

Gemeente Bergen op Zoom Lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot de politie

Een onderzoek naar effectief samenspel in Bergen op Zoom

Eindrapportage

25 maart 2011

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Toelichting op het onderzoek	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Onderzoeksopdracht	5
1.3	Verantwoording	6
1.4	Leeswijzer	7
2.	Landelijke ontwikkelingen in het lokaal veiligheidsbeleid	8
2.1	De ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid	8
2.2	Regierol gemeenten	8
2.3	Het wettelijk instrumentarium	9
2.4	De aansturing van de politie	10
2.5	Positie van de raad	11
2.6	Doelmatigheid en effectiviteit	13
3.	Lokaal veiligheidsbeleid in Bergen op Zoom	14
3.1	Beschrijving van het lokaal veiligheidsbeleid	14
3.2	Sturen op doelmatigheid en effectiviteit	14
3.2.1	Wat willen we bereiken?	14
3.2.2	Wat gaan we daarvoor doen?	15
3.2.3	Wat mag het kosten?	17
3.3	Informatievoorziening aan de raad	17
3.3.1	Welke informatie gaat op welk moment naar de raad?	17
3.3.2	Geeft de informatie aanleiding tot acties van de raad?	18
4.	Courage	19
4.1	Beschrijving Courage	19
4.2	Sturen op doelmatigheid en effectiviteit	19
4.2.1	Wat willen we bereiken?	19
4.2.2	Wat gaan we daarvoor doen?	20
4.2.3	Wat mag het kosten?	23
4.3	Informatievoorziening aan de raad	24
4.3.1	Welke informatie gaat op welk moment naar de raad?	24
4.3.2	Geeft de informatie aanleiding tot acties van de raad?	24
5.	Beëindiging gedoogbeleid	25
5.1	Beschrijving van het coffeeshopbeleid	25
5.2	Sturen op doelmatigheid en effectiviteit	26
5.2.1	Wat willen we bereiken?	26
5.2.2	Wat gaan we daarvoor doen?	26
5.2.3	Wat mag het kosten?	28
5.3	Informatievoorziening aan de raad	28
5.3.1	Welke informatie gaat op welk moment naar de raad?	28
5.3.2	Geeft de informatie aanleiding tot acties van de raad?	28
6.	Cameratoezicht	30
6.1	Cameratoezicht in Bergen op Zoom	30
6.2	Sturen op doelmatigheid en effectiviteit	30
6.2.1	Wat willen we bereiken?	30
6.2.2	Wat gaan we daarvoor doen?	30

6.2.3	Wat mag het kosten?	32
6.3	Informatievoorziening	33
6.3.1	Welke informatie gaat op welk moment naar de raad?	33
6.3.2	Geeft de informatie aanleiding tot acties van de raad?	33
7.	Bestuurlijke strafbeschikking	34
7.1	Beschrijving bestuurlijke strafbeschikking	34
7.2	Sturen op doelmatigheid en effectiviteit	35
7.2.1	Wat willen we bereiken?	35
7.2.2	Wat gaan we daarvoor doen?	36
7.2.3	Wat mag het kosten?	36
7.3	Informatievoorziening	37
8.	Conclusies en aanbevelingen	38
8.1	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	38
8.2.	Lokaal veiligheidsbeleid	38
8.2.1.	Conclusies	38
8.2.2.	Aanbevelingen	39
8.3.	Hoe doelmatig en effectief is het lokaal veiligheidsbeleid?	40
8.3.1.	Conclusies	40
8.3.2.	Aanbevelingen	41
8.4	Hoe is de informatievoorziening over doelmatigheid en effectiviteit?	41
8.4.1.	Conclusies	41
8.4.2.	Aanbevelingen	42
8.5	Regierol gemeenten	42
8.5.1.	Conclusies	42
8.5.2.	Aanbevelingen	43
9.	Reactie College	45
10.	Nawoord	49

Bijlagen

Bijlage 1	Analysekader Lokaal Veiligheidsbeleid in relatie tot politie
Bijlage 2	Begrotingsoverzicht
Bijlage 3	Documentenlijst
Bijlage 4	Literatuuroverzicht
Bijlage 5	Gesprekspartners
Bijlage 6	Relevante wetsartikelen

1. Toelichting op het onderzoek

1.1 Inleiding

Veiligheid staat al jarenlang in het centrum van de publieke en politieke aandacht. Gemeenten zijn de afgelopen twintig jaar een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het veiligheidsbeleid. Een beleidsterrein dat heel breed is en waar vele spelers aan deelnemen. De gemeenten wordt meer en meer de regierol toebedeeld.

Lokaal veiligheidsbeleid is integraal en op de lokale situatie toegesneden. De raad stelt de kaders en formuleert de prioriteiten en doelen. De gemeente heeft een breed scala aan instrumenten ter beschikking om de beleidsdoelen te realiseren. Deels voert de gemeente die zelf uit, deels is zij daarvoor afhankelijk van partners. De politie is een belangrijke partner die voor een belangrijk deel van de uitvoering verantwoordelijk is.

De Rekenkamer West-Brabant heeft voor de gemeenten Roosendaal, Bergen op Zoom en Oosterhout een onderzoek gedaan naar het lokaal veiligheidsbeleid en meer in het bijzonder de relatie met de politie bij de vaststelling en uitvoering van dit beleid.

1.2 Onderzoeksopdracht

Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om doelmatigheid en effectiviteit van het lokaal veiligheidsbeleid als sturingsinstrument te toetsen voor zover het onderdelen betreft die de gemeente gezamenlijk met de politie oppakt of die door de politie worden uitgevoerd. Het onderzoek gaat over de (impliciete) verwachtingen die de gemeente heeft van de rol van de politie. De mate waarin deze al dan niet zijn ingelost en beïnvloedingsmogelijkheden die de gemeente en de raad hebben, vloeit daar logisch uit voort.

In het onderzoek wordt naast het integraal veiligheidsbeleid per gemeente ingezoomd op door de gemeente zelf aangedragen *casestudies*, waarbij de vraag steeds is hoe gestuurd is op de effectiviteit en doelmatigheid en op welke wijze de politie hieraan heeft bijgedragen. Voor Bergen op Zoom en Roosendaal zijn de onderwerpen Courage, de beëindiging van het gedoogbeleid, cameratoezicht en de bestuurlijke strafbeschikking geselecteerd. Voor Oosterhout wordt gekeken naar cameratoezicht, politiebikers en de bestuurlijke strafbeschikking.

Onderzoeksvraag en analysekader

De centrale vraag van het onderzoek luidt daarmee als volgt:

Hoe doelmatig en effectief is de aansturing op de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid? Waarbij ingezoomd zal worden op die onderdelen van het veiligheidsbeleid waarvan de uitvoering vooral in handen is van de politie.

Om deze vraag te beantwoorden is een analysekader opgesteld (bijlage 1). Met behulp van dit kader werken we de hoofdvraag uit in een groot aantal subvragen. Het analysekader omvat de volgende drie thema's.

Lokaal veiligheidsbeleid

Dit thema gaat in op de inhoudelijke context: het veiligheidsbeleid. Is het wettelijk kader bekend en wordt het volledig benut?

Wordt de regierol door de gemeente opgepakt en adequaat ingevuld? Worden flankerende instrumenten ingezet? Welke rol speelt de politieregio in het veiligheidsbeleid? Worden de resultaten van het beleid gemonitord? Wordt het beleid periodiek op doelmatigheid en doeltreffendheid beoordeeld?

Hoe doelmatig en effectief is het lokaal veiligheidsbeleid?

Dit blok omvat het zwaartepunt van het onderzoek: welke doelen heeft de gemeente zich gesteld? Welke beleidsinstrumenten en middelen worden daartoe in samenwerking met de politie ingezet? En heeft de gemeente zicht op de resultaten?

Aan de orde zijn daarom de bekende drie w-vragen: *Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En Wat mag het kosten?* Deze vragen worden beantwoord ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid in algemene zin en ten aanzien van de specifieke casestudies die door de gemeenten worden aangedragen.

Hoe is de informatievoorziening over doelmatigheid en effectiviteit?

De informatie aan de raad moet van dien aard zijn dat de raad in staat wordt gesteld kaders te stellen, te controleren en deze zo nodig bij te stellen. Het gaat dan niet alleen om de volledigheid van de informatie, maar ook om de begrijpelijkheid (zowel inhoudelijk als procesmatig), de frequentie, de tijdigheid, de transparantie. Het is van belang dat duidelijk is welk doel de informatie dient. Dient het ter vaststelling van beleid (kaders) of ter controle van het beleid? Wordt voldoende rekening gehouden met de afzonderlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden? De informatie moet voor een raadslid bovendien 'behapbaar' zijn. Zowel de informatievoorziening van het algemeen lokaal veiligheidsbeleid als van de aangedragen casestudies zal worden beoordeeld.

De beantwoording van de w-vragen en de beoordeling van de beschikbare informatie geeft ook inzicht in de manier waarop de raad invulling geeft, respectievelijk kan geven aan de kaderstellende en de controlerende rol.

1.3 Verantwoording

Voor het onderzoek is de onderstaande onderzoeksmethode gehanteerd:

Analysekader

Het in paragraaf 1.2 genoemde analysekader vormt de leidraad voor het onderzoek. De interviews zijn afgenomen aan de hand van het kader en ook de voorliggende Nota van Bevindingen volgt de opbouw en inhoud van het analysekader. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het analysekader door de onderzoekers niet gebruikt is als 'checklist'. Dat wil zeggen dat alle thema's en vragen eruit aan bod zijn gekomen, maar dat vooral een kwalitatieve uitleg op alle onderwerpen wordt gegeven in de Nota van Bevindingen.

Documentstudie

De voor dit onderzoek relevante documenten zijn bestudeerd, zoals relevante wetgeving, beleidsstukken van de gemeenten, regionale beleidsstukken, verslagen van raadsvergaderingen en andere relevante documenten (een overzicht van de geraadpleegde gemeentelijke documenten is opgenomen in bijlage 2 en in bijlage 3 treft

u een overzicht van de gebruikte literatuur). De bevindingen uit de documentstudie zijn volgens het analysekader verwerkt in de voorliggende Nota van bevindingen.

Interviews

Om in te kunnen zoomen op het lokale veiligheidsbeleid en te onderzoeken hoe de raad haar kaderstellende en controlerende rol vervult zijn diverse interviews afgenomen met betrokkenen (een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in Bijlage 4). Van elk interview is een beknopt gespreksverslag opgesteld dat aan de gesprekspartners ter verbetering en goedkeuring is voorgelegd. De bevindingen uit de interviews zijn volgens het analysekader verwerkt in de Nota van bevindingen

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de landelijke ontwikkelingen in het lokaal veiligheidsbeleid geschetst. Ingegaan wordt op de totstandkoming van lokaal veiligheidsbeleid, de regierol van gemeenten en het wettelijk instrumentarium dat van toepassing is. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente Bergen op Zoom. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 ingezoomd op vier geselecteerde cases, te weten Courage, de beëindiging van het gedoogbeleid, cameratoezicht en de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.

In hoofdstuk 8 worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek gepresenteerd. Aansluitend daarop is in hoofdstuk 9 de reactie van het College opgenomen, en in hoofdstuk 10 het Nawoord van de Rekenkamer.

2. Landelijke ontwikkelingen in het lokaal veiligheidsbeleid

2.1 De ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid

De afgelopen 25 jaar heeft het lokaal veiligheidsbeleid zich ontwikkeld tot een brede en samenhangende aanpak waar veel spelers bij betrokken zijn. Meer en meer is de gemeente een prominentere rol gaan spelen. Van een bijrol in een hoofdzakelijk strafrechtelijk georiënteerde aanpak, speelt de gemeente vandaag de dag een hoofdrol in het integraal veiligheidsbeleid. De gemeente wordt door de anderen steeds vaker gezien als *dé regisseur* van het veiligheidsbeleid. Veiligheid is binnen veel gemeenten een steeds belangrijker plaats gaan innemen.

Veiligheidsbeleid is *integraal*. Dat betekent op de eerste plaats dat het niet van één overheidssdienst is, maar dat er een veelheid van partners bij betrokken is (publieke en private organisatie en burgers). Het betekent ook dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de verschillende instrumenten waarover deze partners beschikken. Naast strafrecht wordt ook het bestuursrecht, het fiscaal recht en het privaatrecht ingezet. Ook niet juridische instrumenten spelen een belangrijke rol, zoals het schoonhouden van de woonomgeving, goede verlichting, de buurtconciërge, de buurtvaders etc. De praktijk van het integraal veiligheidsbeleid van de laatste jaren is probleemgericht. Het laat zien dat in toenemende mate oplossingen voor problemen worden gevonden in een multidisciplinaire aanpak. Integraal betekent ook dat er niet alleen aandacht is voor repressie, maar voor de gehele veiligheidsketen: proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

Het rijk heeft de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid uitdrukkelijk willen stimuleren. In 1996 verscheen de eerste nota Integraal Veiligheidsbeleid, gevolgd door het Integraal Veiligheidsplan in 1999, het Veiligheidsprogramma in 2002 en het nu aflopende programma Veiligheid begint bij Voorkomen (2007). Voor gemeenten is het Kernbeleid Veiligheidsbeleid opgesteld (dat maar liefst 24 beleidsthema's bevat) en zijn verscheidene handreikingen opgesteld (zie met name: www.hetccv.nl)

2.2 Regierol gemeenten

Veiligheidsbeleid is niet meer exclusief de taak van gespecialiseerde instanties als de politie en het Openbaar Ministerie, maar steeds meer verweven met tal van terreinen waarbij een groot aantal spelers is betrokken. Het gaat daarbij om uiteenlopende partijen, als gemeentelijke diensten, politie, Openbaar Ministerie, Bureau Halt, reclassering, welzijnswerk, jongerenwerk, bureau jeugdzorg, centra voor jeugd en gezien, GGD, (geestelijke) gezondheidsinstellingen, onderwijs, woningcorporaties, horeca, bedrijfsleven, bewoners etc. Dat vraagt om afstemming en sturing. Dat vraagt om regie. Inmiddels lijkt algemeen aanvaard dat de gemeente de regierol toekomt bij de vormgeving en uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid. De invulling van die rol geschiedt met behoud van alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokken partners. De gemeentelijke regierol wordt met wisselend succes ingevuld.

Over regie zijn vele studies geschreven (zie ook bijlage 3, literatuuroverzicht). Er zijn verschillende definities van en tal van aandachtspunten en kritische succesfactoren voor een goede regievoering van het veiligheidsbeleid.

Regie is vooral *zaken gedaan krijgen*. Regie gaat over coördineren en verbinden. Over het samenbrengen van partijen, hun doelen en hun handelingen. Sommigen spreken over 'de kunst van het verleiden'. Regie is niet 'de baas spelen', maar houdt soms wel in dat knopen moeten worden doorgemaakt en impasses moeten worden doorbroken.

Regie van het lokaal veiligheidsbeleid wordt door gemeenten op verschillende manieren ingevuld: van heel uitvoerend tot visionair, van allesomvattend tot faciliterend. Een aantal cruciale kenmerken van regie op het veiligheidsbeleid komen in de meest van deze studies terug. De regisseur moet:

- kunnen rekenen op *bestuurlijk commitment*;
- werken vanuit een gezamenlijk gedragen *visie* (prioriteitstelling);
- overzicht hebben (analyse) en houden (monitoring) en dus beschikken over een goede *informatiepositie*;
- werken op basis van *heldere afspraken* met respect voor elkaars taken en bevoegdheden;
- zorgen voor *regelmatig overleg*;
- toezien op de daadwerkelijk *uitvoering* van gemaakte afspraken en partijen daarop aanspreken.

2.3 Het wettelijk instrumentarium

Het lokaal veiligheidsbeleid is geen wettelijke taak en de regievoering hierop door de gemeente geschiedt niet op basis van een hiërarchische sturingsrelatie. Formeel is dat ook niet nodig. Toch is op dit moment een *wetsvoorstel* in voorbereiding dat de wettelijke basis regelt voor de gemeentelijke regierol op het terrein van de lokale veiligheid. Enerzijds door de gemeenteraad te verplichten om eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan op te stellen en anderzijds wordt een zorgplicht voor de burgemeester ingevoerd. De burgemeester dient toe te zien op de uitvoering van het veiligheidsplan. Dit wetsvoorstel wordt gezien als een versteviging van de huidige regierol.

Het wettelijk kader van waaruit de gemeenten nu handelen bestaat uit de Gemeentewet, de politiewet en een aantal bijzondere wetten (bijlage 5: overzicht relevante wettelijke bepalingen).

De *Gemeentewet* geeft op de eerste plaats de raad de bevoegdheid verordeningen te maken die hij nodig acht en noemt ook een specifiek aantal onderwerpen op het gebied van veiligheid. De gemeentewet geeft de burgemeester als bestuursorgaan een aantal bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid (veiligheidsrisicogebieden, prostitutie, cameratoezicht, bestuurlijke ophouding). De burgemeester is hierover verantwoording verschuldigd aan de raad.

In de *Politiewet 1993* staat dat de burgemeester het bevoegd gezag is als het gaat over de handhaving van de openbare orde door de politie en staan een aantal bevoegdheden van de burgemeester en de gemeenteraad.

Onderdelen van het lokaal veiligheidsbeleid vinden hun wettelijke grondslag in *bijzondere wetten*, zoals de Drank- en horecawet, de Wet openbare manifestaties, de Opiumwet, de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, de wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Wet tijdelijk huisverbod etc.

Er zijn op dit moment nog een aantal wetsvoorstellen in behandeling die betrekking hebben op de zogenaamde *doorzettingmacht* van de burgemeester. Op 1 september 2010 is de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, bekend onder de naam 'Voetbalwet' (kamerstukken 31 467) inwerking getreden. Deze wet voorziet in bevoegdheden voor de burgemeester, zoals het gebiedsverbod, de meldingsplicht of het groepsverbod voor ernstig overlastgevend. Op het terrein van de kindbescherming speelt de doorzettingmacht in de jeugdzorg (kamerstukken 31 977) en gedwongen opvoedingsondersteuning (kamerstukken 28 684) en uithuisplaatsing overlastgevend gezinnen.

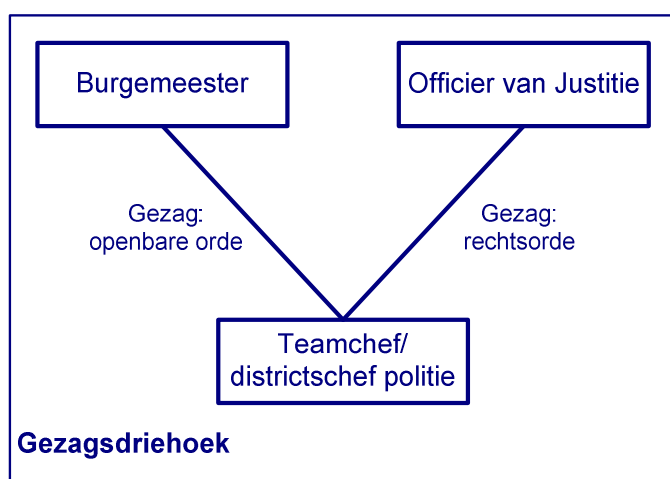
2.4 De aansturing van de politie

Onderscheid gezag en beheer

De Politiewet 1993 maakt een onderscheid tussen beheer en gezag. *Beheer* is "de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politieapparaat en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert" (Tweede Kamer, 22562, nr. 10, p. 11). Beheer gaat dus over de organisatorische aspecten: de huisvesting, het personeel, de auto's etc. Het beheer is in handen van de korpsbeheerder en het regionaal college.

