



Toezicht en handhaving - Openbare orde en veiligheid

Eindrapport (DoeMee-)onderzoek

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	7
Nota van bevindingen	12
1. Beleid en uitvoeringsprogramma's	13
1.1 / Landelijke en plaatselijke context toezicht en handhaving op OOV	13
1.2 / Veiligheidsvisie	15
1.3 / Toezicht en handhaving	18
2. Organisatie en uitvoeringspraktijk	21
2.1 / Organisatie van toezicht en handhaving op OOV	21
2.2 / Samenwerking met betrokken partners	24
2.3 / Inzet van het instrumentarium	25
3. Sturing door de raad	28
3.1 / Informatie vanuit het college	28
3.2 / Gebruik van het instrumentarium en perspectief van de raad	29
Bijlage bronnen	32
Bijlage afkortingen	33

Voorwoord

Eind 2019 besloot de Rekenkamercommissie van Zwolle deel te nemen aan een DoeMee-onderzoek dat georganiseerd werd door Necker van Naem. Dit onderzoek moet de raad inzicht bieden in de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid, met specifieke aandacht voor de rol van de raad ten aanzien van de ontwikkelingen in dit domein. Zoals de naam al aangeeft, betreft dit een onderzoek met een vooraf vastgestelde onderzoeksopzet dat ook in andere gemeenten op dezelfde wijze is uitgevoerd. Bij dit eindrapport wordt daarom een overkoepelende notitie van Necker van Naem aangeleverd.

Het daadwerkelijke onderzoek zou in maart 2020 worden opgestart. Toen deed echter corona zijn intrede. Voor de gemeentelijke medewerkers op het gebied van veiligheid en handhaving bracht dit grote extra (werk)druk met zich mee. Daarom is in 2020 besloten het onderzoek te temporiseren. Pas in de tweede helft van 2020 is het daadwerkelijke onderzoek opgestart.

Het nu voorliggende rapport is het eindresultaat van het uitgevoerde onderzoek. Het rapport beschrijft welk toezichts- en handavingsbeleid de gemeente heeft vastgesteld, op welke wijze dit beleid wordt uitgevoerd en of dit op een doelmatige en doeltreffende wijze gebeurt. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen voor zowel de gemeenteraad als het college.

De commissie dankt een ieder die heeft meegewerkt aan dit onderzoek en in het bijzonder de betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie die de documentstudie mogelijk hebben gemaakt en/of hebben meegewerkt aan de interviews. Daarnaast danken wij de onderzoekers van Necker van Naem (Robert Klaassen, Hans Vooren en Lauryan Bakker) voor de uitvoering van het onderzoek.

Als laatste noemen wij onze voormalig voorzitter, Kees-Jan Groen, die in februari van dit jaar na elf jaar lidmaatschap, afscheid nam van de rekenkamercommissie. Tot aan dit moment van oplevering is hij echter nog betrokken geweest bij de totstandkoming van dit rapport. Zo kwam de laatste redactieslag op de conclusies en aanbevelingen van zijn hand. Wij danken hem zeer voor zijn laatste bijdrage voor de rekenkamercommissie Zwolle.

Namens de rekenkamercommissie Zwolle,

Dirk Jan Droogh (extern voorzitter)
Bert-Jan Buiskool (extern lid)
Ruben van de Belt
David Hof
Annemee van de Klundert
Margriet Leest
Evert Jan Bagerman (ambtelijke secretaris)

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamercommissie van Zwolle heeft deelgenomen aan een DoeMee-onderzoek naar toezicht en handhaving op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). Necker van Naem heeft dit onderzoek opgezet. Bij een DoeMee-onderzoek tekenen verschillende rekenkamercommissies in op één onderzoeksaanpak, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. De resultaten uit de andere gemeenten zijn samengebracht in een overkoepelende notitie, die met dit rapport wordt aangeboden..

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. Volgens de bij de Rijksinspecties gehanteerde definitie is Repressief toezicht het toezicht dat is gericht op het afstraffen van gevallen van niet-naleving.¹ 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

¹ Velders, R. en Brunia, M. (2013). *Begrippenkader Rijksinspecties*, p. 100.



kan optreden tegen woonoverlast en bijvoorbeeld camera's in het openbaar gebied kan plaatsen. Deze nieuwe bevoegdheden dragen bij aan (het gevoel van) veiligheid, maar roepen ook vragen op. Bijvoorbeeld over privacy en over doorzettingsmacht. In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 hebben wij veel politieke partijen zien worstelen met de dilemma's en vragen die het waarborgen van de openbare orde en veiligheid met zich meebrengen.

Samen met aanverwante wetgeving zoals opgenomen in (artikel 13b van) de Opiumwet en de verruiming daarvan per 1 januari 2019, wordt daarnaast de burgemeester de mogelijkheid geboden om drugshandel en de overlast die daardoor ontstaat zoveel als mogelijk te beperken. De Afdeling 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 alle gemeenten een benchmarkonderzoek naar toezicht en handhaving op OOV aan te bieden. De rekenkamercommissie van Zwolle heeft zich hier voor aangemeld, evenals de gemeenten Assen, Emmen, Rijssen-Holten, Best, Veldhoven, Den Helder, Apeldoorn, Veendam, Tynaarlo, Wijchen, Baarn, Bernheze, Edam-Volendam, Bronckhorst en Doetinchem.

Doelstelling en vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het onderzoek biedt de raad inzicht in de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving op OOV, met specifieke aandacht voor de rol van de raad ten aanzien van de ontwikkelingen in dit domein.

In dit onderzoek beoordelen we het OOV-beleid en instrumentarium. Hierbij laten wij toezicht en handhaving op grond van de Drank- en Horecawet buiten beschouwing. In het onderzoek hebben we de volgende centrale vraag gehanteerd:

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

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

Beleid en uitvoeringsprogramma's

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

Organisatie en uitvoeringspraktijk

4. In welke mate voert de gemeente het toezicht- en handhavingsbeleid voor OOV uit?



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

Sturing door de raad

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

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een studie van de relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante documentatie van de gemeente Zwolle. Op basis van deze documentstudie zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de burgemeester van Zwolle en de portefeuillehouder toezicht en handhaving; met juridisch medewerkers en beleidsadviseurs en een groepsgesprek met een handhaver, wijkagent en het afdelingshoofd fysieke leefomgeving. Ook is in maart 2021 een aanvullend groepsgesprek met vier woordvoerders uit de gemeenteraad gevoerd, om meer duiding te kunnen geven aan het perspectief van en rolinvulling door de raad ten aanzien van toezicht en handhaving op OOV. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode maart 2020 – maart 2021.

Wederhoorprocedure

Op 18 november 2020 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. De reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor is op 23 december 2020 ontvangen. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het rapport.

Leeswijzer

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

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

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



Centrale boodschap

Conclusies

Conclusies beleid en uitvoeringsprogramma's

1. Het veiligheids- en handavingskader is compleet en kent een duidelijke monitoringsstructuur, maar verdere ontwikkeling is mogelijk.

De gemeente Zwolle kent een volledig beleidskader voor toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid (OOV). Net als bij andere gemeenten die aan het overkoepelende onderzoek hebben meegedaan, zijn de kaders voor veiligheid enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds in grote mate van elkaar gescheiden.

Aan de veiligheidskant staat de Zwolse veiligheidsvisie centraal, waarin op hoofdlijnen wordt uiteengezet wat de ambities, doelstellingen en prioriteiten zijn. De veiligheidsvisie is actueel, en een deel van de activiteiten waarmee Zwolle de genoemde ambities en doelstellingen wil bereiken is uitgewerkt in verschillende beleidsregels en in uitvoeringsprogramma's voor toezicht en handhaving. Aan de kant van toezicht en handhaving is de beleidscyclus compleet, met een centrale handavingsnota en daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma's en jaarrapportages. In de uitvoeringsprogramma's worden de doelstellingen van het beleid verder uitgewerkt. Samen met de jaarrapportages vormen deze uitvoeringsprogramma's de basis voor monitoring van de resultaten. Zij bieden daarnaast de mogelijkheid tot tussentijdse bijsturing.

De handavingsnota is overigens ten laatste in 2011 volledig geactualiseerd, en bevat dus verouderde kaders. Sinds 2016 vormen de jaarprogramma's in de praktijk het basiskader voor toezicht en handhaving. Een geactualiseerde handavingsnota wordt naar verwachting in 2021 aan de raad aangeboden.

Hoewel de monitoringsstructuur compleet is, is het gebruik van indicatoren en het afmeten van de resultaten op basis van die indicatoren niet altijd inzichtelijk. Zo worden in de veiligheidsvisie SMART-geformuleerde doelstellingen gemist. In de jaarrapportages voor toezicht en handhaving zijn daarnaast nog niet alle doelen met effectindicatoren meetbaar gemaakt. Dit is een kwetsbaarheid in de bestaande monitoringsstructuur, die bij de actualisering van de betreffende beleidskaders kan worden verbeterd.

2. Zwolle heeft aanvullende kaders voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte en de aanpak van ondermijning.

De gemeente Zwolle heeft ervoor gekozen om naast de integrale veiligheidsvisie en het handavingskader, aanvullende beleidskaders op te stellen. Binnen het veiligheidsdomein heeft Zwolle een programma ondermijning vastgesteld, om een gerichte en gecoördineerde aanpak van ondermijning te kunnen realiseren. Daarnaast heeft Zwolle een visiestuk op toezicht en handhaving in de openbare ruimte opgesteld. Hiermee onderscheidt Zwolle zich van veel andere gemeenten, waar het beleidskader voor toezicht en handhaving op OOV beperkt blijft tot kadernota's veiligheid en toezicht en handhaving met de bijbehorende beleidscyclus.

Beide aanvullende beleidskaders bevatten een aantal speerpunten voor een vernieuwde aanpak in de komende jaren. Mede als gevolg van de coronacrisis is de uitvoering van deze beleidskaders slechts gedeeltelijk opgepakt.

3. Domeinen veiligheid en toezicht en handhaving staan grotendeels los van elkaar.

Zoals hierboven benoemd zijn de (beleids-)kaders voor veiligheid enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds in Zwolle in belangrijke mate van elkaar gescheiden. Hoewel de veiligheidsvisie wel degelijk verwijst naar de inzet van toezicht en handhaving en de jaarprogramma's voor een deel ook OOV-onderwerpen behandelen, is toezicht en handhaving in Zwolle voornamelijk op de fysieke leefomgeving (met name op het gebied van de Wabo) gericht. Hierdoor worden voor toezicht en handhaving enerzijds en OOV anderzijds verschillende doelstellingen en prioriteiten gehanteerd. Door de veranderende rol van politie en gemeente heeft de gemeente in de loop der jaren echter meer taken en verantwoordelijkheden op OOV-gebied gekregen. Een verdere verbinding in doelen en prioriteiten voor de domeinen veiligheid en toezicht en handhaving, zowel in beleid als uitvoering, is



dan ook wenselijk.

Conclusies organisatie en uitvoeringspraktijk

4. De handhavingcapaciteit wordt als onvoldoende ervaren voor een actieve(re) aanpak.

Uit de bestudeerde stukken en de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de huidige capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving als onvoldoende wordt ervaren. Het visiestuk toezicht in de openbare ruimte verwoordt duidelijk de drie knelpunten: de beperkte aansluiting bij de behoefte van de stad, de reactieve en melding-gestuurde aanpak en de minimale eigen informatiepositie. De organisatie is zich hiervan bewust. Hoewel aangegeven wordt dat de capaciteit op dit moment beperkt is, wordt in de gevoerde gesprekken benadrukt dat capaciteitsuitbreiding geen doel op zich is en dat ook niet moet zijn. Er moet een juiste doel-middelen-analyse worden gemaakt.

