ook naar. Preventie, gezamenlijke verantwoordelijkheid en integraal werken zijn hierbij sleutelwoorden. Door middel van een brede samenwerking met diverse partners hoopt de gemeente meer aan de voorkant van problematieken te komen.

3. **De gemeente pioniert om de gewenste resultaten te behalen**

Overeenkomstig met de visie van de gemeente, werkt de gemeente op diverse terreinen met een integrale en vernieuwende aanpak om haar doelen op het gebied van OOV te behalen. Zo is het Actieprogramma Integrale Veiligheid tot stand gekomen door een uitgebreide inventarisatie onder inwoners. Daarnaast heeft de gemeente onder de vlag 'Allen voor Eén' samen met andere gemeenten en ketenpartners een basis gelegd om informatie te delen, de samenwerking te verbeteren en concrete afspraken te maken op het snijvlak van veiligheid en zorg. Ten aanzien van de bestrijding van alcoholgebruik onder minderjarigen heeft Edam - Volendam een vernieuwende aanpak opgezet waarin het samenwerkt met de Universiteit Utrecht om zo gericht mogelijk alcoholmisbruik onder jongeren tegen te gaan. Ook wordt de samenleving, horeca en politie betrokken bij de aanpak. Met deze ontwikkelingen heeft de gemeente een basis gelegd voor professionalisering van de ketensamenwerking.

Conclusies organisatie en uitvoering

4. **Aandacht voor samenwerking leidt tot effectievere aanpak en heldere rol- en taakverdeling**

Op het niveau van organisatie en uitvoering is samenwerking een belangrijke factor voor de gemeente. Dat blijkt uit de samenwerking tussen de gemeente met individuele ketenpartners, binnen de regio, binnen specifieke programma's of projecten.

De afgelopen jaren is de samenwerking tussen boa's en politie aanzienlijk verbeterd, vooral doordat er is ingezet op laagdrempelige communicatie en informatiedeling tussen de boa's en politie. Toch is de samenwerking nog wel vooral incidenteel van aard, blijkt uit gesprekken. Samenwerking op grote, structurele schaal gebeurt nog niet.

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

Er is de afgelopen jaren ook veel aandacht geweest voor de samenwerking binnen de gemeente zelf: tussen bestuur en organisatie en tussen zorg en veiligheid. Dit leidt tot een effectievere aanpak en een heldere rol- en taakverdeling.

5. De gemeente heeft goede basis gelegd om informatiegestuurd te werken

In de beleidstukken formuleert de gemeente de ambitie om meer informatiegestuurd te werken. De gemeente heeft een goede basis gelegd, onder andere door toegang tot de kwartaalrapportages, implementatie van MeldDesk en Citycontrol en de cijfers van de UU in het programma LEF.

De volgende stap is het optimaal benutten van deze cijfers: het omzetten van de managementinformatie op strategisch en uitvoeringsniveau. Op dit moment is er nog onvoldoende bewustzijn in de organisatie over de toegang tot de monitoringsinformatie en over de mogelijkheden die deze data bieden. Zo kunnen de cijfers uit CityControl kunnen op aanvraag worden gedeeld met het zorgteam. Dit wordt nog niet veel gedaan, omdat het bewustzijn over de aanwezigheid van de informatie en de mogelijkheid om hier inzicht in te krijgen, nog onvoldoende aanwezig is.

6. Boa's blijven nog te veel meldinggestuurd werken

Boa's gebruiken informatie uit de systemen steeds vaker om informatiegestuurd te werken, maar blijven toch hoofdzakelijk incidenteel werken. Dit zou onder andere te maken hebben met de hoeveelheid meldingen en signalen die via verschillende kanalen binnenkomen. Boa's hebben het idee dat beleidsmedewerkers en bestuur belang hechten aan het opvolgen van meldingen, ondanks de nadruk op informatiegestuurd werken. Daarnaast is het een uitdaging voor de boa's om op een efficiënte manier met de beschikbare sturingsinformatie om te gaan. Het is ook niet de bedoeling dat boa's veel tijd kwijt zijn aan het interpreteren van de cijfers. Dat gaat ten koste van hun tijd op straat.

7. Gemeente maakt afgewogen beslissingen over inzet instrumentarium en bevoegdheden

Over het algemeen zoekt de gemeente bij de inzet van middelen een balans tussen het bevorderen van veiligheid, preventief handelen en repressief handelen. De gemeente richt zich daarbij vooral (maar niet uitsluitend) op het versterken van veiligheid. Dit komt onder meer tot uiting in het streven van de gemeente om binnen de gemeenschap samenwerking te zoeken, de scheiding die de gemeente actief maakt tussen de taken en bevoegdheden van de gemeente/ boa's en de politie, en de inzet van het bijzondere instrumentarium van de burgemeester als ultimum remedium.

Conclusies rol van de raad

8. De raad is betrokken bij het onderwerp veiligheid, maar geeft ook de ruimte aan het college en met name de burgemeester om te handelen

De raad stelt relevante beleidstukken op het gebied van OOV vast. Ook wordt de raad goed in positie gebracht doordat hij op gezette momenten informatie ontvangt door middel van jaarverslagen, uitvoeringsprogramma's, raadsinformatiebrieven, thema-avonden en incidenteel tijdens besloten momenten. College en organisatie ervaren veel vertrouwen van de raad in hun kennis en kunde op het gebied van OOV.

De raad zet met name het instrument 'schriftelijke vragen' in. In de vragen die sinds 2017 zijn gesteld, staat vooral het cameratoezicht in de schijnwerpers.

Aanbevelingen

De gemeente heeft de afgelopen tijd veel stappen gezet op het gebied van OOV. De beleidscyclus is compleet en concreet, er wordt zinvolle sturingsinformatie opgehaald en er wordt stevig ingezet op professionalisering van de ketensamenwerking. Blijf inzetten op deze positieve ontwikkelingen. 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 optimaal te benutten.

De gemeente heeft geïnvesteerd in efficiëntere en effectievere manieren om deze informatie te genereren. Nu is het zaak om aandacht te houden voor het bewustzijn in de organisatie over de toegang tot monitoringsinformatie en de manieren waarop deze informatie benut kan worden. Bepaal de stappen die hierin gezet dienen te worden en de tijd die ervoor genomen wordt.



Reactie college van B&W



De rekenkamercommissie van
de gemeenteraad Edam-Volendam,
t.a.v. de heer Joost Bonenkamp (secretaris)
verzonden per e-mail aan j.bonenkamp@edam-volendam.nl

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
27 oktober 2021	-	Z21102013	16 december 2021
Onderwerp	Doorkiesnummer	Bijlage(n)	
DoeMee-rapport	(0299) 398 398	-	

Geachte commissie,

Hartelijk dank voor het DoeMee-rapport, dat Necker van Naem in opdracht van uw commissie samenstelde, en dat ik met uw brief van 27 oktober heb ontvangen. In deze brief reageer ik op het rapport.

Het is een overzichtelijk en prettig leesbaar rapport geworden, dat duidelijk licht werpt op de aanpak van de gemeente Edam-Volendam op de beleidsterreinen handhaving in openbare ruimte en openbare orde en veiligheid, en dit op toegankelijke wijze presenteert.

Het rapport geeft een getrouw beeld. Het rapport beschouwt de materie ook vanuit de gemeentelijke bestuurlijke visie op veiligheid. De gemeente Edam-Volendam beschouwt veiligheid als de resultante van een voortgaand proces waarbij veiligheidspartners gezamenlijk werken aan het versterken van die factoren die veiligheid positief beïnvloeden, niet zozeer als een optelsom van incidenten en de reacties daarop. Dat is de basis voor de gezamenlijke inzet op veiligheid door onze gemeente en haar partners. Dit perspectief klinkt, op de juiste toon, door in het rapport.

Ik heb geen aanvullende opmerkingen bij het rapport.

Met vriendelijke groet,
De burgemeester van Edam-Volendam,

L.J. Sievers



Nawoord rekenkamercommissie

Toezicht en handhaving van openbare orde en veiligheid is in het huidige tijdsgewricht een steeds belangrijker onderdeel van de gemeentelijke bedrijfsvoering geworden. Dat was al zo voor corona zijn intrede deed en vormde voor de rekenkamercommissie in 2020 aanleiding voor het onderzoek dat tot de thans gepresenteerde rapportage heeft geleid. Het belang is door de huidige corona-pandemie en de rol van de gemeente bij de naleving van de maatregelen die deze met zich meebrengt gegroeid en zichtbaarder geworden.

Het rapport beschrijft het toezichts- en handhavingsbeleid dat de gemeente heeft vastgesteld en de wijze waarop dit beleid wordt uitgevoerd. Doel van de rapportage is te kunnen beoordelen of dit laatste op een doelmatige en doeltreffende wijze gebeurt. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders zijn ook preventieve activiteiten die de gemeente inzet bij het onderzoek betrokken.

De conclusies van het rapport wijzen uit dat de gemeente op de goede weg is. Het beleid is op orde en de doorvertaling naar de uitvoering navolgbaar.

Het rapport bevat enkele aanbevelingen voor zowel de gemeenteraad als het college, die met name zien op het vasthouden, voortzetten en uitbouwen van de positieve inspanningen.

De rekenkamercommissie bedankt iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek.

Januari 2022

M.L.M. Lohman

Voorzitter rekenkamercommissie Edam-Volendam



Nota van bevindingen

1

Beleid en uitvoeringsprogramma's

In dit hoofdstuk nemen wij het beleid en de uitvoeringsprogramma's van de gemeente Edam-Volendam 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 / Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV

Deze rapportage is het resultaat van een DoeMee-onderzoek van Necker van Naem waar de Rekenkamercommissie Edam-Volendam aan heeft deelgenomen: het onderzoek is in meerdere gemeenten uitgevoerd, zodat de resultaten met elkaar gedeeld kunnen worden. In dat kader is het goed om af te bakenen waar het onderzoek wel én niet over gaat. Dit onderzoek biedt inzicht in het OOV-beleid en de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving en de wijze waarop dit – op systeemniveau – is ingericht in de deelnemende gemeenten. Openbare Orde en Veiligheid is een breed en complex domein. De focus van dit onderzoek ligt vooral op openbare orde en 'sociale veiligheid', dat wil zeggen (on)veiligheid die voortkomt uit menselijk gedrag. Hieronder valt bijvoorbeeld criminaliteit, vandalisme en openbaar dronkenschap. Dit onderzoek laat fysieke veiligheid buiten beschouwing. Bij fysieke veiligheid heeft het individu geringe invloed en spelen niet-menselijke factoren een rol, zoals bij veiligheid van gebouwen, verkeersveiligheid en brandveiligheid. De bouwtechnische en gebruikstechnische veiligheid van gebouwen (zoals bijvoorbeeld veiligheid van installaties, trapleuningen en compartimentering in huizen en andere gebouwen), vallen dus buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Ten slotte; hoewel het takenpakket van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) ten dele gericht is op OOV, valt een deel van het VTH-takenpakket, waaronder Wabo en milieu, buiten de kaders van dit onderzoek.