De Nederlandse politie bestaat uit 25 regio's en een landelijk korps. Het bestuur van de politieregio wordt gevormd door het regionaal college (artikel 22 Politiewet 1993) waarin alle burgemeesters van de regio zitten en de hoofdofficier. De korpsbeheerder, meestal de burgemeester van de grootste gemeente, voert het beheer (artikel 24 Politiewet 1993). De dagelijkse leiding berust bij de korpschef.

Gezag is de beslisbevoegdheid over een daadwerkelijke inzet van politie. Gezag gaat dus over de feitelijke werkzaamheden van de politie. De burgemeester heeft het gezag over de handhaving van de openbare orde (artikel 12 Politiewet 1993), de officier van justitie over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 13 Politiewet 1993).



Figuur 1. Schematische weergave gezagsdriehoek

Driehoeksoverleg

De politie heeft dus twee 'bazen'. Twee verschillende soorten bevoegd gezag: de burgemeester voor de openbare orde en de officier van justitie voor de rechtsorde.

Om tot een goede afstemming van deze beide gezagsclaims te komen is het van belang dat zij geregeld samen met de politie overleg hebben: het driehoeksoverleg (artikel 14 Politiewet 1993). Dit overleg is van belang om afspraken te maken over het beleid en over de concrete capaciteit en sturing van de politie.

De wet laat veel ruimte om dit driehoeksoverleg lokaal invulling te geven. In de praktijk is in kleine gemeenten vaak geen sprake van een overleg op lokaal niveau, maar op districtsniveau.

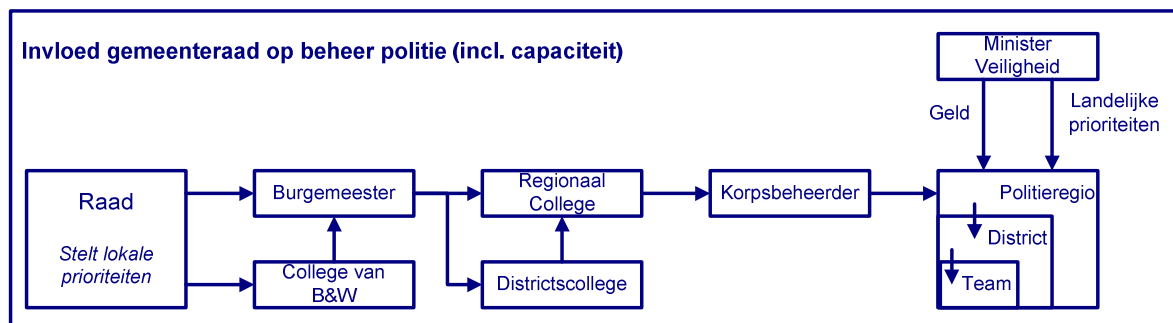
Op regionaal niveau bestaat ook een driehoeksoverleg (artikel 27 Politiewet 1993). Oorspronkelijk was dit vooral gericht op het beheer, maar dient zich na de wetwijziging ook te richten op de uitvoering van het beleidsplan en op het behalen van de landelijk bepaalde regionale doelstellingen (prestatieafspraken). Aangezien bovendien steeds meer beheertaken nationaal worden ingevuld, krijgt de regionale driehoek steeds meer het karakter van een regionale beleidsdriehoek.

In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte-Verhagen zijn afspraken gemaakt over het politiebestedel. Niet alleen is sprake van een nieuw ministerie dat verantwoordelijk is voor de politie (minister van Veiligheid en Justitie), ook is sprake van de invoering van nationale politie en opschaling naar in totaal 10 regiokorpsen.

2.5 Positie van de raad

Wat is nu de positie en rol van de raad bij in het veiligheidsbeleid en meer in het bijzonder de uitvoering van dit beleid door de politie.

Veel raadsleden ervaren een gebrek aan invloed op de politie. In de literatuur zeggen Muller en Poelert (*Politie*, 1999) daar het volgende over: "De invloed van de gemeenteraden op het politiebeleid is beperkt tot zeer beperkt. Voor zover de gemeenteraad invloed wil uitoefenen, kan dat alleen via de burgemeester en met diens instemming". Wel kan de raad, zo geven zij aan, invloed uitoefenen via het instrument van de plaatselijke verordeningen. Dat citaat stamt uit 1999 en is in juridische zin ook nog steeds correct, maar de ontwikkelingen op het gebied van het bredere lokaal veiligheidsbeleid en de sindsdien toegenomen bevoegdheden van de burgemeester, maken dat de gemeenteraad anno 2010 een belangrijker rol heeft gekregen. Geen direct sturende rol, maar wel een indirecte sturende rol als het gaat om het lokaal veiligheidsbeleid. Volgens Tops (*Sleuren of sturen*, 2010) dient versterking van die rol "eerder gezocht te worden in de relatie tussen de gemeenteraad en de burgemeester, dan in de relatie met de politie".



Figuur 2. Invloed van gemeenteraad op het beheer van de politie (inclusief capaciteit)

Kaderstellend

De raad stelt het – meestal meerjarige – *lokaal veiligheidsbeleidplan* vast en in veel gemeenten wordt dat ook vertaald naar een jaarplan dat eveneens door de raad wordt vastgesteld en waarover jaarlijks aan de raad verslag wordt gedaan. Vaak worden door raad ook op deelgebieden beleidsplannen vastgesteld (horecabeleid, prostitutiebeleid, coffeeshopbeleid etc.).

Daarnaast stelt de raad ook *flankerend beleid* vast en stelt hier de *middelen* voor beschikbaar (bijvoorbeeld handhavingsbeleid en de inzet van gemeentelijk toezichthouders).

De raad heeft, zo is hiervoor al aangegeven, de exclusieve bevoegdheid plaatselijke *verordeningen* vast te stellen.

De raad heeft ook op basis van de Politiewet 1993 een kaderstellende bevoegdheid. Artikel 28 schrijft namelijk voor voorafgaand aan het *regionaal beleidsplan* dat de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier eens in de vier jaar opstelt, de gemeenteraden worden gehoord over de lokale prioriteiten in hun gemeente. Dit zogenaamde inbrengrecht geldt niet voor beheerskwesties (organisatie, formatie, begroting en jaarrekening).

Controlerend

In artikel 180 van de Gemeentewet staat dat de burgemeester verantwoording aflegt over zijn gevoerde beleid in het kader van de openbare orde en veiligheid. Dat omvat, zoals uit de Politiewet 1993 blijkt, ook zijn rol in het regionaal college. Ook over de specifieke bevoegdheden zoals hiervoor genoemd in de bijzondere wetten dient de burgemeester verantwoording af te leggen.

De vergaderingen van het regionaal college zijn openbaar en de besluiten en verslagen worden ter kennisgeving aangeboden aan de gemeenteraden. De gemeenteraad heeft zelfs een soort 'noodrem' bevoegdheid: als de raad van oordeel is dat het regionaal college een besluit heeft genomen dat op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in zijn gemeente, kan de gemeenteraad tegen dat besluit *administratief beroep* instellen bij de commissaris van de Koning (artikel 34 Politiewet 1993).

Praktijk

Uit verschillende publicaties blijkt dat in veel gemeenten een gebrek aan invloed op de politie wordt ervaren. Tops (*Sleuren of sturen*, 2010) geeft aan – overigens zonder direct naar Bergen op Zoom te verwijzen – dat de hedendaagse praktijk ook de andere kant laat zien: “de politie geeft aan veel ‘sleurwerk’ richting te raad te verrichten, maar dat het de raad is die door onvoldoende deskundigheid en desinteresse wordt gehinderd en bepaald niet door wettelijke beperkingen”.

2.6 Doelmatigheid en effectiviteit

De politie wordt betaald door het Rijk. De politieregio’s zijn eigen rechtspersoonlijkheden en zij werken aan landelijke prioriteiten (de prestatiecontracten met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en staan onder gezag van zowel de Officier van Justitie als de Burgemeester. In dit hoofdstuk is een toelichting gegeven op het wettelijk instrumentarium. De marges waarbinnen de gemeenten hun invloed uit kunnen oefenen zijn smal, maar wel essentieel.

Gemeenten zijn – zoals in dit hoofdstuk is beschreven – de laatste decennia meer en meer in regie gekomen als het gaat om het lokaal veiligheidsbeleid. Die regie heeft betrekking op tal van partners in het veiligheidsveld. In het kader van dit onderzoek wordt gekeken naar de politie. Nog altijd de belangrijkste en meest zichtbare partij in het veiligheidsbeleid. Hoe wordt die regierol ingevuld in Bergen op Zoom? Welke (sturings)instrumenten worden wel en niet gebruikt? En heeft de regie ook betrekking op de *doelmatigheid* en *effectiviteit* van het beleid?

Anders dan op veel andere beleidsterreinen is de inzet van financiële middelen is niet het meest gebruikte instrumentarium. De politie wordt namelijk rechtstreeks door het rijk betaald en aanvullende politiezorg is in beginsel niet te koop. Deze instrumenten kunnen evenzeer bijdragen aan de bevordering van de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid. In de beschrijving van het integraal veiligheidsbeleid en de specifieke cases wordt gekeken in hoeverre dit ook in de onderzochte gemeente het geval is.

3. Lokaal veiligheidsbeleid in Bergen op Zoom

3.1 Beschrijving van het lokaal veiligheidsbeleid

Bergen op Zoom beschikt over een integraal veiligheidsbeleid in de vorm van een Kadernota voor de periode 2006-2010. Het doel van dit integrale veiligheidsbeleid is dat de gemeente vanuit haar (lokale) regierol alle fysieke en sociale veiligheidsrisico's, in samenhang en samenwerking met alle betrokken partijen, in beeld heeft en tot deze risico's tot een aanvaardbaar niveau (terug) te brengen. De gemeente zet verschillende beleidinstrumenten in om de veiligheid te vergroten.

Prominente onderdelen van het lokaal veiligheidsbeleid van Bergen op Zoom zijn Courage en het Veiligheidshuis. Ook buurtpreventie en wijkveiligheid zijn belangrijke onderdelen van het veiligheidsbeleid in Bergen op Zoom

Op het moment van schrijven van deze rapportage was het nieuwe meerjaren-beleidskader Veiligheid voor de jaren 2011 en volgende in voorbereiding. Een andere belangrijke ontwikkeling die is ingezet is de samenwerking tussen de zes gemeenten in het district op het terrein van het veiligheidsbeleid in brede zin.

3.2 Sturen op doelmatigheid en effectiviteit

3.2.1 Wat willen we bereiken?

Bergen op Zoom heeft in 2006 in de Kadernota Veiligheid¹ de volgende *uitgangspunten* geformuleerd:

- De gemeente vervult de rol van regisseur in het lokale veiligheidsbeleid;
- De veiligheidspartners hebben inzicht in de veiligheidssituatie. Het gaat om inzicht in de aard, omvang en oorzaken van de veiligheidsproblemen, maar ook om inzicht in de effecten van de huidige aanpak van deze problemen;
- De projecten en activiteiten gericht op het verbeteren van de sociale veiligheid zijn in samenhang gebracht: zij vloeien voort uit een gemeentebrede visie op sociale veiligheid en zijn in een operationeel plan uitgewerkt;
- Alle relevante partners zijn betrokken en de samenwerking krijgt vorm in niet vrijblijvende afspraken;
- De activiteiten/prestaties zijn per partner gespecificeerd en voldoen aan de VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording), en;
- De gemeente bewaakt als regisseur de voortgang van de kadernota en draagt zorg voor evaluatie van het beleid.

Daarnaast worden per partner (gemeente, wijkmanagers, politie, Openbaar Ministerie, Brandweer) in de Kadernota de volgende prioriteiten benoemd. Voor de gemeente zijn dit:

- De gemeente dient de regierol op veiligheid op te pakken;
- Op het gebied van de aanpak van criminaliteit dient de nadruk gelegd te worden op risicjongeren en stelselmatige daders;
- Zichtbaar handhaven;

¹ RVB05-0168 Kadernota Integrale Veiligheid 2006-2010, 21 december 2005

- Het verbeteren van het klimaat van veiligheid op wijkniveau;
- Het continueren van het project Courage of het onderbrengen van dit project in de reguliere bedrijfsvoering, en;
- Het al dan niet invoeren van de bestuurlijke boete.

Voor de politie zijn in de Kadernota de volgende lokale prioriteiten gesteld:

- Veilig uitgaan;
- Courage;
- Preventieve inzet bij jeugdoverlast, en;
- Actie ondernemen naar aanleiding van signalen van de wijkagent. Daarbij gaat het om: te hard rijden door scooters, te hard rijden door auto's, parkeeroverlast, overlast door hangjeugd en toezicht bij evenementen.

In het collegeprogramma 2006 - 2010 (*Samen werken aan een sterker Bergen*) zijn de volgende kwantitatieve doelen geformuleerd, die in 2010 moeten worden gehaald:

- Verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid met 5%;
- Afname plegers eerste delict, recidivisten en fraudegevallen;
- Sluiten 10 illegale verkooppunten drugs per jaar;
- Op plaatsen waar uitbreiding cameratoezicht plaatsvindt daalt de overlast met 30% ten opzichte de overlast op die locatie in 2005;
- Betere spreiding van buurtpreventieteams over de gemeente;
- Wijkveiligheids- en leefbaarheidsplannen voor alle wijken, en;
- Efficiënte brandweer met adequate huisvesting.

3.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Maatregelen

De kadernota geeft aan dat jaarlijks met de partners operationele plannen worden opgesteld waarin de concrete doelstellingen zouden worden opgenomen en de evaluatie ervan die informatie zou moeten geven over: (1) de gerealiseerde prestaties in relatie tot de beoogde prestaties, (2) de verklaringen voor achterblijvende prestaties, (3) de realisatie binnen de planning en binnen het budget en (4) een totaaloordeel over de stand van zaken van het project.

In de praktijk van de afgelopen jaren is dat niet gebeurd, althans niet integraal. Er zijn op integraal niveau door de partners geen operationele plannen opgesteld met daarin nader gespecificeerde doelstellingen (anders dan in de Kadernota Integrale Veiligheid) en te nemen maatregelen, op basis waarvan ook geëvalueerd kan worden. Wel zijn er thematische jaarplannen en -verslagen opgesteld in het kader van Courage, Buurtpreventie, Wijkveiligheid, Veiligheidshuis, Jeugdbeleid, Handhaving en Horeca. In deze plannen zijn de (flankerende) beleidsinstrumenten opgenomen die de gemeente zelf inzet. Van de thematische plannen zijn in het kader van dit onderzoek alleen die thema's onderzocht die vallen onder de reikwijdte van dit onderzoek (naast integraal veiligheidsbeleid zijn dat Courage, beëindiging van het gedoogbeleid, cameratoezicht en de bestuurlijke strafbeschikking).

Naast de thematische jaarplannen zijn ook wijkveiligheidsplannen opgesteld. In februari 2009 zijn de wijkplannen voor de wijken Oost, Noord en Bergse Plaat naar de raad

gestuurd en in maart 2010 voor de wijken Centrum, Zuid en Halsteren/Lepelstraat². Deze wijkveiligheidsplannen zijn in overleg met de wijk (wijk- en dorpstafels en buurtpreventieteams) tot stand gekomen. Per wijk staat op delictniveau de ontwikkeling vermeld, worden prioriteiten gesteld en maatregelen opgesomd die de verschillende partners gaan uitvoeren.

Organisatie

De kadernota geeft een helder inzicht in het wettelijk kader en de bevoegdheden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de wettelijke taken van de burgemeester en van het college. Het college draagt als collectief de eindverantwoordelijkheid voor het integraal veiligheidsbeleid. In de nota staat aangegeven hoe de sturingsrelatie van de gemeente ten opzichte van de verschillende partners is. Ten aanzien van de politie staat vermeld: *"Ten aanzien van de politietaken, is de sturing iets beperkter. Dit komt omdat de lokale politie te maken heeft met prestatieafspraken die zowel regionaal als landelijk zijn opgelegd"*.³

De gemeente speelt met de partners in op actuele ontwikkelingen, zoals ook blijkt uit de casus Courage en coffeeshops. Er is sprake van een gestructureerd en regulier overleg in de gezagsdriehoek (maandelijks) en tussen gemeente en de teamchef van de politie (het tweewekelijkse veiligheidsoverleg). Daarnaast vindt afstemming plaats in de stuurgroep Courage (viermaal per jaar) en de stuurgroep Veiligheidshuis (viermaal per jaar).⁴ Op ambtelijk niveau is in de praktijk sprake van welhaast dagelijks contact. Op wekelijkse basis wordt operationele informatie uitgewisseld. Middels deze overlegstructuren voert de gemeente de (gedeelde) regie op het veiligheidsbeleid

Effecten⁵

De resultaten van het algemene veiligheidsbeleid blijken behalve uit de thematische rapportages ook uit de raadsmededeling⁶ die in juni 2009 naar de gemeenteraad is gestuurd. Hierin staat integraal de stand van zaken van het lokaal veiligheidsbeleid opgenomen. Het belangrijkste meetbare resultaat betreft de vaststelling in de gemeentepijling 2007 dat de verbetering objectieve veiligheid met 5% is gehaald. De subjectieve veiligheid is verslechterd als gevolg van de ervaren jeugdoverlast. Het beeld dat de gemeentepijling 2009 op dit punt laat zien is niet veel anders⁷. Verder is het aantal buurtpreventieteams toegenomen van 8 naar 18, het aantal vrijwilligers verdubbeld tot 500 en de spreiding is verbeterd. Daarnaast zijn de meeste van de meer organisatorisch geformuleerde doelstelling gehaald (regierol, veiligheidsindex, wijkveiligheidsplannen etc.).

² RMD09-0012 Wijkveiligheidsplannen 2009-2012, wijk Oost, wijk de Bergse Plaat en Bergen op Zoom Noord en RMD10-0033 Wijkveiligheidsplannen 2009-2010, Bergen op Zoom Centrum, Bergen op Zoom Zuid en Halsteren en Lepelstraat

³ RVB05-0168 Kadernota Integrale Veiligheid 2006-2010, 21 december 2005

⁴ Bron: interviews

⁵ Het voorliggende onderzoek betreft geen beleidseffectmeting. Gekeken wordt naar de effectiviteit en doelmatigheid van de wijze waarop het beleid gevoerd wordt (procesmatige effectiviteit). Echter, waar mogelijk wordt beknopt ingegaan op gekwantificeerde resultaten van gevoerd beleid, dit om de beschreven cases aan te vullen.

⁶ RMD09-0089 Nota stand van zaken Integraal Veiligheidsbeleid, 11 juni 2009

⁷ RDM10-0010, Gemeentepijling 2009, 28 februari 2010

3.2.3 Wat mag het kosten?

Voor de Kadernota Integrale Veiligheid 2006 – 2010 zijn geen additionele financiële middelen gereserveerd. De taken dienen uitgevoerd te worden uit de hiervoor in de beleidsbegroting gereserveerde middelen, welke in onderstaande tabel staan opgenomen.⁸

In de programmabegroting 2010-2013 heeft de raad voor het totale programma Veiligheid (inclusief de taak brandweer en rampenbestrijding) een budget van in totaal €7.081.128 opgenomen met € 654.701 aan baten levert een saldo op van € 6.426.427. Hieronder staat het globale overzicht van de uitgaven in de laatste vijf jaar. Voor een meer gespecificeerd overzicht wordt verwezen naar bijlage 2 (begrotingscijfers).