De gemeente Zwolle beschikt in totaal over ongeveer 22 fte aan capaciteit voor toezicht en handhaving. 9 fte hiervan is gereserveerd voor toezichthouders/handhavers openbare ruimte, en 2 fte is gereserveerd voor buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). De helft van de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving wordt extern ingehuurd via detacheringsbureau Handhaving Support (11 fte). De ingehuurde handhavers werden aanvankelijk voornamelijk ingezet voor parkeercontroles, maar worden gedurende de coronacrisis ook ingezet om te handhaven op de maatregelen in het kader van de noodverordening Covid-19.

In vergelijking met gemeenten van vergelijkbare grootte die deelnamen aan het benchmarkonderzoek lijkt Zwolle op het gebied van capaciteit niet significant af te wijken, al kent elke gemeente haar eigen karakteristieken, problematiek en keuzes. Een gemeente als Apeldoorn (qua inwonertal iets groter dan Zwolle en qua oppervlakte drie keer groter) heeft ongeveer 24 fte voor toezicht en handhaving gereserveerd. In de overkoepelende notitie van dit DoeMee-onderzoek is een overzicht opgenomen van deelnemende gemeenten en hun capaciteit specifiek aan boa's voor toezicht en handhaving.

In Zwolle vindt op dit moment een doorontwikkeling plaats van de manier waarop toezicht in de openbare ruimte wordt vormgegeven. Dit staat beschreven in de visiedocumenten die in de afgelopen jaren zijn vastgesteld. In die visie is de aanpak preventiever van aard en meer gericht op aanwezigheid op straat en het aanspreken van overtreeders in plaats van een aanpak met direct handhavend optreden. Deze wijze van preventief optreden is een nadrukkelijke bestuurlijke wens. Uit de interviews komt naar voren dat er vanwege capaciteitsgebrek echter nog beperkt ruimte wordt ervaren om op straat aanwezig te zijn om preventief op te kunnen treden.

5. Zwolle heeft een voorkeur voor een preventieve aanpak, maar zet ook repressieve instrumenten in.

Uit zowel de bestudeerde documenten als de aangeleverde cijfermatige informatie blijkt dat Zwolle een sterke voorkeur heeft voor preventief en proactief handelen bij toezicht en handhaving. Dit is in overeenstemming met de landelijke trend. De genoemde voorkeur is terug te zien in de inzet van het instrumentarium: denk bijvoorbeeld aan de toenemende inzet van bestuurlijke herstelsancties, maar ook aan de terughoudende inzet van de bijzondere bevoegdheden van de burgemeester. Bij ernstige vergrijpen of verstoringen van de openbare orde en veiligheid worden repressieve middelen echter wel degelijk ingezet. De inzet van zwaardere bevoegdheden is zorgvuldig, waarbij wordt gelet op de situatie en afstemming plaatsvindt met de driehoek met OM en politie.



Conclusies sturing door de raad

6. De informatievoorziening aan de raad is tijdig en volledig, maar kan worden geïntensiveerd en verdiept.

Monitoring door de raad van de uitvoering van de veiligheidsvisie en het handhavingbeleid vindt voornamelijk plaats via de begrotingscyclus. Tijdens de behandeling van de perspectiefnota, de jaarrekening en de begroting heeft de raad de mogelijkheid om bij te sturen en verantwoording van het college te vragen. Daarnaast wordt de raad tussentijds door middel van informatiebijeenkomsten en - bij incidenten - vertrouwelijke bijpraatmomenten met fractievoorzitters en/of OOV-woordvoerders geïnformeerd. De informatievoorziening aan de raad over toezicht en handhaving op OOV is daarmee tijdig en volledig.

De informatievoorziening kan echter worden geoptimaliseerd waar het gaat om de terugkoppeling over behaalde resultaten (wat verband houdt met het opstellen van meer concrete en meetbare indicatoren (zie conclusie 1), en als het gaat om informatievoorziening tussen de jaarlijkse rapportagemomenten in. Daarbij hebben raadsleden de behoefte om met de portefeuillehouders af te stemmen welke informatie zij wensen en op welke manier zij geïnformeerd willen worden.

7. De raad maakt gebruik van het instrumentarium, maar wil meer betrokken zijn bij het maken van beleidskeuzes

In de afgelopen raadsperiode heeft de raad op meerdere momenten gebruik gemaakt van de instrumenten (a) het stellen van schriftelijke vragen en (b) het indienen van moties en amendementen. Over het algemeen kiest de Zwolse gemeenteraad voor een casusgerichte benadering van toezicht en handhaving op OOV. Dit uit zich onder meer in de focus van schriftelijke vragen op specifieke (actuele) voorvallen, gebieden of aspecten van de handhavingsaanpak. Tegelijkertijd kiest de raad er bij bespreking van de visiedocumenten over veiligheid en handhaving in een enkel geval voor om het instrumentarium in te zetten om kaders bij te stellen of aan te scherpen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan het college

1. Blijf investeren in de doorontwikkeling van de organisatie van toezicht en handhaving op OOV

Tijdens het onderzoek is op verschillende momenten door betrokkenen aangegeven dat de organisatie van toezicht en handhaving op OOV in Zwolle in ontwikkeling is. Betrokkenen zien ook de urgentie en noodzaak van deze ontwikkeling. Zwolle is in de afgelopen jaren gegroeid, en dit gaat gepaard met een toename van OOV-gerelateerde problematiek. Daar komt bij dat de gemeente in de afgelopen jaren OOV-taken van de politie heeft moeten overnemen. Een aantal belangrijke stappen voor doorontwikkeling is inmiddels gezet, wat onder meer terug is te zien in het visiedocument op toezicht en handhaving en de daaruit voortvloeiende focus op proactie en preventie. Om die aanpak te kunnen effectueren en optimaliseren is een verdere investering in de organisatie van toezicht en handhaving nodig, zoals uiteengezet in het visiedocument. Daarbij is het raadzaam om de domeinen veiligheid en toezicht en handhaving te verbinden door doelstellingen, ambities, prioriteiten en middelen voor de beide domeinen meer op elkaar af te stemmen.

2. Versterk de monitoringsstructuur door concrete en meetbare indicatoren te formuleren

Zoals hierboven geformuleerd zou de monitoringsstructuur in de beleidscyclus van toezicht en handhaving kunnen worden verbeterd door concrete, meetbare en tijdsgebonden indicatoren te formuleren (SMART). Op die manier kunnen tussentijds behaalde resultaten eenvoudiger worden afgezet tegen de vooraf opgestelde doelstellingen, en kan er meer kwalitatief en kwantitatief over de behaalde resultaten (aan de raad) worden gerapporteerd. Bovendien biedt een concretere formulering van de indicatoren een duidelijker handvat om, waar nodig, tussentijds te kunnen bijsturen. De actualisering van het handhavingskader in 2021 biedt een mooie gelegenheid om dit door te voeren.



3. Optimaliseer de samenwerking tussen politie en gemeente

'De toenemende OOV-rol voor de gemeente vraagt om aandacht voor afstemming met politie over beschikbare capaciteit, verantwoordelijkheden en specifieke bevoegdheden. Door de coronacrisis is de samenwerking op veel vlakken al verbeterd door nieuwe en duidelijke afspraken en werkwijzen. Zorg er als gemeente voor dat deze positieve trend zich ook gedurende de rest van de coronacrisis en daarna voortzet, bijvoorbeeld door concrete afspraken met de politie te maken over de onderlinge rolverdeling. Overweeg daarbij ook om een vaste contactpersoon vanuit de gemeente tussen de boa's/handhavers aan te stellen.

Aanbevelingen aan de raad

4. Vraag bij de vernieuwing van beleid aandacht voor tussentijdse informatievoorziening

In 2021 wordt een nieuwe handhavingsnota aan de raad gepresenteerd. Eerder al zijn het programma ondermijning en de visie op toezicht en handhaving in de openbare ruimte vastgesteld. Daarnaast zal in 2022 de veiligheidsvisie moeten worden geactualiseerd. Bij de vaststelling van de veiligheidsvisie in 2019 nam de raad een motie aan om tweejaarlijks met een 'Stand van de Veiligheid'-analyse te komen. Maak als raad ook in de toekomst afspraken met het college over de (tussentijdse) informatievoorziening, met name als het gaat om behaalde resultaten en het duiden hiervan in het licht van de vooraf opgestelde doelstellingen, actualiteiten en prioriteiten.

5. Neem een proactieve kaderstellende rol in bij het opstellen van nieuw beleid

Uit het gesprek met een afvaardiging van de raad blijkt dat de wens bestaat om meer betrokken te zijn bij het maken van beleidskeuzes over toezicht en handhaving op OOV. Dit kan zowel vooraf, tijdens het opstellen van beleid (kaderstelling) en gedurende de implementatie, wanneer op basis van gestelde kaders keuzes voor de uitvoering worden gemaakt (denk bijvoorbeeld aan de invulling van capaciteit). Neem als raad een proactieve rol in bij kaderstelling door vóór het vaststellen van nieuw beleid de eigen wensen ten aanzien van doelstellingen en prioritering bij het college kenbaar te maken. Dit is mogelijk in 2021 bij de nieuwe handhavingsnota en in 2022 bij de nieuwe veiligheidsvisie.

Nota van bevindingen

1. Beleid en uitvoeringsprogramma's

In dit hoofdstuk nemen wij het beleid en de uitvoeringsprogramma's van de gemeente Zwolle 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

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 artikel 13b van de Opiumwet (ook bekend als de Wet Damocles). Deze taken worden veelal, maar niet uitsluitend, uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden.² Onderwerpen die raken aan sociale veiligheid, zoals overlast, verloedering en criminaliteit, krijgen toenemende politieke en maatschappelijke belangstelling. Inwoners en bedrijven hebben niet alleen behoefte aan een feitelijke bevordering van veiligheid, maar ook aan een gevoelsmatige veiligheid en leefbaarheid van de gemeente.

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

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 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004). *Kamerbrief 29628, nr. 4 over kerntaken van de politie*.

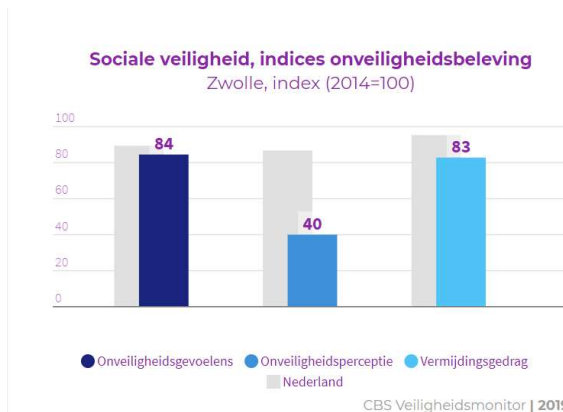
⁴ Salet, R. (2019). *Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit*, in: Tijdschrift voor Veiligheid 2019-1.