Op verzoek van de rekenkamercommissie van Edam-Volendam is een aantal zaken aan het standaard DoeMee-onderzoek toegevoegd. De (controle op) de Drank- en Horecawet heeft prioriteit in de gemeente en is daarom meegenomen in dit onderzoek. Naast het VTH-beleid en het veiligheidsbeleid, wat de onderzoekers voor alle deelnemende gemeenten aan het DoeMee-onderzoek beoordeelden, hebben we voor de gemeente Edam-Volendam ook het horecabeleid beoordeeld. We hebben hierbij niet naar aspecten als bestemmingsplannen en milieurecht gekeken, maar met name naar toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet, zoals bijvoorbeeld het verbod om alcoholhoudende dranken aan jongeren te verstrekken.

Daarnaast is er in het onderzoek extra aandacht voor samenwerking met ketenpartners, specifiek binnen het onderwerp zorg en veiligheid en het programma LEF.

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. Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.²

Een andere belangrijke ontwikkeling is de veranderende rol van de politie op het gebied van handhaving op OOV. 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.'³ 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.⁴

Toezicht en handhaving in Edam-Volendam: een positief veiligheidsbeeld...

Binnen de context van deze ontwikkelingen geeft Edam-Volendam vorm aan toezicht en handhaving op OOV in beleid en uitvoeringsprogramma's. Edam-Volendam scoort ten opzichte van andere gemeenten goed op het gebied van openbare orde en veiligheid. De gemeente behoort tot de top van veilige gemeenten van Nederland, volgens de misdaadmeter 2018 van het Algemeen Dagblad (AD). In deze misdaadmeter, waarin de onveiligste gemeente bovenaan staat en de veiligste gemeente onderaan, stond Edam-Volendam op de 289^e plek. De gemeente is daarmee een van de veiligste gemeenten van Nederland en binnen de provincie Noord-Holland.⁵

Vergeleken met landelijke cijfers zijn de misdaadcijfers en het aantal diefstallen in Edam-Volendam laag.⁶ Uit de Veiligheidsmonitor 2017 van de gemeente blijkt daarnaast dat inwoners de veiligheid in de gemeente met een 7,9 beoordelen. Dit cijfer ligt boven het regionaal (7,5) en het landelijk gemiddelde (7,3).⁷ De gemeente dankt dit positieve veiligheidsbeeld mede aan een sterke sociale cohesie, oftewel de mate waarin burgers vinden dat zij zelf en anderen betrokken zijn bij hun buurt. Uit de Veiligheidsmonitor 2017 blijkt dat de inwoners van Edam-Volendam de sociale cohesie waarderen met een 7,2. Ook dit cijfer ligt duidelijk boven het regionaal (6,5) en het landelijk gemiddelde (6,2).⁸

... maar evenwel verschillende opgaven op het gebied van OOV

De criminaliteitscijfers en het veiligheidsbeeld schetsen een veilige gemeente. Wel is er een aantal aandachtsgebieden voor Edam-Volendam. Overlast van hangjongeren, drank- en drugsproblematiek en parkeeroverlast zijn voorbeelden van veelvoorkomende problemen.⁹ De gemeente heeft daarnaast aandacht voor zaken die minder zichtbaar zijn, maar die wel onder de oppervlakte spelen, zoals ondermijnende criminaliteit in de havens en rondom vastgoed, zo blijkt uit gesprekken.

De problematiek in Edam-Volendam verschilt per gebied. Zo is De Oude Kom van Volendam een internationale toeristische trekpleister met een omvangrijk uitgaansgebied.¹⁰ De problemen binnen dit gebied verschillen wezenlijk van De Zeevang en de Purmer, een groot gebied met verschillende woonkernen waar in het buitengebied woninginbraken in golven voorkomen.¹¹

1.2 / Beleid in beeld: de structuur

² 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.

³ Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie, 15 juli 2004.

⁴ 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.

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

⁶ Zie <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/openbare-orde-en-veiligheid>

⁷ Uitvoeringsplan Actieprogramma Integrale Veiligheid 2019, p. 8.

⁸ Uitvoeringsplan Actieprogramma Integrale Veiligheid 2019, p. 9.

⁹ Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022 en Uitvoeringsplan Actieprogramma Integrale Veiligheid 2019.

¹⁰ Uitvoeringsplan Actieprogramma Integrale Veiligheid 2019, p. 10.

¹¹ Uitvoeringsplan Actieprogramma Integrale Veiligheid 2019, p. 11.

VTH-beleidscyclus van Edam-Volendam sinds kort volledig

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

In de afgelopen jaren heeft de gemeente ingezet op professionalisering en veranderingen in het OOV-domein. Zorgen dat het



Figuur 1: Big8-cyclus

beleid op orde is, was hier een belangrijk onderdeel van. Voorheen miste een overkoepelende visie, waardoor een basis voor een gestructureerde en doelgerichte aanpak ontbrak.¹² Sinds 2019 zijn alle documenten voor een volledige Big8-cyclus in Edam-Volendam op het gebied van VTH aanwezig. De gemeente heeft haar visie op VTH opgetekend in de Kadernota Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022.¹³ Ook werkt de gemeente sinds 2019 met uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen, die in 2017 en 2018 nog ontbraken. In de uitvoeringsprogramma's zijn de prioriteiten voor het daaropvolgende jaar vastgelegd. De jaarverslagen bieden inzicht in de activiteiten en resultaten op het gebied van toezicht en handhaving in het voorgaande jaar.

Het Actieprogramma Integrale Veiligheid vormt het kader voor veiligheid

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. Het Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022 (AIV) vormt het meerjarige kader voor veiligheid.¹⁴ Dit stuk wordt ieder jaar vertaald naar uitvoeringsplannen. Het veiligheidsplan en uitvoeringsplan vormen gezamenlijk een basis voor de inzet van handhaving.

Naast het AIV bestaan er binnen de regionale samenwerkingen waar Edam-Volendam aan deelneemt bovenlokale beleidskaders. Het gaat hierbij om het Integraal Meerjarenbeleidsplan Veiligheid 2019-2022 voor de justitie eenheid Noord-Holland.

Beleid op deelgebieden

Openbare orde en veiligheid is een breed domein. Soms vraagt een thema of ontwikkeling extra aandacht. Naast het VTH-beleid en het veiligheidsbeleid, wat alle deelnemende gemeenten aan het DoeMee-onderzoek hebben opgesteld, heeft de gemeente Edam-Volendam in 2016 een beleidsnota evenementveiligheid vastgesteld. Ook heeft de gemeente een horecaconvenant opgesteld. In paragraaf 1.5 wordt hier verder op ingegaan. Ten slotte heeft de gemeente het programma LEF opgesteld, waarover in paragraaf 1.6 meer staat beschreven.

1.3 / Beleid in beeld: de inhoud

¹² Kadernota Handhaving 2019-2022, p.9

¹³ Omgevingsbeleidsplan 2016-2020, p. 6.

¹⁴ Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022, p. 9.

Lokale visie op de aanpak: integraal en aan de voorkant

De gemeente Edam-Volendam heeft een stevige eigen visie op het gebied van toezicht en handhaving OOV en handelt hier ook naar, blijkt uit beleidsstukken en gesprekken. Zo geven externe gesprekspartners aan dat Edam-Volendam een gemeente is die sterk in mogelijkheden en samenwerking denkt, ook tijdens de coronapandemie. Tegelijkertijd worden de grenzen wel duidelijk aangegeven en bewaakt.

Volgens de gemeente kunnen de problematieken in de samenleving alleen goed het hoofd geboden worden door de krachten te bundelen en integraal te handelen. De gemeente zoekt hiertoe een nauwe samenwerking met politie, zorgpartners, horeca, private partijen zoals lokale ondernemers, en met burgers. De gemeente gelooft namelijk in gezamenlijke verantwoordelijkheid en het geven van vertrouwen aan burgers. Door middel van deze brede samenwerking hoopt de gemeente meer aan de voorkant van het probleem te komen. De gemeente vindt het daarnaast belangrijk om veiligheid te versterken, naast onveiligheid te bestrijden.

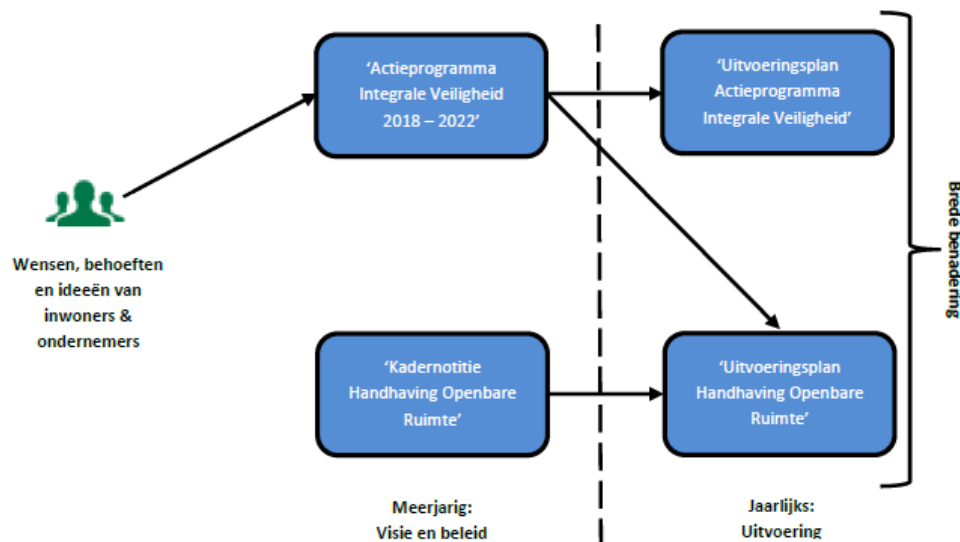
Stevige basis en integrale benadering voor veiligheidskoers

Het Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022 (hierna: AIV) is tot stand gekomen door een uitgebreide inventarisatie. Hier ligt een duidelijke visie onder: de gemeente ziet de inventarisatie als een belangrijke stap om te komen tot een breed gedragen koers. De gemeente vindt het daarnaast van groot belang dat inwoners meedenken over veiligheid en over de manieren waarop zij zelf bij kunnen dragen aan oplossingen.

In de zes gebieden die samen Edam-Volendam vormen, is een zogenaamd 'verhaal van de wijk' opgesteld waarin de karakteristieken, uitdagingen en toekomstbeelden van dat gebied beschreven worden. Ook is besproken welke zaken de inwoners en verenigingen enerzijds en de gemeente en haar partners anderzijds kunnen oppakken om de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente te versterken. De resultaten van de inventarisatie vormen gezamenlijk de input voor een AIV (zie voor een overzicht bijlage 3). De geïnventariseerde problematieken komen nadrukkelijk terug in de uitvoeringsplannen.

De inventarisatie is niet de enige basis voor de uitvoeringsplannen. Deze worden ook opgesteld aan de hand van de prioriteiten uit het Integraal Meerjarig Veiligheidsbeleid 2018-2022 (IMV), de ondermijningsbeelden vanuit het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum), de trends en ontwikkelingen uit het Lokaal Criminaliteits- en veiligheidsbeeld¹⁵ en de ontwikkelingen in het Zorg- en Veiligheidsdomein.

De inventarisatie wordt ook gebruikt voor het uitvoeringsplan handhaving openbare ruimte. Hierdoor ontstaat een directe koppeling tussen beide beleidsvormingstrajecten.