	2006 realisatie	2007 realisatie	2008 realisatie	2009 realisatie	2010 begroting
Totaal begroting Programma Openbare Orde en Veiligheid ⁹	€ 4.855.142	€ 4.830.082	€ 5.277.380	€ 6.172.759 ¹⁰	€6.426.427

Geen van deze middelen worden rechtstreeks ingezet voor de uitvoering van werkzaamheden door de politie. De politie-inzet wordt bekostigd uit de eigen middelen van de politie. Echter, op sommige punten faciliteert de gemeente de politie om het gezamenlijk belang te dienen. Zo heeft de gemeente onlangs twee scooters aan politieleerlingen van het team Bergen-Woensdrecht geschonken.¹¹

3.3 Informatievoorziening aan de raad

3.3.1 Welke informatie gaat op welk moment naar de raad?

In Bergen op Zoom wordt duidelijk aangegeven met welk doel een stuk naar de raad verzonden wordt, er wordt in de collegeoplegger steeds aangegeven of het een raadsmededeling of een raadsvoorstel betreft. Raadsmededelingen kunnen aan de raad voorgelegd worden om te informeren, voor zienswijze en om gevoelens te peilen. Raadsvoorstellen kunnen kaderstellend of controlerend van aard zijn, ook dit wordt aangegeven op de oplegger. Alle raadsstukken worden opgeslagen in een openbaar toegankelijk raadsinformatiesysteem.¹²

Op het niveau van de Kadernota Integrale Veiligheid 2006-2010 is de raad eenmaal door middel van een raadsmededeling geïnformeerd over de integrale stand van zaken¹³.

⁸ RVB05-0168 Kadernota Integrale Veiligheid 2006-2010, 21 december 2005

⁹ Onder het programma Openbare Orde en Veiligheid vallen: Openbare orde en politiezaken, Brandweertzaken en Rampenbestrijding (RVB06-0130 Meerjarenprogrammabegroting 2007-2010)

¹⁰ Het forse verschil tussen 2008 en 2009 is hoofdzakelijk gelegen in diverse additionele kosten van de brandweer (RVB09-0109, Meerjarenprogrammabegroting 2009-2013)

¹¹ Bron: interviews

¹² Bron: interviews

¹³ RMD09-0089 Nota stand van zaken Integraal Veiligheidsbeleid, 11 juni 2009

Er is geen sprake van structurele terugkoppeling, bijvoorbeeld in de vorm van jaarlijkse verslagen, van het integraal beleid richting de raad. Wel wordt de raad op themaniveau (welke wel zijn opgenomen in de Kadernota) geïnformeerd over de voortgang en resultaten, zoals over Courage, Handhaving en Jeugdbeleid.

Op regionaal niveau wordt elke vier jaar een beleidsplan vastgesteld. Voor Midden en West-Brabant is dit in maart 2008 gebeurd.¹⁴ Op deze regionale beleidsplannen is het inbrengrecht van de gemeenteraad van toepassing (zie paragraaf 2.5). Van een dergelijk inbreng was vanuit Bergen op Zoom geen sprake. Noch de toegezonden en op internet geraadpleegde documentatie, noch de gevoerde gesprekken verwijzen naar de inbreng vanuit Bergen op Zoom op dit plan. In het plan zelf wordt Bergen op Zoom niet genoemd als één van de gemeenten die inhoudelijk heeft gereageerd.

De jaarplannen van de politie op districts- en teamniveau worden niet jaarlijks in de raad behandeld. Wel is sprake van een jaarlijkse bijeenkomst met de raad over veiligheid, waarbij de raad in de gelegenheid is om lokale prioriteiten kenbaar te maken. De aanwezigheid van de (teamchef van) politie in de raad is beperkt tot de bespreking van jaarverslagen van belangrijke thema's zoals Courage of het Veiligheidshuis, of als verslag wordt gedaan van grote incidenten. Een belangrijk instrument om de raad tussentijds van informatie te voorzien is de raadsmededeling.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat – ondanks het gesignaleerde 'gebrek' aan structurele en integrale informatievoorziening aan de raad – zij voldoende op de hoogte gehouden worden van datgene dat op het gebied van veiligheid speelt en de maatregelen die getroffen worden. De respondenten melden dat de raad actief wordt betrokken bij zaken die met veiligheid te maken hebben. En als het college bijvoorbeeld iets heeft besloten, dan wordt daar altijd even bij stilgestaan tijdens de raadsvergadering. Ook melden zij dat serieus wordt ingegaan op raadsvragen.

3.3.2 Geeft de informatie aanleiding tot acties van de raad?

Naast de terugkoppeling van beleid op themaniveau worden regelmatig vragen door de raad gesteld. Dit is vooral incidentgestuurd. Vragen worden altijd beantwoord en ook in het raadsinformatiesysteem gekoppeld aan een thema.

In sommige gevallen is de raad initiërend geweest. Zo zijn het beleid ten aanzien van buurtpreventie en het cameratoezicht vanuit de gemeenteraad geïnitieerd.¹⁵ Incidenten en/of overlast vormden hier veelal de aanleiding voor, hetgeen door het bestuur is opgepakt en vertaald naar beleid.

¹⁴ Korpsnavigator, Midden en West Brabant 2008-2011, 31 maart 2008.

¹⁵ Bron: interviews

4. Courage

4.1 Beschrijving Courage

De gemeentebesturen van Roosendaal en Bergen op Zoom kregen al jaren signalen uit de maatschappij over drugsoverlast binnen de beide gemeenten. In het kader van het veiligheidsbeleid is daarom in de collegeprogramma's 2002-2006 en 2006-2010 de bestrijding van drugsoverlast als hoogste prioriteit benoemd.

Naar aanleiding van onderzoek naar de mate van drugsoverlast in beide gemeenten en de raads- en collegeprogramma's is in september 2002 de bestuursopdracht "drugsproject Brabantse Buitensteden" vastgesteld. De uitwerking van deze bestuursopdracht heeft vorm gekregen in het project Courage. In januari 2003 is het gezamenlijke project van start gegaan. Het project had als doel het realiseren van een merkbare vermindering van de drugsoverlast, het verhogen van het veiligheidsgevoel van burgers met name in de openbare ruimte, het herstel van het vertrouwen van burgers in de overheid en het op korte termijn merkbaar zijn van effecten van de ingezette acties. Om dit te bewerkstelligen zijn 29 actiepunten opgenomen in de bestuursopdracht van Courage.¹⁶

Het project liep in eerste instantie tot 2006. Bij de start is afgesproken om het project eind 2005 te evalueren. Met de evaluatie is inzicht en informatie verkregen over de resultaten en het gesorteerde maatschappelijke effect, waardoor het als basis kon dienen voor verdere discussie over de organisatorische en beleidsmatige toekomst van het project. Uit het onderzoek kwam duidelijk naar voren dat de drugshandel en het drugsgebruik hardnekkige en structurele problemen vormen. Er zijn meerdere beleids- en organisatieaanbevelingen gedaan voor de verdere aanpak van de drugsproblematiek.¹⁷

Op basis van de evaluatie en de aanbevelingen van de begeleidingscommissie, is in februari 2006 door de colleges besloten het project voor de duur van vier jaar te continueren. Hiervoor is het plan van aanpak "*Courage zet door!*" voor de periode 2006-2010 opgesteld en ter kennisname aan de raad voorgelegd.¹⁸ De aanpak en de werkwijze voor de voortzetting van het project zijn verbreed en verdiept. Er kwam meer oog voor preventie, maar ook voor nazorg. Het afglijden van risicogroepen naar het criminele circuit moest immers voorkomen worden, alsmede recidive. Ook op het vlak van de aanpak van criminele verbanden zijn doelstellingen benoemd.¹⁹

4.2 Sturen op doelmatigheid en effectiviteit

4.2.1 Wat willen we bereiken?

Bij de doorstart van Courage in 2006 zijn de volgende kwalitatieve doelstellingen benoemd:

- De aanpak van de (soft- en hard)drugsgelateerde criminaliteit;
- Het verminderen van de (soft)drugsoverlast voor omwonenden, en;
- Streven naar inbedding van het project in 2010 in de gemeentelijke organisaties.

¹⁶ RVB05-0081 Jaarverslag project Courage 2004 en doorkijk naar 2005.

¹⁷ RVB06-0019 Evaluatie en doorstart Courage, 23 februari 2006

¹⁸ RMD06-0072 Plan van Aanpak Courage Zet Door, 6 juni 2006

¹⁹ RMD07-0028 Jaarverslag Courage 2006

De benoemde subdoelstellingen zijn:

- Het houden van onafgebroken analyses en het vormen van dossiers van de dader, het netwerk en het domein van waaruit wordt geopereerd;
- Het treffen van bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale maatregelen tegen de dader, het netwerk en de illegale verkooppunten;
- De persoonsgerichte aanpak van de dealer, de runner en de teler door de keten;
- Het stimuleren/ondersteunen van preventieactiviteiten om afglijden van risicogroepen naar het criminele circuit te voorkomen, en;
- Het ontwikkelen van maatregelen ter voorkoming van de verdere groei van de problematiek.

De bovenstaande doelstellingen zijn projectbreed geformuleerd en van toepassing op alle betrokken partners. In '*Courage zet door!*', dat enkel ter kennisname aan de raad is voorgelegd, worden deze doelstellingen gekoppeld aan het beoogde maatschappelijke effect om de drugsoverlast te bestrijden en de effecten van drugscriminaliteit op de woon- en leefomgeving zoveel mogelijk te beheersen.²⁰ De benoemde doelstellingen zijn niet verder uitgewerkt in meetbare indicatoren en/of targets die aangeven wanneer het college respectievelijk de burgemeester tevreden is, op basis waarvan evaluaties uitgevoerd worden en op basis waarvan de raad het college en de burgemeester kan controleren.

4.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Maatregelen

De maatregelen van Courage worden beschreven in het plan van aanpak '*Courage zet door!*'. Courage richt zich in haar aanpak op specifieke doelgroepen en het domein van waaruit geopereerd wordt door middel van een persoonsgerichte aanpak van de dader (drugrunner, dealer en teler). Dit wordt in het kader van het Veiligheidshuis uitgevoerd. Daarnaast is sprake van een domeingerichte aanpak van illegale verkooppunten en hotspots. De maatregelen die getroffen worden zijn te onderscheiden in preventieve en repressieve maatregelen. De repressieve maatregelen zijn te onderscheiden in fiscale, bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke sancties. De preventieve maatregelen zijn gericht op groepen met een verhoogd risico op afglijden naar het criminele circuit. Daarnaast richt Courage zich op het verminderen van de recidive onder de vaste groep van gebruikers die vaak overlast geven en de groep van illegale aanbieders die herhaaldelijk gepakt worden.²¹

Courage kan gezien worden als een verzameling van beleidsinitiatieven die allemaal tot doel hebben de drugsproblematiek aan te pakken, zowel in preventief en repressief opzicht als de nazorg. Verschillende beleidsthema's (of specifieke onderdelen daarvan) vallen dan ook onder de noemer Courage te schuiven, zoals bijvoorbeeld het Jeugdbeleid, Cameratoezicht, Handhavingsbeleid, Horecabeleid en het Cannabisbeleid. Ook specifiek beleid van betrokken instanties maakt onderdeel uit van het brede project Courage. In het jaaroverzicht Courage wordt over al dit flankerende beleid gerapporteerd. In dat opzicht kan Courage op zich als integraal beleid beschouwd worden.

²⁰ RMD06-0072 Plan van aanpak Courage zet door, 7 juni 2006

²¹ RMD09-0055 Jaaroverzicht Courage 2008

Een belangrijk onderdeel van Courage is het Cannabisbeleid. In 2009 hebben de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal gekozen voor het hanteren van een nullijn ten aanzien van coffeeshops.²²

Organisatie

Binnen de gemeente wordt het beleid ten aanzien van Courage gevormd door de burgemeester(s) en de betrokken ambtenaren. De aansturing en uitvoering van Courage is ondergebracht in het projectteam Courage. Dit team bestaat uit 3 gemeentelijke medewerkers: de projectleider, een beleidsondersteunende medewerker en een projectassistent. Het projectteam van gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en het afstemmen van de uitvoering, het uitwisselen van informatie tussen deelnemende partners en de communicatie over het project naar interne en externe partners. Het politieteam Courage fungeert als spil met betrekking tot de repressieve aanpak van drugscriminaliteit en overlast op straat. Het politieteam Courage bestaat uit 16 formatieplaatsen²³.

In de opzet van Courage na 2006 (de doorstart) bekleedt de Stuurgroep Courage een centrale positie als regievoerder. De samenstelling van de Stuurgroep is als volgt:

- Burgemeester van Roosendaal (bestuurlijke trekker);
- Burgemeester van Bergen op Zoom;
- Wethouder Handhaving Roosendaal (tot 2010), Wethouder Binnenstad (vanaf 2010);
- Wethouder Sociale Veiligheid Bergen op Zoom;
- Directeur Bergen op Zoom (ambtelijk trekker);
- Directeur Roosendaal;
- De officier van Justitie;
- Manager Belastingdienst;
- De districtschef van de regiopolitie;
- De projectleider van de gemeenten, en;
- De projectleider van de politie.

Door deze samenstelling is er verbinding met de belangrijkste spelers in het veld en wordt de lijn richting bestuur en ambtelijke organisatie gewaarborgd.²⁴ Voor Bergen op Zoom betekent deze samenstelling dat zij de ambtelijke regie van Courage voert, de bestuurlijke regie is de verantwoordelijkheid van de burgemeester van Roosendaal. De stuurgroep komt vier keer per jaar bijeen. De Stuurgroep heeft als taak het maken van strategische afspraken op lokaal en regionaal niveau, het voeren van de regie, de aansturing en voortgangsbewaking van het totale project, het adviseren van het college van B&W en het opstellen van periodieke rapportages (jaarplannen, voortgangsrapportages, e.d.) voor het college van B&W en de raad.²⁵

Met de diverse betrokken instanties, waaronder de politie, en de gemeentelijke afdelingen zijn in 2006 prestatieafspraken gemaakt over te leveren operationele en informatieproducten. De betrokken partners en gemeentelijke afdelingen zouden op basis hiervan rapporteren aan de projectleider, via een op Courage toegesneden cyclus van planning en control.

²² RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

²³ Gemeente Bergen op Zoom geeft aan dat feitelijk niet meer dan 13 fte daadwerkelijk zijn ingevuld.

²⁴ RMD06-0072 Plan van aanpak Courage zet door, 7 juni 2006

²⁵ RMD06-0072 Plan van aanpak Courage zet door, 7 juni 2006

In 2007 hebben gemeente en politie besloten deze prestatie-afspraken om te zetten in inspanningsverplichtingen, gerelateerd aan afgesproken verantwoordelijkheden en de afgesproken politie-inzet.²⁶

Bij de doorstart is afgesproken dat de projectleider verantwoording af legt aan de Stuurgroep over de voortgang, behaalde resultaten en knelpunten. Via de Stuurgroep wordt vervolgens gerapporteerd aan het college van B&W om van hieruit aan te sluiten bij de gebruikelijke bestuurslijnen van de gemeente.²⁷

De voortgang van het project Courage wordt voornamelijk bewaakt op ambtelijk en bestuurlijk niveau, namelijk in het projectteam en de Stuurgroep Courage. De raad wordt vanuit het projectteam Courage geïnformeerd over de voortgang. Daarnaast wordt binnen Bergen op Zoom de voortgang bewaakt in het tweewekelijkse veiligheidsoverleg tussen de burgemeester, AOV'er en de teamchef politie.

In het kader van de wettelijke bevoegdheden binnen het project Courage kan worden opgemerkt dat de wettelijke bevoegdheden zich niet beperken tot de burgemeester en de politiechef. Ook de wethouder Sociale Veiligheid heeft zitting in de Stuurgroep en brengt zijn bestuurlijke bevoegdheden in.

Voor het project Courage is actief de samenwerking gezocht met een groot aantal externe partijen. De belangrijkste samenwerkingspartners zijn de politie en het OM. Bij aanvang van het project is een samenwerkingsconvenant ondertekend door de gemeenten, de politie en het OM (de Alijda-overeenkomst). Door middel van deze overeenkomst werd het mogelijk om onderling informatie uit te wisselen, waardoor het overheidsoptreden doelmatiger en doeltreffender kon worden ingezet. De informatie-uitwisseling heeft onder meer betrekking op te nemen strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen ten aanzien van drugsrunners en eigenaren van illegale verkooppunten. De informatie-uitwisseling vindt plaats met inachtneming van de Wet Bescherming Persoonsgegevens, de Wet op de politieregistratie en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.²⁸

Daarnaast is het convenant Aanpak Drugsoverlast afgesloten.²⁹ Hierin is de samenwerking met de volgende partijen vastgelegd: de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom, het Openbaar Ministerie (arrondissement Breda), politie Midden- en West-Brabant (district Bergen op Zoom), woningcorporaties, de reclassering en energiebedrijven. Het doel van deze samenwerking is het nemen van preventieve en repressieve maatregelen om tot een snelle en effectieve bestrijding van drugsoverlast te komen, gevaarlijke situaties te beëindigen en criminele activiteiten met betrekking tot hennepkwekerijen en drugshandel uit (huur)penden te voorkomen en te bestrijden alsmede het woon- en leefklimaat te verbeteren.

Middels het convenant 'Vrijplaatsen' is informatie-uitwisseling met de Belastingdienst mogelijk gemaakt.³⁰ Daarnaast is in het project Courage regelmatig contact met bewoners en ondernemersverenigingen, instellingen voor verslavingszorg, de GGD, de jeugdgezondheidszorg en omliggende gemeenten.

²⁶ Bron: interviews

²⁷ RMD06-0072 Plan van aanpak Courage zet door, 7 juni 2006

²⁸ Berenschot en COT, Evaluatie Courage, een terugblik en vooruitblik, 2005

²⁹ Project Courage, jaarverslag 2005

³⁰ Project Courage, jaarverslag 2005

*Effecten*³¹

De effecten van Courage worden gemeten door Beke en het COT. In april 2010 is gerapporteerd over de voorlopige onderzoeksresultaten³². Enkele resultaten zijn:

- Het aantal drugsrunners als gevolg van het hanteren van een nullijn ten aanzien van coffeeshops is drastisch afgenomen. In 2008 bezochten wekelijks 12.194 drugstoeristen de gemeente, in 2010 komen er wekelijks 402 drugstoeristen naar Bergen op Zoom
- Het brede criminaliteitsbeeld (zoals auto- en woninginbraken en overvallen) is stabiel gebleven;
- De Drugscan meldt geen verschuiving naar andere vormen van vermogens-criminaliteit;
- De vrees van bewoners dat de illegale handel van softdrugs zou toenemen als gevolg van de nullijn is ongegrond; de drugshandel in Bergen op Zoom is met 20% gedaald. Wel is sprake van enige verschuiving van drugsoverlast naar buitenwijken.³³
- Tegen alle illegale verkooppunten is handhavend opgetreden. Dit heeft er toe geleid dat in 2009 van de twaalf illegale verkooppunten in Bergen op Zoom gesloten.