Zwolle kent meer misdrijven en ondermijning dan gemiddeld, maar minder sociale onveiligheid

Op de website www.waarstaatjegemeente.nl is voor iedere Nederlandse gemeente een overzicht van cijfermatige informatie over verschillende beleidsterreinen te vinden. Op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid wordt gebruikgemaakt van cijfers van de politie, bureau Halt, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Veiligheidsmonitor. Op OOV-gebied scoort de gemeente Zwolle op een aantal punten slechter dan het landelijk gemiddelde. Het aantal misdrijven en de mate van overlast zijn hoger dan het landelijk gemiddelde. Tegelijkertijd scoort Zwolle wat hoger dan gemiddeld op de dimensie 'veiligheid' van de zogeheten 'leefbaarometer'.

Wat opvalt, is dat het aantal politieregistraties van jeugdoverlast in het tweede kwartaal van 2020 sterk toeneemt. Dit is echter in overeenstemming met de landelijke trend en heeft onder meer te maken met de coronacrisis. Anders dan de landelijke trend, is het aantal doorverwijzingen van jongeren naar bureau Halt in de periode 2018-2019 in Zwolle afgenomen. Op het gebied van ondermijning valt het op dat Zwolle slechtere cijfers scoort dan het landelijk gemiddelde. Zo is er in Zwolle vaker sprake van verboden wapenbezit en -handel en mensensmokkel. Ook als het gaat om aan drugs gerelateerde delicten (vervaardiging, bezit en handel) scoort Zwolle volgens politiecijfers al sinds 2017 hoger (dus slechter) dan het Nederlands gemiddelde.

De Veiligheidsmonitor van het CBS heeft onlangs nieuwe cijfermatige informatie gepubliceerd over de veiligheidsbeleving van burgers. Voor de onveiligheidsbeleving van burgers zijn drie indices gebruikt: onveiligheidsgevoelens, onveiligheidsperceptie en vermijdingsgedrag.⁵ Op deze drie indices scoort Zwolle relatief lager, en dus beter, dan het landelijk gemiddelde. In de periode 2014-2019 is de mate van onveiligheidsgevoelens (hoeveel onveiligheid er volgens inwoners in hun buurt is) in Zwolle met zelfs 60 procent afgenomen. In dezelfde periode is de onveiligheidsperceptie (hoe inwoners de veiligheid in de eigen buurt ervaren) wat afgenomen. Ook het vermijdingsgedrag nam af, namelijk met 17 procent. Met andere woorden: inwoners van de gemeente Zwolle lijken minder vaak hun gedrag aan te passen op basis van hun veiligheidsperceptie.



Figuur 1: Veiligheidsindices gemeente Zwolle, bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Zwolle kent steeds meer grootstedelijke problematiek

Zwolle is een stad in ontwikkeling, zo geven onze gesprekspartners aan. In de afgelopen periode is het aantal inwoners snel toegenomen en nam de stad ook in fysieke zin in omvang toe. Tegelijkertijd

⁵ De index voor onveiligheidsgevoelens bestaat uit de vragen of de respondent zich wel eens onveilig voelt, of de respondent zich wel eens onveilig voelt in de buurt, of de respondent zich 's avonds thuis vaak onveilig voelt en of de respondent zich 's avonds op straat vaak onveilig voelt. De index voor vermijdingsgedrag bestaat uit de vraag of iemand 's avonds vaak niet opendoet en de vraag of iemand vaak omloopt of omrijdt in verband met onveiligheid. De index voor onveiligheidsperceptie is gebaseerd op het percentage respondenten dat denkt dat er veel criminaliteit in de buurt is. De perceptie van onveiligheid heeft betrekking op de ervaren omvang van criminaliteit in de buurt. Het eerder genoemde onveiligheidsgevoel daarentegen geeft aan hoe onveilig iemand zich in de buurt voelt (Toelichting Veiligheidsindices WODC, p. 3: https://www.waarstaatjegemeente.nl/live?cat_open_var=it_onveilig.ip1h03a059.it_mijden&var=it_onveilig.ip1h03a059.it_mijden&view=radar&geolevel=gemeente&geoitem=193&geocompareitemmosaic=nederland_1&keepworkspace=true.)



hebben er zich op het gebied van veiligheid belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Regelmatig benoemen gesprekspartners dat Zwolle vaak nog het imago heeft van een gemoedelijke provinciestad. Door een toename van overlast, criminaliteit en ondermijning heeft deze gedachte echter steeds meer terrein verloren. Het feit dat zich in het afgelopen jaar een aantal schietincidenten heeft voorgedaan, wordt door velen genoemd als een belangrijke wake-up-call: Zwolle kent wel degelijk problematiek zoals die zich voordoet in de grotere steden in het westen van het land, en daarbij hoort een veiligheidsaanpak die daar rekening mee houdt. Ook de coronacrisis, die een grote impact heeft op de uitvoering van het bestaande beleid, heeft aan dit besef bijgedragen.

De beleving van de gesprekspartners ligt dus voor een deel in lijn met de genoemde veiligheidscijfers. In overeenstemming met de genoemde veiligheidscijfers is de prioritering van jongerenproblematiek, ondermijning en overlast in beleid en uitvoering. In tegenstelling tot wat door gesprekspartners wordt benoemd ten aanzien van de toename van problematiek in Zwolle, lijken de inwoners van Zwolle op basis van de veiligheidsindices juist de beleving te hebben dat Zwolle een stuk veiliger is geworden ten opzichte van enkele jaren geleden. Hierbij moet wel worden vermeld dat het hier cijfers uit 2019 betreft, en dat de beleving van inwoners door onder meer de genoemde schietincidenten en bijvoorbeeld de coronacrisis mogelijk is veranderd.

Zwolle kent vergelijkbare thema's als andere grote gemeenten

Naast de gemeente Zwolle hebben ook de 100.000+-gemeenten Emmen en Apeldoorn deelgenomen aan dit DoeMee-onderzoek. Wanneer men de veiligheidscijfers in deze drie gemeenten met elkaar vergelijkt, valt op dat er in Zwolle in 2020 gemiddeld meer misdrijven plaatsvonden dan in Apeldoorn en in Emmen, waar de misdaadcijfers respectievelijk vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde en wat lager dan het landelijk gemiddelde zijn. In overeenstemming met de landelijke cijfers nam in alle drie gemeenten in het begin van 2020 het aantal registraties van jeugdoverlast toe. Het aantal drugsdelicten in Zwolle is in tegenstelling tot in de andere twee gemeenten hoger dan het landelijk gemiddelde, hoewel zich in Apeldoorn tussen 2018 en 2019 een flinke toename van het aantal drugsdelicten heeft voorgedaan, waardoor deze cijfers dichterbij het niveau in Zwolle komen. Kijkend naar de zogeheten 'leefbaarometer' zien we dat Zwolle met een score van 0,4 op de dimensie veiligheid het dichtst bij het landelijk gemiddelde van 0,0 zit. Apeldoorn en Emmen scoren hoger dan het gemiddelde, met een score van respectievelijk 1,0 en 3,5.

Kijkend naar de veiligheidsindices van het CBS zien we veel overeenkomsten met Apeldoorn. Net als in Zwolle zijn daar tussen 2014 en 2019 de cijfers betreffende onveiligheidsgevoelens, de onveiligheidsperceptie en het vermijdingsgedrag verbeterd. De percentages zijn ook vergelijkbaar: in Apeldoorn is er sprake van een afname van respectievelijk 13, 30 en 12 procent, tegenover respectievelijk 16, 60 en 17 procent in Zwolle. In beide gemeenten zien we dat de onveiligheidsperceptie het sterkst is gewijzigd ten opzichte van 2014. Emmen scoort in tegenstelling tot Apeldoorn en Zwolle juist negatiever op de drie veiligheidsindices, met een afname van slechts 8 en 10 procent ten aanzien van de onveiligheidsgevoelens en onveiligheidsperceptie, tegenover een toename van 6 procent ten aanzien van het vermijdingsgedrag.

1.2 / Veiligheidsvisie

De veiligheidsvisie biedt een kader voor beleid en praktijk

De veiligheidsvisie van de gemeente Zwolle, die elke vier jaar wordt vernieuwd, vormt het leidende visiedocument voor het beleid ten aanzien van openbare orde en veiligheid. De veiligheidsvisie werd vastgesteld in 2019 en geldt voor de periode 2019-2022. In de veiligheidsvisie wordt op hoofdlijnen uiteengezet wat voor Zwolle de ambities, doelstellingen en prioriteiten op veiligheidsgebied zijn. De veiligheidsambities zoals opgesteld in de veiligheidsvisie worden jaarlijks uitgewerkt in de programmabegroting en in de jaarprogramma's toezicht en handhaving (zie paragraaf 1.3). De veiligheidsvisie bevat drie componenten: een beschrijving van de zes geprioriteerde veiligheidsopgaven, een uiteenzetting van reguliere activiteiten op veiligheidsgebied en een uitwerking van de aanpak aan de hand van zeven veiligheidsvelden.

In de veiligheidsvisie worden zes geprioriteerde veiligheidsopgaven geformuleerd:



- / "We verminderen de verwevenheid van de onder- en bovenwereld;
- / We versterken de digitale veiligheid;
- / We verminderen de drugs- en drankgerelateerde overlast;
- / We verminderen de overlast door personen met verward gedrag;
- / We verminderen de betrokkenheid van jongeren bij criminaliteit of overlast;
- / We versterken de verkeersveiligheid."

Voor elke veiligheidsopgave wordt een aantal algemene doelstellingen en ambities geformuleerd. De mate waarin deze doelstellingen en ambities meetbaar zijn wisselt, maar over het algemeen geldt dat deze op hoofdlijnen zijn geformuleerd. Bij de aanpak van drugs- en drankgerelateerde overlast wordt onder meer aangegeven dat er bij de organisatie voldoende kennis is van het beschikbare instrumentarium en de inzet hiervan en dat er wijkgericht wordt gewerkt. En bij de vermindering van overlast door personen met verward gedrag wordt onder andere vermeld dat men vroegtijdig problematiek wil signaleren en hierop adequaat wil reageren, met het oog op de impact op de woon- en leefomgeving.⁶

De gemeente Zwolle heeft voor ondermijning ook een eigen (beleids-)programma opgesteld, dat verderop zal worden behandeld.

Reguliere activiteiten op het gebied van veiligheid

De veiligheidsopgaven vormen een aanvulling op de reguliere activiteiten van de gemeente op het gebied van veiligheid. Van deze reguliere activiteiten worden kort een aantal voorbeelden genoemd in de veiligheidsvisie. Een aantal van deze reguliere activiteiten staat in direct verband met de eerder genoemde zes veiligheidsopgaven, zoals het inzetten van de burgemeestersbevoegdheden bij verstoringen van de openbare orde, het samenwerken met ondernemers en partners voor veilige winkelgebieden (en het verminderen van overlast) en het waarborgen van veiligheid bij evenementen. De genoemde reguliere activiteiten zijn niet allemaal even concreet gemaakt, en worden in de veiligheidsvisie niet verder uitgewerkt. Voorbeelden zijn het toepassen van de burgemeestersbevoegdheden voor het ingrijpen in de openbare orde en het beperken van overlast en criminaliteit in de buurten. Hierbij moet worden vermeld dat het concreet uitwerken van deze activiteiten ook niet in een veiligheidsvisie of vergelijkbaar document hoeft te worden opgenomen, mits er sprake is van een uitwerking in handhavingsprogramma's en beleidsregels. Voor de genoemde activiteiten geldt dat deze concreter zijn uitgewerkt in de verschillende beleidsregels en in de VTH-jaarprogramma's (zie paragraaf 1.3). Dit geldt ook onder meer voor de activiteit "uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor een veilige fysieke leefomgeving" uitgewerkt in het Zwolse toezicht- en handhavingsbeleid.⁷

De veiligheidsanalyse en veiligheidsvelden geven de situatie in Zwolle weer

Ten grondslag aan de veiligheidsvisie in Zwolle ligt een analyse van de veiligheidssituatie in Zwolle. Deze analyse is gebaseerd op landelijk bevolkingsonderzoek naar veiligheid en daarnaast op regionale cijfers, aangeleverd door maatschappelijke partners en partners in de veiligheidsketen (zoals de politie). De analyse is uitgevoerd met behulp van de VNG-methode Kernbeleid Veiligheid, die vijf veiligheidsvelden heeft opgesteld. Aan de hand van verschillende veiligheidsvelden en thema's is de situatie betreffende de volgende velden in kaart gebracht:

- / De woon- en leefomgeving;
- / Bedrijvigheid;
- / Jeugd;
- / Fysieke veiligheid;
- / Ondermijnende criminaliteit;
- / Radicalisering en polarisatie;
- / Digitale veiligheid.