AIV: koers voor uitvoeringsplannen

¹⁵ Deze analyse wordt door de politie opgesteld.

Anders dan in veel andere deelnemende gemeenten, worden in het AIV geen (directe) doelstellingen geformuleerd. Het AIV is een fundament om te komen tot een breed gedragen uitvoeringsplan.¹⁶ De drie belangrijkste pijlers van het AIV zijn 'Leefbaarheid & Veiligheid', 'Zorg & Veiligheid' en 'Ondermijning'. In de jaarlijkse uitvoeringsplannen wordt dit omgezet naar concrete en meetbare actiepunten.

Kadernotitie Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022

In de 'Kadernotitie Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022' staat de visie van de gemeente Edam-Volendam op handhaving opgetekend. Volgens de gemeente vraagt een leefbare en veilige samenleving om vertrouwen en om het aangaan van verbindingen. Dit ligt in de eerste plaats bij de gemeenschap zelf. *Preventief* beleid en handelen vormt daarom te allen tijde het uitgangspunt.¹⁷ Waar preventief handelen niet volstaat, wordt daadkrachtig gehandhaafd door de gemeente.¹⁸ De doelstellingen op visieniveau zijn als volgt:

- / Handhaving levert een bijdrage aan een leefbare gemeenschap;
- / Handhaving draagt bij aan het verhogen van de subjectieve veiligheidsbeleving van inwoners en ondernemers in de gemeente;
- / De objectieve en subjectieve veiligheidsbeleving zijn uitstekend op orde;
- / Handhavers zijn aanspreekbaar en toegankelijk voor bewoners en ondernemers binnen de kaders van een professionele relatie;
- / Bij inwoners en ondernemers is draagvlak voor handhaving en waardering voor de resultaten;
- / Visie, beleid en uitvoeringsplan zijn integraal en actueel;
- / Nieuwe ontwikkelingen worden gevolgd en daarop wordt tijdig ingespeeld.

De visie op handhaving (lange termijn) wordt uitgewerkt in een meerjarig beleidskader (middellange termijn). Dit beleidskader leidt tot specifieke doelstellingen, acties, projecten en prioriteiten.¹⁹ De beleidskaders voor de periode 2019-2022 zijn als volgt:²⁰

Thema	Beleidskaders
Algemeen	/ Voorkomen is beter dan genezen; / Naarmate de ernst toeneemt, wordt de aanpak harder; / Naarmate de ernst toeneemt, neemt ook de prioriteit toe; / Subjectieve veiligheidsbeleving 'doet er toe', we werken samen met inwoners/ondernemers.
Communicatie	/ Communicatie wordt als preventief instrument ingezet, naast direct contact/ terugkoppeling aan inwoners/ondernemers; / Inwoners en ondernemers krijgen een directe terugkoppeling als zij een melding doen; / Handhavers zijn toegankelijk en bereikbaar.
Zichtbaarheid	/ Zichtbaarheid wordt verbeterd door het aanspreken van medeburgers in wijken en buurten, de fysieke aanwezigheid in de wijk, snel en eenduidig reageren op (overlast) meldingen; / Lopend en per fiets verplaatsen is de norm zolang dit niet de efficiënte uitvoering van taken in de weg staat.
Informatiegestuurde handhaving	/ Surveillance en opsporing vinden gericht plaats; / Gebiedsgerichte prioriteiten worden gecombineerd met themagericht werken volgens de PCDA-cyclus; / Prioriteiten worden projectmatig en integraal benaderd; / Er wordt waar mogelijk gebruikgemaakt van innovatieve technieken.
Interne sturing	/ Input, output en outcome worden gemonitord; / Handhaving wordt verder geprofessionaliseerd; / De monitoring en rapportagesystematiek wordt verbeterd.

¹⁶ Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022, p. 9.

¹⁷ Kadernotitie Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022, p. 2.

¹⁸ Kadernotitie Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022, p. 5.

¹⁹ Kadernotitie Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022, p. 2.

²⁰ Kadernotitie Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022, p. 6.

Over het algemeen biedt het VTH-beleid van de gemeente duidelijke doelen die op een globaal niveau richting geven aan de uitvoering. Vooral de visie van de gemeente dat preventie de voorkeur heeft boven repressie is goed uitgewerkt. Van elk beleidskader is duidelijk toegelicht wat de knelpunten zijn. Hierdoor bieden ook meer algemene kaders zoals 'het verbeteren van samenwerking' handvatten voor de praktijk, omdat het duidelijk is op welke knelpunten deze verbetering zich richt: namelijk op het eerder onderling communiceren en gezamenlijk prioriteren.²¹ Een aantal doelen blijven impliciet; het doel dat de veiligheidsbeleving uitstekend op orde moet zijn, vraagt bijvoorbeeld om verdere specificatie.

Wel richten de doelen zich overwegend op het proces omtrent toezicht en handhaving; de manier waarop de gemeente wil handhaven. De gemeente richt zich in de Kadernotitie en beleidskaders in mindere mate op specifieke OOV-thema's waarin de gemeente verandering wil bewerkstelligen, zoals bijvoorbeeld verschillende vormen van overlast en ondermijning. In het uitvoeringsprogramma is een aantal onderwerpen, zoals afval, wel goed uitgewerkt. Hier wordt in paragraaf 1.4 meer op ingegaan.

1.4 / Uitvoeringsprogramma's

Uitvoeringsprogramma's VTH en veiligheid: concreet en meetbaar

Het uitvoeringsprogramma veiligheid geeft een zeer overzichtelijk beeld van waar de gemeente staat, waar de gemeente naar toe wil en op welke manier de gemeente dit wil bereiken. De doelen zijn daarnaast relatief meetbaar, waardoor het mogelijk is om de beleidsvorming te evalueren en de doelen voortdurend bij te stellen.

Het veiligheidsprogramma geeft een helder inzicht in het huidige subjectieve en objectieve veiligheidsbeeld aan de hand van kwantitatieve data van het content managementsysteem (CMS), landelijke trends, cijfers van de politie en de subjectieve belevingswereld uit de inventarisatie voor de AIV. Op basis daarvan zijn zeer heldere doelen opgesteld. Voorbeelden hiervan zijn 'Uitgaansgeweld is in 2019 teruggedrongen tot 22 delicten of minder' en 'Het in 2019 verminderen van de verkrijgbaarheid van alcoholische dranken in niet-huiselijke sfeer'. Ook is er aan elk doel puntsgewijs via een 'actie' aangegeven op welke wijze de gemeente het doel wil bereiken. Tevens is er aan elke doelstelling een verwacht budget en verwachte periode gekoppeld.

De prioriteiten in het Handhavingsplan 2020 focussen zich op de clusters 'afval', 'verkeer en situatie in de Oude Kom van Volendam', 'ondermijning en digitaal opkoopregister', 'controle op illegale bewoning' en 'verwarde personen'.²² Ook deze doelen zijn SMART²³ opgesteld met doelstellingen en indicatoren. De plannen worden jaarlijks geëvalueerd, mede in relatie tot de visie en het beleid op handhaving.²⁴

Jaarlijkse evaluatie

De gemeente neemt zich in het AIV voor om jaarlijks in januari de resultaten te evalueren en te benutten voor wijzigingen in het uitvoeringsplan in het daaropvolgende jaar.²⁵ Op schematische wijze wordt per onderwerp inzicht gegeven in het gestelde doel, de stand van de zaken en wat het doel is voor het daaropvolgende jaar. Dit duidelijke overzicht geeft de raad een basis om te controleren of er volgens doelstellingen gewerkt wordt en om bij te sturen.

1.5 / Drank en horeca

De Drank- en Horecawet (DHW) is de wet die het kader opstelt waarbinnen alcoholhoudende drank mag worden verstrekt. De wet is bedoeld om de verkoop van alcohol op een verantwoorde manier te laten gebeuren. De wet richt zich op verkoop door horecabedrijven voor gebruik ter plaatse (zoals bijvoorbeeld cafés en sportkantines) en gebruik elders dan ter plaatse (zoals

²¹ Kadernota Handhaving 2019-2022, p. 10.

²² Handhavingsplan Openbare Ruimte - 2020 - Uitvoeringsplan & raadsvoorstel.

²³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

²⁴ Kadernotitie Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022, p. 2.

²⁵ Actieprogramma Integrale Veiligheid 2019, p. 4

slijterijen en supermarkten). Horecabedrijven en slijterijen mogen alleen alcohol verstrekken als ze een vergunning hebben. Andere bedrijven, zoals supermarkten, mogen zwak-alcoholische dranken zonder vergunning verstrekken. In de wetgeving staan onder meer de eisen waaraan een horecabedrijf en slijterij dienen te voldoen, het verbod om drank te verkopen aan jongeren onder de 18 jaar en de bevoegdheid van de burgemeester om de vergunning van een horecagelegenheid of slijterij in te trekken of te schorsen.

Sinds 1 januari 2013 is de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op de DHW met de burgemeester als bevoegd orgaan. Ook met de wijziging van 1 juli 2021 naar de Alcoholwet blijft de burgemeester voor de meeste bepalingen het bevoegd orgaan.²⁶ De toezichtstaak van de gemeente (wat betreft de burgemeester) kan ruwweg worden onderscheiden in twee deelgebieden:

- / Toezicht op DHW-regels gericht op eisen die aan inrichtingen en leidinggevend worden gesteld en gericht op andere (tijdelijke) verkooppunten;
- / Leeftijdsgrenzeninspecties bij drankverstrekkers en jongeren.

Horecaconvenant 2017

Het horecaconvenant is een stelsel van afspraken tussen horecaondernemers, Koninklijke Horeca Nederland (KHN), de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente Edam-Volendam. De afspraken in dit convenant zijn vooral preventief en hebben als doel om overlast in uitgaansgebieden te verminderen en de veiligheid te verhogen. Genoemde partijen willen hieraan elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een bijdrage leveren.

Het convenant is in werking getreden op 5 oktober 2017 en wordt stilzwijgend verlengd met telkens één jaar, tenzij een van de convenantpartners opzegt.

Voor elk van de volgende onderwerpen zijn afspraken gemaakt, waarin duidelijk naar voren komt welke partij waarvoor verantwoordelijk is. In bijlage 4 zijn de onderwerpen verder toegelicht.