Op basis van de behaalde resultaten en een recente drugsscan is besloten om Courage voort te zetten. Echter, door de behaalde resultaten en het staken van het gedoogbeleid, is de acute problematiek minder groot. Dit noopt tot een andere vorm van beleid, projectorganisatie en inzet van (personele) capaciteit. In overleg met de partners van Courage heeft dit geleid tot het document Nieuwe Speerpunten 2010 Courage waarin de doelstellingen zijn doorontwikkeld aan de gewijzigde situatie. Die speerpunten zijn:

- Vergroten en behouden van het vertrouwen van burger(s) in het gevoerde beleid;
- Continueren van de aanpak van drugsoverlast;
- Verdiepingsslag in de aanpak van drugscriminaliteit (criminele samenwerkingsverbanden) en de verwevenheid tussen boven- en onderwereld.

Deze nieuwe speerpunten zijn door het college en de raad van de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom overgenomen.

4.2.3 Wat mag het kosten?

Voor Courage is in 2010 dekking voor € 143.729 benodigd.³⁴ Deze kosten zijn ter dekking van de projectorganisatie en projectkosten zoals het communicatietraject "C'est fini" en de kosten voor juridische procedures. De kosten voor Courage zijn opgenomen in de Kadernota Integrale Veiligheid. Deze middelen worden niet ingezet voor capaciteit van de politie. Wel is van tevoren afgesproken welke personele capaciteit de politie aan Courage levert.

³¹ Het voorliggende onderzoek betreft geen beleidseffectmeting. Gekeken wordt naar de effectiviteit en doelmatigheid van de wijze waarop het beleid gevoerd wordt (procesmatige effectiviteit). Echter, waar mogelijk wordt geknopt ingegaan op gekwantificeerde resultaten van gevoerd beleid, dit om de beschreven cases aan te vullen.

³² RMD10-0061, Voorlopige onderzoeksresultaten en nieuwe speerpunten van het project Courage, 28 april 2010

³³ Drugsscan Bergen op Zoom – Roosendaal, 16 april 2010: naast de absolute afname van de drugsoverlast wordt van de nog resterende overlast gesteld dat sprake is van een verschuiving naar de buitenwijken, die overigens al plaatsvond vóór de wijziging van het cannabisbeleid.

³⁴ RMD06-0072 Plan van aanpak Courage zet door, 7 juni 2006

De kosten van de activiteiten van gemeentelijke diensten in het kader van Courage zijn opgenomen binnen de reguliere budgetten van de desbetreffende gemeentelijke afdelingen en worden middels de normale raadsbehandelingen van de begroting vastgesteld. Naast de gemeentelijke (financiële) inzet leveren ook alle andere partners van Courage inzet (in de vorm van menskracht).

4.3 Informatievoorziening aan de raad

4.3.1 Welke informatie gaat op welk moment naar de raad?

Jaarlijks wordt vanuit de projectorganisatie Courage een jaarverslag opgesteld, op basis waarvan verantwoording aan de gemeenteraden afgelegd wordt. In het jaarverslag wordt teruggeblikt op de ondernomen activiteiten en de behaalde resultaten. Hierin worden soms ook operationele prestaties van de politie meegenomen, zoals het aantal opgestelde processen verbaal en het aantal invallen. Deze resultaten worden echter niet afgezet tegen gestelde doelen, omdat deze niet gekwantificeerd zijn. De jaarverslagen van Courage worden ter kennisname voorgelegd aan de gemeenteraad.

Jaarverslagen van samenwerkingspartners, zoals de politie, worden niet aan de raad voorgelegd. Dit zijn operationele uitwerkingen van reeds afgesproken beleid. Indien nodig, bijvoorbeeld naar aanleiding van grote incidenten, komt de teamchef van de politie uitleg aan de raad geven. Daarnaast laat de burgemeester zich altijd goed door de politie informeren, zodat de raad ook vanuit dat oogpunt geïnformeerd wordt.

Naast officiële Couragejaarverslagen, waarin tevens plannen voor het nieuwe jaar worden benoemd, wordt de raad ook tussentijds geïnformeerd, bijvoorbeeld in de vorm van tussenrapportages (o.a. in 2007, 2008, 2009 en 2010). Ook bij wijzigingen in het beleid, bijvoorbeeld n.a.v. incidenten, wordt de raad geïnformeerd door de burgemeester. Tevens wordt op het themaniveau van flankerend c.q. onderliggend beleid gerapporteerd aan de raad, zoals over cameratoezicht, handhaving, coffeeshops en jeugdbeleid.

Tijdens het gesprek met raadsleden, dat in het kader van het onderzoek heeft plaatsgevonden, gaven de aanwezige raadsleden aan tevreden te zijn over de informatievoorziening vanuit de gemeente (college en ambtenaren) over Courage. Er wordt tijdig en voldoende informatie verstrekt en deze is goed toegankelijk. Tevens is de raad tevreden over de effecten van Courage.

4.3.2 Geeft de informatie aanleiding tot acties van de raad?

In enkele gevallen worden er vragen gesteld door de raad en/of brieven gestuurd, dit gebeurt meestal naar aanleiding van incidenten. De beantwoording van vragen door de burgemeester wordt gezamenlijk door de politie en de gemeenteamttenaren voorbereid.

5. Beëindiging gedoogbeleid

5.1 Beschrijving van het coffeeshopbeleid

De gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom werken samen in hun aanpak van drugsoverlast middels het project Courage. Vanuit deze aanpak hebben de gemeenten een gelijkloidend cannabisbeleid ontwikkeld waarin het gedoogbeleid en de aanpak van verkooppunten wordt beschreven. Dit gezamenlijke cannabisbeleid is voor het eerst vastgelegd in de Nota Cannabisbeleid 2005, waarop in 2007 en 2009³⁵ aangescherpte edities volgden.³⁶

Uit onderzoek in 2008 kwam naar voren dat in Bergen op Zoom sprake is van een onverminderd grote toestroom van drugstoeristen. Wekelijks bezoeken 12.194 drugstoeristen Bergen op Zoom tussen 9.00u en 20.00u per auto. Hiervan koopt 90,7% drugs in een van de vier gedoogde coffeeshops, dit komt neer op 11.060 coffeeshoptoeristen.³⁷ Deze gedoogde coffeeshops hebben dus een groot aandeel in het drugstoerisme en de daarmee samenhangende overlast.

Om de toestroom van drugstoeristen en de bijkomende overlast definitief een halt toe te roepen, besluiten de gemeenten daarom geen coffeeshops meer toe te staan binnen hun gemeentegrenzen. In de Cannabisnota 2009 wordt het maximumbeleid, waarbij een maximum van vier gedoogde coffeeshops per gemeente werd gehanteerd, vervangen door een nulbeleid, waarbij geen enkele coffeeshop meer wordt gedoogd. Een nulbeleid betekent dat tegen alle mogelijke verkooppunten van drugs handhavend kan worden opgetreden, ook wanneer het verkooppunt zich aan de AHOJ-G criteria³⁸ houdt. Dit betekent derhalve dat vanaf 16 september 2009 in Bergen op Zoom de verkoop van softdrugs niet langer wordt gedoogd. De sluiting van de coffeeshops is mogelijk gemaakt met behulp van zowel de Opiumwet als de Drank- en Horecawet.

Het nulbeleid is formeel gezien een burgemeestersbesluit. De uitgangspunten van de Nota Cannabisbeleid 2009 zijn besproken in de lokale driehoek en daarna uitgewerkt en neergelegd in gemeentelijk beleid. Alvorens over te gaan tot de uitwerking van het beleid is de betrokken raadscommissie van de gemeenteraad in Bergen op Zoom in een vroeg stadium geraadpleegd. De raadscommissie heeft de uitgangspunten, doelstellingen en wijzigingen van het beleid onderschreven. Na verdere uitwerking van het beleid is de gemeenteraad in zijn geheel geïnformeerd over de Nota Cannabisbeleid 2009 en in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.³⁹

³⁵ De uitgangspunten van de nieuwe Nota Cannabisbeleid 2009 zijn eerst besproken in de lokale driehoek en daarna uitgewerkt in gemeentelijk beleid (RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009).

³⁶ In deze nota staat voor beide gemeenten het gedoogbeleid en de aanpak van illegale verkooppunten beschreven. Alleen daar waar de couleur locale dat vereist wordt afzonderlijk rekening gehouden met plaatselijke omstandigheden.

³⁷ RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

³⁸ Deze criteria worden, als onderdeel van de "Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet", vastgesteld door het College van procureurs-generaal. Onder strikte voorwaarden – geen Affichering, geen verkoop van Harddrugs, geen Overlast, geen verkoop aan Jeugdigen beneden de 18 jaar en geen Grote transacties (AHOJ-G) – hebben exploitanten die zich aan deze voorwaarden houden in beginsel geen vervolging (art. 167 lid 2 Wetboek van Strafvordering) van het Openbaar Ministerie te duchten wegens het bezit van cannabis ten behoeve van de verkoop in hun gedoogde coffeeshop (RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009).

³⁹ RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

Voorts is met toepassing van de Inspraakverordening van de gemeente Bergen op Zoom de conceptnota Cannabisbeleid 2009 met ingang van 3 november 2008 gedurende zes weken ter inzage gelegd op het stadskantoor. Tevens is de conceptnota in het kader van deze procedure toegezonden aan onder meer de coffeeshopexploitanten, exploitanten en eigenaren van panden die op basis van het cannabisbeleid gewaarschuwd/gesanctioneerd zijn, woningbouwverenigingen, politie, justitie, advocatenkantoren, Koninklijke Horeca Nederland, GGZ Westelijk Noord-Brabant, Novadic-Kentron en de wijkcommissies en dorpsraden in de gemeente Bergen op Zoom. De binnengekomen zienswijzen zijn opgenomen in een Eindverslag inspraakprocedure en door de burgemeester meegewogen bij het besluit om het beleid vast te stellen.⁴⁰

De Nota Cannabisbeleid 2009 is op 3 maart 2009 vastgesteld door de burgemeester. Het was bestuurlijk een spannend besluit ten opzichte van de andere burgemeesters in het district, omdat het risico bestond dat de drugstoeristen zouden uitwijken naar omliggende gemeenten, ook wel het "waterbedeffect" genoemd. Omdat de burgemeester zich ervan bewust was dat er onder de bevolking van Bergen op Zoom behoefte kan bestaan aan softdrugs, is bij vaststelling van de Nota Cannabisbeleid 2009 de mogelijkheid opengehouden om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om in de toekomst op verantwoorde wijze in de vraag vanuit de lokale markt te kunnen voorzien.⁴¹

5.2 Sturen op doelmatigheid en effectiviteit

5.2.1 Wat willen we bereiken?

De belangrijkste doelstellingen van het nieuwe coffeeshopbeleid zijn:⁴²

- minder drugstoeristen
- minder drugsoverlast
- minder drugscriminaliteit

Deze doelstellingen zijn niet verder gekwantificeerd in targets, behalve dat het aantal coffeeshops wordt teruggebracht tot nul. De effecten van het beleid worden wel in beeld gebracht op basis van de gegevens uit de Drugscan, over bijvoorbeeld het aantal drugstoeristen dat de stad bezoekt.

5.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Maatregelen

Binnen het nieuwe nulbeleid worden verschillende maatregelen getroffen, deze sluiten aan op de bredere aanpak van de drugsoverlast onder het project Courage. De uitvoering van het nulbeleid komt erop neer dat de burgemeester de toestemming tot vestiging van nieuwe coffeeshops weigert en bestaande illegale verkooppunten zal sluiten. Voor de vier bestaande coffeeshops is een overgangperiode van zes maanden van kracht, waarna zij de verkoop van softdrugs dienen te staken. Bij de bepaling van de overgangstermijn is als uitgangspunt genomen dat de exploitanten van de tot dan toe gedoogde coffeeshops enige tijd wordt gegund om rechtmatige verplichtingen jegens derden af te wikkelen.

⁴⁰ RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

⁴¹ RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

⁴² RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

Nadat deze termijn is verstreken, zal de burgemeester niet langer overtreding van de in artikel 13b van de Opiumwet bedoelde norm gedogen.⁴³

Het nieuwe beleid is uitgebreid gecommuniceerd, waarbij de drugstoeristen werden geïnformeerd via media in hun eigen land. Hiervoor is de communicatiestrategie *C'est fini'* ontwikkeld, centraal hierin staat de korte film *'C'est fini: the movie'*, waaraan ook een website is gekoppeld. Het doel van de campagne was het informeren van drugstoeristen.⁴⁴ Ook is een omgekeerde marketingstrategie ontwikkeld. Deze strategie had als doel om het nieuwe beleid onder de aandacht te brengen bij drugstoeristen en te voorkomen dat ze voor drugs een bezoek brengen aan Bergen op Zoom. De boodschap was vooral "u kunt niet meer gedoogd kopen in Bergen op Zoom".⁴⁵

Organisatie

Het wettelijk kader voor het nulbeleid wordt uiteengezet in de Nota Cannabisbeleid 2009, die ter kennisname is voorgelegd aan de gemeenteraad. De burgemeester is het bevoegd gezag wat betreft het coffeeshopbeleid: hij is bevoegd om het beleid ten aanzien van coffeeshops vast te stellen (art 13b van de Opiumwet). Op basis van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op openbare gebouwen en met de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op dat toezicht. Coffeeshops zijn "voor het publiek openstaande gebouwen" zoals bedoeld in artikel 174 Gemeentewet. Ook 174a Gemeentewet, 13b Opiumwet en APV-bepalingen over drugsoverlast wijzen de burgemeester aan als bevoegd gezag. Door de wijziging van de Opiumwet is de burgemeester sinds 1 november 2007 tevens bevoegd om naast 'lokalen', zoals winkels en cafés, ook woningen te sluiten als er soft- en/of harddrugs verhandeld worden of de middelen hiertoe aanwezig zijn.

De gemeente pakt een regierol in het uitvoeren van het nieuwe Cannabisbeleid.⁴⁶ Naast een goede afstemming tussen het bestuur, politie en het Openbaar Ministerie is het van belang om te blijven kijken met welke andere personen of instanties kan worden samengewerkt bij de aanpak van de lokale drugsproblematiek. Zo zijn er bijvoorbeeld ook afspraken met woningbouwcorporaties, energieleveranciers, de belastingdienst en de ketenpartners in het Veiligheidshuis. Mogelijke uitbreiding van het (handhaving)overleg is een voortdurend punt van aandacht, omdat het inspelen op wijzigende marktsituaties eventueel kan vragen om andere partners.⁴⁷ Om het succes van de campagne te bevorderen is ook actief samenwerking gezocht met buurland België.

*Effecten*⁴⁸

De effecten van het cannabisbeleid (nullijn) zijn duidelijk merkbaar in Bergen op Zoom. Enkele resultaten zijn:

- In 2009 zijn vier van de twaalf illegale verkooppunten in Bergen op Zoom gesloten.⁴⁹
- Het aantal drugsrunners als gevolg van het hanteren van een nullijn ten aanzien van coffeeshops drastisch afgenomen. In 2008 bezochten wekelijks 12.194 drugs-

⁴³ RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

⁴⁴ Burgerjaarsverslag Bergen op Zoom 2009

⁴⁵ RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

⁴⁶ Gemeente Bergen op Zoom, Nota Cannabisbeleid 2005

⁴⁷ RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

⁴⁸ Het voorliggende onderzoek betreft geen beleidseffectmeting. Gekeken wordt naar de effectiviteit en doelmatigheid van de wijze waarop het beleid gevoerd wordt (procesmatige effectiviteit). Echter, waar mogelijk wordt beknopt ingegaan op gekwantificeerde resultaten van gevoerd beleid, dit om de beschreven cases aan te vullen.

⁴⁹ RMD10-0059 Jaaroverzicht Courage 2009, 28 april 2010

toeristen de gemeente, in 2010 komen er 402 drugstoeristen per week naar Bergen op Zoom⁵⁰, en;

- De vrees van bewoners dat de illegale handel van softdrugs zou toenemen als gevolg van de nullijn is ongegrond gebleken: de drugshandel in Bergen op Zoom is met 20% gedaald. Wel is sprake van enige verschuiving van drugsoverlast naar buitenwijken.⁵¹

5.2.3 Wat mag het kosten?

Er zijn in de Nota Cannabisbeleid 2009 geen uitspraken gedaan over de kosten. De activiteiten die onder de noemer van het cannabisbeleid worden uitgevoerd door de betrokken gemeentelijke diensten, politie en overige partners worden gefinancierd uit de reguliere budgetten. De gemeentelijke bijdragen zijn vastgesteld middels de begrotingsbehandelingen in de gemeenteraad. De gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal hebben gezamenlijk alle kosten voor de communicatiecampagne 'C'est fini' gedragen.⁵²

5.3 Informatievoorziening aan de raad

5.3.1 Welke informatie gaat op welk moment naar de raad?

Het nulbeleid is een burgemeestersbesluit, op basis van het bevoegd gezag op dit terrein. De raad is op dit specifieke beleidsonderdeel wel geïnformeerd en geraadpleegd over de voorgenomen besluitvorming. De uitgangspunten van de Nota Cannabisbeleid 2009 zijn besproken in de lokale driehoek en daarna uitgewerkt en neergelegd in gemeentelijk beleid. Alvorens over te gaan tot de uitwerking van het beleid is de betrokken raadscommissie van de gemeenteraad in Bergen op Zoom in een vroeg stadium geraadpleegd. De raadscommissie heeft de uitgangspunten, doelstellingen en wijzigingen van het beleid onderschreven. Na verdere uitwerking van het beleid is de gemeenteraad in zijn geheel geïnformeerd over de Nota Cannabisbeleid 2009 en in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.⁵³

De raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het beleid en de gerealiseerde resultaten.⁵⁴ Dit gebeurt meestal onder de noemer van het project Courage. Tijdens het gesprek met raadsleden, dat in het kader van het onderzoek heeft plaatsgevonden, gaven de aanwezige raadsleden aan tevreden te zijn over de informatievoorziening vanuit de gemeente (college en ambtenaren). Er wordt tijdig en voldoende informatie verstrekt en deze is goed toegankelijk.

5.3.2 Geeft de informatie aanleiding tot acties van de raad?

De raad van Bergen op Zoom is betrokken bij het drugsbeleid (als onderdeel van Courage). Naar aanleiding van incidenten worden regelmatig vragen gesteld. De raad is over het algemeen tevreden over het gevoerde beleid.

⁵⁰ RMD10-0061, Voorlopige onderzoeksresultaten nieuwe speerpunten van het project Courage, 28 april 2010

⁵¹ RMD10-0061, Voorlopige onderzoeksresultaten nieuwe speerpunten van het project Courage, 28 april 2010

⁵² Bron: interviews

⁵³ RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld: RMD10-0061 Voorlopige onderzoeksresultaten nieuwe speerpunten van het project Courage, 28 april 2010

Uit interviews is naar voren gekomen dat de raad heeft aangegeven niet te verwachten dat nog in deze raadsperiode nadere initiatieven zullen worden ontwikkeld om te komen tot een coffeeshop voor eigen bewoners. Wel is aangegeven dat de ontwikkelingen van de rijksoverheid en andere gemeenten nauwgezet zullen worden gevolgd en de raad hierover wordt gerapporteerd.⁵⁵

⁵⁵ Bron: interviews

6. Cameratoezicht

6.1 Cameratoezicht in Bergen op Zoom

Eind 1997 en begin 1998 is in Bergen op Zoom, op initiatief van raadsleden, de discussie aangezwengeld over de inzet van videocamera's als hulpmiddel bij de verruiming van het toezicht op straat. Een groot aantal incidenten vormden de aanleiding voor deze discussie, welke leidde tot de plaatsing van de eerste camera's ter ondersteuning van de politieursurveillance. In 2000 is vervolgens besloten om het cameratoezicht uit te breiden naar andere straten. Tevens werd besloten om voortaan digitaal te gaan opnemen en het aantal opname-uren uit te breiden.