⁶ Gemeente Zwolle (2019). *Veiligheidsvisie 2019-2022*, pp. 8-10

⁷ *Ibid.*, p. 11



Per veiligheidsveld wordt in de veiligheidsvisie de situatie van een aantal deelthema's in beeld gebracht aan de hand van (een vergelijking tussen) lokale en landelijke cijfers. Vervolgens wordt per deelthema kort en in wisselende mate ook situatie-specifiek omschreven hoe de aanpak van dit thema wordt vormgegeven. Zo wordt in verschillende veiligheidsvelden de nadruk gelegd op gebieds- en wijkgericht werken door de gemeente en ketenpartners (zoals politie, sociale wijkteams en woningcorporaties) in de vijf stadsdelen. Bij een aantal onderwerpen wordt aangegeven dat een meerjarige en stadsbrede strategie nodig is. Het gaat hierbij om de thema's radicalisering, de aanpak van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's), rampenbestrijding en ondermijning. Voor deze thema's heeft de gemeente aparte strategische documenten vastgesteld. Een voorbeeld is het programma ondermijning dat verderop wordt behandeld.

Doordat de verschillende ambities in de veiligheidsvisie soms meer op hoofdlijnen en soms meer situatie-specifiek gericht zijn, wisselt de meetbaarheid en inzichtelijkheid ervan doordat geen concrete deadlines, meetpunten of indicatoren zijn geïdentificeerd. Zo wordt bij het veiligheidsveld bedrijvigheid aangegeven dat bij de veiligheidsmaatregelen in specifieke winkelcentra en op bedrijventerreinen gebruik wordt gemaakt van een specifieke methodiek, die is vastgelegd in een keurmerk. Dit keurmerk is opgesteld in samenwerking met de politie, ondernemers en beveiligingsbedrijven. Bij ondermijning wordt echter aangegeven: "Het blijkt namelijk dat onze organisatie op dit moment niet optimaal bewust is van het thema ondermijning. Ook is er soms sprake van handelingsverlegenheid. Een ander aandachtspunt is de integraliteit van onze aanpak, zowel intern als extern."⁸ Om dit aan te pakken worden echter geen concrete en meetbare doelen geformuleerd. Kortom: in de veiligheidsvisie missen duidelijke, SMART⁹-geformuleerde doelstellingen die een effectieve(re) uitvoering mogelijk maken. In de conclusies en aanbevelingen komen wij hier verder op terug.

Programma ondermijning biedt kaders voor specifieke aanpak

Zoals al eerder aan bod gekomen, kent Zwolle relatief veel problematiek die is gerelateerd aan georganiseerde ondermijnende criminaliteit. In de veiligheidsvisie zijn ondermijning en de vermenging van onder- en bovenwereld dan ook als prioriteit geïdentificeerd. Om een gerichtere en gecoördineerde aanpak ten aanzien van ondermijning te kunnen realiseren, heeft het college in maart 2020 een specifiek programma ondermijning vastgesteld. Het programma kent vier pijlers:

1. Het bestuur en de organisatie van de gemeente Zwolle zijn zich bewust van ondermijning en willen ervoor zorgen dat signalen van ondermijning worden herkend en gemeld;
2. Om de weerbaarheid op het gebied van ondermijning te vergroten wil de gemeente het eigen beleid en de werkprocessen kritisch bekijken en waar nodig deze versterken;
3. Inwoners en ondernemers moeten zich ook bewust zijn van (de gevolgen van) ondermijning en zullen door de gemeente actief worden geïnformeerd over en waar nodig ondersteund bij dit onderwerp;
4. Er wordt een Zwols coördinatiepunt ondermijning ingesteld om de aanpak met veiligheidspartners en andere (lokale) betrokkenen af te kunnen stemmen.

Het programma ondermijning werd in Zwolle van kracht aan het begin van de coronacrisis. Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat er door de sterke focus op de aanpak van de coronacrisis, bij zowel bestuur als organisatie minder tijd en inzet is besteed aan het ten uitvoer brengen van het programma ondermijning dan beoogd. Zo is er op het moment van onderzoek nog geen speciaal meldpunt voor inwoners op dit gebied opgezet, waar de gemeenteraad om vroeg.

Tegelijkertijd heeft de gemeente Zwolle zich op landelijk niveau inmiddels aangesloten bij de Citydeal 'Zicht op Ondermijning' om informatie-uitwisseling met betrokken partners te versterken. Deze Citydeal is een samenwerkingsverband tussen een aantal grote gemeenten, drie ministeries, de belastingdienst, de politie, het Openbaar Ministerie en het CBS en heeft tot doel het delen van informatie middels een beveiligd dashboard. De gedeelde informatie kan door gemeenten bijvoorbeeld worden gebruikt bij lopende projecten op het gebied van openbare orde en veiligheid. Het dashboard wordt regelmatig geactualiseerd op basis van onderlinge cijfers en analyses van het CBS, uitgesplitst naar de thema's misbruik van vastgoed, drugsproblematiek, verdachte transacties en

⁸ Ibid., p. 28

⁹ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

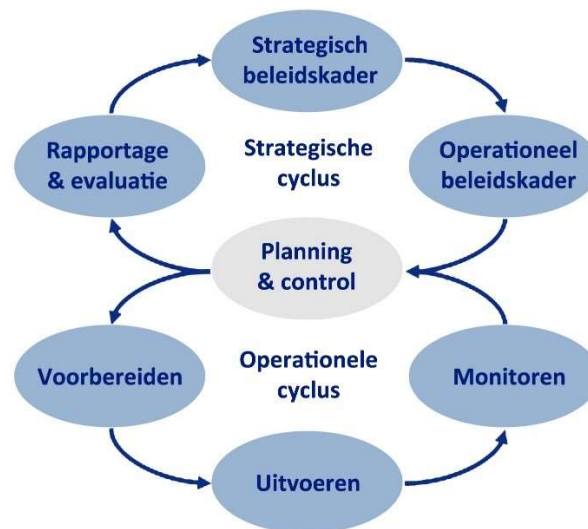
brancheanalyses.¹⁰ Ook heeft de gemeente van het ministerie van Binnenlandse Zaken reeds een bijdrage ontvangen om het coördinatiepunt ondermijning vorm te kunnen geven.¹¹ Uit de gemeentebegroting voor 2021 blijkt dat het hier gaat om een bedrag van 50.000 euro. Daarnaast blijkt hieruit dat voor de aanpak van ondermijning in 2021 een formatieve uitbreiding van 180.000 euro structureel is voorzien.¹²

Uit de gevoerde gesprekken wordt ook duidelijk dat er wel degelijk stappen zijn gezet, en dat de organisatie zich rondom veiligheid en toezicht en handhaving op dit moment in een doorontwikkelingsfase bevindt. In hoofdstuk 2 wordt hier verder op ingegaan.

1.3 / Toezicht en handhaving

De VTH-beleidscyclus van Zwolle is compleet

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 wordt de big8-cyclus genoemd.



Figuur 2: Schematisch overzicht van de big8-cyclus.

In Zwolle zijn alle documenten voor een volledige big8-beleidscyclus op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) aanwezig. Aan de basis van deze cyclus staan op het moment van schrijven nog de (verouderde) Handhavingsnota 2011-2015 en de hieruit voortvloeiende jaarlijkse VTH-programma's, waarin prioriteiten, meetbare doelen, middelen en acties voor dat jaar zijn opgenomen. Hierover wordt verantwoording afgelegd in jaarlijkse VTH-rapportages (zie paragraaf 1.4 en hoofdstuk 2). In de periode 2016-heden vormden dus de VTH-programma's de

¹⁰ Zicht op Ondermijning (n.d.). *Wat is zicht op ondermijning?* <https://www.zichtopondermijning.nl/>

¹¹ Gemeente Zwolle (2020). *Zwolle wil minder aantrekkelijk worden voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit*: <https://www.zwolle.nl/actueel/nieuws/zwolle-wil-minder-aantrekkelijk-worden-voor-georganiseerde-ondermijnende#:~:text=Zwolle%20is%20daarvoor%20gestart%20met,onlangs%20vastgesteld%20door%20het%20college.>

¹² Gemeente Zwolle (2020). *Bestedingsvoorstellen begroting 2021, onderdeel J: Ondermijning criminaliteit*. <https://zwolle.begroting-2021.nl/p29674/bestedingsvoorstellen-begroting-2021>



basiskaders voor toezicht en handhaving, met name op het gebied van de Wabo en in mindere mate op het gebied van OOV.

Er wordt momenteel nog gewerkt aan een nieuwe handhavingsnota, waarin doelstellingen en de daarbij behorende prestatie-indicatoren voor monitoring en evaluatie zullen worden herijkt en aangescherpt. Uit gesprekken komt naar voren dat deze nota naar verwachting in de eerste helft van 2021 aan de raad kan worden aangeboden. De handhavingsnota is niet eerder geactualiseerd. Ook is de opzet van de VTH-programma's en de VTH-jaarverslagen eind 2020 vernieuwd, door deze samen te brengen in één document. Het VTH-jaarverslag over 2020 en het VTH-programma voor 2021 zijn hiermee één document geworden.¹³

De handhavingsnota 2011-2015 stelt kaders voor de uitvoering van handhaving in de gemeente Zwolle op het gebied van het omgevingsrecht (met name de eerder genoemde Wabo), maar bevat ook een korte passage over openbare orde en veiligheid. In de handhavingsnota wordt in het algemeen, dus niet specifiek over openbare orde, aangegeven dat repressieve handhaving mogelijk wel zeer effectief, maar niet altijd even efficiënt kan zijn. Hierom wordt ook in ruime mate aandacht gegeven aan preventieve handhavingsmiddelen, zoals het communiceren over handhavingsacties met inwoners, het adviseren van inwoners over het ongedaan maken van een overtreding en het wijzen van inwoners en bedrijven op hun eigen verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd wordt de nadruk gelegd op het motto 'handhaven is regel en gedogen is uitzondering' bij zwaardere delicten.¹⁴

Landelijke sanctiestrategie biedt kader voor toepassing instrumentarium

Zwolle volgt in haar VTH-beleid de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). De LHS is een landelijk instrument wat veel gemeenten toepassen op OOV. De LHS geeft aan wat de passende interventie is bij een bevinding, waarbij het uitgangspunt is dat preventie de voorkeur heeft boven repressie. Zo ontstaat er rechtsgelijkheid. De LHS biedt dus een breed toepasbaar kader voor handhaving. Onder de LHS kunnen specifieke handhavingsstrategieën worden uitgewerkt. De gemeente Zwolle heeft dan ook voor een aantal deelonderwerpen een specifieke handhavingsstrategie opgesteld.¹⁵

Visie op toezicht en handhaving in de openbare ruimte

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er in Zwolle al langere tijd behoefte is aan een eenduidige visie op toezicht en handhaving. Volgens betrokkenen werd lange tijd niet voldoende geïnvesteerd in toezicht en handhaving in Zwolle, waardoor de toenemende problematiek zoals in paragraaf 1.1 beschreven de organisatie als het ware boven het hoofd begon te groeien. Daarbij geldt ook dat de bestaande handhavingsnota alsmede de cijfers waar deze op is gebaseerd, verouderd zijn en daardoor onvoldoende actuele handvatten bieden om de uitvoering vorm te geven. In het coalitieakkoord 2018-2022 is dan ook aangegeven dat dient te worden verkend hoe het instrument toezicht en handhaving effectiever kan worden vormgegeven.¹⁶ Om richting te kunnen geven aan toezicht en handhaving, heeft de gemeente Zwolle daarom het visiedocument toezicht in de openbare ruimte 2025 opgesteld. Dit visiestuk is in februari 2020 door de gemeenteraad behandeld.