- / Toezicht tijdens uitgaanstijden
- / Sluitingstijden
- / Glasoverlast
- / Kwaliteit van de omgeving
- / Verantwoord alcoholgebruik
- / Drugsvrije horeca
- / Wapenvrije horeca

Een belangrijk onderdeel van de samenwerking is goede onderlinge communicatie. Het reguliere horecaoverleg dient hierbij primair als overlegvorm voor de convenantpartijen. Er zal, naar gelang behoefte, jaarlijks met een minimum van tweemaal per jaar worden vergaderd. Wanneer er behoefte is aan tussentijdse afstemming, kan het horecaoverleg door elk van de deelnemers bijeen worden geroepen. Ook kunnen er bij het horecaoverleg andere partijen uitgenodigd worden als de agenda hierom vraagt.²⁷

1.6 / Programma LEF

Gerichte aanpak middelengebruik op basis van wetenschappelijk onderzoek

Het drugs- en alcoholgebruik in de gemeente Edam-Volendam is hoog en begint vaak op vroege leeftijd. Het heeft negatieve consequenties voor de openbare orde en veiligheid.²⁸ Geïnspireerd op het IJslandse model, is de gemeente Edam-Volendam in 2018 in samenwerking met de Universiteit Utrecht (UU) begonnen met de ontwikkeling van het programma LEF. Het doel van dit programma is om (minderjarig) drank- en middelengebruik in Edam-Volendam te verminderen. Het programma bestaat uit een wetenschappelijk onderzoek door de UU waarin de factoren zijn achterhaald die bijdragen aan het drankgebruik en een plan van aanpak waarin strategieën zijn opgesteld die de desbetreffende factoren bestrijden. Hierdoor kan de gemeente zeer gericht acties ondernemen om middelengebruik onder minderjarigen tegen te gaan, gebaseerd op bewijs in plaats van op gevoel, geven gesprekspartners aan. Deze aanpak in het programma LEF is uniek in Nederland; het is de eerste gemeente die een eigen wetenschappelijk onderzoek heeft opgezet waardoor ze zo gericht mogelijk kan interveniëren.²⁹

²⁶ Voor enkele bepalingen wordt de Minister bevoegd om toezicht te houden.

²⁷ Horecaconvenant 2017, p. 3.

²⁸ Programma LEF, p. 6.

²⁹ <https://www.lef-edvo.nl/>

Verschillende oorzaken voor middelengebruik

De UU heeft in 2018 wetenschappelijk onderzoek gedaan naar alcoholgebruik onder minderjarigen in Edam-Volendam en onderzocht wat effectieve interventiestrategieën zijn en er zijn gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen, zoals jongeren, ouders, professionals, ambtenaren en raadsleden.³⁰ Uit het onderzoek bleek dat er in Edam-Volendam veel en op jonge leeftijd gedronken wordt en dat 42,8% van de 14-jarigen aangeeft maandelijks alcohol te drinken.³¹ Ook volgde uit het onderzoek dat (vroegtijdig) alcoholgebruik beïnvloed wordt door de normen en regels die ouders hebben,³² de normalisering van alcoholgebruik onder jongeren en vrije tijd, en verveling.³³ Daarnaast heeft de (zichtbaarheid van) handhaving van het alcoholbeleid invloed op minderjarig alcoholgebruik.³⁴ Ten slotte bleek de toegankelijkheid van alcohol een risicofactor. In 2018 zijn verschillende testaankopen uitgevoerd door mysteryshoppers. Dit toonde het veronderstelde gemak aan waarmee alcohol te verkrijgen is (49% overtredingen).³⁵ Het lokale uitgaansleven zou mogelijkheden bieden voor minderjarigen om in horecagelegenheden of daarbuiten alcohol en drugs te gebruiken.³⁶

Aanpak vraagt om goede verbinding tussen preventie en repressie

In januari 2019 is de uitvoering van het programma LEF van start gegaan.³⁷ De gemeente zet in op drie factoren: alternatieve activiteiten voor jongeren, sociale norm van ouders ten aanzien van alcoholgebruik en de toegankelijkheid van alcohol (niet-thuis).³⁸ De inzet van toezicht en handhaving is vooral van toepassing op het bestrijden van de toegankelijkheid van alcohol in de horeca en het bestrijden van 'zitjes'.³⁹

Het nastreven van de doelen vraagt volgens de gemeente om een gezamenlijke aanpak. Zo hebben de horecaondernemers onder andere vanuit het horecaconvenant een belangrijke rol en verantwoordelijkheid. Ook is met de horeca een handelingskader afgesproken over de leeftijdscontroles. Daarnaast wil de gemeente haar informatiepositie versterken door gebruik te maken van de signalen van boa's, politie en horeca.

Een deel van de aanpak van LEF is repressief. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan boetes voor horecaondernemers en handhaving op het bezit en verhandelen van drugs. Het uitgangspunt is echter dat preventie de boventoon voert: het doel is om ervoor te zorgen dat 80% van de activiteiten die de gemeente onderneemt preventief van aard zijn en 20% repressief.⁴⁰ Daarnaast moet repressief handelen niet op zichzelf staan. In het verleden richtte de gemeente zich volgens betrokkenen vooral op handhaving van excessen omtrent middelenmisbruik en overlast, maar werd de problematiek onvoldoende integraal aangepakt. Het is volgens de gemeente echter belangrijk om ook een preventief vangnet te hebben. Gesprekspartners gaven als een voorbeeld dat het belangrijk is dat er niet alleen gehandhaafd wordt op het schenken van alcohol aan minderjarigen in de horeca, maar dat er ook alternatieve activiteiten voor minderjarigen beschikbaar zijn. Het nastreven van deze doelen vraagt dus om een goede verbinding tussen preventieve interventies en handhavende inzet.

Daarnaast wil de gemeente dat handhaving waar het kan zichtbaar toegepast wordt. Zichtbare handhaving kan volgens betrokkenen namelijk een preventieve werking hebben. De zichtbaarheid van handhaving helpt ouders bijvoorbeeld om grenzen te stellen voor hun kinderen.

Intensieve samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen, met politie en met horeca

³⁰ Programma LEF, p. 3.

³¹ Memo NarcoticaHond 2019, p. 1.

³² LEF visiedocument.

³³ Factsheet LEF.

³⁴ Programma LEF Plan van Aanpak, p. 4.

³⁵ LEF plan van aanpak.

³⁶ Programma LEF Plan van Aanpak; Memo narcoticaHond 2019.

³⁷ Programma LEF Plan van Aanpak, p. 11.

³⁸ Programma LEF.

³⁹ Zitjes zijn een sterk lokaal fenomeen, waarin veelal minderjarige jongeren in een thuissituatie of in bedrijfsruimten alcohol en drugs gebruiken.

⁴⁰ Factsheet LEF.

Voor de uitvoering van het programma LEF is een nauwe samenwerking tussen de afdeling Samenleving en de sectie veiligheid noodzakelijk. Er is een overkoepelende overlegtafel opgesteld die de verbinding vormt én bewaakt tussen de beleidsdomeinen veiligheid en volksgezondheid. De gemeentelijke werkgroep is bestuurlijk van aard, zowel de burgemeester als de portefeuillehouder volksgezondheid heeft zitting. Daarnaast zijn er ambtelijke werkgroepen: de projectgroep preventie valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder samenleving en de projectgroep repressie valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester. De beleidsmedewerker Integrale Veiligheid is projectleider van de projectgroep repressie. Hij adviseert het bestuur en rapporteert over de voortgang en resultaten. De politie is ook regelmatig aanwezig bij deze overlegtafel. Vanwege de coronapandemie vindt deze overlegtafel momenteel niet plaats, zo blijkt uit gesprekken.

De horecacoördinator van de politie bepaalt de inzet van de lokale politie. Zij levert een bijdrage aan het inzichtelijk maken van de omvang van het probleem door te surveilleren en melding te doen van geconstateerde overtredingen en incidenten. Daarnaast treedt zij ook repressief op tegen geconstateerd middelengebruik door minderjarigen.

Gemeente stuurt bij op basis van (wetenschappelijke) inzichten

Onderdeel van het programma LEF is dat de effecten van het beleid gemonitord worden. Via vragenlijsten wordt gemonitord welke veranderingen de interventies en preventieve activiteiten teweegbrengen. De UU koppelt de resultaten en ontwikkelingen schriftelijk terug aan de gemeente. De verhouding en samenwerking tussen UU en gemeente is volgens betrokkenen zeer goed. Er is een duidelijke rol- en taakverdeling. De UU is verantwoordelijk voor de wetenschappelijke tak. Naar aanleiding van de resultaten worden eventuele beleidswijzigingen doorgevoerd. Hoewel vanuit wetenschappelijk oogpunt sommige beleidswijzigingen gewenst lijken te zijn om gestelde doelen te behalen, blijft de keuze voor een wijziging en de afweging van alle belangen altijd een (politieke) keuze van het gemeentebestuur.

1.7 / Zorg en veiligheid

Onder de vlag 'Allen voor Eén' brengen in de regio Zaanstreek-Waterland acht gemeenten en zorg- en veiligheidspartijen de werelden van zorg en veiligheid bij elkaar. Het uiteindelijke doel: inwoners passende, snelle en betere hulp bieden. De burgemeester van Edam-Volendam en de wethouder Zorg van Zaanstad zijn de aanjagers van Allen voor Eén.

Bij aanvang van het regionale project Allen voor Eén zijn zogenaamde startfoto's gemaakt van de stand van zaken op dat moment. Hieruit bleek dat de verbinding tussen domeinen niet goed was: er was sprake van versnippering tussen het domein veiligheid en het zorgdomein. De decentralisaties in de zorg in combinatie met de centralisatie van veiligheid zorgt voor spanning tussen de justitiële en veiligheidsbenadering aan de ene kant en de zorgvraag aan de andere kant. Rondom een gezin of cliënt stonden zoveel externe en overheidspartijen, dat het leveren van effectieve en snelle hulp te ingewikkeld was geworden; zowel op het gebied van coördinatie, financiële stromen, sturing en uitvoering.⁴¹ Naar aanleiding van de 'startfoto's' is gezamenlijk een agenda opgesteld met de belangrijkste onderwerpen waar de partners de komende jaren hun aandacht op willen richten.

Onder het motto één gezin, één plan, één regisseur, zitten alle relevante partners om tafel op het gebied van zorg en veiligheid. De partners delen onderling informatie en er worden concrete afspraken met elkaar gemaakt. De verantwoordelijkheid wordt volgens gesprekspartners op deze manier samen genomen. Op lokaal niveau heeft het project voor een sterkere samenwerking op bestuurlijk en ambtelijk niveau en tussen de afdeling Samenleving en het team Veiligheid gezorgd.

⁴¹ <https://vng.nl/artikelen/samenwerking-zorg-en-veiligheid-kleine-dingen-klein-houden>

2

Organisatie en uitvoeringspraktijk

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

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

2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV

Verschil van inzicht over boa-capaciteit

Het team veiligheid bestaat uit zes boa's en drie adviseurs.⁴² Door zowel interne als externe gesprekspartners wordt er verschillend gedacht over de mate waarin de boa-capaciteit toereikend is. Door sommigen wordt de capaciteit als krap ervaren in verhouding tot het takenpakket van de boa's. Afwezigheid door bijvoorbeeld ziekte kan dan onvoldoende worden opgevangen, waardoor niet alle taken op het gewenste niveau uitgevoerd kunnen worden. Dit komt vooral door de meldingen waarop de handhavers moeten acteren, het verzoek om zichtbaar toezicht te houden in de wijken én de opdracht om informatie te delen met relevante partijen binnen en buiten de gemeente, zo blijkt uit gesprekken. Betrokkenen geven echter ook aan dat de coronamaatregelen (en de handhaving daarvan) een realistische blik op de boa-capaciteit enigszins vertroebelen.

Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat mede door het besluit van de raad om de boa-capaciteit op te schalen met 1 FTE en het besluit om cameratoezicht beschikbaar te stellen, de gemeente samen met haar partners goed in staat is om de inzet te plegen die gevraagd wordt. Ook zou de gemeente met de huidige middelen de vrijheid hebben om verschillende keuzes te maken: de gemeente kan bij een handhavingsbeslissing meerder perspectieven afwegen en differentiëren in aanpak.