In 2006 is het cameratoezicht in Bergen op Zoom herijkt in de Nota Herijking Cameratoezicht. Deze herijking werd ingegeven door de noodzaak tot actualisatie van beleid en vervanging van de camera's, wijzigingen in wet- en regelgeving (Wet cameratoezicht op openbare plaatsen, Gemeentewet) en wensen vanuit politie, het Courageteam en het wijkmanagement. Ook zijn de uitkijkuren aangepast.⁵⁶

6.2 Sturen op doelmatigheid en effectiviteit

6.2.1 Wat willen we bereiken?

In de Kadernota Integrale Veiligheid heeft de gemeenteraad de kaders van het lokale veiligheidsbeleid vastgelegd. In het verlengde daarvan zijn door de raad geen aparte kaders voor het cameratoezicht vastgelegd. Het beoogde effect van het cameratoezicht is vanaf het begin in 1998 vierledig:

- Vermindering van onveiligheidsgevoelens bij de bevolking;
- Vermindering en voorkoming van vandalisme;
- Vermindering en voorkoming van criminaliteit, en;
- Vermindering en voorkoming van overlast.

Het cameratoezicht dient hierbij ter ondersteuning van reguliere vormen van toezicht, zoals politieursurveillance. Het cameratoezicht wordt ingezet ter handhaving van de openbare orde en vormt daarmee een instrument van de politie, die volledig is belast met de operationele regie van het cameratoezicht. De politie is belast met het uitkijken van de beelden, bepaalt wat er met de beelden gebeurt en beslist over signalen uit de toezichtcentrale. Onder (strikte) voorwaarden mogen de beelden die in dit kader zijn gemaakt worden ingezet voor vervolging van strafbare feiten. Voorafgaand kan de politie met expliciete toestemming van de Officier van Justitie (nog vast te leggen) beelden inzetten voor opsporing.

In het collegeprogramma 2006-2010 is bovendien is een kwantitatieve doelstelling voor cameratoezicht benoemd: met de uitbreiding van het cameratoezicht moet de overlast op de locaties van de nieuwe camera's 30% minder zijn dan in 2005.

6.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Maatregelen

Momenteel beschikt Bergen op Zoom over 29 camera's.

⁵⁶ RVB06-0074 Nota Herijking Cameratoezicht, 26 juni 2006

De camera's nemen continu op en de politie kijkt de beelden actief uit op de uitgaansavonden en -nachten op vrijdag en zaterdag en tijdens evenementen. Incidenteel kan uitgekeken worden bij meldingen waarbij een camera een goede ondersteuning kan bieden, zoals bijvoorbeeld bij geweldsmisdrijven.

In 2009 zijn opnieuw vier nieuwe camera's geplaatst in Bergen op Zoom. Langs de Boulevard zijn twee camera's geplaatst om de overlast langs deze weg terug te brengen. De camera tegenover de Jumbo en Mediamarkt heeft als doel de overlast door dak- en thuislozen en verslaafden aan te pakken en de camera op de kruising Sint Josephstraat – Wouwsestraat – Van der Rijtstraat en Stationsstraat wordt ingezet om winkeldiefstal en zakkenrollerij aan te pakken. Tevens zijn eind 2009 twee mobiele camera's door de gemeente aangeschaft. Deze camera's kunnen (tijdelijk) worden ingezet op plaatsen waar extra toezicht op de openbare orde en veiligheid nodig is. Tot slot heeft het bikerteam van de politie in 2009 de beschikking gekregen over een helmcamera. De helmcamera wordt ingezet tijdens de reguliere surveillance. Daarnaast wordt de helmcamera ingezet bij demonstraties, evenementen en tijdens de uitgaansavonden. Met de politie is overeengekomen dat deze helmcamera enkel in het gebied van de gemeente Bergen op Zoom mag worden ingezet.⁵⁷

Organisatie

Bij de herijking van het Cameratoezicht in 2006 heeft de raad de burgemeester op basis van de Gemeentewet art. 151c bij verordening de bevoegdheid gegeven "om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor eenieder toegankelijk zijn."⁵⁸

De verantwoordelijkheden van de burgemeester inzake cameratoezicht worden duidelijk beschreven in de Nota Herijking Cameratoezicht (bijlage 5).⁵⁹ De burgemeester:

- is verantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht;
- besluit op welke openbare plaatsen en voor welke duur cameratoezicht zal plaatsvinden, en;
- bepaalt in overleg met de Officier van Justitie de perioden waarin de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en de beelden direct bekeken gaan worden.

Om de breed geformuleerde doelstellingen te halen kan de burgemeester besluiten om camera's te plaatsen en de opname- en uitkijktijden verruimen. In feite is de burgemeester dus de regievoerder. Het wettelijk kader hierover en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen zijn duidelijk beschreven in de Nota Herijking Cameratoezicht (2006). De burgemeester heeft de (door de gemeenteraad verleende bevoegdheid) om het beleid ten aanzien van cameratoezicht te bepalen en te beslissen over plaatsing (in overleg met de Officier van Justitie). De politie voert de operationele regie over het cameratoezicht en het OM overlegt met de burgemeester over de periode van cameratoezicht (en het direct bekijken van de beelden).

In feite speelt de gemeente Bergen op Zoom, als het gaat om cameratoezicht, een initiërende en faciliterende rol aangezien zij kan bepalen om de camera's te plaatsen en deze daarnaast ook financiert. De politie exploiteert de faciliteiten vervolgens.

⁵⁷ Burgerjaarverslag Bergen op Zoom 2009

⁵⁸ RVB06-0074 Nota Herijking Cameratoezicht, 26 juni 2006

⁵⁹ RVB06-0074 Nota Herijking Cameratoezicht, 26 juni 2006

Voor deze werkwijze is gekozen vanuit het gezamenlijke belang van de gemeente en de politie om de openbare orde en veiligheid in Bergen op Zoom te bevorderen. Het cameratoezicht wordt als instrument ingezet op meerdere beleidsterreinen, zoals Courage, handhaving en het coffeeshopbeleid.

*Effecten*⁶⁰

Tot 2009 zijn geen gespecificeerde, kwantitatieve doelstellingen geformuleerd. Daardoor waren er tot voor kort ook geen indicatoren op basis waarvan evaluatie van het cameratoezicht kan plaatsvinden. Wel is bij de invoering van cameratoezicht afgesproken dat het beleid iedere twee jaar wordt geëvalueerd op basis van de bevindingen van de partners en gerichte vraagstelling in de periodieke gemeentepijling van de bevolking.⁶¹ De Nota Herijking Cameratoezicht uit 2006 vormde de laatste evaluatie, hierna is het cameratoezicht in feite 'going concern' geworden met de afspraak dat elke vijf jaar wordt bepaald of het toegepaste cameratoezicht nog effectief is. Voor 2011 staat een uitgebreide evaluatie gepland.

Uit de documentatie is niet op te maken of de doelstelling uit het collegeprogramma 2006-2010 dat op plaatsen waar uitbreiding cameratoezicht plaatsvindt, de overlast ten opzichte de overlast op die locatie in 2005 daalt met 30%, is gehaald. Hiervan heeft geen meting plaatsgevonden. Daarnaast is het de vraag of het mogelijk is om een direct causaal verband tussen waargenomen effecten en cameratoezicht te meten.

Wel vormt cameratoezicht een belangrijke pijler binnen het project Courage en de handhaving van de openbare orde en veiligheid, onder andere bij de handhaving van de nullijn ten aanzien van coffeeshops.⁶² Het is in dat verband goed om op te merken dat de doelen van het cameratoezicht in de binnenstad (bestrijding van de uitgaansoverlast en het uitgaansgeweld en de drugsgerelateerde overlast) wel vast onderdeel zijn van de tweejaarlijks gehouden gemeentepijling en de jaarlijkse gemeentelijke Veiligheidsindex. De uitkomsten daarvan worden op buurniveau verwerkt in de wijkveiligheidsplannen waarbij de wijktafels en wijkcommissies worden betrokken.

Vlak na het ambtelijk wederhoor en voor de inhoudelijke afronding van deze rapportage verschenen berichten in de pers (BN/De Stem 30 december 2010 en 5 januari 2011) over 9 defecte camera's in de binnenstad. Of dit reeds bekend was, eerder verholpen had kunnen worden of dat een partij in gebreke is gebleven, was op het moment van afronding van dit onderzoek niet bekend.

6.2.3 Wat mag het kosten?

In 2002 heeft de raad besloten extra financiële middelen vanuit de gemeente in te zetten voor (onder andere) het uitkijken van camerabeelden, namelijk 545 politie-uren op jaarbasis. In 2006 heeft het College echter besloten deze financiering te staken: *"het cameratoezicht maakt onderdeel uit van het toezicht op straat, welke is ingebed in de reguliere bedrijfsvoering van de politie. Aanvullende financiering vanuit de gemeente is niet meer aan de orde"*⁶³.

Wel draagt de gemeente alle kosten voor de aanschaf, het onderhoud, de vervanging en de benodigde infrastructuur. De kosten voor cameratoezicht zijn structureel opgenomen in de begrotingssystematiek.

⁶⁰ Het voorliggende onderzoek betreft geen beleidseffectmeting. Gekeken wordt naar de effectiviteit en doelmatigheid van de wijze waarop het beleid gevoerd wordt (procesmatige effectiviteit). Echter, waar mogelijk wordt beknopt ingegaan op gekwantificeerde resultaten van gevoerd beleid, dit om de beschreven cases aan te vullen.

⁶¹ RVB06-0074 Nota Herijking Cameratoezicht, 26 juni 2006

⁶² Gemeente Bergen op Zoom, Burgerjaarsverslag 2009

⁶³ Gemeente Bergen op Zoom, Beëindiging Convenant Aanvullende Politietaken, 29 mei 2006

De structurele lasten van de vervanging en de uitbreiding van het cameratoezicht zijn in de Nota Herijking Cameratoezicht (2006) geraamd op € 81.000 per jaar. De kosten voor het uitkijken van de camerabeelden worden door de politie gedragen.

6.3 Informatievoorziening

6.3.1 Welke informatie gaat op welk moment naar de raad?

Bij de start van het cameratoezicht werd het beleid om de twee jaar geëvalueerd, zoals ook was vastgelegd in het beleid. Deze evaluaties werden ter informatie naar de raad gezonden. De Nota Herijking Cameratoezicht (2006) was ook bedoeld als evaluatie.

Momenteel is cameratoezicht eigenlijk een regulier handhavinginstrument geworden en er gaan geen separate notities meer richting de raad. Dit houdt in dat er ook geen jaarverslagen en/of jaarplannen worden opgesteld. Alleen wanneer investeringen buiten het reguliere budget voor cameratoezicht nodig zijn, wordt de raad om toestemming gevraagd.

De raad ontvangt de veiligheidsindexen en de veiligheidsplannen en voortgangs-informatie over Courage, waarin cijfers staan over de onderwerpen waar het cameratoezicht zich expliciet op richt: de (ervaren) drugsoverlast en –criminaliteit, als mede de uitgaansoverlast en het uitgaansgeweld.

6.3.2 Geeft de informatie aanleiding tot acties van de raad?

Vanuit de raad worden soms vragen gesteld over incidenten. Ook komen er soms verzoeken vanuit de raad om nieuwe camera's te plaatsen (vaak op basis van signalen uit de stad, incidenten of eigen ervaring). Indien deze verzoeken overeenkomen met politiestatistieken, kan de burgemeester, na afstemming binnen de lokale driehoek, besluiten om over te gaan tot plaatsing van extra camera's.

7. Bestuurlijke strafbeschikking

7.1 Beschrijving bestuurlijke strafbeschikking

Veel gemeenten pleiten al sinds eind jaren '90 voor een eigen boete-instrument. Door de terugtrekkende politie werd steeds minder opgetreden tegen kleine overlastgevende overtredingen als zwerfafval, graffiti, wildplassen, etc. De druk op de openbare ruimte nam daardoor toe en burgers spraken de gemeenten daarop aan. In het licht van de regierol van de gemeente bij het lokale veiligheidsbeleid werd de mogelijkheid een boete op te leggen gemist. Ruimte om dergelijke overtredingen hard aan te pakken was er met andere woorden niet.

In 2003 verwoordde de VNG dit als volgt: "*Gemeenten willen voortvarend op kunnen treden in het publieke domein en hierbij niet worden tegengehouden door beperkingen in regelgeving en bevoegdheden. Wanneer ze de beschikking krijgen over de mogelijkheid tot een bestuurlijke boete, kunnen gemeenten verder invulling geven aan hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor een zo groot mogelijke veiligheid en leefbaarheid in de wijken*".⁶⁴

Om tegemoet te komen aan deze wens ontwikkelde de Rijksoverheid – ruwweg voor de bestrijding van overtredingen van de APV – parallel aan elkaar twee nieuwe boete-instrumenten: de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Gemeenten dienen één van deze twee instrumenten te kiezen.⁶⁵

Bestuurlijke boete

De '*bestuurlijke boete overlast in openbare ruimte*' biedt gemeenten de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtredingen van een aantal voorschriften bepaald in de APV en de Afvalstoffenverordening. Hiermee krijgen gemeenten een nieuw instrument om zelfstandig op te treden tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen van nagenoeg de gehele APV. Dit met uitzondering van zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen die onderdeel uitmaken van de bevoegdheden van de politie (samenscholingen, ongeregelde heden, betogingen en demonstraties). Hetzelfde geldt voor gedragingen die sterk aan het strafrecht zijn gerelateerd, zoals handel in drugs, heling en het meevoeren van inbrekerswerktuigen of steekwapens.

Wanneer een gemeente kiest voor de bestuurlijke boete is ze integraal verantwoordelijk voor zowel het opstellen van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte, het (24 uur per dag) toezicht houden op de naleving en het sanctioneren van overtredingen. De inning van de boetes die door zogenoemde bijzonder opsporingsambtenaren (BOA's) zijn opgelegd en het afwikkelen van bezwaar en beroepsprocedures vallen hier ook onder. De boetebedragen vallen geheel aan het bestuur toe. De gemeente is met andere woorden verantwoordelijk voor het gehele traject.

⁶⁴ Bestuurlijke handhaving versterkt! VNG-pleidooi voor de invoering van de bestuurlijke boete

⁶⁵ Formeel is een keuze niet noodzakelijk en kan een gemeente ook doorgaan op de 'oude voet' (politietransacties). Op termijn worden de transacties echter ook onder de Wet OM-afdoening gebracht. Op langere termijn is een keuze daarmee onvermijdelijk.

Wet OM-afdoening, bestuurlijke strafbeschikking

De wet biedt onder andere bijzonder opsporingsambtenaren de mogelijkheid een strafbeschikking uit te vaardigen.

Wanneer gemeentelijke BOA's de strafbeschikking uitvaardigen wordt gesproken van een bestuurlijke strafbeschikking.⁶⁶ Deze strafbeschikking kan worden opgelegd voor dezelfde feiten als waarvoor de bestuurlijke boete kan worden uitgeschreven. Ook de hoogte van de boetes is gelijk.

Het belangrijkste verschil met de transactiebevoegdheid (proces-verbaal) is dat de strafbare feiten 'buitengerechtelijk' afgedaan worden. Wanneer een verdachte niet actief – bij het OM – tegen de opgelegde beschikking in verzet gaat, neemt hij/zij de verantwoordelijkheid voor de overtreding op zich.⁶⁷ Het verschuldigde bedrag wordt vervolgens door het CJIB geïncasseerd. De inning van de boetes en de afwikkeling van verzetssaken vallen daarmee buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente. Omdat het een strafrechtelijk instrument betreft, is het ook eenvoudiger om afspraken met de politie te maken (bijvoorbeeld voor de 24-uursdekking). Daar staat tegenover dat de boete-opbrengsten in de Rijkskas vloeien. Gemeenten krijgen daarbij wel een vergoeding voor iedere opgelegde bestuurlijke strafbeschikking. De mogelijkheid voor het OM om een beleidssepot toe te passen vervalt.

Keuze tussen de twee instrumenten

De instrumenten kunnen niet naast elkaar worden ingezet. Dit betekent dat de gemeente een keuze moet maken. Bergen op Zoom heeft, net als de meeste gemeenten in Nederland, gekozen voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking treedt op 1 november 2010 in werking. De redenen waarom Bergen op Zoom heeft gekozen voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking worden duidelijk benoemd in de raadsmededeling die op 20 oktober 2010 namens het college van B&W naar de raad is gezonden:⁶⁸

- De invoering van de bestuurlijke boete legt teveel druk op de personele capaciteit, omdat de gemeente dan zelf zorg moet dragen voor de invordering van de boetes en de afhandeling van bezwaar en beroep;
- Invoering van de bestuurlijke strafbeschikking leidt, anders dan de invoering van de bestuurlijke boete, niet tot versnippering en/of verkokering in de handhaving, en;
- De bestuurlijke strafbeschikking lijkt het meest op het huidige systeem van transacties dat in Bergen op Zoom al toegepast wordt en dat goed werkt. De invoering van de bestuurlijke strafbeschikking betekent in feite dan ook een voortzetting van het huidige systeem en zal niet tot hogere kosten leiden.

7.2 Sturen op doelmatigheid en effectiviteit

7.2.1 Wat willen we bereiken?

De invoering van de bestuurlijke strafbeschikking ondersteunt het handhavingsbeleid van Bergen op Zoom, met name het 'grijze spoor'.

⁶⁶ Andere varianten zijn de politie-strafbeschikking en de OM-strafbeschikking.

⁶⁷ Voorheen diende de overtreder dan te worden gedagvaard waarna de veroordeling volgde. Veelal kwamen verdachten niet opdagen met zogenoemde 'spookzittingen' tot gevolg.

⁶⁸ RMD10-0125 Invoering Bestuurlijke Strafbeschikking, 20 oktober 2010

Hieronder vallen toezicht en handhaving van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), lokale verordeningen, milieuwetgeving (met uitzondering van de Wet milieubeheer) en bijzondere wetten waarbij de gemeente bevoegd gezag is, zoals de Drank- en Horecawet, de Wet op de kansspelen en de Winkeltijdenwet. Ook zaken als het toezicht op evenementen, geluidsoverlast en de openbare ruimten vallen hieronder.⁶⁹

Met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking zullen zich geen wijzigingen voordoen in de prioriteiten die in het Programma Handhaving zijn benoemd (dat terwijl andere gemeenten de implementatie gebruiken als motief om extra toezichthouders aan te trekken en/of het handhavingsbeleid nog eens scherp over het voetlicht te brengen). De prioriteiten (projecten) zijn in 2009 benoemd:⁷⁰

- Toezicht op evenementen;
- Exploatievergunningenstelsel smartshops/growshops/belwinkels;
- Asbestdumpingen in het buitengebied;
- BIBOB;
- Toezicht openbare ruimte m.b.t. aanhangwagens en caravans;
- Geluidsoverlast;
- Weekmarkt;
- Vuurwerkcontrole;
- Fietsenoverlast;
- Bedrijvencontroles, en;
- Afval.