De visie op toezicht en handhaving heeft een sterke focus op preventief handelen. Het vraagt meer inzet op toezicht dan op handhaving, en ook meer op andere vormen van (proactief en preventief) toezicht. Dit uit zich onder meer in de manier waarop toezichthouders en handhavers zich in Zwolle moeten manifesteren: als gastheer of gastvrouw in de wijk. Dit impliceert niet alleen dat de toezichthouders en handhavers meer een aanspreekpunt voor inwoners en ondernemers moeten vormen, maar ook dat zij vaker aanwezig zijn in de wijken en de specifieke wijkproblematiek goed kennen. Tegelijkertijd moet waar dat nodig is streng worden gecontroleerd om overlast en onveilige situaties te vermijden of zo snel mogelijk te beëindigen. Om dit goed te kunnen vormgeven, is volgens

¹³ Gemeente Zwolle (2020). *Openbare besluitenlijst college 8 december 2020*.
<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Zwolle/36282774-3504-4db9-b35d-58b557d558b1>.

¹⁴ Gemeente Zwolle (2011). *Handhavingsnota 2011-2015*, p. 3

¹⁵ Gemeente Zwolle (2018). *VTH-jaarprogramma 2018*, p. 18

¹⁶ Gemeente Zwolle (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022*, p. 19



het visiestuk meer capaciteit nodig, omdat met de huidige capaciteit slechts een beperkt aantal handhavingstaken kan worden uitgevoerd.¹⁷ In de begroting van 2021 is een capaciteitsuitbreiding van 4 fte voorzien naar aanleiding van het visiestuk.¹⁸ Op dit punt en capaciteit in bredere zin komen we verder terug in hoofdstuk 2. Dat geldt ook voor de keuze voor preventief dan wel repressief handhaven.

VTH-uitvoeringsprogramma's bevatten prioritering, jaarrapportages geven verantwoording

Op basis van de handhavingsnota 2011-2015 en de veiligheidsvisie wordt ieder jaar een uitvoeringsprogramma opgesteld met daarin een uitwerking van de doelstellingen in prioriteiten en concrete acties. De accentlegging wordt hierbij bepaald door een jaarlijkse probleemanalyse, die wordt opgesteld op basis van eigen monitoringsresultaten (onder meer uit de jaarrapportages) en zowel lokale als landelijke prioriteiten (uit onder meer de veiligheidsvisie en de landelijke richtlijnen van onder andere de VNG). De keuzes die volgen uit de probleemanalyse worden in het uitvoeringsprogramma vastgelegd.

Om de uitvoering gericht en concreet vorm te kunnen geven, wordt door medewerkers gedurende het jaar gemonitord op 'succesfactoren' en kernprestatie-indicatoren. Eens per kwartaal wordt nagegaan of de uitvoering op de vooraf opgestelde koers ligt en of dient te worden bijgestuurd. In sommige gevallen kan het zijn dat (bestuurlijk) de ambities tussentijds worden bijgesteld. (Cijfermatige) verantwoording hierover komt terug in de jaarrapportages. Bij bestudering van de ontvangen jaarrapportages uit de periode 2016 tot en met 2019 is niet altijd duidelijk welke indicatoren zijn gebruikt om te meten in hoeverre doelen zijn behaald. De rapportage uit 2019 geeft zelfs expliciet aan dat de doelen (nog) niet altijd met effectindicatoren meetbaar zijn gemaakt.¹⁹ In alle rapportages vóór 2020 valt daarnaast op dat niet wordt aangegeven wanneer doelen zijn bijgesteld. In de rapportage van 2020 is steeds aangegeven dat doelen niet zijn bijgesteld, omdat de behaalde cijfermatige resultaten overeenkomen met de doelstellingen uit het jaarprogramma.

¹⁷ Gemeente Zwolle (2020). *Visie toezicht in de openbare ruimte 2025*, pp. 8-9

¹⁸ Gemeente Zwolle (2020). *Bestedingsvoorstellen begroting 2021, onderdeel L: Visie toezicht openbare ruimte*: <https://zwolle.begroting-2021.nl/p29674/bestedingsvoorstellen-begroting-2021>.

¹⁹ Gemeente Zwolle (2019). *VTH-jaarrapportage 2019*, p. 4

2. Organisatie en uitvoeringspraktijk

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

Toezicht en handhaving OOV is ondergebracht bij team toezicht in de openbare ruimte

In de gemeente Zwolle is toezicht en handhaving op OOV ondergebracht bij het team toezicht in de openbare ruimte (TOR), wat samen met onder meer het team veiligheid en leefbaarheid valt onder de afdeling fysieke leefomgeving.²⁰

In de interviews wordt aangegeven dat TOR pas sinds enkele jaren taken op het gebied van OOV heeft. In de handavingsnota 2011-2015 zijn daardoor nog geen specifieke prioriteiten op dit gebied opgesteld. De verplaatsing van bevoegdheden en taken op het gebied van OOV van de politie naar de gemeente, heeft ertoe geleid dat het takenpakket van TOR zich steeds meer heeft uitgebreid, zonder dat hier extra capaciteit tegenover stond.

Toezicht en handhaving valt niet onder portefeuille burgemeester

Anders dan in veel andere gemeenten valt het onderwerp toezicht en handhaving in Zwolle niet (exclusief) onder de portefeuille van de burgemeester, maar is dit ondergebracht bij één van de wethouders.

De huidige portefeuillevdeling tussen de burgemeester en wethouder is tot stand gekomen gedurende de formatie van 2018. Het doel was om een evenwichtige verdeling in de portefeuilles te creëren. In de gesprekken is naar voren gekomen dat het splitsen van toezicht en handhaving en OOV bewust voortkomt uit het coalitieakkoord, waarin wordt aangegeven dat het instrument toezicht en handhaving toe is aan vernieuwing en versterking. Ook andere portefeuillehouders, met name op het gebied van jeugd en sociale zorg, haken bij bepaalde overleggen aan met het oog op het vernieuwen van de inzet richting proactief en preventief toezicht.

In de gesprekken komt naar voren dat de huidige verdeling van OOV en toezicht en handhaving tussen de burgemeester en wethouder naar tevredenheid verloopt. Er is sprake van (bilateraal) overleg en wederzijds informeren tussen beide portefeuillehouders, onder meer in het

²⁰ Gemeente Zwolle (2020). *Overzicht toezichthouders en boas*: <https://www.zwolle.nl/bestuur/organisatie/overzicht-toezichthouders-en-boas>



portefeuillehoudersoverleg. Er zit in bepaalde gevallen ook overlap tussen beide portefeuilles, maar dat wordt volgens betrokkenen in de praktijk niet als een probleem ervaren. Als het gaat om evenementen is er bijvoorbeeld een verduidelijking in de portefeuilleverdeling aangebracht, maar op andere terreinen is dat niet nodig gebleken. De verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving die binnen de specifieke (wettelijke) burgemeestersbevoegdheden vallen (zoals artikel 13b van de Opiumwet) blijven bij de burgemeester. De portefeuilleverdeling doet hier volgens gesprekspartners geen afbreuk aan.

Door de onderzoekers wordt hierbij vermeld dat Zwolle ten opzichte van andere gemeenten uniek is als het gaat om de splitsing van toezicht en handhaving en OOV tussen twee portefeuillehouders. Hoewel uit interviews blijkt dat er intern duidelijke afspraken zijn gemaakt over de precieze invulling van beide portefeuilles en de onderlinge afstemming hierover, kan dit niet uitsluiten dat er in de toekomst alsnog onduidelijkheden kunnen rijzen bij cases waarbij beide portefeuilles overlappen, bijvoorbeeld bij het aantreden van andere portefeuillehouders.

De handhavingscapaciteit wordt als onvoldoende ervaren voor een actieve(re) aanpak

Op het moment van schrijven heeft de gemeente Zwolle negen fte gereserveerd voor toezichthouders/handhavers openbare ruimte, en twee fte voor buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Daarnaast wordt sinds begin 2020 elf fte aan handhavers ingehuurd via Handhaving Support, een zakelijke dienstverlener op het gebied van veiligheid.²¹ Deze inhuur was aanvankelijk alleen bedoeld voor het controleren en handhaven op het gebied van parkeren. Sinds de coronacrisis wordt ook een belangrijk deel van de inzet voor de aanpak van de coronacrisis gebruikt.

Uit de bestudeerde stukken en de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de huidige capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving als onvoldoende wordt ervaren. Het visiestuk toezicht in de openbare ruimte verwoordt dit treffend:

“De inzet van toezicht in de openbare ruimte wordt beperkt door de beschikbare capaciteit, waardoor we niet goed kunnen aansluiten op de behoefte van de stad. Dit betekent dat we een beperkt aantal handhavingstaken uitvoeren (...). We reageren reactief en meldingsgestuurd, zijn alleen bereikbaar tijdens kantooruren en er is geen ruimte om wijkgericht te werken en preventief aanwezig te zijn (...). Onze inzet en eigen informatiepositie in de openbare ruimte is minimaal.”²²

Bovenstaand citaat verwoordt duidelijk de drie knelpunten: de beperkte aansluiting bij de behoefte van de stad, de reactieve en meldings-gestuurde aanpak en de minimale eigen informatiepositie. Ook geeft het citaat expliciet aan dat men zich hier in Zwolle van bewust is. Verderop in dit hoofdstuk zullen deze drie knelpunten op verschillende plekken terugkomen.

Hoewel aangegeven wordt dat de capaciteit op dit moment beperkt is, wordt in de gevoerde gesprekken benadrukt dat capaciteitsuitbreiding geen doel op zich is en dat ook niet moet zijn. Op dit moment vindt een doorontwikkeling plaats van de manier waarop toezicht in de openbare ruimte in Zwolle is vormgegeven, wat zich op papier onder meer uit in de visiedocumenten. Hieruit blijkt zoals eerder aangegeven, een voorkeur voor meer proactief en preventief handelen, aangezien dit effectiever wordt geacht dan de huidige beperkte aanpak. Daarbij is er minder ruimte om preventief (ook als “gastheer” of “gastvrouw”) aanwezig te zijn op straat, zoals de politie dat wel kan. Het is dus de veranderende visie op toezicht en handhaving die een capaciteitsuitbreiding gewenst maakt.