Een voorbeeld is de handhaving op coronamaatregelen bij schaatsen, waarbij de gemeente meer gedoogde, en een drankfeest waarbij de gemeente strenger handhaafde.

Daarnaast geven extern betrokkenen aan dat de gemeente in staat is om snel te reageren en op te schalen wanneer een situatie daarom vraagt. Ook bij evenementen huurt de gemeente af en toe extra capaciteit in. Bij evenementen die spontaan ontstaan, is

⁴² AIV-resultaten uitvoeringsplan 2019 en 2020.

de boa-capaciteit soms wel te beperkt om te handhaven, volgens gesprekspartners. Tegelijkertijd is het lastig om op dit soort incidenten te anticiperen met capaciteit.

Korte lijnen tussen college en ambtelijke organisatie

Volgens interviews zijn de lijnen tussen de afdelingen en tussen de burgemeester en de ambtelijke organisatie kort. Er is rechtstreeks en veelvuldig contact met de burgemeester, wat door betrokkenen wordt gewaardeerd. Door de burgemeester op de hoogte te houden van handhavingsmaatregelen en signalen vanuit de dagelijkse praktijk door te geven, is er onderling begrip voor wanneer verregaande maatregelen nodig zijn. Daarnaast faciliteren de directe lijnen de snelheid van handelen.

Er vindt een aantal structurele overleggen plaats. De sectie veiligheid heeft een tweewekelijks overleg met de burgemeester en politie (staf veiligheid) en een tweewekelijks overleg als sectie veiligheid. Daarin wordt nagedacht over de langere termijn en acties die daarbij passen. Wanneer nodig, sluiten veiligheidsmedewerkers aan bij collegevergaderingen. Dit is onlangs bijvoorbeeld gedaan om te overleggen over het draagvlak voor coronamaatregelen.

In de handhavingsrapportage uit 2019 is aangegeven dat de samenwerking tussen handhavers en andere gemeentelijke afdelingen verbeterd en geïntensiveerd kan worden door in een eerder stadium met elkaar te communiceren en te prioriteren. Deze wens staat in verband met de ontwikkeling naar een integrale werkwijze en informatiegestuurd werken.⁴³ Uit paragraaf 2.2 zal blijken dat hier stappen in gezet worden. De kwartaalrapportages voor handhaving worden gedeeld met de betrokken afdelingen. Ook worden de waarnemingen en bekeuringen uit CityControl gemaild naar de medewerkers van het team veiligheid, blijkt uit gesprekken.

Ingezet op verbinding zorg en veiligheid binnen de gemeente

De samenwerking binnen Allen voor Eén verloopt naar tevredenheid. De netwerkontwikkelaar Zorg en Veiligheid draagt volgens betrokkenen bij aan het goede onderlinge contact. Die netwerkontwikkelaar legt de verbinding binnen de gemeentelijke organisatie tussen zorg en veiligheid.

Ook is er op bestuurlijk en ambtelijk niveau goede samenwerking tussen de afdeling Samenleving en het team veiligheid. Intern vindt elke zes weken bestuurlijk overleg plaats tussen de wethouder zorg en de burgemeester. De integraal veiligheidsmedewerker heeft elke maandag contact met de coördinator van het zorgteam. De netwerkontwikkelaar Zorg en Veiligheid sluit elke drie weken aan bij een overleg van het zorgteam.

De cijfers uit CityControl kunnen op aanvraag worden gedeeld met het zorgteam. Dit wordt nog niet veel gedaan. Het bewustzijn over de aanwezigheid van de cijfers en informatie, de mogelijkheid om hier inzicht in te krijgen en het bewustzijn over wat dergelijke cijfers aan inzicht opleveren, is er nog niet volledig, blijkt uit gesprekken.

2.2 / Afstemming tussen beleid en de praktijk

Nieuwe registratiesystemen faciliteren informatiegestuurd werken

In de beleidstukken formuleert de gemeente de ambitie om te professionaliseren. Het streven naar een meer informatiegestuurde handhaving, waarbij de gemeente op basis van actuele en betrouwbare informatie beslissingen kan nemen en middelen optimaal kan inzetten, is daar een belangrijk onderdeel van.

Om informatiegestuurd te werken is het belangrijk dat informatie centraal verzameld en geanalyseerd wordt, zodat op basis daarvan acties kunnen worden bepaald. Tot voor kort was de managementinformatie in de gemeente beperkt. Recent zijn MeldDesk en CityControl geïmplementeerd.

MeldDesk is een app waar mensen 24 uur per dag meldingen kunnen doen. Door het gebruik van deze app is terugkoppeling eenvoudiger geworden; meldingen zijn volgens betrokkenen gemakkelijk terug te vinden en te delen met elkaar.

In CityControl staan de waarnemingen en bekeuringen opgetekend. CityControl stelt de handhavers in staat om meldingen en interventies op straat direct ter plekke te verwerken in de systemen. Hierdoor neemt registratie minder tijd in beslag en kunnen boa's meer op straat zijn. Ook kunnen de rapportages gebiedsgericht worden opgeleverd, zodat een beter inzicht kan worden verkregen in de resultaten op buurt en wijkniveau. De waarnemingen en bekeuringen uit CityControl worden gemaild naar de medewerkers van het team veiligheid en met de politie gedeeld, blijkt uit gesprekken.

⁴³ HHOR evaluatie 2019.

Door het gebruik van MeldDesk en CityControl kunnen cijfers over waarnemingen en ingezette interventies gemakkelijk uit het systeem worden gehaald. Dit helpt om inzichtelijk te maken welke handhavingsactiviteiten hebben plaatsgevonden en of deze aansluiten bij de gestelde doelen. Op deze manier kan de gemeente een goed geïnformeerde inschatting maken over eventuele (bij)sturing en kunnen er dus gerichtere en betere maatregelen en surveillances worden ingezet.

Kwartaalrapportages bieden stevige handvatten voor eventuele bijsturing

Het opstellen van een functionerend systeem van rapportage en monitoring is tevens een essentieel onderdeel van informatiegestuurd werken. In 2019 is de gemeente gestart met het opstellen van kwartaalrapportages voor handhaving. In 2020 zijn het eerste en tweede kwartaal van 2020 samengevoegd, vanwege de ontwrichting die de coronapandemie met zich meebracht, zo staat in de rapportage.⁴⁴

In de rapportages wordt aangegeven op welke thema's wordt gehandhaafd, op welke wijze dit plaatsvindt en wat de resultaten zijn (aantallen processen verbaal, waarschuwingen, et cetera). Het format van de kwartaalrapportage komt overeen met het format van het uitvoeringsprogramma. Hierdoor is er bij elk geprioriteerd onderwerp uit het uitvoeringsprogramma aangegeven wat de stand van zaken is. Door de informatie te koppelen aan de doelen, bevat de kwartaalrapportage zinvolle monitoringinformatie. Ook staat er in de kwartaalrapportage bij sommige geprioriteerde onderwerpen een advies voor het bijsturen of aanhouden van het beleid.

De rapportages dienen hiermee hun doel om de monitoring en rapportagesystematiek te verbeteren en een basis te leggen om handhaving verder te professionaliseren. Met de rapportages wordt namelijk inzicht gegeven in de stand van zaken ten aanzien van relevante onderwerpen. De resultaten en inzichten die de rapportages geven, kunnen gebruikt worden om sturing te geven aan de werkzaamheden.⁴⁵

Handhavers worden betrokken bij terugkoppeling en planvorming

Elke week vindt een afstemmingsoverleg met boa's plaats, waar de boa's en de integraal veiligheidsmedewerker (leidinggevende) aan deelnemen. In dit overleg bespreken de boa's en integraal veiligheidsmedewerker wat zij de voorgaande week hebben gesignaleerd en waar het team de komende tijd extra op in wil zetten. De boa's en veiligheidsmedewerker doen dit zo SMART mogelijk. Ook wordt in het overleg een dagelijkse planning gemaakt.

De kwartaalrapportages zijn opgesteld in samenwerking met de boa's. De integraal veiligheidsmedewerker vraagt boa's in het weekoverleg om mee te denken over de prioriteiten voor het daaropvolgende jaar, blijkt uit gesprekken.

De APV wordt elke periode opnieuw nagekeken. Dit wordt besproken in het wekelijkse overleg met de boa's, blijkt uit gesprekken.

Boa's blijven nog veel meldinggestuurd werken

Voorheen werkte handhaving nog te meldinggestuurd. In de Kadernota Handhaving Openbare Ruimte staat hierover: *"de handhavers gaan af op meldingen of gebruiken eigen observatie en benutten niet alle voorhanden informatie uit diverse aanwezige bronnen"*.⁴⁶ Dit zou volgens de gemeente onder andere te wijten zijn aan het feit dat de informatie nog niet op een centrale plek in de gemeentelijke organisatie werd verzameld, verwerkt en geanalyseerd.⁴⁷ Met de implementatie van de registratie- en meldingssystemen (MeldDesk en CityControl) zou dat verholpen kunnen worden.

Uit gesprekken blijkt dat boa's de informatie uit de systemen inderdaad steeds vaker benutten om informatiegestuurd te werken, maar dat ze toch nog hoofdzakelijk incidenteel werken. Dit zou volgens betrokkenen onder andere te maken hebben met de hoeveelheid meldingen die via verschillende kanalen binnenkomen. Er komen meldingen binnen via MeldDesk, e-mail, telefoon en daarnaast worden boa's op straat aangesproken en krijgen zij signalen binnen van ketenpartners zoals de politie. Ook hebben handhavers het idee dat beleidsmedewerkers en bestuur belang hechten aan het opvolgen van meldingen, blijkt uit gesprekken. Wanneer er te veel meldingen open staan in MeldDesk, wordt het boa-team hier door beleidsmedewerkers op gewezen, volgens betrokkenen. Het kost de boa's veel tijd om de meldingen te lezen en af te handelen. De tijd die ze hiervoor nodig hebben, is tijd dat ze niet op straat zijn om toezicht te houden.

Binnen het professionaliseringstraject heeft het verbeteren van de zichtbaarheid veel aandacht gekregen. Volgens de gemeente is de zichtbaarheid in 2020 verbeterd doordat boa's meer op straat zijn. De roosters zijn aangepast, waarbij een strikt onderscheid is

⁴⁴Handhavingsrapportage eerste en tweede kwartaal 2020.

⁴⁵ HHOR evaluatie 2019, p. 4.

⁴⁶ Kadernota Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022, p. 4.

⁴⁷ Kadernota Handhaving Openbare Ruimte 2019-2022, p. 4.

gemaakt tussen het afhandelen van meldingen (binnen) en controle op straat (buiten).⁴⁸ Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat de handhavers ervaren dat de veelheid van meldingen en de registratie van informatie invloed hebben op de tijd die boa's surveillerend op straat kunnen doorbrengen.

Omslag nieuwe werkwijze vraagt tijd

De omslag naar een nieuwe werkwijze is niet alleen een technische operatie over de modernisering van informatiesystemen, maar ook een cultuuromslag in de manier van (samen)werken, aansturing, houding en gedrag. De gemeente Edam-Volendam is zich hier bewust van en is in 2019 gestart met een professionaliseringstraject voor de boa's. Het doel: het team handhaving een omslag laten maken van een min of meer intuïtief toezicht naar informatiegestuurde handhaving.