Middels het handhavingsbeleid voert de gemeente de regie en stemt zij, waar mogelijk, af met de politie.

7.2.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Bergen op Zoom kan voor toezicht en handhaving een beroep doen op BOA's (buitengewoon opsporingsambtenaren), waarvan de gemeente 3,5 fte aan capaciteit heeft. Zij zijn formeel alleen overdag in dienst, inclusief de weekenden. In de avonduren worden zij (op vrijwillige basis) ook ingezet op onder meer evenementen- en horecacontroles.⁷¹

Met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking wordt per 1 november 2010 een extra instrument aan de BOA's gegeven om hun toezichthoudende en handhavende taken uit te kunnen voeren. Inhoudelijk zal de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking, naar verwachting, geen wezenlijk verschil maken voor de werkzaamheden van de BOA's, behalve dat er een kwaliteitsverbetering van de beschikking zal moeten plaatsvinden. Dit betekent dat er hogere eisen aan BOA's gesteld worden. Hiervoor is in Bergen op Zoom een scholingsprogramma gestart.

7.2.3 Wat mag het kosten?

Omdat de bestuurlijke strafbeschikking momenteel nog maar net van toepassing is, -deze ging op 1 november 2010 van kracht,- is nog niet duidelijk welke financiële gevolgen de invoering ervan met zich mee brengen.

⁶⁹ Bergen op Zoom, Jaarverslag Handhaving 2009

⁷⁰ Bergen op Zoom, Jaarverslag Handhaving 2009. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat ook afval een handhavingsprioriteit is.

⁷¹ Bron: interviews

Ingeschat wordt dat de invoering in ieder geval niet tot hogere kosten zal leiden en wellicht zelfs tot lagere kosten, omdat de vergoeding aan de gemeente per uitgeschreven proces-verbaal is verhoogd van €15 naar €40. Echter, het instrument is uitdrukkelijk niet bedoeld als 'moneymaker'.⁷²

7.3 Informatievoorziening

De raad is op 20 oktober 2010 middels een raadsmededeling geïnformeerd over het besluit van het College van B&W om te kiezen voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. In deze raadsmededeling wordt de keuze van het college voor de bestuurlijke strafbeschikking helder toegelicht. Omdat het in Bergen op Zoom om een nog in te voeren instrument gaat en er geen wijzigingen in prioriteitstelling doorgevoerd zullen worden, heeft nog geen verdere informatievoorziening richting raad plaatsgehad.

⁷² RMD10-0125 Invoering Bestuurlijke Strafbeschikking, 20 oktober 2010

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is gekeken naar de manier waarop het *integraal veiligheidsbeleid* is vormgegeven en uitgevoerd, de vraag hoe gestuurd is op de *doelmatigheid en effectiviteit* en in welke rol de *raad* speelt bij de besluitvorming over het veiligheidsbeleid.

In de voorgaande hoofdstukken zijn ten aanzien van het integraal veiligheidsbeleid en enkele onderdelen (Courage, coffeeshops, cameratoezicht en bestuurlijke boete) ervan de onderzoeksvragen uit het analysekader beantwoord (zie voor een verwijzingstabel bijlage1).

In dit hoofdstuk wordt allereerst de centrale onderzoeksvraag beantwoord en worden per onderzoeksblok enkele conclusies en aanbevelingen gegeven, om af te sluiten met een beschouwing over de *regierol* van de gemeente.

8.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

In hoofdstuk 1 is de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Hoe doelmatig en effectief is de aansturing op de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid? Waarbij ingezoomd zal worden op die onderdelen van het veiligheidsbeleid waarvan de uitvoering vooral in handen is van de politie.

Er is de afgelopen jaren veel bereikt op het gebied van veiligheid in de gemeente Bergen op Zoom. Binnen het Project Courage is een krachtige aanpak tot stand gekomen ter bestrijding van de drugsoverlast en drugscriminaliteit. Het aantal drugstoeristen is als gevolg van de sluiting van de coffeeshops spectaculair afgenomen en daarmee ook een belangrijk deel van de ervaren overlast. Kijkend naar deze resultaten is het lokaal veiligheidsbeleid zonder meer succesvol te noemen.

De onderzoeksvraag richt zich meer specifiek op de doelmatigheid en effectiviteit van de aansturing van het lokaal veiligheidsbeleid.

De voorgaande hoofdstukken laten zien dat met name binnen het project Courage de aansturing het meest doelmatig en effectief is. Op de andere onderdelen van het veiligheidsbeleid is verbetering mogelijk. Ook kan worden vastgesteld dat de aansturing op operationeel en tactisch niveau sterker is dan op strategisch niveau. Met name de aansluiting van de gemeenteraad is een punt van verbetering.

8.2. Lokaal veiligheidsbeleid

8.2.1. Conclusies

Bergen op Zoom beschikt over een integraal veiligheidsbeleid, in de vorm van de Kadernota Veiligheid 2006-2010. In de praktijk is deze Kadernota echter onvoldoende het sturende kader gebleken voor de werkzaamheden van de gemeente en de partners op het gebied van veiligheid. Wel wordt in de praktijk intensief samengewerkt met de politie en het OM.

Dit gebeurt voornamelijk op themaniveau, zoals in het project Courage, de beëindiging van het gedoogbeleid, cameratoezicht, wijkveiligheid en het Veiligheidshuis.

De gemeente vervult in de onderzochte cases in de praktijk op actieve wijze de regierol. De samenwerking met de politie en het OM verloopt goed, er is sprake van een onderlinge vertrouwensband, partners hechten belang aan gezamenlijk optreden en zij spelen gezamenlijk in op de actualiteit. Op ambtelijk niveau is er nauw contact tussen de afdeling integrale veiligheid en de politie en ook op bestuurlijk niveau vindt veel afstemming plaats tussen de burgemeester, de politie en het OM.

Binnen het Project Courage is een krachtige aanpak tot stand gekomen van de overlast van drugstoeristen, illegale verkooppunten van (soft)drugs en onveiligheid in de binnenstad. Er is hierbij goed samengewerkt tussen het college, de politie, de eigen gemeentelijke diensten en de gemeente Roosendaal. De beide gemeenten namen hierbij een krachtige regierol op zich. Binnen Courage was er daarbij veel aandacht voor verwante beleidsinstrumenten, waardoor ook het cameratoezicht en de sluiting van legale coffeeshops werden ingezet voor het terugdringen van de drugsoverlast. Er werd hierbij breed gebruik gemaakt van de verschillende wettelijke bevoegdheden van gemeente of politie. Hiermee vormt Courage feitelijk de hoofdmoot van de integrale veiligheidsaanpak.

Op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid vervult de gemeenteraad van Bergen op Zoom geen kaderstellende rol. De in 2006 vastgestelde kadernota wordt in de praktijk niet als integraal beleidskader gehanteerd. In paragraaf 3.2.2. is geconstateerd dat – anders dan de oorspronkelijke bedoeling was – geen integrale operationele plannen zijn opgesteld met gespecificeerde doelstellingen. Wel zijn er thematische jaarplannen en –verslagen opgesteld en wijkveiligheidsplannen. De sturing is in de praktijk dus sterk thematisch (waarbij niet alleen bedoeld wordt op Courage, maar ook op het Veiligheidshuis, Jeugdbeleid, Handhaving, Buurtpreventie etc.) en gebiedsgericht ingevuld. De kadernota zelf heeft hierdoor niet gefungeerd als sturingsdocument voor de inzet van mensen en middelen en is niet benut om de politie(inzet) te sturen. Door het ontbreken die integrale sturing en de daarbij behorende heldere kaders is het voor de raad niet goed mogelijk om op hoofdlijnen en los van incidenten het beleid te controleren.

8.2.2. Aanbevelingen

Ondanks dat er de afgelopen jaren veel succesvolle resultaten zijn behaald en gekomen is tot een vruchtbare samenwerking tussen de gemeente, politie en OM, kan het lokale veiligheidsbeleid in Bergen op Zoom op verschillende manieren verder versterkt worden:

- In de loop der jaren is, onder meer door Courage en het Veiligheidshuis, een vruchtbare samenwerking ontstaan tussen gemeente, politie en OM. Door deze samenwerking optimaal te benutten en te verbreden naar het gehele veiligheidsdomein kunnen nog betere resultaten behaald worden.
- Leg die samenwerking vast door met de partners een meerjarig integraal veiligheidsbeleid te formuleren en laat de gemeenteraad hiervan de kaders vaststellen.

Breng hiervoor het totale veiligheidsdomein binnen de gemeente in beeld en bekijk hoe de beschikbare instrumenten op zoveel mogelijk terreinen kunnen worden ingezet. Benoem in overleg met de partners prioriteiten en betrek de raad daar ook bij. Wanneer de gemeenteraad duidelijk de kaders kan stellen voor het beleid kan er meer structuur komen in het debatteren en bespreken van het veiligheidsbeleid met de burgemeester en het college. Hierdoor kan de raad zijn controlerende rol ook beter waarmaken.

- Stem de beleidscyclus van de gemeente van het lokaal veiligheidsbeleid af met de beleidscyclus van de politie; zowel ten aanzien van de team- en districtsjaarplannen, als ten aanzien van het vierjaarlijkse regionaal beleidsplan (dat in maart 2012 opnieuw zal worden vastgesteld).
- Behoud de aandacht voor de goede operationele samenwerking en de regie door de gemeente en informeer de gemeenteraad actief over de uitvoering van het gevoerde beleid.
- Wees er van bewust dat met het terugdringen van het grootste deel van de drugsoverlast nieuwe veiligheidvraagstukken zich telkens zullen blijven aandienen. Bij de agendering van deze nieuwe veiligheidvraagstukken goed te laten verlopen is daarbij de rol van de gemeenteraad van groot belang. Een integraal veiligheidsbeleid, met duidelijke kaders helpt hierbij.

8.3. Hoe doelmatig en effectief is het lokaal veiligheidsbeleid?

8.3.1. Conclusies

Binnen het thematisch en gebiedsgericht beschreven veiligheidsbeleid van de gemeente Bergen op Zoom worden de doelstellingen van het veiligheidsbeleid doorgaans duidelijk verwoord. Dat is in zeker het geval binnen het project Courage, maar ook binnen de andere onderzochte onderwerpen. De vertaling van deze doelen naar het maatschappelijk effect ontbreekt echter in de meeste gevallen.

Door samenhangend en consequent de producten en uitkomsten van beleid te beschrijven, kan de gemeente haar impact vergroten. Dit zal nodig blijven omdat er altijd een schaarste is van middelen binnen de veiligheid omdat deze niet overal tegelijk kunnen worden ingezet.

De gemeente is doorgaans duidelijk over het doel van een gegeven maatregel. Het Project Courage geeft hierbij de meeste uitgebreide beschrijvingen, maar ook bij de beëindiging van het gedoogbeleid en het cameratoezicht wordt aangegeven wat men wil bereiken. Bij de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking werd alleen ingezet op een efficiëntiedoelstelling gesteld. Dat is in zekere zin jammer, omdat het ook een aanleiding had kunnen zijn om de rolverdeling tussen politie en gemeente aan te scherpen of te verduidelijken en om in de communicatie aan het publiek de bevoegdheden van de toezichthouders uit te dragen met als doel de naleving te vergroten.

Hoe preciezer de doelstellingen omschreven worden, hoe makkelijker het vervolgens is om de voortgang te meten en het resultaat te wegen. Binnen het Project Courage wordt veel relevante data verzameld om het succes van de aanpak te bewaken en om hierover verantwoording af te leggen.

Het kostte veel moeite om duidelijk te krijgen welke kosten gemoeid zijn met het veiligheidsbeleid in Bergen op Zoom. De kosten worden voornamelijk op themaniveau geformuleerd en hierbij ontbreekt het aan een integraal overzicht van de totale kosten voor het veiligheidsbeleid. Wel wordt op themaniveau duidelijk richting de raad gecommuniceerd wat de kosten zijn en wordt deze grens niet zonder instemming overschreden.

8.3.2. Aanbevelingen

- De doelstellingen van de verschillende beleidsinitiatieven kunnen nog scherper gedefinieerd worden. Enerzijds is dan duidelijk op basis van welke gegevens het beleid gewogen zal worden, anderzijds is dan ook inzichtelijk wat men wel of niet van het beleid kan verwachten.
- Hierbij dienen de doelstellingen voor zover mogelijk gekoppeld te zijn aan het beoogde maatschappelijk effect. Dit maakt inzichtelijk wat de uiteindelijk bijdrage is van beleid aan de gemeenschap, maar kan ook gebruikt worden om waar nodig de verwachtingen te temperen.
- De raad heeft in dit alles een sleutelrol vanuit haar kaderstellende en controlerende rol. Wel is het van belang om de discussie hierbij te richten op de hoofdoelstellingen van het algehele beleid. Hiermee blijft het debat te overzien en behoudt de operationele uitvoer voldoende ruimte om in te spelen op specifieke omstandigheden.

8.4 Hoe is de informatievoorziening over doelmatigheid en effectiviteit?

8.4.1. Conclusies

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. In paragraaf 2.5 staat uiteengezet wat deze rol behelst in het kader van het veiligheidsbeleid. De raad heeft geen directe zeggenschap over de politie, maar door middel van het vaststellen van (flankerend) beleid, door het invoeren van specifieke verordeningen, het beschikbaar stellen van financiële middelen en door een inbreng te leveren op het regionaal beleidsplan kan de raad zijn invloed uitoefenen. In controlerende zin komt de invloed van de raad tot uitdrukking door de verantwoording die de burgemeester schuldig is over het gevoerde veiligheidsbeleid en zijn rol als gevoegd gezag van de politie.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat zij voldoende informatie ontvangen over het veiligheidsbeleid, zij het thematisch en niet integraal. Deze informatie is goed gestructureerd, goed toegankelijk en geeft telkens de rol van de raad duidelijk aan (ter informatie, kaderstellend, controlerend).

De gemeenteraad maakt onvoldoende gebruik van de mogelijkheid om via het lokaal veiligheidsbeleid de burgemeester kaders mee te geven voor de vaststelling van de districts- of jaarplannen. Het is opvallend dat vanuit Bergen op Zoom de raad geen gebruik heeft gemaakt van het inbreng recht bij de vaststelling van het regionaal beleidsplan.

Om deze kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen, is het van belang dat de raad weet de formele mogelijkheden kent en benut. Uit het onderzoek komt naar voren dat de raadsleden onvoldoende op de hoogte zijn van de wettelijke mogelijkheden.

In de afgelopen jaren bestond er een brede consensus over de belangrijkste prioriteit van op het gebied van veiligheid: de drugsoverlast. Deze eensgezindheid maakt dat de burgemeester en het college goed in positie werden gebracht en voldoende armslag kregen.

Uit het onderzoek blijkt – veelal ingegeven door tevredenheid over het gevoerde beleid – dat de raad weinig actie onderneemt naar aanleiding van stukken die zij ontvangen. Er worden wel regelmatig aanvullende vragen gesteld, maar tot bijstelling van het beleid leidt dit vrijwel nooit. In die zin is de controlerende rol van de raad beperkt, ondanks dat zij hier door de burgemeester en het college wel voor in de gelegenheid gesteld worden. Incidenten leiden vaak tot vragen van vanuit de raad. Bij de invoering van het cameratoezicht lag indertijd het initiatief heel duidelijk bij de raad.

8.4.2. Aanbevelingen

- Onderken dat de algemene kaders belangrijk zijn in de gemeenteraad, maar incidenten ook een onderdeel zullen blijven vormen van het politieke spel. Wanneer nodig moeten de gemeenteraadsleden voldoende informatie hebben om de aanpak van veiligheidincidenten uit te kunnen leggen aan hun achterban. Nodig de politie uit in de gemeenteraad om de samenwerking tussen gemeente en politie zichtbaar te maken.
- Breng de raadsleden voldoende in stelling om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Het is van belang dat zij weten welke mogelijkheden zij hebben, zodat zij dit toe kunnen passen. Er moet daarom aandacht besteed worden aan de kennis van de raad over de bevoegdheden op het gebied van veiligheid en de sturingsrelaties met de politie. De uiteenzetting in hoofdstuk 2 biedt hiervoor een basis.

8.5 Regierol gemeenten

8.5.1. Conclusies

Regie is vooral zaken gedaan krijgen, zo staat in hoofdstuk 2. Ook somden wij de volgende randvoorwaarden voor regie op: bestuurlijk commitment, de gezamenlijke visie, goede informatiepositie, heldere afspraken, regelmatig overleg en toezicht op de uitvoering. De regievoering door de gemeente Bergen op Zoom afgezet tegen deze kenmerken geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Er is veel bereikt in de gemeente Bergen op Zoom. Vooral op het gebied van de bestrijding van drugsoverlast heeft de gemeente veel *zaken voor elkaar gekregen*. Een belangrijke factor was hierbij vooral dat er vanuit de burgemeester, het college en de gemeenteraad en – niet in de laatste plaats – de partners: politie, OM en anderen een *gezamenlijk gedragen visie* was op de specifieke problematiek en urgentie van de drugsriminaliteit en –overlast in de gemeente Bergen op Zoom.

Deze gedeelde visie werd effectief vertaald naar een breed bestuurlijk commitment.

Dankzij de heldere visie op en het bestendige draagvlak van de aanpak van de drugsproblematiek, kon de gemeente *duidelijke afspraken* maken over de bijdrage van de verschillende partners, waardoor de verschillende bevoegdheden goed werden ingezet. Doordat binnen het project Courage ook werd geïnvesteerd in het verkrijgen van de feitelijke cijfers, verwierf de gemeente een *goede informatiepositie*, waardoor ze *toezicht kon uitoefenen* op de gemaakte afspraken. De inzet van actoren werd ten slotte waarnodig bijgesteld door *regelmatig overleg*. Ook op het terrein van cameratoezicht hebben de politie en de gemeente een goede samenwerking opgebouwd, en investeren beide partijen vanuit het gemeenschappelijk belang.

Deze succesvolle invulling van de regierol wordt echter niet toegepast op het gehele domein van veiligheid. Domeinen die niet zoveel politieke en operationele aandacht kregen zijn niet direct meegenomen in een integrale afweging van het veiligheidbeleid.

Gezien de prestaties op het gebied van drugsoverlast, liggen er voldoende aanknopingspunten voor het opstellen van een volledig integraal veiligheidbeleid, waarbij zowel de operationele uitvoerders als de politiek betrokkenen baat zullen hebben.

Over het algemeen kan gesteld worden dat, hoewel het college, de burgemeester en de ambtenaren de regierol goed lijken te pakken, de raad in dit opzicht achterblijft. Zij benut niet alle mogelijkheden die zij heeft om invloed uit te oefenen op het veiligheidsbeleid. Overigens wordt zij hiertoe door de burgemeester en het college over het algemeen wel degelijk in de gelegenheid gesteld. Op elk raadsstuk wordt duidelijk vermeld waartoe het dient: ter informatie, kaderstellend of controlerend.

Regie op veiligheid door de gemeente is van groot belang. Nu en in de toekomst. Ook als het politiebestedel wordt gewijzigd (nationale politie bestaande uit 10 regio's) blijft de lokale verankering van de politie noodzakelijk. Ook een meer centraal gestuurde politie zal gebiedsgericht blijven opereren en samen met de andere partners uitvoering geven aan het integraal veiligheidsbeleid. In de plannen die op dit moment door het kabinet ontwikkeld worden, zal naar verluid, ook de positie van de raad verder worden versterkt.