Inzet van de toezichthouders, handhavers en boa's

Zoals hierboven benoemd bestaat de helft van de handhavingscapaciteit in Zwolle uit eigen werknemers, terwijl de andere helft bestaat uit inhuurkrachten. In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat er tussen deze twee geledingen een duidelijke taakverdeling bestaat. De handhavers van Handhaving Support en de twee fte voor eigen boa's worden voornamelijk ingezet om daadwerkelijk op straat toezicht te houden en waar nodig te handhaven. De overige negen fte wordt

²¹ Handhaving Support (2020). Homepage: <https://www.handhavingsupport.nl/>

²² Gemeente Zwolle (2020). *Visie toezicht in de openbare ruimte 2025*, p. 7



voornamelijk ingezet om binnenkomende meldingen van inwoners, handhavers, politie en andere partners te behandelen. Hiervoor bestaan vaste werkprocessen die ook op papier zijn vastgelegd. Wanneer bijvoorbeeld periodieke controle nodig is of er wordt gecontroleerd naar aanleiding van een melding, wordt dit gerapporteerd.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er een bepaalde routine bestaat bij het behandelen van meldingen door de toezichthouders en handhavers. Wanneer een melding binnenkomt, wordt indien nodig overlegd met de bij die melding betrokken contactpersoon en vaak ook een juridisch adviseur. In lijn met het bestaande beleid wordt veelal gekozen voor een preventieve aanpak, maar wanneer dat nodig is wordt ook repressief opgetreden (zie paragraaf 2.3). Er bestaat een registratiesysteem van het gemeentelijk klantencontactcentrum, waarin alle meldingen worden opgenomen en waar de toezichthouders toegang tot hebben. De geüniformeerde boa's staan daarnaast in direct contact met de meldkamer. Handhaving Support beschikt daarnaast over een eigen registratiesysteem, waartoe de overige medewerkers geen toegang hebben.

Zoals eerder benoemd als een van de knelpunten, hebben de vaste toezichthouders en handhavers een minimale informatiepositie op het gebied van OOV. Dit komt doordat de huidige aanpak sterk is gericht op het behandelen van meldingen (reactief) en doordat OOV lange tijd niet deel uitmaakte van het takenpakket van de toezichthouders en handhavers. Tegelijkertijd zijn en worden hier stappen in gezet. Zo schuiven leden van het team al wel sinds lange tijd aan bij zogeheten wijk-overleggen met onder meer wijkagenten, woningbouwverenigingen, de ROVA en andere (sociale) partners. Bij deze overleggen is een verdeling gemaakt in het team per gebied, zodat in ieder gebied één lid van het team deelneemt. Daarnaast worden de boa's sinds kort in voorkomende gevallen uitgenodigd door de wethouder om deel te nemen aan werkoverleggen om mee te praten over relevante onderwerpen. Hierbij gaat ook expliciete aandacht uit naar het door ontwikkelen van de boa's naar gastheer/gastvrouw in de stad en het zijn van ogen en oren in de wijken.

De handhavers, toezichthouders en boa's worden in Zwolle aangestuurd door het sectiehoofd, die verantwoordelijk is voor de link tussen beleid en uitvoering. Daarnaast zijn twee senior medewerkers aangewezen, één vanuit de gemeente en één vanuit Handhaving Support, om de aansturing verder vorm te geven. De gesprekspartners geven aan dat deze samenwerking goed verloopt.

Mogelijke uitbreiding van middelen en bevoegdheden

Momenteel wordt door de organisatie met het bestuur nagedacht over uitbreiding van de bevoegdheden van de boa's, waarover een notitie in voorbereiding is. De boa's beschikken nu al wel over handboeien, en inmiddels heeft het college ook besloten tot de aanschaf van bodycams voor de boa's. Op dit moment wordt geen aanleiding gezien om de boa's te voorzien van meer (gewelds)middelen.

Uit de interviews komt naar voren dat er in Zwolle geen boa's zijn aangesteld voor het zogeheten domein 2 (hieronder valt natuur en milieu, maar ook onder meer openbare gezondheid en fysieke leefomgeving). Aangegeven wordt dat het aanstellen van boa's voor domein 2 tot een effectievere uitvoering op het gebied van OOV kan leiden, aangezien dit domein ook voor wat betreft leefbaarheid onder OOV vallen. Met het aanstellen van boa's op dit terrein kan meer worden ingezet op leefbaarheid, in overeenstemming met de visie op toezicht in de openbare ruimte, waar veel aandacht uitgaat naar het belang hiervan.

Samenwerking tussen politie en boa's verloopt goed

In de gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen de politie en de boa's (en toezichthouders/ handhavers) over het algemeen goed verloopt. Zo hebben de boa's en wijkagenten regelmatig (telefonisch) contact over de uitvoering. Ook staan de geüniformeerde boa's in Zwolle in direct contact met de meldkamer. Dit betekent dat de boa's ook directe opdrachten van de meldkamer kunnen krijgen. Aangegeven wordt dat de meldkamer over het algemeen een goed beeld heeft van waar de boa's het beste kunnen worden ingezet.

De politie heeft geen vaste contactpersoon bij het toezicht- en handhavingsteam, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. In bepaalde gevallen moeten toezichthouders en handhavers daarom persoonlijk worden benaderd. Op het contact tussen de gemeente en de politie komen wij verder terug in de volgende paragraaf.



2.2 / Samenwerking met betrokken partners

Samenwerking met de ketenpartners en in de regio

De gemeente Zwolle werkt op het gebied van OOV in de eerste plaats intensief samen met de politie. Daarnaast wordt samenwerking gezocht met de ketenpartners en in samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het onder meer om de nationale politie, het Openbaar Ministerie (OM), het regionaal informatie en expertisecentrum (RIEC), het veiligheidshuis, het OGGZ-netwerk, het centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), woningbouwcorporaties, de Veiligheidsregio IJsselland, ondernemersverenigingen, algemeen maatschappelijk werk, de GGD, Verslavingszorg, Veilig thuis en de provincie Overijssel. Daarnaast wordt binnen de regio Oost-Nederland regelmatig een regionaal veiligheidsoverleg gevoerd op basis van de regionale veiligheidsstrategie, die onder meer eigen prioriteiten kent op het gebied van drugscriminaliteit en ondermijning.²³

Prioriteitstelling is gespreksonderwerp in de driehoek

De prioriteitstelling vanuit de veiligheidsvisie wordt zoals eerder benoemd periodiek onder de aandacht gebracht bij interne overleggen, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau (bijvoorbeeld in het portefeuillehoudersoverleg). Daarnaast komt de prioriteitstelling steeds aan de orde bij overleggen binnen de driehoek (burgemeester, openbaar ministerie en politie) en in het overleg met de politie, zo komt uit de gevoerde gesprekken naar voren. Via deze wegen vindt monitoring van de (voortgang op de) prioriteitstelling plaats. Bij knelpunten in capaciteit en inzet wordt ook expliciet afgesproken voor welke oplossing wordt gekozen. Bij bijvoorbeeld ondermijning kan gekozen worden voor een aanpak in specifieke gebieden of sectoren, in plaats van dat over de hele gemeente de inzet evenredig wordt verspreid.

Samenwerking met de politie is intensief, maar bevat ook knelpunten

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen de gemeente en de politie wordt gekenmerkt door regelmatig overleg op verschillende niveaus. Er bestaat zowel een periodiek als incidenteel overleg tussen de politie en de gemeente over de handavingsinzet op korte en lange termijn en op juridisch gebied. Hierbij is over en weer ook sprake van vaste contactpersonen. Ook zijn er vaste maandelijks overleggen over het uitgaansleven in Zwolle en de relatie tot toezicht en handhaving. Bij dit overleg zijn vaste contactpersonen vanuit de politie en gemeente aanwezig, en sluiten ook horecaondernemers aan. In het kader van de coronacrisis is de samenwerking met de politie geïntensiveerd en sterk verbeterd. Deze trend zien wij ook in andere gemeenten terug.

Tegelijkertijd bevat de samenwerking tussen de gemeente en de politie ook knelpunten, met name als het gaat om taken en inzet van de capaciteit. Op het gebied van taken geldt dat er in de loop der jaren een verschuiving van taken heeft plaatsgevonden van de politie naar de gemeente. Hierdoor is zoals eerder benoemd, het takenpakket van TOR groter geworden, terwijl het team door beperkte capaciteit niet voldoende aanwezig kan zijn op straat om te voldoen aan de behoefte. Dit betekent in de praktijk dat niet altijd duidelijk is wie bepaalde meldingen of cases oppakt. Een voorbeeld is toezicht en handhaving in de nacht, gerelateerd aan het uitgaansleven. Uit gesprekken komt naar voren dat er veel vraag is naar toezicht en handhaving in de nacht, maar dat de gemeentelijke handhavers vanwege capaciteitstekorten aanvankelijk niet aanwezig konden zijn om bijvoorbeeld op de naleving van de APV te kunnen controleren. Sinds de inhuur van Handhaving Support kunnen die controles meer plaatsvinden.

²³ Gemeente Zwolle (2019). *Veiligheidsvisie 2019-2022*, pp. 5-7



2.3 / Inzet van het instrumentarium

Inzet van het instrumentarium: een voorkeur voor preventie en pro-actie

Zoals al in hoofdstuk 1 benoemd is de gemeente Zwolle in brede zin in ontwikkeling, en dat geldt eveneens voor de inzet van het toezicht- en handavingsinstrumentarium. Zwolle wil vanuit de veiligheidsketen meer kiezen voor preventie en pro-actie dan voor repressie. Zowel in de gevoerde gesprekken als in de in paragraaf 1.3 behandelde stukken komt deze voorkeur voor een preventieve aanpak naar voren. Wel wordt aangegeven dat de gemeente repressief (door middel van sanctionering) optreedt wanneer preventie niet mogelijk of effectief gebleken is, en bij zwaardere incidenten als drugsriminaliteit is repressief optreden het uitgangspunt. Door de gemeente wordt daarbij geconstateerd dat burgers, bedrijven en partners steeds vaker een beroep doen op repressief handhaven.²⁴ Met de toename van het aantal geweldsincidenten en ondermijnende activiteiten in de afgelopen periode wordt dan ook door gesprekspartners de urgentie gevoeld om repressieve middelen toe te passen.

In de gevoerde gesprekken werd aangegeven dat in Zwolle in beginsel steeds per casus wordt bepaald of bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk of op beide gebieden wordt gehandeld. Daar bestaat geen expliciete voorkeur over. Er zijn verschillende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten die worden ingezet op basis van wat in specifieke situaties effectief is. Soms kan bijvoorbeeld een last onder dwangsom, een woningsluiting of een gebiedsontzegging helpen, maar in andere gevallen kan (eventueel naast het bestuursrechtelijke traject) voor de strafrechtelijke route worden gekozen. In de gesprekken wordt aangegeven dat daarbij een goede samenwerking met de politie van belang is.

Bij de gemeente Zwolle realiseert men zich dat toezicht en handhaving van belang is om in beeld te krijgen wat er op straat speelt. Dat blijkt uit de gevoerde gesprekken, maar wordt ook in onder meer de veiligheidsvisie en de visie op toezicht in de openbare ruimte benadrukt. Op dit moment werken de toezichthouders en handhavers voornamelijk meldingsgericht (reactief) en is er minder tot geen ruimte om proactief als ogen en oren van de wijk de straat op te gaan. Het is wel uitdrukkelijk de bestuurlijke wens dat dit gaat veranderen, waarbij het besef er is dat dit een ontwikkeling is die niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kan zijn.