Tussen juni 2019 en juni 2020 is een begeleider ingehuurd om deze beweging daadwerkelijk op gang te helpen en het boa-team te begeleiden bij de gewenste nieuwe manier van werken. Handhavers zijn tevreden over de trainingen, blijkt uit gesprekken.

2.3 / Uitvoering

Samen oppakken uitvoering toezicht en handhaving DHW leidt tot balans in taken

Sinds 2017 handhaaft commerciële partner MB-ALL in opdracht van de gemeente op het gebied van de Drank- en Horecawet door inzet van een DHW boa. De samenwerking in het horecatoezicht met politie en horeca in de weekendnachten verliep altijd goed, geven betrokkenen aan. Wegens corona zijn het minderjarig middelengebruik, comazuipen en overdosis, deels 'achter de voordeur' verdwenen. Hierdoor was de samenwerking met de horeca in 2020 en tot halverwege 2021 minder aan de orde.

Sinds 2016 is de gemeente verantwoordelijk voor toezicht op de kermis, actieve verkeersgeleiding en afspraken met de horeca (de horeca huurt zelf bijvoorbeeld ook beveiliging in). In plaats van alle taken ten aanzien van openbare orde en veiligheid rondom de kermis bij de politie te beleggen, is er een balans tussen de taken van gemeente, politie en horeca. De politie kan zich daardoor meer richten op repressief optreden bij eventuele onveilige situaties.

Programma Allen voor Eén legt stevige basis voor integrale aanpak

Het programma Allen voor Eén heeft een stevige basis gelegd voor een soepele samenwerking en een integrale aanpak. Dit is onder andere te danken aan de implementatie van een goed functionerende overlegstructuur, wat een prioriteit was binnen Allen voor Eén. Er zijn periodieke overleggen voor de verschillende niveaus opgesteld. Zo is er een overleg voor de hele regio met alle ketenpartners op bestuurlijk niveau, op managementniveau (elke zes weken) en op ambtelijk niveau (elke twee weken). Hierdoor is een structuur geformaliseerd waarin portefeuillehouders en bestuurders van de betrokken organisaties kunnen overleggen en gezamenlijk besluiten kunnen nemen. Daarnaast is er een duidelijkere rol- en taakverdeling tussen de organisaties en gemeenten, zo blijkt uit interviews. Door de overlegstructuur en rolverdeling is het gemakkelijk om met de juiste personen te schakelen, geven betrokkenen aan. Volgens externen vervult de netwerkontwikkelaar van Edam-Volendam hierin als aanspreekpunt een belangrijke rol.

Daarnaast is een basis gelegd voor een goede samenwerking en een integrale aanpak, doordat er meer inzicht is in elkaars werkwijze(n) en prioriteiten. De 'startfoto' aan het begin van het proces heeft geleid tot inzicht in welke processen goed functioneerden en welke processen vastliepen. Hierdoor is het gemakkelijk om open aan elkaar aan te geven waar knelpunten zitten en op basis daarvan gezamenlijk naar oplossingen te werken, geven betrokkenen aan.

Zo bleek uit de 'startfoto' dat de organisatie omtrent het Zorg- en Veiligheidshuis niet optimaal functioneerde. Gemeente en partners zetten stevig in op verbetering op dit vlak, waardoor de onderlinge lijnen tussen het Zorg- en Veiligheidshuis en de gemeente Edam-Volendam sterk zijn verbeterd, blijkt uit interviews. Er is gekozen voor 'lokaal, tenzij'. In plaats van alle casussen aan te melden bij het Zorg- en Veiligheidshuis, beschikken deelnemende gemeenten vaker over een lokale aanpak en lossen zij meer zaken zelf op, tenzij het niet anders kan. Waar het Zorg- en Veiligheidshuis voorheen een standaardaanpak hanteerde, is er nu meer ruimte voor maatwerk. Hierdoor sluiten het Zorg- en Veiligheidshuis en de gemeente Edam-Volendam beter op elkaar aan, geven gesprekspartners aan. Voor de jeugdbeschermingsketen en Veilig Thuis start nu een vergelijkbaar traject.

Binnen het programma Allen voor Eén is de verbinding op bestuurlijk en beleidsmatig niveau gelegd. Nu worden stappen gezet voor de 'uitvoeringsfase' van het project. Dit is in volle gang, en zowel interne als externe gesprekspartners zijn hoopvol dat dit tot goede resultaten gaat leiden. Ten aanzien van het Zorg- en Veiligheidshuis is bijvoorbeeld een regionaal convenant opgesteld, zodat informatie makkelijk gedeeld kan worden met inachtneming van de privacyregels. Wel zijn er nog belangrijke stappen te zetten omtrent het Zorg- en Veiligheidshuis. Zo blijkt uit gesprekken dat de organisaties (niet alleen de deelnemende gemeenten)

⁴⁸ HHOR evaluatie 2020.

in een eerder stadium het Zorg- en Veiligheidshuis zouden kunnen betrekken, zodat er tijdig meegedacht kan worden. Het idee van 'één gezin, één plan, één regisseur' zou nog onvoldoende doorleefd worden in de verschillende deelnemende gemeenten. Bij veiligheid wordt er vaak naar (de acties van) een persoon gekeken, terwijl vanuit het zorg-perspectief het gezin moet worden betrokken. Dit gebeurt al wel, maar het kan nog verbeterd worden, geven betrokkenen aan. Het vraagt om een verandering van gedachtegang en cultuur, in de organisaties en de betreffende gemeenten, waarbij meer vanuit de inwoner wordt gewerkt en minder vanuit de regels. Dat is een belangrijke uitdaging om de 'uitvoeringsfase' te laten slagen, volgens betrokkenen.

Eerste stappen in het kader van LEF geven positief resultaat

Belangrijk in het kader van de voortgang van het programma LEF is, dat het project gericht is op de lange termijn. In het IJlandse model duurde het twintig jaar voordat er grote resultaten te zien waren. Dat dit project een lange adem vereist, is vanaf het begin met de raad gecommuniceerd, blijkt uit interviews. Omdat de inzet van toezicht en handhaving vooral van toepassing is op het bestrijden van de toegankelijkheid van alcohol in de horeca, richt deze paragraaf zich vooral op de voortgang ten aanzien van dit punt.

Ondertussen kan in Edam-Volendam al wel een licht positieve beweging worden geconstateerd in een aantal factoren in het verklaringsmodel, geven gesprekspartners aan. Het is een brede beweging die op veel factoren een klein beetje plaatsvindt. De gemeente heeft in ieder geval al een aantal belangrijke stappen gezet ten aanzien van het programma LEF. Om de toegankelijkheid van alcohol tegen te gaan, is een goede samenwerking met de horeca essentieel. Uit het onderzoek van de UU bleek immers dat het lokale uitgaansleven mogelijkheden biedt voor minderjarigen om in horecagelegenheden of daarbuiten alcohol en drugs te gebruiken.⁴⁹ In de themaraad van 28 november 2020 uit de gemeente haar tevredenheid over de samenwerking met de horeca in het kader van het programma LEF: volgens de gemeente zou de horeca steeds meer invulling geven aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid bij alcoholverstrekking. Zo pakt de horeca volgens betrokkenen verantwoordelijkheid door polsbandjes in te zetten bij kermissen in Edam en Volendam, een uitvloeisel van LEF. In maart 2019 heeft de gemeente afspraken met horecaondernemers gemaakt om onaangekondigde controles met de narcotica-hond in horeca-etablisementen mogelijk te maken.⁵⁰ De inzet van de narcotica-hond heeft in 2019 en in januari 2020 gezorgd voor 49 vondsten van hard- of softdrugs.

In het programma LEF staan horeca, het middelengebruik in de openbare ruimte en de bedrijfsruimte centraal. Door de coronapandemie is echter veel van de problematiek 'achter de voordeur' geschoven, geven gesprekspartners aan. De gemeente heeft achter de voordeur weinig zicht en bovendien geen bevoegdheid om te handhaven.

2.4 / Samenwerking binnen de driehoek en met de politie

De samenwerking in de zorg- en veiligheidsketen is in de voorgaande paragrafen ook al uitvoerig aan bod gekomen, bijvoorbeeld in het kader van de verschillende programma's en projecten. Hieronder wordt specifiek ingegaan op de samenwerking van de gemeente in de driehoek en met de politie.

Samenwerking binnen driehoek

In de driehoek zijn gemeente, OM en politie met elkaar op zoek naar een balans tussen een preventieve en repressieve aanpak. Ieder vanuit eigen kader en expertise. Daarbij wordt er steeds minder vanuit grenzen en knelpunten geredeneerd en steeds meer vanuit oplossingen en samenwerking.

Op regionaal niveau vindt elke zes weken een lokaal overleg Ondernijning plaats.⁵¹ Met de driehoek wordt daarom ingezet op een bewustwordingstraject rondom ondernijning. Op dit gebied kan de gemeente namelijk nog stappen zetten, volgens gesprekspartners. Signalen over ondernijning komen weinig binnen: burgers moeten zich meer bewust worden van wat ondernijning precies inhoudt, het specifieke ondernijningsbeeld in Edam-Volendam en de risico's die hiermee gepaard gaan. Ook voor de gemeente geldt dat er een groter bewustzijn mag zijn over de stappen die er te zetten zijn.

Samenwerking tussen politie en boa's sterk verbeterd

⁴⁹ Programma LEF Plan van Aanpak; Memo narcotica-hond 2019.

⁵⁰ Memo narcotica-hond.

⁵¹ Actieprogramma Integrale Veiligheid 2019 terugkoppeling, p. 3.

De samenwerking tussen boa's en politie verliep in 2019 nog niet optimaal. Dit wilde de gemeente toentertijd verbeteren door boa's en politie in een eerder stadium met elkaar te laten communiceren en te prioriteren.⁵² De gemeente is hiermee aan de slag gegaan. Uit de gesprekken blijkt dat de samenwerking tussen boa's en politie momenteel zeer goed verloopt. De onderlinge afspraken zijn duidelijk, waardoor politie en boa's weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Ook hebben handhavers het gevoel dat boa's en politie gezamenlijk naar hetzelfde doel toewerken en gezamenlijk verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid dragen, blijkt uit gesprekken.

Ook zijn de onderlinge lijnen tussen boa's en politie kort. Elke woensdag vindt er een boa-overleg plaats, waar een wijkagent bij aansluit.⁵³ Dit heeft geleid tot een betere informatiedeling en samenwerking met de politie.⁵⁴ Daarnaast is het mogelijk om snel te schakelen wanneer een situatie hierom vraagt. De boa's hebben de beschikking over een portofoon met een verbinding naar de meldkamer. Ook is er een app-groep die bestaat uit politie en boa's. Wanneer de boa's iets signaleren waarbij zij niet de bevoegdheid of mogelijkheid hebben om te handhaven, kunnen zij dit via de app-groep doorgeven aan de politie. Daarnaast delen de boa's een gebouw met een aantal wijkagenten. De wijkagenten zijn niet altijd aanwezig, maar wanneer zij er zijn, wordt informatie laagdrempelig uitgewisseld. Wanneer de agenten niet aanwezig zijn, delen boa's informatie met andere medewerkers van de politie die zij tegenkomen. Ook kunnen de boa's de wachtcommandant bellen. Wanneer de mogelijkheid er is, kan een boa bij een politieagent in de auto stappen of worden er gezamenlijke rondes gelopen. De politie kan daarnaast waarnemingen en bekeuringen uit CityControl van de boa's inzien.

Toch is de samenwerking nog wel vooral incidenteel van aard, blijkt uit gesprekken. Samenwerking op grote, structurele schaal gebeurt nog niet. Volgens betrokkenen staat het tekort aan capaciteit bij de politie en bij de boa's een betere samenwerking in de weg. Er is een 'gevoelde schaarste' aan politiecapaciteit in Edam-Volendam.⁵⁵ Deze schaarste heeft niet zo zeer betrekking op de aanpak incidenten en acute situaties, maar de reguliere beschikbaarheid staat wel onder druk. De politie heeft zich wel aan het actieplan 2020 van de gemeente Edam-Volendam verbonden, maar de vraag is welke ambities in de huidige situatie haalbaar zijn. Hierover is nog overleg gaande, blijkt uit gesprekken.

Samenwerking met politie op beleidsniveau verloopt naar tevredenheid

De samenwerking met de politie verloopt ook op beleidsniveau zeer goed. Uit gesprekken blijkt dat de lijnen tussen de politie en de burgemeester kort zijn. De burgemeester legt wanneer nodig telefonisch contact met de politie om informatie te delen of op te halen. Ook is er onderling contact via WhatsApp. Zowel vanuit de politie als vanuit de gemeente wordt dit ervaren als een prettige manier van werken, blijkt uit gesprekken. Ten slotte hebben de politie en de leidinggevende van de boa's (integraal veiligheidsmedewerker) ook nauw contact.

De politie werkt veel met bestuurlijke rapportages. Daarbij verschaft zij informatie aan de gemeente, waardoor de gemeente bestuurlijk kan optreden. Het is vervolgens aan de gemeente om de keuze te maken hoe hierop te reageren, bijvoorbeeld door te handhaven. Dit wordt dan teruggekoppeld aan de politie. Deze werkwijze wordt als positief ervaren door politie en gemeente.

2.5 / Instrumentarium

Inzet van het instrumentarium

Uit de beschikbare gegevens komt het beeld naar voren dat uitgevoerde activiteiten worden bijgehouden. Deze worden ook aan de gemeenteraad verantwoord. Zo is bij het aanbieden van het concept Actieprogramma 2020 ook de stand van zaken in 2019 verantwoord. Hieruit blijkt onder meer dat er 30 (waarschuwings)brieven naar ondernemers zijn gestuurd en er 12 maal een proces-verbaal is opgesteld met betrekking tot minderjarigen.

Aangegeven werd dat mede doordat de informatiesystemen in de gemeente nog niet op orde waren, er geen gedetailleerde informatie beschikbaar was over alle soorten interventies op de verschillende soorten overtredingen en meldingen. Wel bevestigen de beschikbare cijfers dat vanuit de gemeente eerst gewaarschuwd wordt. Zo werd aangegeven dat er in 2019 zo'n 30 waarschuwbrieven zijn gestuurd naar horecabedrijven. Bij het toezichthouden bij horeca worden zoals hiervoor aangegeven, ook meer creatieve middelen ingezet, zoals een mysteryshopper en een narcoticahond.

⁵² HHOR evaluatie 2019.

⁵³ AIV resultaten uitvoeringsplan 2019 en uitvoeringsplan 2020.

⁵⁴ HHOR evaluatie 2019, p. 5.

⁵⁵ AIV resultaten uitvoeringsplan 2019 en uitvoeringsplan 2020.

In reactie op overtredingen wordt op het gebied van openbare orde en veiligheid met name langs strafrechtelijke weg gereageerd (bijvoorbeeld met processen-verbaal). De gemeente zet op dit gebied niet vaak herstelsancties in zoals last onder dwangsom en last onder bestuursdwang. Een uitzondering hierop vormt het sluiten van panden (inclusief woningen) waarin een handelsvoorraad drugs is aangetroffen. Daar wordt op grond van artikel 13b Opiumwet, overeenkomstig de beleidsregels van de burgemeester van Edam-Volendam met een last onder bestuursdwang gereageerd. Dit soort panden wordt dan door de burgemeester gesloten. Maar ook hier wordt vaak (eerst) gewaarschuwd. In 2019 zijn zes overtredingen geconstateerd. In 2019 is drie keer gewaarschuwd en zijn er drie panden (waaronder twee woningen) gesloten.

Edam-Volendam zoekt balans tussen bevorderen van veiligheid, preventief handelen en repressief handelen

De politie heeft een belangrijke taak bij repressief optreden. De krapte van mogelijke politie-inzet is voor een groot deel een gegeven. De gemeentelijke invloed daarop wordt als zeer beperkt ervaren. De krapte van de mogelijke politie-inzet betekent voor Edam-Volendam echter niet dat de gemeente politietaken moet overnemen en daarom meer repressief moet handelen. Dit kan worden samengevat als dat de gemeente allereerst inzet op het versterken van veiligheid, naast het bestrijden van onveiligheid.

Volgens betrokkenen wijkt deze visie op onderdelen af van de landelijke trend. Dit vergt uitleg aan partners als politie en het Openbaar Ministerie, maar ook aan de raad. Een voorbeeld is de ruime toepassing van het begrip 'ondermijning'. In de praktijk worden volgens gesprekspartners veel zaken onterecht onder dit begrip geschoven, waardoor het risico bestaat dat er taken bij de gemeente worden gelegd die daar feitelijk niet thuishoren. Ook hier wil de gemeente Edam-Volendam bewust mee omgaan. De burgemeester wijst hier bijvoorbeeld actief op in gesprek met de ketenpartners en de raad.

Over het algemeen zoekt de gemeente bij de inzet van middelen een balans tussen het bevorderen van veiligheid, preventief handelen en repressief handelen. Dit komt onder meer tot uiting in het streven om binnen de gemeenschap samenwerking te zoeken, maar ook in de wens om meer informatiegestuurd te willen toezichthouden en handhaven (zie ook paragraaf 2.2).

Gemeente maakt scheiding tussen taken en bevoegdheden van boa's en politie

De boa's zijn voor hun taken en de bijbehorende verwachtingen uitgerust. Het boa-team beschikt over één auto, drie scooters en zes fietsen. De boa's beschikken over handboeien en een kogelwerend vest, maar niet over pepperspray en een wapenstok. De gemeentelijk opvatting is dat zaken waarbij ervan uit mag worden gegaan dat er meer geweld nodig is, voor de politie zijn, blijkt uit gesprekken. Wanneer de eigen veiligheid in het geding is, laten boa's de situatie bewust gaan. Vanuit de politie wordt dit beaamd.

Dat in de praktijk zo wordt gehandeld, blijkt uit een tijdens de gesprekken gegeven voorbeeld. Recent was er in het weekend een groot feest waar zo'n 600 jongeren aanwezig waren, tegen de coronamaatregelen in. Twee handhavers hadden op dat moment dienst; dit was niet voldoende om handhavend op te treden bij het feest. Wel hebben de boa's foto's en mutaties gemaakt, onder bedreiging en intimidatie van de aanwezige jongeren. Daarnaast hebben zij de politie opgeroepen.

Er wordt geïnvesteerd in de veiligheid van de handhavers. Ze krijgen een (fysieke en mentale) training geweldbeheersing/de-escalaties.⁵⁶

Boa's treden wanneer nodig repressief op

Het uitgangspunt bij sanctioneren is ook voor boa's waar mogelijk eerst een waarschuwing en dan repressief optreden. Voorheen werd langer het gesprek gevoerd met de overtreder, met als gevolg dat grenzen minder duidelijk werden, geven betrokkenen aan. Het boa-team geeft nu eerder een grens aan. Het is dan wellicht minder vriendelijk, maar het werkt volgens gesprekspartners wel en zorgt er daarnaast voor dat de gemeente en de boa's serieus worden genomen. De beschikbare cijfers ondersteunen het beeld dat de gemeente Edam-Volendam voorstaat dat waar mogelijk in overleg wordt gegaan, maar waar nodig wordt opgetreden.

Afgewogen inzet burgemeestersbevoegdheden

De visie van de gemeente is dat het bestuurlijk handelen niet in de plaats mag komen van strafrechtelijk handelen. De rol van de burgemeester wordt met name gezien als die van verbinder naar de samenleving en verbinder van partijen. Het repressief optreden binnen de gemeente en ook door de burgemeester zelf wordt gezien als ultimum remedium. In lijn met dit gedachtegoed, wordt in Edam-Volendam alleen waar echt nodig gebruikgemaakt van het bijzondere instrumentarium van de burgemeester. Met name bij het sluiten van panden met een handelsvoorraad drugs wordt gebruikgemaakt van de bijzondere burgemeestersbevoegdheid om zo een pand te sluiten (artikel 13b Opiumwet).

⁵⁶ HHOR evaluatie 2019, p. 3.

De rol van de burgemeester wordt niet gezien als één rol, het zijn verschillende rollen waarin moet worden aangejaagd, geïnspireerd en gestimuleerd als het gaat om beleid en uitvoering. De burgemeester speelt een belangrijke rol in het realiseren van de visie om in te zetten op het versterken van veiligheid (naast het bestrijden van onveiligheid). De (bestuurlijke) verantwoordelijkheid wordt gedeeld binnen de verschillende netwerken. Zo is bij het programma LEF niet de burgemeester in eerste instantie bestuurlijk aan zet, maar valt dit binnen de portefeuille van één van de wethouders. De burgemeester houdt daarbij de rol van verbinder.

3

Sturing door de raad

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

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

Deelvraag 11 wordt beantwoord in de conclusies en aanbevelingen:

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

3.1 / Informatievoorziening 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. Zo wordt de gemeenteraad op de

hoogte gehouden van de uitgevoerde acties en de jaarlijks vastgestelde prioriteiten. Betrokkenheid van de raad bij een aantal specifieke beleidsstukken ziet er als volgt uit:

- / Ten aanzien van VTH is een vaste cyclus van informatievoorziening en monitoring afgesproken. De gemeenteraad heeft de kadernota handhaving openbare ruimte 2019-2022 vastgesteld. Jaarlijks wordt de raad geïnformeerd over het uitvoeringsplan, dat vastgesteld wordt door het college. Ter uitwerking van het uitvoeringsplan wordt ieder kwartaal een rapportage opgesteld met de resultaten.⁵⁷ Door deze cyclus van informatievoorziening krijgt de raad een idee van wat er speelt binnen het domein en wordt de raad geïnformeerd over de doelstellingen.
- / De jaarlijkse uitvoeringsprogramma's Veiligheid worden door het college vastgesteld. Via de 'ter kennisgeving' aangeboden uitvoeringsplannen wordt de raad geïnformeerd over de stand van zaken van het gevoerde beleid. Tevens wordt de raad op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in het veiligheidsdomein via raadsinformatiebrieven en de jaarlijkse resultaten.