8.5.2. Aanbevelingen

Er is een effectieve samenwerking bereikt op belangrijke onderdelen van het veiligheidbeleid, wanneer deze operationele ervaring wordt gecombineerd met een vernieuwde aandacht voor de rol van de raad, kan de regierol van Bergen op Zoom verder worden uitgebouwd.

- Een geheel integraal veiligheidbeleid moet kunnen rekenen op voldoende *commitment* van de deelnemende partijen en van de gemeenteraad om alle beleidsinstrumenten te kunnen inzetten. Dit vereist dat de burgemeester en het college met hen een *gezamenlijke visie* ontwikkelt op het gehele

veiligheidsdomein. Benoem hierin duidelijk de maatschappelijke effecten die het beleid nastreeft.

- Verbeter de *informatiepositie* op zowel operationeel, tactisch als strategisch niveau. Hoewel de informatievoorziening in Bergen op Zoom reeds professioneel vormgegeven is, kan het helpen als deze een meer integraal karakter krijgt. Door explicieter de samenhang met andere beleidsterreinen weer te geven, inclusief het kostenplaatje, kunnen beter afwegingen gemaakt worden.
- Breng de raad in stelling door haar het kennisniveau over de rol van de gemeente in het veiligheidsbeleid en op de politieorganisatie te vergroten.

9. Reactie College

Op 4 februari 2011 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 24 februari 2011. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Met interesse hebben wij kennisgenomen van uw conceptrapportage onderzoek 'Lokaal Veiligheidsbeleid in relatie tot Politie'. Wij zijn van mening dat u op basis van gedegen onderzoek tot heldere en constructieve aanbevelingen bent gekomen. Voordat wij inhoudelijk onze reactie geven op uw conclusies en aanbevelingen, willen wij een aantal algemene opmerkingen plaatsen.

Op pagina 7 van het rapport spreekt u van "de sluiting van de coffeeshops", correcter is hierbij te spreken van de "beëindiging van het gedoogbeleid". Verder, op pagina 30 onderaan de laatste alinea meldt u dat de doelstelling -van 30% minder overlast- herhaald is in de notitie cameratoezicht. Dit laatste is niet juist. Ook de opmerking -op pagina 31 bovenaan - dat tijdens alle evenementen de beelden actief worden uitgelezen is onjuist. Wij geven u in overweging om hier het woord "alle" te verwijderen. Daarnaast vragen wij ons af wat de relevantie is van de alinea op pagina 32 over de defecte camera's in de binnenstad.

Uw conclusies nemen wij in grote lijnen over. Uitzondering hierop heeft betrekking op de bestuurlijke strafbeschikking op pagina 40.

In de mededeling die daarover aan de gemeenteraad is gedaan (RMD10-0125) is duidelijk uiteengezet waarom de gemeente kiest voor invoering van de bestuurlijke strafbeschikking en niet voor invoering van bijvoorbeeld de bestuurlijke boete. Daarnaast zijn twee belangrijke aspecten, die verbonden zijn de bestuurlijke strafbeschikking, in uw rapport niet genoemd.

Eenzijds is dat het gegeven dat het openbaar ministerie geen beleidsmatige septs zal toepassen op zaken waarin door de gemeente is gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking. In zoverre heeft de gemeente daarmee meer invloed gekregen op het (landelijke) sanctiebeleid. Een tweede belangrijk aspect is dat het proces van strafvervolgning is gewijzigd waarbij een grotere verantwoordelijkheid bij de gemeente wordt gelegd. In de praktijk betekent dit dat de gemeente al start met de strafvervolgning op het moment dat een strafbeschikking wordt uitgeschreven. Daardoor worden hogere kwalitatieve eisen gesteld aan de beschikking. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) start direct daarop aansluitend met de inning van de verschuldigde boetes. Het behalen van efficiencyvoordeel is slechts een bijkomend effect.

De stelling dat de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking aanleiding had kunnen zijn om de naleving door burgers te vergroten herkennen wij niet. De overlastfeiten uit de Algemene Plaatselijke Verordening waarvoor nu een bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd werd voordien met een 'proces verbaal' gesanctioneerd.

Waar mogelijk zullen wij op uw afzonderlijke aanbevelingen reageren. Echter, gelet op de relatie die een aantal aanbevelingen met elkaar heeft wordt volstaan met een geclusterde reactie. Het gaat hierbij met name om het meer/beter in stelling brengen van de gemeenteraad. U beveelt aan de raadsleden -nog- meer te informeren. Het is de vraag of het geven van meer informatie de oplossing is. Wij merken hierbij op dat er recent afspraken zijn gemaakt tussen college en gemeenteraad (neergelegd in de nota Boedelscheiding RVB10-0099), onder andere, over de informatiestroom van college naar raad gekoppeld aan de haal- en brengfunctie van informatie en de verdeling van de bevoegdheden tussen raad en college resp. burgemeester meer specifiek daar waar het gaat om de kaderstellende rol van de raad en de uitvoering door het college.

Onze reactie op de overige aanbevelingen:

Het versterken van het lokale veiligheidsbeleid in Bergen op Zoom op verschillende manieren, te weten door:

- de vruchtbare samenwerking die is ontstaan door Courage en het Veiligheidshuis, tussen de gemeente, politie en OM, te verbreden naar het gehele veiligheidsdomein;
- met de partners een meerjarig integraal veiligheidsbeleid te formuleren en de gemeenteraad hiervan de kaders vast te laten stellen;
- de beleidscyclus van de gemeente en het lokaal veiligheidsbeleid af te stemmen met de beleidscyclus van de politie: zowel ten aanzien van de team- en districtsjaarplannen, als ten aanzien van het vierjaarlijks regionaal beleidsplan;
- behouden van aandacht voor de goede operationele samenwerking en de regie door de gemeente en de gemeenteraad actief over de uitvoering van het gevoerde beleid te informeren;
- bij de agendering van nieuwe veiligheidsvraagstukken de raad te betrekken.

De doelmatigheid en effectiviteit van het lokaal veiligheidsbeleid verder te verbeteren door:

- het nog scherper definiëren van de doelstellingen van de verschillende beleidsinitiatieven;
- de doelstellingen dienen, voor zover mogelijk, gekoppeld te zijn aan het beoogde maatschappelijke effect;
- de discussie met de raad te richten op de hoofddoelstellingen van het algehele beleid.

Regierol gemeenten uitbouwen door:

- dat de burgemeester en het college samen met de raad een gezamenlijke visie ontwikkelt op het gehele veiligheidsdomein waarbij de maatschappelijke effecten duidelijk worden benoemd;
- verbeter de informatiepositie naar de raad waarbij ook de relatie met andere beleidsterreinen en het kostenplaatje wordt gelegd;
- breng de raad in stelling door haar kennisniveau over de rol van de gemeente in het veiligheidsbeleid en op de politieorganisatie te vergroten.

De afgelopen jaren is er in Bergen op Zoom ingezet op intensievere samenwerking, Dit is terug te zien in de resultaten die behaald zijn met het project Courage en de enorme groei van het Veiligheidshuis. De samenwerking is en blijft voor de gemeente Bergen op Zoom een van de speerpunten binnen het integrale veiligheidsbeleid. Het aantal partners dat zich aansluit bij de integrale aanpak van

veiligheid wordt steeds meer. In 2011 zal er een nieuwe kadernota integrale veiligheid komen welke vorm gegeven zal worden door de gemeente Bergen op Zoom en haar partners. Er zullen brainstormsessies komen met zowel de interne afdelingen als de externe partners -onder andere de politie zal hiertoe worden uitgenodigd- en de politiek. Door de kadernota van iedereen te maken zal er meer draagvlak zijn en kan het veiligheidsbeleid nog scherper neergezet worden. Het integrale veiligheidsbeleid wordt tevens afgestemd op het coalitieakkoord zoals dat er nu ligt. Voordeel daarvan is dat het veiligheidsbeleid voortaan in de pas loopt met de wisseling van de wacht binnen de politiek.

Wat de samenwerking betreft is er de afgelopen jaren ingezet door de oprichting en uitbreiding van het Veiligheidshuis. In dat kader bezien is de districtelijke samenwerking tussen de zes districtsgemeenten ook aangetrokken, geprofessionaliseerd en uitgebouwd. Doel voor de komende jaren is om dit ook stevig te verankeren in het integrale veiligheidsbeleid en elkaar te versterken, daar waar mogelijk. Door samen te werken kan in de uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid meer efficiëntie bereikt worden. Op districtsniveau wordt er ook een integraal veiligheidsplan geschreven. Dit plan wordt gekoppeld aan de kadernota integrale veiligheid van de gemeente Bergen op Zoom.

Eén van de leerpunten van de afgelopen jaren is de betrokkenheid van de politiek, als vertegenwoordiger van de burger. De politiek moet de randvoorwaarden scheppen en de visie bepalen. Door heldere doelstellingen en te behalen resultaten te formuleren kan de politiek haar stempel drukken op het veiligheidsbeleid. Door de gemeenteraad in een vroeg stadium te betrekken wordt haar de mogelijkheid gegeven te sturen op de toekomstvisie en het College duidelijke opdrachten meegeven over de beoogde te behalen resultaten. Daarmee wordt voorkomen dat de gemeenteraad zich niet betrokken voelt bij het beleid en dat de gemeenteraad de behoefte krijgt om op details te focussen. Juist die details zijn niet nodig als zij het beleid op hoofdlijnen zelf heeft kunnen invullen. Gevolg is dat de uitvoering van het vastgestelde beleid gemakkelijker is omdat er draagkracht is vanuit de politiek. Hiermee verstevig je dus de positie van de gemeenteraad en bereik je betere resultaten.

De informatievoorziening over doelmatigheid en effectiviteit door:

-te onderkennen dat incidenten ook een onderdeel zullen blijven vormen van het politieke spel. Nodig de politie uit in de gemeenteraad om de samenwerking tussen gemeente en politie zichtbaar te maken;

-aandacht te besteden aan de kennis van de raad over de bevoegdheden op het gebied van veiligheid en de sturingsrelaties met de politie zodat de raadsleden voldoende in stelling worden gebracht om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Wij zijn ons ervan bewust dat incidenten ook een onderdeel zullen blijven vormen van het politieke spel. Dit aspect is ook aan de orde geweest bij de behandeling van de eerdergenoemde nota Boedelscheiding waarbij is aangegeven dat "details ook aanleiding kunnen vormen" voor de raad om het initiatief te nemen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uit naar het definitieve rapport.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,

burgemeester,

Mevr. mr. A.C. Spindler

Drs. J.M.M. Polman

10. Nawoord

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van het College van de gemeente Bergen op Zoom. Uit de reactie blijkt dat het College het onderzoek als gedegen en de aanbevelingen als helder en constructief beoordeelt. De conclusies worden in grote lijnen overgenomen. Op enkele punten geeft de reactie van het College aanleiding tot een inhoudelijke reactie.

Tekstsuggesties

In zijn reactie doet het College op een beperkt aantal plaatsen een suggestie voor aanscherping van de tekst. Omdat het feitelijke aanpassingen betreft, heeft de Rekenkamer deze suggesties verwerkt in de voorliggende versie van het eindrapport.

Bestuurlijke strafbeschikking

Het College schrijft zich niet te herkennen in de stelling van de Rekenkamer dat de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking aanleiding had kunnen zijn om de naleving door burgers te vergroten. Dit omdat de bestuurlijke strafbeschikking het 'proces verbaal' vervangt.

De Rekenkamer onderkent dat beide instrumenten een grote gelijkenis vertonen. De inzet van de bestuurlijke strafbeschikking als zodanig zal dan ook niet direct doorwerken in het nalevingsgedrag. Wel had de implementatie van de strafbeschikking aanleiding kunnen zijn voor een breder communicatietraject waarin de speerpunten van het handhavingsbeleid (inclusief de nieuwe vorm van sanctioneren) gericht onder de aandacht van het publiek gebracht hadden kunnen worden.

Conclusies en aanbevelingen

Het College trekt de conclusie dat de Rekenkamer aanbeveelt "de raadsleden – nog – meer te informeren en constateert dat het de vraag is of het geven van meer informatie de oplossing is. De strekking van de aanbevelingen van de Rekenkamer is een andere. De Rekenkamer pleit niet voor meer informeren maar juist voor meer maatwerk. De Rekenkamer roept de raad op tot een kaderstellend debat over het veiligheidsbeleid. Dit mede in relatie tot de nieuwe kadernota integrale veiligheid die dit jaar wordt opgesteld. De gestelde kaders bepalen dan de informatie die de raad nodig heeft om haar controlerende rol goed in te kunnen vullen. Dat hoeft zeker niet per definitie tot meer informatie te leiden.

Het verheugt de Rekenkamer dat het College aanknopingspunten ziet om de aanbevelingen over te nemen en ziet uit naar het debat hierover.

Bijlage 1

Analysekader Lokaal Veiligheidsbeleid in relatie tot politie

Analysekader Lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot politie

In het onderzoek 'lokaal veiligheidsbeleid in relatie tot politie', dat Berenschot uitvoert in opdracht van de Rekenkamer West-Brabant, wordt gewerkt met een analysekader. Het analysekader wordt in dit document toegelicht en bestaat uit drie thema's:

I. Lokaal veiligheidsbeleid

Dit blok gaat in op de inhoudelijke context: het veiligheidsbeleid. Is het wettelijk kader bekend en wordt het volledig benut? Wordt de regierol door de gemeente opgepakt en adequaat ingevuld? Worden flankerende instrumenten ingezet? Welke rol speelt de politieregio in het veiligheidsbeleid? Worden de resultaten van het beleid gemonitord? Wordt het beleid periodiek op doelmatigheid en doeltreffendheid beoordeeld?

II. Doelmatigheid en effectiviteit

Dit blok omvat het zwaartepunt van het onderzoek: welke doelen heeft de gemeente zich gesteld? Welke beleidsinstrumenten worden daartoe – in samenwerking met de politie – ingezet? Heeft de gemeente zicht op de behaalde resultaten? Aan de orde zijn de bekende drie w-vragen: *Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En Wat mag het kosten?* Deze vragen worden beantwoord ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid in algemene zin en ten aanzien van de specifieke casestudies die door de gemeenten worden aangedragen.

III. Eisen aan de informatievoorziening

De informatie aan de raad moet van dien aard zijn dat de raad in staat wordt gesteld kaders te stellen, te controleren en deze zo nodig bij te stellen. Het gaat dan niet alleen om de volledigheid van de informatie, maar ook om de begrijpelijkheid (zowel inhoudelijk als procesmatig), de frequentie, de tijdigheid, de transparantie. Het is van belang dat duidelijk is welk doel de informatie dient. Dient het ter vaststelling van beleid (kaders) of ter controle van het beleid? Wordt voldoende rekening gehouden met de afzonderlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden? De informatie moet voor een raadslid bovendien 'behapbaar' zijn. Zowel de informatievoorziening van het algemeen lokaal veiligheidsbeleid als van de aangedragen casestudies zal worden beoordeeld.

De beantwoording van de w-vragen en de beoordeling van de beschikbare informatie geeft inzicht in manier waarop de raad invulling geeft, respectievelijk kan geven aan de kaderstellende en de controlerende rol. De Rekenkamer verwacht van het onderzoek dat het tot aanbeveling kan leiden om deze rol te optimaliseren.

In het volgende schema is aangegeven waar de verschillende vragen/thema's in de voorliggende rapportage worden behandeld. Dit is op (sub)paragraafniveau gedaan. Bij sommige verwijzingen is een letter achter de (sub)paragraaf opgenomen. Deze letters verwijzen naar de tussenkoppen die in de betreffende subparagraaf zijn gebruikt, namelijk maatregelen (m), organisatie (o) en effecten (e).

Thema	Vragen	Terug te vinden in rapport
I. Lokaal Veiligheidsbeleid		
	<ul style="list-style-type: none"> • Is er sprake van een integraal veiligheidsbeleid? • Is het wettelijk kader bekend (voor zowel de aansturing van de politie als voor de verschillende onderdelen van het veiligheidsbeleid, zoals: cameratoezicht, bestuurlijke boete, Courage, etc.)? - Is bekend welke wettelijke ruimte de gemeente heeft om het lokale veiligheidsbeleid vast te stellen? - Is bekend welke bevoegdheden de burgemeester op dit terrein heeft? - Weet de raad hoe de politie wordt aangestuurd? • Wordt het wettelijk kader voldoende benut? • Vervult de gemeente bij de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid de regierol? • Pakt de gemeente die regierol ook op naar aanleiding van actuele/nieuwe ontwikkelingen? • Zet de gemeente andere beleidsinstrumenten in om de veiligheid te bevorderen (zoals onderwijs, groenbeheer, e.d.)? 	<p>§3.1 §3.2.2 (o); §4.2.2 (o); §5.2.2 (o); §6.2.2 (o); §7.1</p> <p>H2; §3.2.2 (o); §4.2.2 (o); §5.2.2 (o); §6.2.2 (o); §7.1</p> <p>H2; §3.2.2 (o); §4.2.2 (o); §5.2.2 (o); §6.2.2 (o); §7.1</p> <p>§3.2.2 (o); §4.2.2 (o); §5.2.2; §6.2.2 (o)</p> <p>H8 §3.2.1; §3.2.2 (o); §4.2.2 (o); §5.2.2; §6.2.2 (o); §7.2.1; §7.2.2</p> <p>§3.2.2 (o); §3.3.2; §4.2; §4.3.1; §5.1; §5.3.2; §6.2.2 (m); §6.3.2; §7.2.2</p> <p>§3.2.2 (m); §4.2.2 (m); §5.2.2 (m);</p>
II. Doelmatigheid en effectiviteit		
	<p><i>Wat willen we bereiken?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Heeft de gemeenteraad de kaders van het integraal lokaal veiligheidsbeleid vastgesteld? • Zijn de onderwerpen uit het lokaal veiligheidsbeleid gekoppeld aan doelen en maatschappelijke effecten? • Zijn er indicatoren op basis waarvan evaluatie kan plaatsvinden? • Op het moment dat de behaalde resultaten niet binnen de gestelde kaders passen, stelt de raad het beleid bij? <p><i>Wat gaan we daarvoor doen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Is duidelijk welke uitvoeringsmaatregelen worden getroffen om het gestelde doel te halen (in een jaarplan, specifiek uitvoeringsplan of anderszins)? • Is duidelijk aangegeven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregel (gemeente, politie, OM of andere partner)? • Is duidelijk welk resultaat per maatregel wordt verwacht? • Is duidelijk welke inspanning per maatregel wordt verwacht en hoe zij hier op aangesproken kunnen worden? 	<p>§3.2.1; §4.2.1; §4.3.1; §5.1; §5.2.1; §6.2.1; §7.2.1</p> <p>§3.2.1; §4.2.1; §5.2.1; §6.2.1; §7.2.1</p> <p>§3.2.2 (m); §4.2.1; §5.2.1; §6.2.1</p> <p>§3.2.2 (o); §3.3.1; §3.3.2; §4.3.1; §5.3.2; §6.2.2(e); §6.3.2</p> <p>§3.2.2 (m); §4.2.2 (o,m); §5.2.2 (o); §6.1; §6.2.2 (m); §7.2.2</p> <p>§3.2.2 (m); §4.2.2 (o); §5.2.2 (o); §6.2.2 (o);</p> <p>§3.2.2 (m); §4.2.2 (o); §5.2.1; §6.2.2 (e); §3.2.2 (m); §4.2.2 (o); §5.2.2 (o); §6.2.2(e);</p>

Thema	Vragen	Terug te vinden in rapport
	<p><i>Wat mag het kosten?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Steekt de raad (additionele) financiële middelen in beleidsmaatregelen? • Is hieraan een maximum gesteld? • Is duidelijk wat de kosten van de maatregelen zijn en voor wiens rekening die komen? • Worden naar uw mening de middelen zo efficiënt mogelijk ingezet om het beleid te verwezenlijken? Zo nee, voorbeelden. 	<p>§3.2.3; §4.2.3; §5.2.3; §6.2.3; §7.2.3 §3.2.3; §4.2.3; §5.2.3; §6.2.3; §3.2.3; §4.2.3; §5.2.3; §6.2.3; §7.2.3 H.8</p>
	<p>III. Informatievoorziening</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestaan vaste momenten waarop het integraal veiligheidsbeleid en/of het politiejaarplan door de raad wordt besproken en vastgesteld? Geldt dit ook voor de verslagen? • Sluit de gemeentelijke cyclus aan op de beleidscyclus van de politie? • Zijn er naast jaarlijkse ook nog tussentijdse rapportages? Zo ja, gebeurt dit met vaste regelmaat? • Ontvangt de raad deze informatie tijdig (d.w.z. op een moment dat daadwerkelijk invloed kan worden uitgeoefend op de besluitvorming in de regio)? • Zijn de rapportages over de resultaten en effecten van het beleid integraal of per beleidsveld/project? • Zijn de resultaten van de politie (en andere actoren) verwerkt in een gemeenschappelijke rapportage of ontvangt de raad hierover aparte rapportages? • Is de informatie toegankelijk en begrijpelijk? • Is duidelijk met welk doel de informatie wordt verschaft (kaderstellend, controlerend, kennisname)? • Onderneemt de raad actie n.a.v. deze informatie (moties, initiatieven)? 	<p>§3.3.1; §4.3.1; §5.1; §5.3.1; §6.3.1; §7.3 §3.3.1; §4.3.1; §3.3.1; §4.3.1; §5.3.1; §6.3.1; §7.3 §3.3.1; §4.3.1; §5.3.1; §6.3.1; §7.3 §3.3.1; §4.3.1; §5.3.1; §6.2.2 (e); §6.3.1 §3.3.1; §4.3.1; §5.3.1; §6.3.1 §3.3.1; §4.3.1; §5.3.1; §7.3 §3.3.1; §4.3.1; §5.3.1; §7.3 §3.3.2; §4.3.2; §5.3.2; §6.3.2</p>

Bijlage 2

Begrotingscijfers

	2006 realisatie	2007 realisatie	2008 begroot	2008 realisatie	2009 begroot	2009 realisatie	2010 begroot ⁷³
Brandweer			3.432.824	3.882.595	3.593.604	4.356.417	4.676.747
Rampenbestrijding			736.465	740.899	795.772	705.403	155.574 ⁷⁴
Openbare orde en Veiligheid			634.946	653.885	1.057.229	1.110.939	1.229.855
• Algemeen			• 468.680	• 533.700	• 893.247	• 876.928	• 979.302
• Courage			• 152.991	• 106.910	• 163.982	• 170.630	• 170.553
• Veiligheidshuis			• 13.275	• 13.275 ⁷⁵	• 0	• 63.381	• 80.000
Totaal	4.855.142	4.830.082	4.804.235	5.277.380	5.446.605	6.172.759	6.179.149

⁷³ Na begrotingswijziging

⁷⁴ Mutatie als gevolg van vorming veiligheidsregio

⁷⁵ Hier komt nog € 80.000 bij voor het veiligheidshuis dat vanuit de kostenplaats preventief jeugdbeleid is bijgedragen.

Bijlage 3

Documentenlijst

Documentenlijst

- Berenschot en COT, Evaluatie Courage, een terugblik en vooruitblik, 2005
- Bergen op Zoom, jaarverslag Handhaving 2009
- Bergen op Zoom. Beleidskader programmatisch handhaven 2005-2009
- Bestuurlijke handhaving versterkt! VNG-pleidooi voor de invoering van de bestuurlijke boete
- Burgerjaarverslag Bergen op Zoom 2009
- Collegeprogramma Bergen op Zoom, 2010-2014
- Drugsscan Bergen op Zoom – Roosendaal, 16 april 2010
- Gemeente Bergen op Zoom, Beëindiging Convenant Aanvullende Politietaken, 29 mei 2006
- Jaarverslag Courage 2005
- RMD06-0072 Plan van aanpak Courage zet door, 7 juni 2006
- RMD07-0018 Concept Cannabisnota, 2 februari 2007
- RMD07-0028 Jaarverslag Courage 2006, 22 februari 2007
- RMD09-0012 Wijkveiligheidsplannen 2009-2012, wijk Oost, wijk de Bergse Plaat en Bergen op Zoom Noord
- RMD09-0034 Nota Cannabisbeleid 2009
- RMD09-0055 Jaarverslag Courage 2008, 9 april 2009
- RMD09-0089 Nota stand van zaken Integraal Veiligheidsbeleid
- RMD09-0191 Activiteiten Courage, 14 september 2009
- RMD10-0010 Gemeentepelling 2009, 28 februari 2010
- RMD10-0033 Wijkveiligheidsplannen 2009-2010, Bergen op Zoom Centrum, Bergen op Zoom Zuid en Halsteren en Lepelstraat
- RMD10-0059 Jaaroverzicht Courage, 28 april 2010
- RMD10-0061 Voorlopige onderzoeksresultaten nieuwe speerpunten van het project Courage, 28 april 2010
- RMD10-0125 Invoering Bestuurlijke Strafbeschikking, 20 oktober 2010
- RVB05-0081 Jaarverslag project Courage 2004 en de doorkijk naar 2005
- RVB05-0168 Kadernota Integrale Veiligheid 2006-2010
- RVB06-0019 Evaluatie en doorstart Courage, 23 februari 2006
- RVB06-0074 Nota Herijking Cameratoezicht, 26 juni 2006
- RVB06-0130 Meerjarenprogrammabegroting 2007-2010)
- Politie Midden-West Brabant, Korpsnavigator, *Midden en West Brabant 2008-2011*, 31 maart 2008

Bijlage 4

Literatuuroverzicht

Literatuuroverzicht

Veiligheidsbeleid

- <http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl/>
- <http://www.hetccv.nl/home>
- Ministerie van BZK en VNG, Veiligheid in ontwikkeling, een hernieuwd overzicht voor gemeenten en hun veiligheidspartners van (nieuw en lopend) veiligheidsbeleid, instrumenten en wettelijke bevoegdheden op het gebied van veiligheid, 2007.
- Rekenkamer gemeente Den Haag, Veiligheid in de woonomgeving, 2010
- SGB0, Kernbeleid Veiligheid, handreiking voor gemeenten, 2006, http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/gemeentelijk-veiligheidsbeleid/Vormgeven_veiligheidsbeleid/kernbeleidveiligheid_herziene_versie.pdf
- SMVP, Veiligheid als bestuurlijk opdracht, 2006

Regie

- AEF, Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast, 2006
http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/gemeentelijk-veiligheidsbeleid/Regierol+gemeenten/Regie_in_uitvoering.pdf
- Berenschot, Gemeentelijke regie in de jeugdketen, 2006
- CCV, Wetsvoorstel Wijziging van de gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van lokaal veiligheidsbeleid, 2010 <http://www.hetccv.nl/nieuws/2010/08/wetsvoorstel-voor-stevige-regierol-gemeenten-bij-lokaal-veiligheidsbeleid.html>
- CCV, Handleiding lokale veiligheidsplanner, www.veiligheidsplanner.nl
- Ministerie van BZK, Notitie burgemeester en veiligheid, , 2009, kamerstuk 28684, nr. 212
http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/gemeentelijk-veiligheidsbeleid/Regierol+gemeenten/Burgemeester_en_Veiligheid.pdf
- Ministerie van BZK, Gemeente als regisseur: lokale daadkracht mobiliseren , 2006 http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/gemeentelijk-veiligheidsbeleid/gemeente_als_regisseur.pdf
- SMVP, Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur, 2009
- SMPV, Integraal veiligheidsbeleid regionaliseert 2009
- SMPV, Sociale veiligheid en gemeentelijke regie 2007
- SMPV, Relatie burgemeester en politiechef, 2006
- Tops, P., e.a. Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie, 2010 http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Veiligheid/201007,VNG_Sleuren-sturen%20v6.pdf
- VNG, Regie werkt!, 2009,
http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/gemeentelijk-veiligheidsbeleid/Regierol+gemeenten/Regie_werkt.pdf

Politiebestel

- Fijnaut, Muller en Rosenthal, Samsom, Politie, studies over haar werking en organisatie, Alphen aan den Rijn, 1999
- Commissie Leemhuis, Evaluatie Politie: Lokaal verankerd, nationaal versterkt, <http://www.politiebestel.nl/>
- Politie in balans, http://www.cao-politie.nl/downloads/overig/bestel_in_balans_7-99.pdf
- De politie in ontwikkeling, http://www.politie.nl/Overdepolitie/Politie_in_ontwikkeling/Visie/default.asp

Bijlage 5

Gesprekspartners

Gesprekspartners

Gemeente

Mw. H. van Blitterswijk	Teamleider Handhaving
Dhr. J. Bogers	Adviseur Integrale Veiligheid
Dhr. J. Du Croix	Afdelingshoofd Integrale Veiligheid
Dhr. B. van der Hoeven	Projectleider Courage
Dhr. S. Izeboud	Jurist
Dhr. J. de Krom	Raadslid GWBP
Dhr. L. van Loon	Raadslid GWBP
Dhr. J.J.M. Polman	Burgemeester Bergen op Zoom
Dhr. S. Siebelink	Vice-fractievoorzitter Lijst Linssen
Dhr. J. Stoop	Adviseur Integrale Veiligheid
Dhr. P. Vergouwen	loco-raadsgriffier

Politie

Dhr. P. Havelaar	Teamchef Politie district Bergen-Woensdrecht
------------------	--

Openbaar Ministerie

dhr. M. van Leeuwen	Gebiedsofficier arrondissement Breda
---------------------	--------------------------------------

Bijlage 6

Relevante wetsartikelen

Relevante wetsartikelen

Gemeentewet over de gemeenteraad

Artikel 149

De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

Artikel 151a

1. De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.
2. Bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van de in het eerste lid bedoelde voorschriften geldt de in artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht bedoelde verplichting ook voor een persoon die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt. Deze toonplicht betreft een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, onderdelen 1^o tot en met 3^o, van die wet.
3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de uitoefening van het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie bewegen, uitnodigen dan wel aanlokken.

Artikel 151b

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen.
2. De burgemeester gaat niet over tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied dan na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993.
3. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.
4. De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van het gebied waarop deze van toepassing is alsmede de geldigheidsduur. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot gebiedsaanwijzing niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking daarvan.
5. De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad en van de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid.
6. Zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bedoeld in het eerste lid, is geweken, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 151c

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De burgemeester bepaalt de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats of plaatsen aan, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald.
2. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.
3. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.
4. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die de desbetreffende openbare plaats betreft.
5. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.
6. De met de camera's gemaakte beelden mogen in het belang van de handhaving van de openbare orde worden vastgelegd.
7. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het zesde lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het zesde lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.
8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels gesteld omtrent:
 - a. de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
 - b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
 - c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt

Artikel 154a

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om door de burgemeester aangewezen groepen van personen, op een door de burgemeester aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.
2. De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:
 - a. jegens personen die een door de raad bij verordening vastgesteld en daartoe aangewezen specifiek voorschrift dat strekt tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar in omstandigheden als bedoeld in artikel 175, groepsgewijs niet naleven, en

b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.

3. De beslissing tot ophouding wordt op schrift gesteld. De schriftelijke beslissing is een beschikking. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot ophouding niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.

4. De beschikking vermeldt welk voorschrift niet wordt nageleefd.

5. De burgemeester laat tot ophouding als bedoeld in het eerste lid niet overgaan dan nadat de personen uit de in het eerste lid bedoelde groep in de gelegenheid zijn gesteld de tenuitvoerlegging van de beschikking tot ophouding te voorkomen, door alsnog het voorschrift, bedoeld in het vierde lid, na te leven.

6. De burgemeester draagt er zorg voor dat zo spoedig mogelijk een verslag van de bevindingen inzake de tenuitvoerlegging van de ophouding wordt opgesteld.

7. De ophouding mag niet langer duren dan de tijd die nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, met een maximum van twaalf uren.

8. De plaats van ophouding dient geschikt te zijn voor de opvang van de op te houden personen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels hieromtrent worden gesteld.

9. De burgemeester draagt er voor zover mogelijk zorg voor dat de opgehouden personen in de gelegenheid worden gesteld door een daartoe door hem aangewezen ambtenaar hun gegevens te laten vastleggen ten bewijze dat zij zijn opgehouden.

10. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de beschikking tot ophouding.

11. Indien tegen de beschikking tot ophouding een verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gedaan:

a. wordt, in afwijking van artikel 8:83, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de verzoeker die is opgehouden zo mogelijk nog tijdens zijn ophouding door de voorzieningenrechter gehoord;

b. doet de voorzieningenrechter in afwijking van artikel 8:84, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht onmiddellijk na het horen van partijen uitspraak, en

c. wordt, in afwijking van artikel 8:82, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, geen griffierecht geheven.

12. Bij de beoordeling van het verzoek betreft de voorzieningenrechter tevens de rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging van de beschikking tot ophouding jegens verzoeker.

13. Indien de voorzieningenrechter een of meer verzoeken toewijst op de grond dat de beschikking tot ophouding naar zijn voorlopig oordeel onrechtmatig is, kan hij bepalen dat alle personen die op basis van de betrokken beschikking zijn opgehouden, onverwijld in vrijheid worden gesteld.

14. Het twaalfde lid is van overeenkomstige toepassing op de beoordeling van een beroep tegen de beschikking tot ophouding als bedoeld in artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Gemeentewet over de burgemeester

Artikel 172

1. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.
2. De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.
3. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.

Artikel 174

1. De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.
2. De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.
3. De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Artikel 174a

1. De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.
2. De in het eerste lid genoemde bevoegdheid komt de burgemeester eveneens toe in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde op de grond dat de rechthebbende op de woning, het lokaal of het erf eerder een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf op een zodanige wijze heeft gebruikt of doen gebruiken dat die woning, dat lokaal of dat erf op grond van het eerste lid is gesloten, en er aanwijzingen zijn dat betrokkene de woning, het lokaal of het erf ten aanzien waarvan hij rechthebbende is eveneens op een zodanige wijze zal gebruiken of doen gebruiken.
3. De burgemeester bepaalt in het besluit de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen.
4. Bij de bekendmaking van het besluit worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. De eerste volzin is niet van toepassing, indien voorafgaande bekendmaking in spoedeisende gevallen niet mogelijk is.
5. De artikelen 5:25 tot en met 5:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. De burgemeester kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.

Artikel 175

1. In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving

van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

2.De burgemeester laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

Artikel 176

1.Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.

2.De burgemeester brengt de voorschriften zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad, van de commissaris van de Koning en van de officier van justitie, hoofd van het arrondissementsparket.

3.De voorschriften vervallen, indien zij niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, worden bekrachtigd.

4.Indien de raad de voorschriften niet bekrachtigt, kan de burgemeester binnen vierentwintig uren administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koning. Deze beslist binnen twee dagen. Gedurende de beroepstermijn en de behandeling van het administratief beroep blijven de voorschriften van kracht.

5.Hoofdstuk 6 en afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op het administratief beroep, bedoeld in het vierde lid.

6.De commissaris kan de werking van de voorschriften opschorten zolang zij niet bekrachtigd zijn. Het opschorten stuit onmiddellijk de werking van de voorschriften.

7.Zodra een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich niet langer voordoet, trekt de burgemeester de voorschriften in. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 176a

1.De burgemeester is bevoegd door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.

2.De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:

a. jegens personen die door hem daartoe aangewezen specifieke onderdelen van een bevel als bedoeld in artikel 175 of van een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 176, groepsgewijs niet naleven, en

b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.

3.Artikel 154a, derde tot en met veertiende lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 177

1.De burgemeester kan een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van politie machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten.

2.Geen machtiging wordt verleend tot het nemen van besluiten ingevolge de artikelen 151b, 154a, 172, 173, 174, tweede lid, 174a, 175, 176 en 176a.

Artikel 180

1. De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
2. Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Politiewet

Artikel 12

1. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.
2. De burgemeester kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 14 (lokale driehoek)

De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.

Artikel 22

1. De regio wordt bestuurd door het regionale college overeenkomstig de artikelen 30 en 31.
2. Het regionale college bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie. Aan de vergaderingen van het regionale college wordt tevens deelgenomen door de korpschef.
3. Voorzitter van het regionale college is de korpsbeheerder. Hij vertegenwoordigt de regio in en buiten rechte.
4. Op de burgemeesters, bedoeld in het tweede lid, is artikel 180 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

Artikel 24

1. Het beheer van het regionale politiekorps berust bij de korpsbeheerder, die daartoe wordt bijgestaan door de korpschef.
2. De dagelijkse leiding van het regionale politiekorps berust bij de korpschef.
3. De korpsbeheerder stelt in een instructie nadere regels vast met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de korpschef.

Artikel 27 (regionale driehoek)

1. De korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie overleggen regelmatig tezamen met de korpschef.
2. Het in het eerste lid bedoelde overleg vindt in elk geval plaats over:
 - a. het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening, het beleidsplan en het jaarverslag voor het regionale politiekorps;
 - b. de uitvoering van het beleidsplan en de verwezenlijking van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b.

3. De korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie, alsmede de korpschef, verschaffen elkaar de gewenste inlichtingen.

Artikel 28

1. De korpsbeheerder stelt in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en met inachtneming van artikel 43b, derde en vierde lid, tenminste eenmaal in de vier jaar het ontwerp van het beleidsplan en jaarlijks het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag voor het regionale politiekorps op. Voorafgaand aan het opstellen van het ontwerp van het beleidsplan, bedoeld in de eerste volzin, worden de gemeenteraden in de regio gehoord over de lokale prioriteiten in hun gemeenten.

2. De in het eerste lid bedoelde stukken worden onverwijld ter kennis gebracht van de gemeenteraden in de regio, de commissaris van de Koning en het College van procureurs-generaal en ter vaststelling toegezonden aan het regionale college.

Artikel 34

1. De vergaderingen van het regionale college zijn openbaar. De voorzitter is bevoegd de deuren te sluiten, indien dit uit een oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of op gronden, ontleend aan het algemeen belang, wenselijk wordt geacht.

2. De besluiten van het college en de verslagen van de vergaderingen van het regionale college worden ter kennis gebracht van de gemeenteraden in de regio.

3. Indien een gemeenteraad van oordeel is, dat een besluit van het regionale college op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in zijn gemeente, kan de gemeenteraad tegen dat besluit administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koning. Het beroepschrift wordt ingediend door tussenkomst van de korpsbeheerder. Artikel 32, eerste lid, tweede en derde volzin, alsmede het tweede en derde lid van dat artikel zijn alsdan van toepassing. Het in het eerste en tweede lid van artikel 32 bedoelde besluit bepaalt het tijdstip waarop het besluit van het regionale college uiterlijk moet zijn aangepast.