Op het moment van schrijven ligt er een voorstel tot aanpassing/modernisering van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) voor bij de gemeenteraad. Eén van de aanleidingen voor aanpassing van de APV is de toenemende criminaliteit in Zwolle. Om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan wordt voorgesteld om vier artikelen toe te voegen aan de 'gereedschapskist':

- Een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van een verboden organisatie;
- Het opnemen van de bevoegdheid voor de burgemeester om een voor publiek toegankelijk gebouw te sluiten;
- Het opnemen van extra eisen die gesteld worden aan organisatoren van aan te wijzen categorieën vechtsportevenementen;
- Het opnemen van een vergunningplicht voor aan te wijzen categorieën bedrijven.

In de praktijk wordt vooral bestuursrechtelijk opgetreden

In de handavingspraktijk wordt door de boa's nauwelijks gebruik gemaakt van de strafrechtelijke bevoegdheden. Bij sommige gesprekspartners bestaat de wens om dat in bepaalde (ernstiger) situaties meer te doen, omdat soms bestraffend optreden meer voor de hand ligt dan (enkel) optreden met het oog op het ongedaan maken of voorkomen van verdere overtredingen. Dit is ook in lijn met de visie op toezicht in de openbare ruimte, waarin niet alleen wordt ingezet op preventief en proactief handelen, maar ook op meer handhaving. Daar moet wel bij worden vermeld dat de geconstateerde situaties daar tot nu toe niet vaak om vragen, omdat een bestuursrechtelijke aanpak (gericht op ongedaan maken en voorkomen van verdere overtredingen) bij het overgrote deel van het takenpakket (denk aan afval, caravans, honden, etc.) voldoende effectief is.

²⁴ Gemeente Zwolle (2019). *Veiligheidsvisie 2019-2022*, p. 18



Op het gebied van invorderingen van verbeurde dwangsommen wordt aangegeven dat er van oudsher een goede samenwerking is tussen de afdeling financiën en het team toezicht en handhaving. Zodra een invorderingsbeschikking door toezicht en handhaving wordt opgesteld, krijgt financiën daar een melding van. Zo worden bedragen ook daadwerkelijk ingevorderd.

In Zwolle wordt vrij structureel de bestuursrechtelijke herstelsanctie toegepast, bijvoorbeeld bij drugsoverlast, inbraak en hondenproblematiek. De politie maakt een bestuurlijke rapportage en vraagt de gemeente vervolgens om een bestuurlijke maatregel. In de gesprekken is benoemd dat de gemeente bij de inzet van deze maatregelen hierbij naast de vraag van de politie, ook een eigen afweging maakt. Het treffen van de bestuurlijke maatregel is een bevoegdheid van de gemeente. Aangegeven wordt dat het aantal bestuurlijke rapportages toeneemt. Een bestuurlijke rapportage wordt door de politie opgesteld om een signaal door te geven aan de gemeente over een bepaalde casus, zodat de gemeente bepaalde bestuurlijke maatregelen kan treffen.²⁵ Wanneer dat niet (meteen) gebeurt, wordt daar soms vanuit de politie opnieuw toe aangedrongen. Ook dit verhoogt volgens gesprekspartners de werkdruk voor de gemeente. Het aanleveren van bestuurlijke rapportages is volgens gesprekspartners desondanks wel wenselijk, aangezien op een formele wijze door de politie niet alleen uitgebreide informatie over een casus wordt geleverd, maar eveneens een onderbouwd handelingsperspectief voor de gemeente wordt geschetst. De gemeente maakt vervolgens de afweging in hoeverre en op welke wijze het handelingsperspectief wordt gevolgd. Zo is de bestuurlijke rapportage een goede ondersteuning om tot effectief en afgestemd (bestuurlijk) handelen te komen.

In de aangeleverde cijfers zien we dan ook een duidelijke stijgende lijn in de inzet van het gebruik van de (bestuurlijke) herstelsanctie (met name de last onder dwangsom). In 2017 werd deze eenmaal ingezet bij overtredingen van de APV, in 2018 was dit 11 keer en in 2019 24 keer. Deze cijfers ondersteunen hetgeen de gesprekspartners aangaven.

Er wordt gestreefd naar een meer gerichte aanpak van jongerenproblematiek

Jongerenproblematiek is één van de geprioriteerde thema's in de veiligheidsvisie. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat men in relatie tot jongerenproblematiek een meer gerichte aanpak wil realiseren. Dit ook met het oog op de toename van jongerenoverlast ten tijde van de coronacrisis. Op dit moment is de aanpak van jongerenproblematiek voornamelijk preventief. Toezichhouders, handhavers, boa's en agenten zoeken bijvoorbeeld middels overleggen de samenwerking met jongerenwerkers en het sociaal team om bijvoorbeeld te achterhalen wat de oorzaken van drugsgebruik onder jongeren zijn. Tegelijkertijd wordt geregeld een preventieve last onder dwangsom opgelegd als er sprake is van jongerenoverlast. De politie controleert steeds actiever of jongeren in strijd met die last handelen, en wanneer dat zo is, wordt de dwangsom verbeurd. Bij sanctionering wordt gekeken naar wat het beste past: een herstelsanctie (zoals de genoemde last onder dwangsom) of strafrechtelijk ingrijpen.

Vanwege de huidige doorontwikkeling binnen de organisatie, is de kwantitatieve verantwoording op het gebied van jongerenoverlast minder dan bij andere prioriteiten, zo wordt aangegeven in de interviews. Een mogelijk probleem kan zijn dat jongerenoverlast niet zozeer is gekoppeld aan een soort gedrag of overtreding. De gemeente Zwolle heeft een bureau ingehuurd om een cijfermatige analyse te maken van de jongerenproblematiek, teneinde een gerichte aanpak mogelijk te maken in de vorm van bijvoorbeeld een programma jeugdproblematiek, qua opzet vergelijkbaar met het programma ondermijning.

Een terughoudende inzet van de burgemeestersbevoegdheden

Op het gebied van artikel 13b van de Opiumwet kan de burgemeester panden (waaronder woningen) sluiten wanneer een handelsvoorraad drugs is aangetroffen. Hiervan werd tot nu toe in de gemeente Zwolle relatief niet vaak gebruikgemaakt. In 2017 en 2018 werd niet eenmaal een pand gesloten, in 2019 werd eenmaal een pand gesloten. In 2020 zijn vijf panden gesloten. Ten opzichte van de vorige jaren is dit een aanzienlijke toename. In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat dit onder meer te maken heeft met toenemende bewustwording over drugsproblematiek en de kwantitatieve

²⁵ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie en Openbaar Ministerie (2011). Format Bestuurlijke Rapportage, p. 1.



toename van drugsproblematiek in de stad in het algemeen. Inmiddels is ook door de gemeente Zwolle nieuw Damoclesbeleid vastgesteld als vervanging van eerder drugsbeleid uit 2013. Hiermee heeft Zwolle een actueel beleidskader om drugsproblematiek aan te kunnen pakken via het zogeheten tweesporenbeleid: het inzetten van bestuursrechtelijke sancties als een last onder bestuursdwang, naast het inzetten van strafrechtelijke sancties.²⁶

In de gesprekken wordt aangegeven dat in Zwolle belang wordt gehecht aan een terughoudende inzet van de burgemeestersbevoegdheden. Die vormen een middel dat achter de hand kan worden gehouden wanneer het echt nodig is, bij ernstige overlast, zware misdrijven en criminaliteit. Aangegeven wordt dat de politie via bestuurlijke rapportages er bij de gemeente op aan kan dringen om gebruik te maken van een bepaald middel, zoals bijvoorbeeld sluiting van een pand door de burgemeester. Het blijft een bevoegdheid van de burgemeester, die deze terughoudend inzet. Dit past binnen het gemeentelijk beleid waarin is beschreven dat de burgemeester ingrijpt bij (ernstige) verstoringen van de openbare orde. De inzet van dergelijke bevoegdheden volgens dit beleid doet de burgemeester zorgvuldig, passend bij de situatie en in afstemming met de lokale driehoek. Vaak is de inzet van bevoegdheden onderdeel van een breder arrangement aan gerichte maatregelen.²⁷

²⁶ Gemeente Zwolle (2020). *Damoclesbeleid*, p. 3

²⁷ Gemeente Zwolle (2019). *Veiligheidsvisie 2019-2022*, p. 19

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?

Voor de beantwoording van deelvraag 11 (Welke aanbevelingen kunnen aan de raad worden gedaan ten aanzien van sturing en controle?) wordt verwezen naar de conclusies en aanbevelingen.

3.1 / Informatie vanuit het college

De raad wordt schriftelijk en mondeling geïnformeerd over toezicht en handhaving OOV, en monitort voornamelijk via de begrotingscyclus

Zowel de veiligheidsvisie 2019-2022 als het visiestuk toezicht in de openbare ruimte, is vastgesteld door de gemeenteraad.²⁸ Monitoring door de raad van de uitvoering van de veiligheidsvisie en de voortgang van prioriteiten vindt plaats bij het bespreken van de programmabegroting in de raadsvergadering. Er bestaat daarnaast geen afzonderlijke, periodieke bespreking van toezicht en handhaving OOV in de raad met aandacht voor monitoring en eventuele bijsturing.

Het vaststellen van de VTH-jaarprogramma's is een bevoegdheid van het college. Jaarlijks wordt via de gebruikelijke planning- en controlecyclus verantwoording afgelegd door het college over het uitvoeringsprogramma en de VTH-jaarprogramma's. Tijdens de behandeling van de perspectiefnota, de jaarrekening en de begroting heeft de raad de mogelijkheid om bij te sturen en verantwoording van het college te vragen. Daarnaast worden de VTH-jaarrapportages altijd ter kennisgeving naar de raad gestuurd.

Uit de bestudeerde stukken blijkt dat er omtrent de uitvoering van de veiligheidsvisie en het handhavingsbeleid geen vaste informatie- en monitoringsstructuur was opgezet, naast de monitoring die jaarlijks plaatsvindt in de begrotingscyclus. Dit neemt niet weg dat de raad steeds door het college wordt geïnformeerd over beleid en handhavingsresultaten, zowel in schriftelijke vorm als mondeling. Ten tijde van de coronacrisis wordt de raad bijvoorbeeld middels een wekelijkse nieuwsbrief geïnformeerd over lopende zaken, waarin ook ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving op OOV zijn opgenomen. In het VTH-jaarprogramma 2020 wordt echter wel het voornemen genoemd om in 2020 de informatievoorziening met als doel de monitoring, evaluatie en vastlegging te optimaliseren.²⁹

Woordvoerders OOV worden ingelicht over cases middels bijpraatmomenten

In veel gemeenten kiest de portefeuillehouder toezicht en handhaving OOV (vrijwel altijd de burgemeester) ervoor om de raad in bepaalde bijzondere gevallen vertrouwelijk te informeren over casuïstiek. Dat kan bijvoorbeeld als er sprake is van bredere trends die een speciale aanpak vergen, of wanneer er sprake is van grootschalige en/of ernstige onregelmatigheden op OOV-gebied. In

²⁸ Respectievelijk op 11 februari 2019 en 10 februari 2020 (na debatrondes op respectievelijk 28 januari 2019 en 27 januari 2020).

²⁹ Gemeente Zwolle (2020). *VTH-jaarprogramma*, p. 3



Zwolle wordt voor een vergelijkbare aanpak gekozen. De burgemeester informeert de fractievoorzitters en/of woordvoerders in deze vertrouwelijke bijpraatmomenten naar aanleiding van incidenten op OOV-gebied. In het afgelopen jaar waren dat onder meer de zware schietincidenten en andere gevallen van grote ernst. Deze bijpraatmomenten vinden meestal plaats voorafgaand aan een raadsplein.