Naast schriftelijke informatie, wordt de raad ook op andere manieren van informatie voorzien. Een voorbeeld daarvan zijn thema-avonden over zaken als ondermijning en de veiligheidsproblematieken in het middengebied. Bij deze avonden worden ook vaak veiligheidspartners zoals de politie betrokken. Ook worden er werkbezoeken georganiseerd, blijkt uit gesprekken. Daarnaast wordt de raad jaarlijks geïnformeerd over de resultaten en plannen van het programma LEF middels een presentatie. Volgens betrokkenen is er in de raad veel draagvlak voor het programma LEF en is de raad erg betrokken bij het onderwerp. De raad wordt op de hoogte gehouden van de voortgang van Allen voor Eén middels thema-avonden. Dit gebeurt nog niet op een vastomlijnde wijze. De reden hiervoor is dat er binnen het project nog vooral op een hoog abstractieniveau wordt gewerkt en er nog weinig concreet betrekking heeft op inwoners, blijkt uit interviews. De respons van raadsleden op informatiedeling of uitnodigingen is volgens betrokkenen wisselend.

Daarnaast wordt normaliter twee tot drie keer per jaar op het gemeentehuis een kijkje in de keuken georganiseerd. Raadsleden kunnen dan verschillende workshops volgen, waaronder over openbare orde en veiligheid. Er zijn ambtenaren aanwezig, maar geen wethouders. De raad kan op een laagdrempelige manier vragen stellen en krijgt voeling bij het domein. De raad en de ambtelijke organisatie ervaren deze avonden doorgaans als zeer prettig, geven gesprekspartners aan. Ten slotte wordt informatie met de raad gedeeld op informele momenten, bijvoorbeeld bij spoedeisende zaken of wanneer het vertrouwelijke informatie betreft.

Uit de interviews blijkt dat er veel contact is tussen de raadsleden en het college. De raad stelt vragen en bestuurders zijn bereid om zaken bij te stellen of om specifieke onderwerpen meer prioriteit te geven. Hierdoor is het zelden nodig om suggesties of wensen van de raad formeel te maken met moties en amendementen. Tevens ervaart het college vertrouwen van de raad in de bekwaamheid van het college op het gebied van OOV. Dit resulteert ook in ruimte om te handelen.

3.2 / Initiatieven vanuit de raad

Raad stelt verschillende beleidsstukken vast

De raad wordt actief meegenomen bij het opstellen van de beleidsdocumenten op het gebied van OOV of stelt deze documenten zelf vast. De raad krijgt jaarstukken, uitvoeringsprogramma's, veiligheidsplannen en projectplannen per wijk tijdig te zien. Op het vlak van veiligheid is de raad vooraf gevraagd om mee te denken over de prioritering en kaders van het AIV.⁵⁸ Ten aanzien van het programma LEF heeft de gemeente in mei 2017 het beleidsprogramma LEF en het handhavingsprogramma LEF vastgesteld. In mei 2017 heeft de raad tevens ingestemd met de inzet van de narcotica-hond.⁵⁹ Bij de actualisering van de APV zijn er verschillende sessies voor de raad georganiseerd. In elke sessie stond een thema centraal – zoals inhoudelijke prioritering en deregulering – waarop de raad richting kon aangeven.

Raad is actief en betrokken bij OOV

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 geïnteresseerd is in openbare orde en veiligheid en veel vragen stelt. De raad heeft sinds 2019 één motie ingediend. De raad neemt een actief controlerende rol aan. Er zijn sinds 2017 tien schriftelijke vragen gesteld over toezicht en handhaving op OOV:

- / Veiligheid omtrent Kermis (2017);
- / Handhaven/controle vuurwerkoverlast (2018);

⁵⁷ Rapportage Handhaving oktober 2019.

⁵⁸ Raadsvoorstel Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022.

⁵⁹ Memo narcotica-hond.

- / Handhaven/controle fietsverlichting (2018);
- / Cameratoezicht op de Dijk in Volendam (2018);
- / Percentage opgeloste misdrijven (2019);
- / Verlenging aanwijzingsbesluit cameratoezicht (2019);
- / Actieprogramma Integrale veiligheid (2020);
- / Cameratoezicht (2020);
- / Camera's Zuideinde (2020);
- / Handhaving tijdens Pasen (2020).

De schriftelijke vragen tonen een oplettende raad die controlerende vragen stelt naar aanleiding van aangereikte beleidsstukken, informatie vanuit inwoners en onderwerpen die in de publieke aandacht staan.

Uit de interviews blijkt dat de raad actief invulling geeft aan zijn volksvertegenwoordigende rol door signalen uit de samenleving door te geven. Dit zijn bijvoorbeeld signalen over concrete zaken waarop gehandhaafd kan worden. De signalen worden meestal direct met het team handhaving en de boa's gedeeld en soms met de burgemeester.



Bijlage 1: Bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
Mevrouw Lieke Sievers	Burgemeester Edam-Volendam	16-02-2021
De heer Hans van der Woude	Gemeentesecretaris; Leidinggevende Sectie Integrale Veiligheid	11-03-2021
De heer Martijn Spigt	Netwerkontwikkelaar Zorg & Veiligheid	11-03-2021
De heer Jeroen Kroeb	Beleidsmedewerker integrale veiligheid	11-03-2021
De heer Peter Oor	Boa	11-03-2021
De heer Pieter Loos	Wijkagent	11-03-2021
Mevrouw Margriet Bokdam	Teamchef politie	11-03-2021
Mevrouw Léonie Boor	Beleidsmedewerker Ontwikkeling & Projecten	11-03-2021
Mevrouw Ina Koning	Assistent professor Interdisciplinary Social Science Universiteit Utrecht	11-03-2021
Mevrouw Vera Kuler	Procescoördinator Zorg & Veiligheidshuis Zaanstreek- Waterland	11-03-2021

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:

AD: Algemeen Dagblad

AIV: Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar

CMS: Content Managementsysteem

DHW: Drank- en Horecawet

IMV: Integraal Meerjarig Veiligheidsbeleid

KHN: Koninklijke Horeca Nederland

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

RIEC: Regionaal Informatie en Expertise Centrum

SMART: Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden

UU: Universiteit Utrecht

VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur



Bijlage 3: Inventarisatie Actieprogramma Integrale Veiligheid 2018-2022

Om tot het AIV te komen, is in de gemeente in de zes gebieden geïnventariseerd wat voor inwoners en ondernemers belangrijke aandachtspunten zijn. De vijf belangrijkste aandachtspunten per gebied staan hieronder vermeld:

De Oude Kom van Volendam

1. Aandacht voor uitgaansproblematiek: gedrag vernieling en geluid;
2. Aandacht voor verkeer en doorstroom: ruimteproblematiek;
3. Aandacht voor handhaving gemaakte afspraken ten aanzien van toerisme;
4. Aandacht voor begaanbare stoepen voor ouderen en mensen met kinderwagens;
5. Aandacht voor het stimuleren van duurzaam toerisme.

Zeevang & de Purmer

1. Aandacht voor verkeerssnelheid en verkeersveiligheid;
2. Aandacht voor het creëren van aantrekkelijke en betaalbare nieuwbouw voor starters (en senioren), dit om een diverse bevolkingssamenstelling te bevorderen;
3. Aandacht voor het verbeteren van de verkeersveiligheid bij de (kruising van de) N247;
4. Aandacht voor het stimuleren van de (sociale) voorzieningen en jongere vrijwilligers;
5. Heb zorg voor elkaar en zorg voor voldoende zorg.

De Blokgouw

1. Aandacht voor de 'racebaan'; rond de Blokgouw wordt te hard en asociaal gereden;
2. Aandacht voor het aanpassen van obstakels die fietsverkeer hinderen en aan naar het afremmen van autoverkeer;
3. Aandacht voor handhaving op parkeren. Bouwbusjes niet meer voor de deur van bewoners;
4. Aandacht voor onderhoud van de openbare ruimte (inclusief functiegebieden zoals honden uitlaatplekken);
5. Overweeg plaatsing van voldoende afvalcontainers in heel de gemeente.

De Broeckgouw & het Middengebied

1. Aandacht voor de verbetering van de verkeersontsluiting;
2. Aandacht ter voorkoming parkeerpieken bij het zwembad;
3. Aandacht voor het verminderen van overlast van de bouw, bouwverkeer en groeipijnen;
4. Aandacht voor goed telefoonbereik;
5. Aandacht voor voldoende afval- en papiercontainers.

Oude Kom van Edam

1. Aandacht voor de gebiedsontwikkeling Korsnäs/Hoogstraat;
2. Aandacht voor behoud middenstand en voorzieningen;
3. Stimuleer diversiteit van sociale samenstelling en type woningen – geen tijdelijke bewoners en investeerders;
4. Aandacht voor behoud en onderhoud van het groen, behoud van bomen en herplanting;
5. Aandacht voor verminderen verkeersdrukke en parkeeroverlast.

Edam

1. Aandacht verbetering van verkeer en de handhaving daarvan;
2. Stimuleer contact tussen jong en oud;
3. Onderhoud communicatie vanuit en met de gemeente;
4. Aandacht ter voorkoming opstapeling van afval;
5. Aandacht voor onderhoud van het groen.



Bijlage 4: Toelichting Horecaconvenant

/ Toezicht tijdens uitgaanstijden

De gemeente draagt zorg voor de inzet van boa's. De boa's houden zich met name bezig met laagdrempelig toezicht, alsmede met toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Waar nodig zullen de boa's bijgestaan worden door de politie. Ten slotte vervult de gemeente een communicatie en informatierol naar de betrokken partijen én naar bezoekers en inwoners van de gemeente.

/ Sluitingstijden

De politie ziet toe op de naleving. Bij overtreding van de sluitingstijdenregeling wordt zo spoedig mogelijk een rapportage opgemaakt en wordt de burgemeester daarvan op de hoogte gesteld.⁶⁰

/ Glasoverlast

Toezicht en handhaving op het verbod om in een openbare plaats flessen en glazen met alcoholhoudende drank bij zich te hebben, is een gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeente en politie. De boa's controleren op de aanwezigheid van glas buiten de horecabedrijven, met uitzondering van de terrassen.

/ Kwaliteit van de omgeving

De gemeente draagt zorg voor schoonmaken, openbare verlichting, vandalismebestendig straatmeubilair, verwijderen graffiti en ter beschikking stellen openbare toiletten. De politie ziet er samen met de boa's op toe dat de verschillende voorzieningen in het uitgaansgebied niet het doelwit worden van vandalisme.

/ Verantwoord alcoholgebruik

Overmatig gebruik tijdens de uitgaansuren kan leiden tot conflictsituaties en plas-, glas-, en geluidsoverlast en vandalisme. De afspraken richten zich op een verantwoorde verstrekking en gebruik van alcoholhoudende dranken. De gemeente neemt hiertoe diverse maatregelen, zoals het stimuleren en bekostigen van voorlichtingscampagnes over alcoholgebruik op basis- en middelbare scholen en het toezicht houden op het verstrekken van alcoholhoudende drank aan jeugdigen.

/ Drugsvrije horeca

Bij het constateren van de handel in (soft)drugs in de inrichting zal handhavend worden opgetreden door de burgemeester. Ook stimuleert de gemeente de voorlichting over drugsgebruik en drugsmisbruik.

/ Wapenvrije horeca

Bij het constateren van de aanwezigheid en/of handel van (vuur)wapens in het pand treedt de burgemeester handhavend op.

⁶⁰ Horecaconvenant 2017, p. 7.