Bij de bijpraatmomenten zijn in voorkomende gevallen politie en justitie vertegenwoordigd, zodat er op een verantwoorde wijze informatie kan worden gedeeld. In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat het karakter van bepaalde situaties het niet toestaat om informatie vrijelijk te delen, en dus is vrijwel altijd een vorm van vertrouwelijkheid noodzakelijk. Daarom zijn hierover ook afspraken gemaakt met de fractievoorzitters/woordvoerders. Aangegeven wordt dat informatiedeling hierdoor op een goede en zorgvuldige manier kan plaatsvinden.

De brede raad is over toezicht en handhaving OOV geïnformeerd tijdens informatieavonden

Naast de bijpraatsessies voor woordvoerders is de brede gemeenteraad in de afgelopen raadsperiode ook over toezicht en handhaving OOV geïnformeerd tijdens een aantal informatieavonden. Zo is de raad in het kader van een inwerkprogramma over het werkveld van toezicht en handhaving geïnformeerd. In dat programma kwamen niet alleen de bredere onderwerpen waarop wordt gehandhaafd aan de orde, maar werd bijvoorbeeld ook technische uitleg gegeven over de verschillen tussen toezichthouders, handhavers en boa's. Ook werd tijdens informatierondes de prioritering voor toezicht en handhaving op OOV met raadsleden besproken. Daarnaast heeft in februari 2019 bijvoorbeeld een thema-avond over ondermijning plaatsgevonden, waarbij ook de politie betrokken was. Het was de bedoeling dat in 2020 de raad tijdens een speciale informatiebijeenkomst zou worden geïnformeerd over drugsgebruik en daaraan gerelateerd geweld in de stad. Vanwege de coronacrisis heeft deze bijeenkomst niet plaats kunnen vinden. In plaats daarvan is schriftelijke informatie met de raad gedeeld. Deze informatie is ook inzichtelijk voor het publiek. Tot slot heeft zeer recent, op 18 mei 2021, een digitale themasessie over veiligheid plaatsgevonden. Hierbij is een actueel beeld gegeven van (de uitvoering van) het Zwolse veiligheidsbeleid in het algemeen en over jeugd in het bijzonder.

3.2 / Gebruik van het instrumentarium en perspectief van de raad

De raad stelt vragen en dient amendementen en moties in over toezicht en handhaving OOV

In de afgelopen raadsperiode heeft de raad op meerdere momenten gebruik gemaakt van het raadsinstrumentarium: het stellen van schriftelijke vragen en het indienen van moties en amendementen. Zo hebben verschillende raadsfracties schriftelijke vragen gesteld om verduidelijking te vragen bij het college (en de organisatie) over aan toezicht en handhaving OOV gerelateerde onderwerpen. Deze vragen zijn vaak casusgericht en in veel gevallen wordt gevraagd om cijfermatige informatie, bijvoorbeeld bij een schriftelijke vraag over de mate van vuurwerkoverlast in de stad.

De gemeenteraad van Zwolle heeft in de periode 2016-2020 in ieder geval een zevental moties ingediend op het gebied van toezicht en handhaving op openbare orde en veiligheid. Hiervan zijn er drie aangenomen, drie verworpen en één voor stemming ingetrokken.³⁰

³⁰ Gemeente Zwolle (2020). *Raadsinformatiesysteem, moties*: <https://ris2.ibabs.eu/Reports/Index/Zwolle>.



Datum	Onderwerp	Indieners	Uitkomst
04-07-2016	Verbetering opstellen toezichtcamera's in de binnenstad	VVD en PvdA	Aangenomen
10-11-2016	Handhaving overlast Wezenlandenpark	Swollwacht	Verworpen
18-06-2018	Inzet cameratoezicht	D66, PvdA, CDA en SP	Verworpen
11-02-2019	Stand van de veiligheid (veiligheidsvisie 2019-2022)	VVD en CDA	Aangenomen
10-02-2020	Kom met een complete visie op Toezicht in de openbare ruimte	D66, SP en CDA	Verworpen
10-02-2020	Meldpunt openbare ruimte inwoners	ChristenUnie, CDA, Swollwacht en VVD	Aangenomen
10-02-2020	Digitalisering brengt boa's in nieuw evenwicht	CDA en PvdA	Ingetrokken

Er is een aantal moties ingediend gericht op casuïstiek, zoals de motie "verbetering opstellen toezichtcamera's in de binnenstad" en de motie "handhaving overlast Wezenlandenpark". Daarnaast is er ook een aantal moties ingediend over de kaders voor toezicht en handhaving op OOV. Zo is de motie "Stand van de veiligheid" van 11 februari 2019 direct gekoppeld aan de monitoring door de raad van de voortgang van de veiligheidsvisie. In de motie wordt opgeroepen om tweejaarlijks een informatieavond te organiseren waarbij de raad wordt geïnformeerd over de voortgang en waarbij de ketenpartners ook aanwezig zijn. Daarnaast zijn bij het vaststellen van het visiedocument toezicht in de openbare ruimte 2025 drie moties door de raad ingediend over de kaders, waarvan er overigens slechts één is aangenomen, namelijk die over het meldpunt voor inwoners waar in paragraaf 1.3 al naar is verwezen. De motie "Kom met een complete visie op Toezicht in de openbare ruimte" roept op tot steviger kaders op onder meer het gebied van samenwerking met de ketenpartners, helderheid over interne en externe informatiestromen en de veiligheid van de handhavers. Deze motie is verworpen, nadat de wethouder aangaf dat deze motie overbodig was, vanwege diens eerdere toezegging dat zo'n visie zou worden opgesteld.

De raad benadert toezicht en handhaving vaak casusgericht, maar heeft ook oog voor de bredere kaders

Over het algemeen kan gesteld worden dat de Zwolse gemeenteraad vaak kiest voor een casusgerichte benadering van toezicht en handhaving op OOV. Dit uit zich onder meer in de focus van schriftelijke vragen op specifieke (actuele) voorvallen, gebieden of aspecten van de handhavingsaanpak. Tegelijkertijd heeft de raad bij bespreking van de visiedocumenten over veiligheid en handhaving wel degelijk een bredere blik en kiest hij ervoor om het instrumentarium in te zetten om kaders bij te stellen of aan te scherpen, zoals de eerdergenoemde motie "Stand van de veiligheid" uit 2019. Evengoed is vooral het college initiatiefnemer bij het agenderen van het thema toezicht en handhaving OOV. In de aanbevelingen doen wij een handreiking naar de raad over een bredere benadering van het thema toezicht en handhaving op OOV, waarbij de raad ook proactiever kan handelen.

Perspectief van de raad

Op 23 maart 2021 is in aanvulling op eerdere onderzoeksactiviteiten een groepsgesprek gevoerd met een viertal woordvoerders uit de gemeenteraad. Tijdens dit gesprek is gevraagd om een duiding van en een reflectie op de huidige informatievoorziening aan en rolinvulling door de gemeenteraad op het gebied van toezicht en handhaving op OOV. Een aantal gedeelde inzichten die uit dit gesprek naar voren kwamen, wordt hieronder weergegeven.



Over het algemeen zijn de raadsleden tevreden over de tijdigheid, regelmaat en volledigheid van de informatievoorziening over toezicht en handhaving op OOV. De informatie die raadsleden via de jaarlijkse beleidscyclus en tussentijdse bijpraatmomenten voorziet voor een belangrijk deel in de bestaande behoefte. De vertrouwelijke bijpraatmomenten met de burgemeester worden ook gewaardeerd. Tegelijkertijd bestaat er bij raadsleden behoefte om meer onderling en met het college in reflectieve zin het gesprek aan te gaan over toezicht en handhaving op OOV. Ook hebben raadsleden behoefte om in gesprek te gaan over de rol en het handelingsperspectief van de raad zelf, bijvoorbeeld ten aanzien van prioritering en kaderstelling. Op dit moment wordt de raad met name achteraf geïnformeerd en is deze minder betrokken bij kaderstelling vooraf en bij tussentijdse beleidskeuzes. Dat betekent dat de raad soms wordt verrast door het handelen van het college in de praktijk, omdat het niet één op één aansluit bij eerdere keuzes die zijn gemaakt. Een voorbeeld in deze is de inzet van de extra boa-capaciteit. Die zou worden ingezet om toezicht en handhaving weer op niveau te krijgen en een bredere vertegenwoordiging in de wijk te hebben, zodat de gemeente goed weet wat daar allemaal speelt op het gebied van OOV. In plaats daarvan is deze capaciteit met name ingezet op het uitvoeren van parkeercontroles. Een dergelijke keuze is moeilijk navolgbaar voor de raad. In de aanbevelingen komen we hier verder op terug.

De raadsleden geven aan zowel aandacht te hebben voor casussen als voor het bredere beleid. Voorvallen of actuele thema's in de gemeente – een bruiloft uit 2019 en de inzet van toezichtcamera's worden als voorbeeld genoemd – zijn vaak aanleiding om vragen te stellen over toezicht en handhaving. Ook specifieke signalen uit de samenleving kunnen een aanleiding vormen. Maar wanneer het beleid op de agenda staat, ofwel omdat het vastgesteld moet worden ofwel omdat het in de verantwoordingsstukken aan de orde komt, heeft de raad ook aandacht voor het bredere beleid. De raadsleden geven aan het gewaardeerd te hebben dat zij betrokken zijn in het vormgeven van het visiestuk toezicht en handhaving. Hierin konden zij prioriteiten meebepalen, waardoor het enerzijds duidelijk werd hoe lastig dat is en anderzijds stelde het hen in de gelegenheid om hun kaderstellende rol te pakken. De behoefte bestaat om dit soort momenten vaker te hebben als raad en op die manier ook vaker bezig te zijn met het bredere beleid in plaats van specifieke voorvallen. Hierover wil de raad graag in gesprek gaan met het college.

Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
De heer P. Sijders	Burgemeester Zwolle	21-10-2020
De heer W. Dogger	Portefeuillehouder toezicht en handhaving	21-10-2020
De heer M. Ivens	Juridisch medewerker	17-09-2020
Mevrouw W. Hutterd	Strategisch adviseur veiligheid	17-09-2020
De heer S. Smit	Juridisch adviseur	17-09-2020
Mevrouw M. van Sprang	Juridisch ondersteuner	17-09-2020
De heer K. Benjamins	Handhaver	17-09-2020
De heer R. Bakker	Wijkagent operationeel expert	17-09-2020
Mevrouw W. Visser	Afdelingshoofd fysieke leefomgeving	17-09-2020
De heer N. Giannios	Horecacoördinator basisteam politie Zwolle	24-09-2020
Mw. G. Rots	Raadslid	23-03-2021
Mw. S. Paauw	Raadslid	23-03-2021
Dhr. L. Hartman	Raadslid	23-03-2021
Dhr. B. Geerling	Raadslid	23-03-2021

Bronnen

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



Bijlage afkortingen

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

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin

FTE: Fulltime equivalent

GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst

LHS: Landelijke Handhavingsstrategie

OGGZ: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg

OM: Openbaar Ministerie

OMG: Outlaw Motorcycle Gang

OOV: Openbare Orde en Veiligheid

RIEC: Regionaal Informatie en Expertise Centrum

TOR: team Toezicht in de Openbare Ruimte

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur