

Andersson Elffers Felix

Knelpunten horizontale
sturingsrelaties gemeenten
met betrekking tot overlast

Utrecht, 6 november 2006

GB89/004_eindrapport

Inhoud

1 Vraagstelling 4

- 1.1 Opdracht 4
- 1.2 Onderzoeksvragen 4
- 1.3 Onderzoeksaanpak 5
- 1.4 Reikwijdte conclusies 6

2 Eerder onderzoek 7

3 Huidige formele instrumenten gemeenten 9

- 3.1 Formele sturingsinstrumenten 9
- 3.2 Ontwikkeling sturingsinstrumentarium 10

4 Sturing en knelpunten per partner 12

- 4.1 Gemeente en politie 12
- 4.2 Gemeente en Openbaar Ministerie 13
- 4.3 Gemeente en Bureau Halt 14
- 4.4 Gemeente en Reclassering 14
- 4.5 Gemeente en Raad voor de Kinderbescherming 15
- 4.6 Gemeente en Bureau Jeugdzorg 15
- 4.7 GGD 16
- 4.8 Gemeente en zorginstellingen 16
- 4.9 Gemeente en scholen 17
- 4.10 .. Gemeente en welzijnsorganisaties 18
- 4.11 .. Gemeente en woningcorporaties 18
- 4.12 .. Gemeente en horecabedrijven 19
- 4.13 .. Gemeente en ondernemingen 19

5 Verbetermogelijkheden gemeenten 21

6 Ondersteuning gemeenten door rijk 23

- 6.1 Informatievoorziening en rolafspraken 23
- 6.2 Stimulering programmasturing en regievoering gemeenten 24

7 Wegnemen belemmeringen door rijk 25

- 7.1 Vaststelling structurele knelpunten 25
- 7.2 Weging structurele knelpunten 26
- 7.3 Wenselijke ingrepen 27
 - 7.3.1 Gemeente en politie 27
 - 7.3.2 Gemeente en Bureau Jeugdzorg 29
 - 7.3.3 Gemeente en scholen 30
 - 7.3.4 Gemeente en woningcorporaties 31

8 Samenvattende conclusies 32

Bijlage 1: Formele sturingsinstrumenten van gemeenten naar veiligheidspartners 36

Politie	37
Openbaar Ministerie	39
Bureau Halt	40
Reclassering	41
Raad voor de Kinderbescherming	42
Bureau Jeugdzorg	43
GGD	44
Zorginstellingen	45
Scholen	46
Welzijnsorganisaties	48
Woningcorporaties	49
Horecabedrijven	51
Overige bedrijven	52

Bijlage 2: Casestudies gemeenten 53

Casestudy gemeente Amstelveen 54

Casestudy gemeente Den Haag 58

Casestudy gemeente Deventer 64

Casestudy gemeente Doetinchem 68

Casestudy gemeente Dronten 72

Casestudy gemeente Hengelo 76

Casestudy deelgemeente Rotterdam-Feijenoord 80

Casestudy gemeente Sneek 85

Casestudy gemeente Waalwijk 90

Bijlage 3: Geraadpleegde literatuur 94

Bijlage 4: Geïnterviewde experts en gemeentelijke veiligheidscoördinatoren 96

1 Vraagstelling

1.1 Opdracht

De directie Strategie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een quick scan uit te voeren naar horizontale sturingsrelaties van gemeenten op het gebied van sociale veiligheid. Aanleiding voor deze quick scan zijn signalen van gemeenten, in het kader van het Project Veilige Gemeenten, dat zij een gebrek aan sturingsmogelijkheden en doorzettingsmacht ervaren om hun regierol waar te kunnen maken. Eventuele belemmeringen op dit gebied wil BZK graag wegnemen. Hiervoor is een precies beeld nodig van de belemmeringen die zich voordoen in de praktijk en de mogelijkheden om deze belemmeringen op te lossen. In deze quick scan worden daarom zowel de formele sturingsinstrumenten als de wijze waarop met deze instrumenten in de praktijk wordt omgegaan in kaart gebracht.

De verkenning bestond uit een tweetal onderdelen:

- in beeld brengen van de formele sturingsmogelijkheden van de gemeente per veiligheidspartner en de wijze waarop de sturingsrelaties in de praktijk gestalte krijgen
- toespitsen van de sturingsrelaties en mogelijke knelpunten tussen gemeenten en veiligheidspartners op het gebied van overlast.

Overlast is daarbij onderscheiden in 5 typen:

- woonoverlast
- overlast door horeca
- overlast door groepen
- overlast door verloedering
- vernieling en verkeersoverlast.

1.2 Onderzoeksvragen

In de aanvraag voor het onderzoek zijn de volgende vragen gesteld:

- 1 Wat is er uit eerdere onderzoeken bekend over (belemmeringen met betrekking tot) de horizontale sturingsrelaties van gemeenten richting lokale partners?
- 2 Welke formele sturingsmogelijkheden hebben gemeenten om hun partners aan te sturen?
- 3 Hoe maken gemeenten hiervan gebruik in de praktijk? Richting welke lokale partners en hoe passen gemeenten manieren van informele sturing (overtuiging, regierol) toe? Tegen welke knelpunten lopen gemeenten precies aan?
- 4 Wat zouden gemeenten kunnen doen om beter sturing te geven aan hun partners?
- 5 Wat zou het rijk kunnen doen om gemeenten hierbij te ondersteunen?
- 6 Wat zou het rijk kunnen doen om mogelijke belemmeringen bij gemeenten weg te nemen?

Deze vragen worden beantwoord in de hoofdstukken 2 tot en met 7. De onderliggende gegevens en beschrijvingen zijn weergegeven in de bijlagen.

1.3 Onderzoeksaanpak

De vraagstelling vraagt om een verkenning zowel in de breedte als in de diepte. Een breedtebenadering is vereist om een helder beeld te krijgen van de mate waarin gemeenten tegen deze knelpunten aanlopen. Een dieptebenadering is nodig om de knelpunten boven tafel te krijgen. Om te zorgen voor een balans tussen de breedte en de diepte is in de verkenning gewerkt langs een tweetal sporen.

Spoor A: Analyse sturingsmogelijkheden en knelpunten per partner (breedtebenadering)

Het doel van deze analyse is het in kaart brengen van de formele en informele sturingsrelaties tussen gemeenten en partners. Op basis van een analyse van de wet- en regelgeving is een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste formele sturingsmogelijkheden van de gemeente per veiligheidspartner. Deze inventarisatie is weergegeven in een relatieschema in bijlage 1 bij dit rapport. Het schema is niet uitputtend bedoeld, maar biedt een overzicht van de voornaamste sturingsinstrumenten van gemeenten per veiligheidspartner. Het overzicht is getoetst in een serie interviews met experts op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid. Ook is gesproken met experts op het gebied van specifieke beleidsvelden als de volkshuisvesting, de politiezorg en de justitiële keten. De uitkomst van deze toetsingsronde is dat het schema de belangrijkste en meest gebruikte instrumenten bevat. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de interviewpartners.

Naast het relatieschema is door middel van interviews en literatuuranalyse in beeld gebracht of er sprake is van knelpunten in de relatie tussen gemeente en verschillende veiligheidspartners. Deze knelpunten kunnen betrekking hebben op formele relaties en/of interne condities. Elk van de gevonden knelpunten is vervolgens gewogen om vast te stellen of een ingreep door de rijksoverheid noodzakelijk is om het knelpunt op te kunnen lossen. De criteria voor deze weging en de uitkomsten worden gepresenteerd in hoofdstuk 6 en 7 van dit rapport.

Spoor B: Casestudies overlast (dieptebenadering)

Om een beeld te krijgen van de knelpunten die gemeenten in de praktijk ervaren bij het invullen van hun regierol op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid, zijn casestudies uitgevoerd bij 9 gemeenten. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met spreiding naar gemeentegrootte. Er is een onderscheid gemaakt tussen kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners), middelgrote gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners) en grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Gezien de specifieke problematiek van middelgrote gemeenten is gekozen voor een verdeling van 3 kleine gemeenten, 4 middelgrote en 2 grote gemeenten. Bij de selectie is tevens rekening gehouden met regionale spreiding en een onderscheid in complexiteit van de problematiek. Bij elk van de gemeenten is sprake van een integrale aanpak van het veiligheidsbeleid, zij het in verschillende stadia van ontwikkeling.

In elk van de negen casestudies wordt de veiligheidsaanpak beschreven aangaande de vijf vormen van overlast (zie bijlage 3). Deze beschrijving is totstandgekomen na een uitgebreid startinterview met de veiligheidscoördinator van de negen gemeenten. Vervolgens hebben telefonische interviews plaatsgevonden met twee tot vijf van de voor de gemeente belangrijkste veiligheidspartners om het beeld van de aanpak in de betreffende gemeente te complementeren. In de interviews is aandacht besteed aan zowel formele als informele instrumenten en de succesvoorwaarden voor een effectieve samenwerking.

De uitkomsten van de beide sporen zijn getoetst op herkenbaarheid en inhoud tijdens een expertmeeting. Bij deze bijeenkomst waren enkele gemeentelijke veiligheidscoördinatoren en medewerkers van respectievelijk het ministerie van BZK, de VNG en het CCV aanwezig.

1.4 Reikwijdte conclusies

Het onderzoek was beperkt van aard. Het omvatte literatuuronderzoek, een inventarisatie van beleid en wetgeving, en casusonderzoek. Dit laatste gaf zicht op een groot aantal ervaringen op het gebied van horizontale sturingsrelaties van gemeenten en de knelpunten zoals die ervaren worden. De gevonden knelpunten zijn opgenomen in de analyse wanneer deze tenminste één keer door een gemeente genoemd zijn. Dit heeft enerzijds geresulteerd in vrij specifieke knelpunten op sommige gebieden, die slechts incidenteel genoemd zijn. Anderzijds zijn de genoemde knelpunten voorgelegd aan de deelnemers van de expertmeeting, die hebben aangegeven wanneer ze deze herkenden.

De conclusies van de quick scan zijn niet geldig voor alle gemeenten. Daarvoor is een steekproef van negen gemeenten te beperkt. Anderzijds mag worden aangenomen dat vanwege de variatie in omvang en ervaringen binnen deze negen gemeenten een redelijk spectrum van knelpunten in beeld is gekomen. Het is echter mogelijk dat een volgende waarneming, in bijvoorbeeld een 10^e casestudie, een andere uitkomst zou hebben gegeven, waarmee de algemeenheid van sommige conclusies zou kunnen worden aangetast. Vanwege de gekozen variatie zijn de conclusies van de quick scan weliswaar niet representatief, maar wel aannemelijk.

2 Eerder onderzoek

Wat is er uit eerdere onderzoeken bekend over (belemmeringen met betrekking tot) de horizontale sturingsrelaties van gemeenten richting lokale partners?

In de afgelopen jaren is een groot aantal publicaties verschenen op het gebied van ketensamenwerking, de horizontalisering in het openbaar bestuur en in het bijzonder de invulling van de gemeentelijke regierol in deze nieuwe sturingsprincipes (zie bijlage 3). In het merendeel van de publicaties ligt de focus op de voorwaarden en succesfactoren voor het optimaal invullen van de gemeentelijke regierol. In meer recente literatuur is de focus verschoven naar knelpunten in het vervullen van die regierol. Hieronder volgt een overzicht van knelpunten die in eerder onderzoek benoemd zijn.

Begin 2006 werd verslag gedaan van een quick scan naar knelpunten in de regierol van de gemeente bij integrale veiligheid (AEF, Utrecht, 2006). De knelpunten zijn verbijzonderd naar thema en grootte van de gemeente. Concluderend werd de volgende 'top tien' van knelpunten genoemd:

- ontbreken systematische aanpak bij gemeenten
- positionering, profiel en competenties veiligheidscoördinator in de gemeentelijke organisatie
- benutten sturingsmogelijkheden / kunnen omgaan met horizontale regie
- expertise / gesprekspartner voor partners
- informatiepositie en informatie-uitwisseling
- samenhang binnen gemeente (beleidsmatig en organisatorisch)
- bestuurlijk commitment
- sturingsmogelijkheden richting partners justitie- en hulpverleningsketen
- belemmeringen in regelgeving
- onvoldoende aandacht voor integrale veiligheid als veranderingsproces.

Het onderzoek 'Naar een veiliger gemeente' (TNS NIPO, 2005) noemt de volgende knelpunten bij het invullen van de regierol aangaande het integrale veiligheidsbeleid:

- gebrek aan tijd, middelen of capaciteit
- ad hoc oppakken van veiligheidsaspecten, integraal karakter ontbreekt
- te grote inkleuring door prioriteiten van de politie
- andere prioriteiten of ad hoc aanpak van andere lokale partners dan de politie.

In beide opsommingen valt op dat in de eerste plaats intern-gemeentelijke factoren worden genoemd. Dit kan zijn oorzaak hebben in de uitgangsvraag, die zich richtte op de regierol van de gemeente zelf.

In andere studies komen de knelpunten die gemeenten ervaren in ketensamenwerking nadrukkelijker naar voren. Zo formuleert de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling in het advies 'Sociale veiligheid organiseren' (2004) een aantal risico's bij ketensamenwerking die nauw samenhangen met de regierol van gemeenten:

- ketensamenwerking kan leiden tot het bureaucratiseren van de verhoudingen tussen veiligheidspartners
- samenwerking tussen allerlei partijen kan ertoe leiden dat iedereen een beetje verantwoordelijk is en er in de praktijk uiteindelijk niemand verantwoordelijk lijkt te zijn

Ook in de publicatie 'Lokale regie uit macht of onmacht?' (2004), een onderzoek van Partners+Pröpper in opdracht van het ministerie van BZK, komt een aantal knelpunten naar voren die gemeenten ervaren in de samenwerking met lokale veiligheidspartners. Knelpunten die in dit rapport worden genoemd zijn:

- een onduidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, leidend tot spanningen en belemmeringen in de samenwerking
- een niet altijd even constructieve opstelling van de verschillende partijen in de samenwerkingsrelatie.

Ook in het rapport 'Sturing van veiligheid' (BMC, 2006) wordt een aantal belemmeringen geconstateerd die gemeenten ervaren bij de invulling van hun regierol op lokaal veiligheidsbeleid, waaronder:

- het niet afdwingbaar zijn van samenwerking tussen veiligheidspartners
- onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en
- versnipperde geldstromen.

In 2000 publiceerden de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen het rapport 'De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie'. Hierin werden een aantal belemmeringen geformuleerd die gemeenten ervaren in het vormgeven van horizontale sturingsrelaties. Een drietal factoren die belemmerend werken in horizontale aansturing, zoals genoemd in dit onderzoek zijn:

- instanties en instellingen die op het vlak van de curatie en repressie actief zijn nemen niet altijd of onvoldoende deel aan de door de gemeenten georganiseerde overleggen
- de manier waarop besluitvorming, organisatie en bekostiging van deze instellingen is georganiseerd vormen een hindernis voor de daadwerkelijke realisatie van veiligheidsbeleid
- centrale sturing houdt onvoldoende rekening met de op het lokaal niveau vastgestelde prioriteiten.

In een eerder advies (Op het toneel, achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten, 1999) gaf de Raad voor het openbaar bestuur al aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenten elkaar niet één op één dekken. Overigens is dat wat de Raad betreft geen noodzaak. Het lokaal bestuur heeft uit hoofde van de open huishouding de verantwoordelijkheid in open verbinding met de plaatselijke gemeenschap lokale belangen te realiseren en gemeenschappelijke problemen op te lossen.

Welke formele sturingsmogelijkheden gemeenten hebben om deze verantwoordelijkheid die de Raad voor het openbaar bestuur ziet in te vullen, wordt in het nu volgende hoofdstuk nader uitgewerkt. Wel kan worden geconcludeerd dat het aantal publicaties beperkt is waarin specifiek wordt ingegaan op de belemmeringen die gemeenten ervaren in horizontale sturingsrelaties met veiligheidspartners. De knelpunten die genoemd worden, zijn generiek van karakter. Ze betreffen zowel interne belemmeringen bij de gemeente als externe factoren. Meerdere malen komt het risico terug van versnippering van verantwoordelijkheden, stroeve samenwerking en het ontbreken van formele sturingsrelaties. Gekwantificeerd worden deze knelpunten echter niet. De literatuur wijst dus op een complex van interne en externe factoren, daarmee zowel het belang van informele en formele instrumenten, maar geeft geen uitsluitel over de relatieve zwaarte en de wisselwerking tussen beide aspecten.

3 Huidige formele instrumenten gemeenten

3.1 Formele sturingsinstrumenten

Welke formele sturingsmogelijkheden hebben gemeenten om hun partners aan te sturen?

Deze vraag is beantwoord door een inventarisatie van de belangrijkste wetgeving en regels in de relatie tussen de gemeente en de essentiële partners wanneer het gaat om overlast. Als eerste stap is een indeling gemaakt in verschillende formele sturingsinstrumenten. Daarbij is onderscheid gemaakt naar enerzijds de algemene wettelijke kerntaken en kernbevoegdheden en anderzijds meer specifieke sturingsinstrumenten. Deze indeling betreft alleen de formele sturingsinstrumenten die rechtsconsequenties kunnen hebben en omvat niet de (informele) en juridisch niet-afdwingbare instrumenten (intentieverklaring, convenant, overlegsituaties).

Als formele sturingsinstrumenten worden onderscheiden:

- A wettelijke kerntaken
- B wettelijke kernbevoegdheden
- C autonome bevoegdheden gemeente
- D financiële relatie
- E toezicht
- F formeel overleg
- G hiërarchische relatie.

A

Wettelijke kerntaken

In de wet wordt de verantwoordelijkheid voor een specifiek beleidsonderwerp bij de gemeente gelegd. Doorgaans betekent dit dat de gemeente zorg draagt voor een maatschappelijk gewenste situatie en voor de voorzieningen om die situatie te bereiken. Hierbij hoort ook het opstellen van een beleidsplan. Strikt genomen geeft dit nog geen formele sturingsmogelijkheid maar slechts een gezagspositie. Deze telt wel zwaar, gegeven het feit dat dit de gemeente het recht geeft partners daarop aan te spreken en tevens bepalingen bevat over de inzet van formele instrumenten (zie hieronder).

B

Wettelijke kernbevoegdheden.

In beginsel houden deze in dat de gemeente beslissingen mag nemen die anderen ontzegd zijn. Dit kunnen beslissingen zijn over het beleid en het budget, het geven van aanwijzingen aan andere organisaties, het uitoefenen van toezicht of het uitvaardigen van verboden of geboden.

C

Autonome bevoegdheden gemeente

Het effectueren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden vraagt om het stellen van eigen prioriteiten en het nemen van maatregelen. De gemeente is vrij om doelen te formuleren, verordeningen op te stellen of maatregelen te treffen die passen in het eigen beleid van de gemeente en eventueel verder gaan dan hetgeen wettelijk is voorgeschreven of bepaald. Hierin heeft de gemeente een autonome bevoegdheid, die slechts begrensd wordt door de hogere wetgeving (bijvoorbeeld vrijheid van onderwijs) en de rechten van de burger (bijvoorbeeld bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Deze verordeningen en maatregelen hebben kracht van wet en zijn juridisch afdwingbaar.

D

Financiële relatie

De gemeente kan voorzieningen of diensten inkopen bij een organisatie en heeft daarmee ook de positie van opdrachtgever die eisen kan stellen aan de inhoud, omvang en leveringswijze van de dienst. Bij subsidies komt dit tot uitdrukking in de subsidievoorwaarden. Deze eisen en voorwaarden worden begrensd door de professionele verantwoordelijkheden en waarden van de leverancier, hetgeen doorgaans inhoudt dat deze beslist over de wijze van uitvoering. Maar wanneer de uitvoeringswijze belangrijke gevolgen heeft voor de kwaliteit en bruikbaarheid van de dienst, dan betreft het maatwerk en kan een opdrachtgever ook daar eisen aan stellen.

E

Toezicht

De gemeente gaat na of een bepaalde organisatie in overeenstemming handelt met de eisen van de wet of algemeen aanvaarde beginselen (bij voorbeeld integriteit). Doorgaans houdt dit ook in dat dwingende aanwijzingen kunnen worden gegeven bij normafwijkend handelen.

F

Formeel overleg

De gemeente voert periodiek overleg met één of enkele partners op grond van een wettelijke bevoegdheid of op grond van vastgelegde (samenwerkings)overeenkomsten. Het formeel overleg impliceert invloed doordat de partners doorgaans alleen hunnen handelen nadat er een gedachtewisseling met de gemeente is geweest waarin bij voorkeur overeenstemming is bereikt.

G

Hiërarchische relatie

Sommige partners vormen onderdeel van de gemeentelijke organisatie zelf (bijvoorbeeld GGD), direct of indirect via een gemeenschappelijke regeling. De gemeente is in deze situatie eindverantwoordelijk en kan aanwijzingen geven aangaande alle activiteiten van dat onderdeel van de gemeente, slechts begrensd door wettelijke professionele autonomie (bijvoorbeeld bij artsen).

De aanwezigheid van deze instrumenten verschilt sterk per beleidsgebied en per partner. Dit wordt zichtbaar gemaakt in een overzicht (zie bijlage 1).

3.2 Ontwikkeling sturingsinstrumentarium

De wettelijke kerntaken en kernbevoegdheden worden uitgeoefend met behulp van de daarna genoemde instrumenten: autonome bevoegdheden gemeente, financiële relatie, toezicht, formeel overleg en hiërarchische relatie. Hierbij is altijd sprake van eigen interpretaties en keuzes door gemeenten. Al langer bestaande wettelijke kerntaken en kernbevoegdheden hebben hun eigen uitvoeringsinstrumentarium gecreëerd. Nieuwe wettelijke kerntaken en kernbevoegdheden vragen om nieuwe eigen instrumenten, die pas geleidelijk worden ontwikkeld. In de praktijk ligt het zwaartepunt bij de wettelijke kernbevoegdheden en de autonome bevoegdheden van de gemeente, deze vormen de 'harde kern' waar het gebruik van de andere instrumenten zich op richt. De formele instrumenten toezicht, formeel overleg en hiërarchische relatie komen minder voor en zijn minder krachtig doordat ze meestal betrekking hebben op een sterk afgebakend domein.

Uit de casuïstiek en de expertmeeting komt het beeld naar voren dat de kracht van de formele sturingsinstrumenten in de afgelopen decennia is afgenomen. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- het rijk is op veel gebieden meer sturend en prioriteitsstellend gaan optreden waardoor de gemeente als aansturende locale overheid soms in een 'tweede positie' terecht is gekomen. Een voorbeeld hiervan zijn de prestatie-eisen aan de politie door BZK, die als gevolg hebben gehad dat de politie zich in de uitvoering meer is gaan richten op het bereiken van deze eisen, met het effect dat de beleidsruimte van een gemeente bij het aansturen van de politie werd ingeperkt
- op beleidsterreinen waar de gemeente wél het primaat heeft gehouden (brandweer, welzijn, GGD) hebben de betreffende doelorganisaties een proces doorgemaakt van professionalisering en schaalvergroting. Hun waarden en competenties zijn aangescherpt waardoor ze een steviger partij voor de gemeente zijn geworden. Tegelijkertijd is bij de gemeente de opdrachtverlening en aansturing meer gaan verlopen via het regionale overleg en de daarbij vereiste consensus met collega-gemeenten. De aansturing loopt dan via meerdere schakels met als gevolg dat de afzonderlijke gemeente minder greep heeft op de uitvoerende organisatie. Dit is bijvoorbeeld het geval in een situatie waar een GGD zich op provinciaal niveau organiseert en sommige (plattelands)gemeenten klein van omvang zijn.

Mede door deze ontwikkelingen zijn de gemeenten in toenemende mate afhankelijk geworden van informele sturing om te bereiken dat hun partners handelen in overeenstemming met de doelen van de gemeente. De formele sturingsinstrumenten functioneren alleen in een context van informele sturing. Ze blijven echter belangrijk. Wanneer er wettelijke taken voor een gemeente worden genoemd heeft dit tot gevolg dat de gemeente op het betreffende gebied een verantwoordelijkheid heeft en dus geacht wordt een regierol te hebben. Bij partners wordt deze regierol van de gemeente duidelijk verwacht. Ook doordat door het rijk steeds meer taken bij de gemeente worden gelegd (inclusief bevoegdheden burgemeester) is het netto resultaat dat de verantwoordelijkheden van de gemeente zijn toegenomen maar dat de effectivering daarvan alleen kan plaatsvinden door een mix van formele en informele instrumenten, waarbij de laatste in de praktijk voorop staan.

In deze mix wordt het geïntegreerde en programmatische gebruik van instrumenten steeds belangrijker. Historisch staat het gebruik van elk instrument op zichzelf. Ze zijn ontstaan in aparte beleidsgebieden en soms ook naar aanleiding van specifieke problemen. In beginsel wordt elk gebied en instrument in de gemeentelijke organisatie ondergebracht bij een staande functie (afdeling, functionaris). De complexiteit van het gebied of het instrument op zichzelf leidt ertoe dat de ambtelijke werkwijze zich focust op het specifieke terrein. Gevolg is een gefragmenteerd gebruik van de instrumenten. Maatschappelijke vraagstukken vragen echter om het geïntegreerd inzetten van instrumenten, probleemgericht of ketengericht. Gemeenten zijn ook hiertoe overgegaan in de vorm van programmasturing. Dit sluit beter aan op de complexiteit van maatschappelijke problemen, maar stelt wel hoge interne coördinatie-eisen aan de gemeente.

Het effectief inzetten en benutten van formele instrumenten wordt voornamelijk bepaald door bestuurlijke aandacht en ambtelijke kwaliteit en capaciteit. Beide voorwaarden gelden samen: ontbreekt één van beiden dan is de inzet van instrumenten suboptimaal. Bestuurlijke aandacht is nodig om tot probleemgerichte of ketengerichte coördinatie te komen. Daarbij hoort het formuleren van een duidelijke visie en een heldere agenda waarin alle partners een rol hebben. Ambtelijke kwaliteit en capaciteit zijn nodig om externe signalen op te vangen, de instrumenten inhoud te geven en de dialoog met ketenpartners gaande te houden.

4 Sturing en knelpunten per partner

Hoe maken gemeenten in de praktijk gebruik van de formele instrumenten?

Richting welke lokale partners en hoe passen gemeenten manieren van informele sturing (overtuiging, regierol) toe?

Tegen welke knelpunten lopen gemeenten precies aan?

Informele sturing wordt toegepast door alle gemeenten, doorgaans bij alle partners. Ontbreekt deze, dan functioneert het formele instrumentarium marginaal. De relaties tussen gemeenten en partners kunnen alleen beschreven worden in een mix van formele en informele sturing. Hieronder worden deze relaties beschreven per partner. De informatie is afkomstig uit de onderzochte negen cases van gemeentelijke sturing op overlast.

Onder het kopje *'formele sturingsinstrumenten'* worden de instrumenten genoemd die elders (bijlage 2) meer uitgebreid worden beschreven. Deze opsomming betreft alle instrumenten die een directe of indirecte rol kunnen spelen bij de aansturing. Ook algemene instrumenten (bijvoorbeeld APV of bestemmingsplan) kunnen van belang zijn en worden dus genoemd.

Onder het kopje *'aangetroffen situaties'* wordt getypeerd hoe de mix van formele en informele instrumenten in de praktijk vaak vorm krijgt tussen gemeenten en een specifieke partner. Het gaat daarbij om de sturingsrelatie in het algemeen, dus ook buiten het domein van de integrale veiligheid. In deze typering zijn observaties van gemeenten en van veiligheidspartners - voor zo ver geïnterviewd - verwerkt.

Onder het kopje *'genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten'* staat eerst een opsomming van de door gemeenten genoemde gebreken in het formele sturingsinstrumentarium aangaande de aanpak van overlast. Het gaat hierbij **niet** om gebreken in het inhoudelijke beleid maar om knelpunten in de formele sturingsinstrumenten. Wanneer er (ook) sprake is van knelpunten in de informele sturing worden deze aanvullend genoemd.

4.1 Gemeente en politie

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	Ja
Financiële relatie	-
Toezicht	Ja
Formeel overleg	Ja
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

Uit de informatie in de cases komt naar voren dat er sprake is van regelmatig productief overleg tussen gemeente en politie, zowel rechtstreeks tussen burgemeester en de politie als in de driehoek. De inhoudelijke aansturing verloopt vooral via deze dialoog, waarbij de conclusies vervolgens neerslaan in de formele beleidscyclus. De Regionale Colleges functioneren wisselend. Soms gaat er weinig sturing van uit zodat elke gemeente probeert rechtstreeks 'zaken te doen' met de politie. De aansturing tussen gemeente en politie is niet eenzijdig, er is duidelijk sprake van wederzijdse beïnvloeding in doorgaans goede verhoudingen. Regelmatig heeft de politie hierbij een informatievoorsprong.

Soms ervaart de politie dat de gemeente weinig inspeelt op het concrete werk van de politie. Gemeenten formuleren doelen dan te abstract en zijn traag met het nemen van sturende beslissingen. Als de gemeente geen duidelijke prioriteiten en een gerichte benadering heeft komt zij snel in een volgende positie ten opzichte van de politie.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten m.b.t. overlast

- sommige gemeenten vinden dat de politie in bepaalde situaties (bij voorbeeld in weekends of bij evenementen) te weinig capaciteit levert in hun gebied; de politie is daarop weinig aanspreekbaar, met name voor kleine gemeenten met weinig positie in het Regionaal College
- de discussie over kerntaken bij de politie en de gevolgen daarvan heeft bij diverse gemeenten geleid tot het uitbreiden van eigen toezicht (stadswachten, BOA's); dit wordt door gemeenten soms ongewenst gevonden doordat deze er te weinig middelen en capaciteit voor heeft en men het toezicht van de BOA's eigenlijk een taak van de politie vindt
- incidenteel vindt een gemeente dat de politie te weinig bijdraagt (personeel, financieel) aan een OOV-project van de gemeente waar de politie duidelijk een taak heeft, de politie is formeel daarop niet aanspreekbaar.

4.2 Gemeente en Openbaar Ministerie

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	Ja
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

Het overleg tussen burgemeester(s) en de (hoofd)officier van Justitie is geïnstitutionaliseerd. Het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente vormt in dit overleg doorgaans een belangrijk onderwerp. De verhoudingen zijn meestal effectief, soms meer afstandelijk. In het overleg is sprake van wederzijdse beïnvloeding. Het OM heeft enerzijds te maken met centrale landelijke prioriteiten en beleid en anderzijds met decentrale, gemeentelijke prioriteiten. De centrale en decentrale prioriteiten liggen inhoudelijk vaak uiteen. Wanneer het OM prioriteit legt bij geweld en veelplegers kan de aandacht voor lokale vraagstukken in het gedrang komen. Anderzijds vindt het OM soms dat gemeenten weinig begrip hebben voor de specifieke eigen rol en verantwoordelijkheden van het OM: de gemeente wil dat bepaalde personen van de straat worden gehaald terwijl het OM de zaak juridisch rond moet zien te krijgen.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

Geen knelpunten in de formele instrumenten. Incidenteel is een Officier van Justitie voor een (kleinere) gemeente lastig bereikbaar en is daarop niet of weinig aanspreekbaar.

4.3 Gemeente en Bureau Halt

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	Ja
Financiële relatie	Ja, in geval van Halt-afdoening
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

Er is een verschil tussen de via Justitie gesubsidieerde activiteiten van de Bureaus Halt en de gemeentelijke subsidies voor preventieve activiteiten. Op het eerste heeft een gemeente geen invloed, op het tweede wel, in afdoende mate. Hier loopt de samenwerking goed.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

Geen knelpunten in de formele en informele instrumenten.

4.4 Gemeente en Reclassering

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

Gemeenten hebben geen formele sturing op de reclassering. Wel is er behoefte aan inzet en advies van reclassering bij veiligheidsprojecten en bij ontslag uit de gevangenis van veelplegers. De gemeente is afhankelijk van informele samenwerking, behalve wanneer extra capaciteit wordt ingekocht. De reclassering is een kleine, maar complexe sector, waarbij de diverse organisaties uiteenlopende opvattingen en werkwijzen hanteren, soms ondoorzichtig voor gemeenten. Hierdoor is de reclassering moeilijk aanspreekbaar en navolgbaar bij bijdragen in het kader van het gemeentelijke veiligheidsbeleid of jeugdbeleid. Vooral in stedelijke gemeenten met complexere problematiek en met een behoefte aan een brede ketenaanpak, die ook de tweede lijn omvat, kan dit belemmerend werken voor een sluitende benadering.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

Geen knelpunten in de formele instrumenten. Het bestaande subsidie-instrument voor de nazorg van veelplegers biedt voldoende formele mogelijkheden tot sturing. Instellingen voor reclassering zijn echter voor de gemeente weinig transparant. De ontoegankelijkheid van de sector reclassering is tevens een kwestie van de organisatie van de sector, dit is rijksbeleid.

4.5 Gemeente en Raad voor de Kinderbescherming

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

De gemeente heeft geen formele sturing op de Raad voor de Kinderbescherming. Contacten verlopen voornamelijk via samenwerkingsprojecten met anderen of in veiligheidsprojecten. Daar heeft de Raad voor de Kinderbescherming een specifieke rol in de tweede lijn, waarbij belemmerende effecten kunnen optreden in een ketenaanpak als de Raad zich uitsluitend oriënteert op de eigen taken en competenties. De Raad voor de Kinderbescherming mist soms het begrip van de gemeente voor haar specifieke verantwoordelijkheden en werkwijzen.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

Geen. In stedelijke gemeenten zijn er incidenteel klachten over de ontoegankelijkheid of het gebrek aan bereidheid tot samenwerking bij de Raad voor de Kinderbescherming, maar dit wordt niet vertaald in de wens naar een ander sturingsinstrument.

4.6 Gemeente en Bureau Jeugdzorg

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

Tussen gemeenten en bureau(s) jeugdzorg is contact wanneer het gaat om jongeren die verdergaande zorg behoeven en die geïndiceerd en geplaatst moeten worden. Over het algemeen is dit bij grotere, stedelijke gemeenten vaker en intensiever het geval dan bij middelgrote en kleine gemeenten. De laatste gemeenten hebben alleen meer indirect contact met de bureau(s) jeugdzorg, via de school of GGD. De Bureaus Jeugdzorg werken vanuit een op de individuele jongere gerichte verantwoordelijkheid en beroepsattitude met als gevolg dat er vanuit de eigen taak in beginsel weinig betrokkenheid hoeft te zijn bij het gemeentelijke beleid voor integrale veiligheid, groepsaanpak en (projectmatige) ketensamenwerking. Sommige Bureaus Jeugdzorg hebben zich wel hierop ingesteld, maar ook komt het voor dat de oriëntatie op de specifieke eigen verantwoordelijkheden domineert. Dan is de afstand groot ten opzichte van gemeenten, zeker wanneer die klein of middelgroot zijn en op afstand van het (hoofd)kantoor van Bureau Jeugdzorg zijn gelegen. In die gevallen vinden gemeenten dat de indicatie en plaatsing van jongeren vaak moeizaam verloopt en de informatie-uitwisseling soms gebrekkig is, soms ook op basis van privacyoverwegingen vanuit Bureau Jeugdzorg.

Bij de Bureaus Jeugdzorg wordt wel gesignaleerd dat gemeenten soms weinig begrip hebben voor de landelijke kaders en systemen die nu eenmaal voor de Bureaus Jeugdzorg gelden. In de cases is weinig verwezen naar de vormen van bestuurlijk consultatief overleg over de Bureaus Jeugdzorg waarin de gemeente participeert. Men probeert meer sturing te bereiken via werkoverleg en afspraken tussen ketenpartners, soms ook direct op basis van casuïstiek.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

- wanneer een Bureau Jeugdzorg weinig genegen is tot (keten)samenwerking stopt een project- of ketenaanpak aangaande overlast in het zorgtraject en kan de gemeente Bureau Jeugdzorg daarop niet of weinig corrigeren
- het bestuurlijke overleg over jeugdzorg staat ver af van de praktische (keten)samenwerking; het functioneert nauwelijks als middel om falende praktische samenwerking te corrigeren.

De informele sturing wordt soms belemmerd door het grote verschil in oriëntatie tussen de Bureaus Jeugdzorg (indicatie en plaatsing individuele gevallen) en de gemeente (bestrijden overlast en lastig gedrag groepen).

4.7 GGD

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	Ja
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	Ja

Aangetroffen situaties

Gemeenten dragen zorg voor de preventieve volksgezondheid en houden daartoe een gemeentelijke gezondheidsdienst in stand. De gemeente is eindverantwoordelijk voor het functioneren van de GGD en kan de GGD ook aanwijzingen geven. De inhoudelijke sturing is beperkt waar het raakt aan specifieke professionele zaken. De GGD is (behalve in de grootste steden) geen direct onderdeel van de gemeentelijke organisatie maar valt meestal onder een gemeenschappelijke regeling waaraan meerdere gemeenten deelnemen. De gemeenten blijven wel de gezamenlijke financiers en bestuurders van de gemeenschappelijke regeling.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast
Geen.

4.8 Gemeente en zorginstellingen

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	Ja
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

De gemeente heeft geen brede wettelijke taak bij het instandhouden van zorgvoorzieningen maar heeft wel een taak in basisgezondheidszorg en preventie. Bij de WMO krijgt de gemeente per 1 januari 2007 ook de mogelijkheid om capaciteit in te kopen voor preventieve GGZ en verslavingszorg. Gemeenten worden daarmee een steviger partij voor andere zorginstellingen. De meeste gemeenten zijn druk bezig deze (toekomstige) taken in te vullen. De relaties met zorginstellingen zijn sterk in ontwikkeling. Wel zijn instellingen voor jeugdzorg en psychiatrische instellingen formeel niet aanspreekbaar voor het ter beschikking stellen van capaciteit bij incidenten en (projectmatige) ketensamenwerking aangaande overlast. De gemeente kan niet afdwingbaar plaatsen claimen bij instellingen voor jeugdzorg en psychiatrische instellingen, tenzij men die plaatsen inkoopt. Met name voor kleinere en minder 'koopkrachtige' gemeenten kan dit een belemmering zijn bij het aanpakken van overlastgevend gedrag in die individuele gevallen waarbij zorg vereist is (bij voorbeeld vanuit een wens van de leerplichtambtenaar).

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

Geen knelpunten in de formele instrumenten.

In de informele sturing hebben (vooral kleine en middelgrote) gemeenten weinig regulier overleg met zorginstellingen. Experimenten en projecten van de twee kanten hebben andere invalshoeken en lopen wel eens langs elkaar heen.

4.9 Gemeente en scholen

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	Ja
Formeel overleg	-
Hierarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

De gemeente is verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs en verstrekt de financiële middelen voor onderwijshuisvesting, maar heeft geen zeggenschap over de kwaliteit en omvang van de scholen vanwege de vrijheid van onderwijs en schoolkeuze. Het openbaar onderwijs wordt in toenemende mate verzelfstandigd, waardoor het gemeentebestuur de facto de positie van bevoegd gezag verliest. De via het gemeentelijke onderwijsbeleid verstrekte middelen voor de bestrijding van achterstanden (GOA) en voor de schoolbegeleiding zijn verminderd of verplaatst. Het gemeentelijke toezicht op de naleving van de leerplicht wordt vrijwel niet genoemd als praktisch instrument bij de aanpak van overlast. Sturing van scholen vindt voornamelijk plaats via het op overeenstemming gericht overleg en in mindere mate door projectsubsidies (aanpak onderwijsachterstanden, brede scholen, samenwerkingsprojecten). Scholen vinden soms dat gemeenten weinig praktisch rekening houden met hun wensen, bij voorbeeld in het beheer van de nabije openbare ruimte of de locatie van een coffeeshop.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

- gemeenten kunnen scholen niet verplichten tot het registreren van incidenten of het meedoen dan wel zich conformeren aan het gemeentelijke veiligheidsbeleid

- incidenteel weigeren scholen leerlingen die extra zorg behoeven of geven zij late of geen informatie over (de uitval van) leerlingen; deze informatieverstrekking is verplicht maar moeilijk afdwingbaar; dit kan de ketensamenwerking belemmeren.

4.10 Gemeente en welzijnsorganisaties

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	Ja
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

De gemeente treedt op als subsidiegever van welzijnsorganisaties. In toenemende mate wordt deze relatie zakelijk ingevuld met prestatieovereenkomsten en offertes, soms in concurrentie. Ook wordt vaker van welzijnsorganisaties verwacht dat zij bijdragen aan het gemeentelijke beleid, niet alleen wat betreft welzijn maar ook wat betreft veiligheid. In de subsidievoorwaarden wordt dit echter beperkt geconcretiseerd met als gevolg dat er weinig op kan worden gestuurd. Diverse gemeenten vinden dat de welzijnsorganisatie in een monopoliepositie verkeert. Anderzijds wordt door welzijnsorganisaties soms geconstateerd dat de gemeente zijn rol als opdrachtgever te vaag of juist te detaillistisch invult en weinig heldere doelen stelt. Incidenteel hebben gemeenten ook geen oog voor de eigen verantwoordelijkheid van het welzijnswerk, waar de vertrouwensrelatie met cliënten beschermd moet worden.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

Geen knelpunten in de formele instrumenten. Wel zijn knelpunten genoemd in de opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding. Binnen de gemeentelijke organisatie is er vaak enige afstand tussen de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het welzijnsbeleid en veiligheidsfunctionarissen waardoor een geïntegreerde benadering en sturing vaak ontbreekt.

4.11 Gemeente en woningcorporaties

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	Ja
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

In de wet- en regelgeving heeft de gemeente voornamelijk globale sturingsmogelijkheden in de relatie met woningcorporaties. Mede vanwege de historie en afkomst van woningcorporaties is er wel veel overleg en afstemming. Woningcorporaties zijn geneigd in dit overleg rekening te houden met de wensen van de gemeente op het gebied van welzijn en veiligheid omdat zij op andere momenten weer afhankelijk zijn van de gemeente voor bouwvergunningen en grondposities. De samenwerking verloopt goed wanneer de woningcorporaties zich - mede

afhankelijk van hun missie - verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van de woningen en de woonsituatie van hun huurders. Bij woningcorporaties is gesignaleerd dat een gemeente zich soms te weinig bemoeit met de taakuitvoering in de wijken, zodat de woningcorporaties hier als enige organisatie lastige woonsituaties aan moeten pakken.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

- in het geval van woonoverlast en (mogelijke) concentratie van problematische bewoners heeft de gemeente geen formele invloed op het plaatsings- en sanctiebeleid van de woningcorporatie
- ex-delinquenten kunnen moeilijk huisvesting vinden bij hun reïntegratie in de samenleving, woningcorporaties zijn formeel hierop niet aanspreekbaar.

4.12 Gemeente en horecabedrijven

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	Ja
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Aangetroffen situaties

De meeste gemeenten maken gebruik van de formele instrumenten bij het sturen op het aantal horecabedrijven en het bestrijden van overlast. Aanvullend daarop vindt veel informeel overleg plaats, zowel met individuele horecabedrijven als met ondernemersverenigingen. Deze twee vormen van sturing - enerzijds het 'harde' vergunningenbeleid en het toepassen van sancties en anderzijds het informeel overleg - liggen echter ver uiteen. Ondernemers zijn soms moeilijk tot een collectieve aanpak te bewegen. De uitvoering van de controle op integriteit loopt soms vast op gebrek aan tijd en capaciteit. Horeca-ondernemers vinden dit soms ook een gemiste kans doordat dubieuze collega's dan niet door de gemeente worden aangepakt. Ook wordt door hen gesignaleerd dat gemeenten soms laat hun beleid rond krijgen, maar dan wel met vele consequenties.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

Geen knelpunten in de formele instrumenten. In de informele sturing is het voor de gemeenten moeilijk horecabedrijven te verenigen op één aanpak, inclusief de financiële ondersteuning daarvan.

4.13 Gemeente en ondernemingen

Formele sturingsinstrumenten

- bestemmingsplannen
- vergunningen met vestigingseisen
- controle integriteit.

Aangetroffen situaties

In beginsel is het contact tussen gemeenten en ondernemingen tijdelijk. Dit kan veranderen bij de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen. Ondernemingen zijn wisselend aanspreekbaar op hun maatschappelijke rol, ook wat betreft veiligheid. Vaak vindt de gemeente het lastig om de solistisch optredende ondernemingen tot gezamenlijke afspraken te krijgen, bij voorbeeld aangaande de beveiliging van een bedrijventerrein. Ondernemers vinden veiligheid vaak een

overheidsverantwoordelijkheid, inclusief de financiering daarvan. Vanuit dat gezichtspunt vinden ze dat de gemeente te makkelijk een beroep op ze doet. Door ondernemingen ingehuurde particuliere beveiligingsbedrijven hebben meer contact met de politie dan met de gemeente.

Genoemde knelpunten in de sturingsinstrumenten met betrekking tot overlast

Geen knelpunten in de formele instrumenten. Er is overleg met ondernemingsorganisaties maar dat laat zich vaak lastig vertalen in gezamenlijke acties. Sommige ondernemers nemen deel in een gezamenlijke aanpak, anderen niet maar profiteren er wel van ('free rider' gedrag). Wel worden nu mogelijkheden nagegaan om het 'free rider' gedrag wettelijk te beperken door het algemeen geldend verklaren van veiligheidsconvenanten voor alle ondernemers in een gebied.

5 Verbetermogelijkheden gemeenten

Wat zouden gemeenten kunnen doen om beter sturing te geven aan hun partners?

Uit de gesprekken in de negen cases komt het beeld naar voren dat gemeenten over het algemeen voldoende mogelijkheid tot sturing en beïnvloeding ervaren. Dit gebeurt door de inzet van een mix van formele en informele instrumenten. Doorgaans geven deze voldoende gewicht aan de inbreng van de gemeente. De werking van deze mix is soms problematisch. Door de veiligheidscoördinatoren zijn als lastige opgaven genoemd de interne afstemming binnen de gemeente, met name bij projecten en ketensamenwerking, en het ontwikkelen van helder beleid waarin de diverse doelen en deelfuncties van de gemeente zelf worden geïntegreerd. In gesprekken met veiligheidspartners komt naar voren dat het gemeentelijke beleid soms te weinig sturend en consistent is, dat de regierol zwak wordt ingevuld, er soms weinig begrip is voor de eigen verantwoordelijkheden en beleidskaders van de veiligheidspartners of dat de verschillende bestuurders en ambtelijke afdelingen niet vanuit één opvatting en strategie opereren.

Vanuit deze interne en de externe bronnen komen de volgende kritische succesfactoren voor de gemeenten naar voren:

- heldere beleidsprioriteiten en resultaatdoelen
- bestuurlijke aandacht en continuïteit daarin
- op kernkwesaties gezaghebbende uitspraken (durven) doen
- ambtelijke kwaliteit en capaciteit, met voldoende 'regisseursvaardigheden'
- juiste ophanging van coördinerende functies, dicht bij het bestuur
- kennis van de problematiek, inclusief de cijfers (monitoring)
- kennis van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ketenpartners
- respect voor verantwoordelijkheid en professionaliteit van ketenpartners
- professionele en zakelijke invulling van de opdrachtgeversrol
- vertrouwen tussen bestuurders, gebaseerd op regelmatig structureel overleg
- vertrouwen tussen professionals, gebaseerd op duurzame samenwerking
- gefocuste inzet van eigen middelen op knelpunten en sleutelfuncties
- regionale samenwerking met andere gemeenten.

Bovenstaande factoren zijn de condities waaronder informele sturing effectief wordt en dus ook de formele sturingsinstrumenten kracht krijgen. De gemeente kan hier veel aan doen. Wel is duidelijk geworden dat de grenzen van de beïnvloeding in zicht komen wanneer het gaat om veiligheidspartners die werkzaam zijn in sterk verticaal en professioneel georganiseerde sectoren. Dit is het geval bij organisaties met een uitgesproken taak in de strafsector (OM, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming) of in de zorgsector (zorginstellingen). Hier staat de gemeente doorgaans te zwak om direct te kunnen sturen en verloopt de sturing veel meer via het initiëren en organiseren van ketensamenwerking. Dit stelt echter hoge eisen aan de gemeente, die via het regisseren van meer 'nabije' organisaties (politie, welzijnswerk, GGD-en) indirect ook de instellingen uit de verticaal georganiseerde sectoren moet beïnvloeden. Een integrale benadering is dan vereist, op meerdere niveaus, en dit lukt niet alle gemeenten. In het bijzonder is dit het geval in de situatie van middelgrote gemeenten met een 'grootstedelijke' problematiek wat betreft overlast, die wel een inbreng van de straf- en zorgpartners nodig hebben maar te weinig capaciteit en competentie in huis hebben om dit aan te sturen.

De kern van de gewenste verbetering bij gemeenten is dus een meer effectieve opzet van de programmasturing op het terrein van de integrale veiligheid, waarvan de aanpak van overlast deel uitmaakt. Programmasturing betreft bestuurlijke aandacht en continuïteit, ambtelijke kwaliteit en capaciteit, een adequate ophanging in de organisatie en programmamangement (meetbare resultaatdoelen, oplossingsgericht werken, monitoring, projectmatig werken en matrixcoördinatie). Veel (met name grotere) gemeenten zijn bezig om deze vormen van interne sturing in te voeren, alleen lukt het vaak onvoldoende om dit met compactheid en kracht te realiseren. Waar dit wel lukt worden doorgaans goede resultaten behaald.

Programmasturing en regievoering stellen hoge eisen waaraan niet makkelijk kan worden voldaan. De begrippen worden vaak gebruikt zonder dat daaraan kwaliteitseisen worden verbonden. Gemeenten zouden zichzelf de spiegel moeten voorhouden vanuit de vraag of zij hierin effectief functioneren. Een zelfevaluatie op basis van de boven genoemde kritische factoren kan leiden tot verbeterpunten aangaande de programmasturing en regievoering. Deze verbeterpunten moeten zichtbaar worden in de bestuurlijke agenda, de organisatieontwikkeling en het management development van de gemeente.

Vooraf kleine en middelgrote gemeenten hebben moeite om deze verbeteringen te realiseren, zeker wanneer ze worden geconfronteerd met ernstige overlast. In essentie is verbetering te bereiken door voldoende kwaliteit en capaciteit vrij te maken voor de ambtelijke coördinatie en regiefunctie en door bestuurlijke prioriteit en kwaliteit. Voor een effectieve aanpak van overlast zijn deze acties van groter gewicht dan een versterking van het formele instrumentarium.

Specifieke aandacht is vereist voor een gezamenlijke aansturing door gemeenten van geregionaliseerde partners. Dit is het geval bij partners die duidelijk los van de gemeente staan (politie, OM), maar soms ook bij partners die dicht bij de gemeente staan of in beginsel daar zelfs onderdeel van vormen (GGD-en). Doelorganisaties hebben zich toenemend op een hoger schaalniveau georganiseerd en gemeenten hebben daar weinig antwoord op. Anderzijds zijn in de casuïstiek voorbeelden gesignaleerd van adequaat onderling overleg tussen gemeenten, gebaseerd op een heldere inbreng van afzonderlijke gemeenten en leidend tot een effectieve gezamenlijke aansturing. De conclusie is dat gezamenlijke aansturing goed mogelijk is onder de voorwaarde dat de gemeenten voldoende aandacht besteden aan hun inbreng en samenspel.

6 Ondersteuning gemeenten door rijk

Wat zou het rijk kunnen doen om gemeenten hierbij te ondersteunen?

Uit de casuïstiek en de expertmeeting komen twee vormen van ondersteuning naar voren:

- betere informatievoorziening en rolafspraken
- stimulering programmasturing en regievoering gemeenten.

6.1 Informatievoorziening en rolafspraken

In de gesprekken met veiligheidscoördinatoren bij gemeenten wordt kritiek geuit op het gebrek aan continuïteit in het beleid van de rijksoverheid en de vele maatregelen ('rijksdouche'). Het is lastig om alle nieuwe beleidsmaatregelen vanuit de departementen te verwerken. Vooral kleine en middelgrote gemeenten hebben onvoldoende kennis van landelijke regelgeving en beleid. Wel is er waardering voor de initiatieven van het rijk om via aangepaste wet- en regelgeving de gemeenten tegemoet te komen en meer instrumenten te verschaffen.

Over het algemeen is een betere informatievoorziening door het rijk over nieuw beleid gewenst. Verschillende gemeenten maakten de opmerking dat het lastig is om het beleid te volgen en de diverse maatregelen op tijd te zien aankomen en te kunnen toepassen. Dit sluit aan bij de eerder gemaakte constatering dat op veel domeinen rijk en gemeenten samen sturen. Om te voorkomen dat er een vorm van 'concurrentie' ontstaat in de sturing is het nodig om elkaar beter op de hoogte te houden. Dit zou kunnen gebeuren in de vorm van een centrale coördinatiefunctie, waar het beleid van de verschillende departementen en van de gemeenten op elkaar worden afgestemd. Ten dele gebeurt dit al in bestaande activiteiten (Programma Veilige Gemeenten, CCV), alleen is het wenselijk om meer overzicht te creëren en te zorgen voor een betere informatieoverdracht naar gemeenten.

Structureel is het gewenst om centrale en lokale aansturing beter op elkaar af te stemmen in de vorm van rolafspraken. In veel sectoren is zowel sprake van 'sturing van bovenaf' (rijk) als van 'sturing van opzij' (gemeente). Bij de politie, de strafsector en de zorgsector worden door het rijk prioriteiten en richtlijnen gesteld die soms goed samengaan met de prioriteiten van de gemeenten maar soms daar ook haaks op staan. De veiligheidspartners komen dan in een ambivalente situatie terecht. Vanwege het bestaan van meerdere overheidslagen is dit ten dele onvermijdelijk. Wel kunnen deze complicaties worden verminderd wanneer het rijk met de gezamenlijke gemeentes overlegt over het beleid in deze sectoren. Hier kan de VNG een rol spelen, evenals de landelijke organen van een sector. Het overleg moet leiden tot rolafspraken, waarin duidelijk is op welke punten het rijksbeleid beleidsruimte creëert voor gemeenten en welke rol de gemeente heeft om het rijksbeleid én het eigen beleid gestalte te geven. Uit de quick scan komt naar voren dat dit vooral gewenst is bij de volgende sectoren:

- de politie, waar het gaat om de kerntakendiscussie en de afweging tussen aansturing door het OM en door de burgemeester
- de strafsector, in het bijzonder het OM als opdrachtgever van andere organisaties in deze sector (Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming)
- de Reclassering, waar het gaat om voor de gemeenten ondoorzichtige structuur van deze deelsector
- de ondernemingen, waar het gaat om het bestrijden van 'free rider' gedrag door het algemeen geldend verklaren van veiligheidsafspraken tussen gemeente en ondernemingen.

6.2 Stimulering programmasturing en regievoering gemeenten

Het rijk ondersteunt nu de eigen verbeteringen door gemeenten aangaande programmasturing en regievoering, ten dele in samenwerking met de VNG. Dit gebeurt door programma's als InAxis, De Andere Overheid en het grotestedenbeleid. Uit de casuïstiek en de expertmeeting komt de noodzaak naar voren om meer gerichte steun te geven aan kleine en middelgrote gemeenten aan welke extra eisen worden gesteld door ernstige en chronische overlast. Complicierend hierbij is het gegeven dat deze gemeenten soms zelf nog onvoldoende de aanpak van overlast vertalen in organisatorische en personele consequenties. Dit pleit er voor om de stimulering van het rijk in eerste instantie te richten op het creëren van voorbeeldige oplossingen en praktijken. Hiervoor kunnen acties worden ondersteund die passen bij deze benadering (zelfevaluaties, prijsvraag, workshops, actieonderzoek).

Daarnaast kan verdergaand onderzoek worden gedaan naar de vraag of kleine en middelgrote gemeenten met een specifieke overlastproblematiek terecht een extra ondersteuning zouden moeten ontvangen. Hierbij moet ook aandacht worden besteed aan de manier waarop de gezamenlijke aansturing van of afstemming op (geregionaliseerde) partners verloopt, in het bijzonder met het oog op de vorming van de veiligheidsregio's en de positie en rol van de kleine en middelgrote gemeenten hierin. Onvermijdelijk zal een deel van de aansturing van partners blijven plaatsvinden via regionaal overleg en overeenstemming. Het is de vraag of in de huidige voornemens de 'gemeentelijke kolom' in de veiligheidsregio's adequaat gestructureerd is om effectief sturing te geven. Binnen de veiligheidsregio's wordt vaak ook op kleinere schaal samengewerkt. Ook dit kan worden onderzocht en gestimuleerd.

7 Wegnemen belemmeringen door rijk

Wat zou het rijk kunnen doen om mogelijke belemmeringen bij gemeenten weg te nemen?

Het rijk kan gemeenten verder ondersteunen door wet- en regelgeving en financiën. Dit is aan de orde wanneer er sprake is van structurele knelpunten in de formele sturingsinstrumenten. Van een structureel knelpunt in dit instrumentarium is niet zonder meer sprake wanneer de formele sturingsmogelijkheden van de gemeente ten opzichte van een partner beperkt zijn. Het moet gaan om een beperking die in de praktijk ook leidt tot belemmeringen om het lokale beleid effectief uit te voeren.

7.1 Vaststelling structurele knelpunten

Van een structureel knelpunt is sprake bij een situatie waarin:

- A de gemeente een kerntaak heeft op het relevante beleidsgebied
- B de betreffende partner daarin een cruciale bijdrage moet of kan leveren
- C het formele sturingsinstrumentarium ten opzichte van deze partner beperkt of afwezig is
- D formeel en/of informeel overleg onvoldoende tot de gewenste resultaten leidt blijkens de door gemeenten genoemde knelpunten

Geen substantiële knelpunten zijn genoemd in de formele sturingsinstrumenten van de gemeente aangaande:

- Openbaar Ministerie
- Bureau Halt
- zorginstellingen
- welzijnsorganisaties
- horecabedrijven
- ondernemingen.

In de relaties met andere partners is wel sprake van knelpunten in de sturingsinstrumenten, maar zijn deze te beperkt van aard om te kunnen spreken van een structureel knelpunt in het instrumentarium voor de aanpak van overlast. Vaak worden de knelpunten in de praktijk ook genoeg gecompenseerd door actief gemeentelijk beleid en informeel overleg. Of is er wel sprake van andere knelpunten, maar liggen deze meer op de weg van het rijk om hier iets aan te doen. Het betreft de knelpunten in de formele sturingsinstrumenten van de gemeente aangaande:

- Reclassering
- Raad voor de Kinderbescherming.

Tenslotte resteert een categorie partners waarbij ook sprake is van structurele knelpunten in de formele sturingsinstrumenten en waarbij deze knelpunten de aanpak van overlast aanzienlijk kunnen belemmeren. Dit wordt maar ten dele gecompenseerd door informele sturing. Dit is aan de orde in de relatie van de gemeente met:

- gemeente en politie
- gemeente en Bureaus Jeugdzorg
- gemeente en scholen
- gemeente en woningcorporaties.

Gemeente en politie

Het knelpunt betreft de inzet van politiecapaciteit voor overlast en kleine criminaliteit. Voor de gemeente is dit een belangrijk element in het bestrijden van overlast. De politie is de eerst aangewezen partner om hierbij op te treden vanwege haar taken op het terrein van OOV en criminaliteitsbestrijding, maar legt in de kerntakendiscussie andere accenten. De gemeente kan de inzet van capaciteit niet afdwingen. Via informele wegen wordt dit vaak gecompenseerd (de politie versterkt haar inzet ad hoc of voor een bepaalde periode), maar de gemeente kan hier niet op rekenen en loopt het risico dat de politie bij gelegenheid anders kiest.

Gemeente en Bureaus Jeugdzorg

Het knelpunt betreft het deelnemen van Bureau Jeugdzorg in de (keten)samenwerking bij de aanpak van overlast. De gemeente heeft hierin een essentiële verantwoordelijkheid en heeft het Bureau Jeugdzorg nodig om risicojongeren naast straf ook zorg te kunnen aanbieden. Wanneer het gaat om structurele zorg kan dit alleen via Bureau Jeugdzorg. Bij sommige gemeenten staat het Bureau Jeugdzorg hier niet voor open en lukt het niet om via het informele overleg hier afspraken over te maken die in de praktijk ook werken. Wellicht geeft de WMO de gemeente in de toekomst meer mogelijkheden in de preventieve jeugdzorg, maar dit moet in de praktijk nog blijken.

Gemeente en scholen

Het knelpunt betreft het deelnemen van scholen in de (keten)samenwerking bij de aanpak van overlast. De gemeente kan haar verantwoordelijkheid mede vormgeven door preventieve maatregelen, die ten dele alleen maar via scholen kunnen verlopen (signaleren van incidenten, verzuim en uitval, (her)plaatsen van lastige/zorgbehoevende jongeren op scholen, aansluiting van veiligheidsbeleid school op gemeentelijk veiligheidsbeleid en acties daarin). Bij sommige scholen lukt het ook via het informele overleg niet om hierover tot bindende afspraken en samenwerking te komen.

Gemeente en woningcorporaties

Het knelpunt betreft het vinden van huisvesting voor specifieke doelgroepen bij de aanpak van overlast. De gemeente heeft dit nodig om concentratie van problemen te voorkomen en om in individuele gevallen een oplossing te creëren voor (potentiële) overlast. Woningcorporaties hebben hier een voor de hand liggende rol vanwege hun maatschappelijke taak. Bij particuliere verhuurders is dit niet af te dwingen. Soms botst de gemeente hierbij op het eigen beleid voor woningtoewijzing van de woningcorporatie dat daarvoor geen ruimte biedt en is de woningcorporatie niet alleen formeel maar ook informeel niet aanspreekbaar.

7.2 Weging structurele knelpunten

De volgende vraag is of de genoemde structurele knelpunten in de sturingsinstrumenten ook moeten leiden tot ingrepen, in wetgeving of in de financiële ondersteuning van gemeenten. Dit vereist een weging van deze knelpunten. Ze moeten worden beoordeeld in de context van de meer structurele verhouding tussen gemeente en partners, die in meerdere of mindere mate gemeentelijke sturing nodig maakt of juist inperkt.

Knelpunten in de sturingsrelatie worden gezien tegen de volgende achtergronden:

- er is een aanzienlijke afstand tussen de kerntaken van de gemeente en de kerntaken van de strafpartners (Openbaar Ministerie, Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming). Deze afstand heeft te maken met de staatsrechtelijk gewenste scheiding der machten (met name OM)
- een dergelijke afstand kan ook zijn rationale hebben in de specifieke taak en professionaliteit van ketenpartners (Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg), vaak gerelateerd aan zwaarwegende omstandigheden en belangen van het individu, die ook grondrechten raken en het onwenselijk maakt dat een lokale overheid hier sturend op ingrijpt
- de autonomie van een partner kan ook wettelijk zijn vastgelegd vanuit maatschappelijke belangen en opvattingen (vrijheid van onderwijs scholen)
- bij meerdere ketenpartners is een beleidsmatige en bedrijfsmatige autonomie gewenst om ondernemend te kunnen handelen. Een teveel aan directe overheidssturing zou belemmerend werken op de effectieve taakvervulling van een organisatie (zorginstellingen, scholen, politie, woningcorporaties). Een direct sturende rol van de gemeente past hier niet bij.

Het ontbreken van sturingsbevoegdheid van de gemeente aangaande specifieke partners is dus vaak niet toevallig, maar vindt zijn oorzaak in een structurele en principiële verdeling van verantwoordelijkheden, die vaak ook wettelijk is vastgelegd. De beslissing om een ingreep te doen om deze sturing wel mogelijk te maken doorbreekt in principe deze verdeling. Dit is alleen te overwegen wanneer andere, zwaarwegende maatschappelijke belangen dit vereisen. Deze quick scan betreft overlast, een vraagstuk waarbij dit niet vanzelfsprekend het geval is en dus steeds een afweging moet worden gemaakt.

Daarnaast gelden ook praktische overwegingen bij de weging van knelpunten. Ingrepen moeten over het geheel leiden tot een beter bereik van gestelde doelen, in principe voor alle partijen. Dat wil zeggen dat ingrepen het knelpunt ook echt moeten oplossen en verder geen of weinig nadelen oproepen die de voordelen weer teniet zouden kunnen doen. Tenslotte moeten ingrepen ook kunnen rekenen op steun van partijen.

Een structureel knelpunt kan dus leiden tot een ingreep op grond van de volgende criteria:

- de ingreep is acceptabel in het kader van een elementaire verdeling van verantwoordelijkheden
- de ingreep is een adequate en proportionele oplossing voor het knelpunt
- eventuele nadelige bijeffecten blijven beperkt
- de ingreep is inpasbaar in de algemene verhouding tussen gemeente en partner.

7.3 Wenselijke ingrepen

Wanneer de boven genoemde criteria worden toegepast op de vier genoemde knelpunten kunnen per ketenpartner conclusies worden getrokken over noodzakelijke en gewenste ingrepen. Hieronder wordt eerste per ketenpartner de voor de hand liggende ingrepen geschetst, die vervolgens worden beoordeeld aan de hand van de criteria.

7.3.1 Gemeente en politie

Het knelpunt is de formele onmogelijkheid van de gemeente om politiecapaciteit in te zetten voor overlast en kleine criminaliteit waar de politie (kerntakendiscussie) andere keuzes maakt. Een mogelijke ingreep is om in bilaterale resultaatafspraken tussen gemeente en politie de verlangde aanvullende inzet te contracteren. Desgewenst kunnen ook de eigen toezichthouders van de gemeente (BOA's) binnen dit contract worden gebracht. De daarbij behorende middelen moeten worden gezocht in (aanvullingen op) het politiebudget en het Gemeentefonds.

<i>Criterion beoordeling ingreep</i>	<i>Oordeel op grond van criterium</i>
Acceptabel in het kader van elementaire verdeling van verantwoordelijkheden	Risico van meer bilaterale oriëntatie van gemeenten ('what's in it for me?') in het gezamenlijke overleg en aansturing via het Regionaal College, mogelijke versplintering van de gezamenlijke aansturing. Ingreep laat de politie vrij in eigen organisatie en uitvoering, inclusief de professionele afwegingen daarbij.
Ingreep adequate en proportionele oplossing voor knelpunt	Resultaatafspraken kunnen 'op maat' worden gemaakt met omvang problematiek en dus aanvullend blijven.
Nadelige bijeffecten blijven beperkt	Onduidelijke afbakening tussen reguliere en gecontracteerde politie-inzet (vage normen voor 'meerwerk') met als risico van toenemende ongelijkheid tussen gemeenten (rijk en arm).
Ingreep inpasbaar in algemene verhouding tussen gemeente en partner	Ingreep past bij bestaande sturingsrelatie gemeentepolitie aangaande OOV. Wel moet een resultaatafspraak tussen gemeenten en politie aansluiten op de prestatie-eisen van BZK.

Bilaterale aanvullende contracten tussen gemeenten en politie kunnen een verzwakkend effect hebben op de gezamenlijke aansturing van de politie door gemeenten. Ze zijn alleen wenselijk wanneer ze aansluiten op de besluitvorming en aansturing via het Regionaal College. De bilaterale contracten moeten in een integraal besluit worden opgenomen. Dit vereist dat de gemeenten hun wensen bundelen tot een gezamenlijke afspraak en opdracht. Daarbij kan worden nagegaan hoe het onlangs via amendement gerealiseerde wettelijke inbrengrecht van de gemeenteraad in de praktijk gestalte zal krijgen en wellicht het knelpunt zal verminderen. Belangrijk bij dit instrument zijn landelijke afspraken over centrale en lokale aansturing en de betrokkenheid van het OM en de VNG hierbij (zie 6.1).

Wel blijft dan de vraag hoe de groei van het aantal BOA's moet worden beoordeeld. In de casuïstiek en de expertmeeting kwam naar voren dat sommige gemeenten dit een oplossing vonden voor het knelpunt, ook vanwege het voordeel dat men de eigen toezichhouders goed kan aansturen. Andere gemeenten hebben bezwaren tegen het ontstaan van een 'nieuwe gemeentepolitie' en zijn van mening dat de politie eigenlijk alle taken weer breed zou moeten uitvoeren. De keuze in deze discussie impliceert een keuze in de ontwikkeling van het politiebestedel (positie BOA's en taakverdeling tussen BOA's en politie) die de vraagstelling van dit onderzoek, dat zich beperkt tot de aanpak van overlast, overstijgt. Wel is een duidelijke uitspraak van het rijk over deze stelselontwikkeling gewenst.

7.3.2 Gemeente en Bureau Jeugdzorg

Het knelpunt is het niet formeel aanspreekbaar zijn van de Bureaus Jeugdzorg op hun bijdrage aan gemeentelijke projecten aangaande overlast terwijl ze daar wel een sleutelrol in kunnen vervullen. Een ingreep kan om zijn via de wettelijke taakomschrijving de Bureaus Jeugdzorg de opdracht mee te geven om de praktische kernpunten mee te werken met de gemeentelijke aanpak van overlast, in het bijzonder van groepen jongeren. Dit zou inhouden dat wettelijk (bij voorbeeld in de WMO) wordt voorgeschreven dat de Bureaus Jeugdzorg:

- hun taakuitoefening afstemmen op het gemeentelijke veiligheidsbeleid
- de gemeente voorzien van de benodigde (beleids)informatie (bijvoorbeeld door een jaarlijkse rapportage).

<i>Criterion beoordeling ingreep</i>	<i>Oordeel op grond van criterium</i>
Acceptabel in het kader van elementaire verdeling van verantwoordelijkheden	De samenwerkingsverplichting past de kerntaken van Bureau Jeugdzorg niet aan.
Ingreep adequate en proportionele oplossing voor knelpunt	De ingreep beperkt zich tot het oplossen van de knelpunten
Nadelige bijeffecten blijven beperkt	De bestuurlijke en administratieve belasting van de Bureaus Jeugdzorg neemt toe, zeker wanneer met vele gemeenten moet worden afgestemd. De Bureaus Jeugdzorg werken veelal regionaal en zullen door de ingreep een deel van hun taken moeten decentraliseren.
Ingreep inpasbaar in algemene verhouding tussen gemeente en partner	De ingreep kan aansluiten op de taken van de gemeente op het gebied van het preventieve jeugdbeleid (WMO), waarbij een rol richting Bureau Jeugdzorg aannemelijk is. Tevens past het bij het nu voorgeschreven bestuurlijke consultatieve overleg tussen gemeenten, provincie en Bureau Jeugdzorg.

Tegen de ingreep pleiten praktische bezwaren (administratieve belasting), verder is hij goed inpasbaar. De ingreep kan dan door taakstelling en doelsubsidiëring worden bewerkstelligd.

Vanuit een bredere visie op het jeugdbeleid pleit Steven van Eijck, commissaris Jeugd- en jongerenbeleid, in zijn advies 'Koersen op het kind' (Operatie Jong) voor het centraal stellen van het kind bij het jeugdbeleid. Dat betekent het zoveel mogelijk bundelen van overheidstaken (in Centra voor Jeugd en Gezin) en deze bij de gemeente leggen. Dit zou ook inhouden dat de jeugdzorg, die nu nog bij de provincies zit, voor het grootste deel overgeheveld zou worden naar gemeenten. Een dergelijke ingreep zou betekenen dat de Bureaus Jeugdzorg onder gemeentelijke aansturing zouden worden geplaatst, eventueel geregionaliseerd.

<i>Criterium beoordeling ingreep</i>	<i>Oordeel op grond van criterium</i>
Acceptabel in het kader van elementaire verdeling van verantwoordelijkheden	De keuze voor aansturing door provincie of gemeente is praktisch en niet principieel. Ze sluit aan op de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid van de gemeente, maar geeft de gemeente een nieuwe, zwaardere positie in de zorg.
Ingreep adequate en proportionele oplossing voor knelpunt	De ingreep gaat verder dan een oplossing om te komen tot een integrale gemeentelijke aanpak van overlast, maar betreft de hele jeugdzorg.
Nadelige bijeffecten blijven beperkt	De (bovengemeentelijke) eenheid en schaalvoordelen van de Bureaus Jeugdzorg kunnen afnemen. Ook hebben de verkleinde Bureaus Jeugdzorg minder overzicht en greep op de zorginstellingen en hun capaciteit. Om dit tegen te gaan kan het Bureau Jeugdzorg worden geregionaliseerd, maar dan hebben de (kleine) gemeenten minder invloed.
Ingreep inpasbaar in algemene verhouding tussen gemeente en partner	Aansturing van Bureau Jeugdzorg sluit aan op de aansturing van GGD en WMO-partners, maar verplicht de gemeente om een bredere visie en beleid op de jeugdzorg te ontwikkelen.

Deze ingreep overstijgt het kader van dit onderzoek. Wel is aannemelijk dat bij realisatie van de ingreep de genoemde knelpunten worden ondervangen. Vindt geen realisatie van het voorstel tot overheveling plaats, dan is de eerder genoemde ingreep te overwegen.

7.3.3 Gemeente en scholen

Het knelpunt is de mogelijkheid dat een school niet wenst mee te doen aan een gemeentelijke aanpak van overlast door jongeren terwijl ze daarin een wezenlijke bijdrage zou kunnen leveren. De oplossing zou kunnen zijn dat scholen verplicht worden actieplannen veiligheid op te stellen met als elementen:

- incidentenregistratie
- crisisbeheersing
- omgaan met probleemgevallen
- extern overleg.

Deze actieplannen moeten passen in het kader van het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Te overwegen is om daarvoor specifieke middelen beschikbaar te stellen die via de gemeente worden toegekend (zoals destijds de middelen voor schoolbegeleiding in het basisonderwijs).

<i> criterium beoordeling ingreep</i>	<i> Oordeel op grond van criterium</i>
Acceptabel in het kader van elementaire verdeling van verantwoordelijkheden	Een actieplan veiligheid is geen inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Veiligheid is een algemeen maatschappelijk gegeven met geen tot weinig denominatieve aspecten.
Ingreep adequate en proportionele oplossing voor knelpunt	Een actieplan veiligheid kan zich beperken tot de praktische aspecten (zie genoemde elementen)
Nadelige bijeffecten blijven beperkt	De school wordt belast met extra bestuurlijke en administratieve belasting om het actieplan te maken. Anderzijds kan van een school in deze tijd worden verwacht dat deze systematisch aandacht besteed aan veiligheid.
Ingreep inpasbaar in algemene verhouding tussen gemeente en partner	In de praktijk is afstemming en overleg tussen gemeente en scholen over veiligheid gebruikelijk. Voor veel scholen is de ingreep een formalisering van een bestaande gewoonte.

De ingreep is gewenst wanneer de extra bestuurlijke en administratieve belasting voor scholen tot een redelijk minimum kan worden beperkt.

7.3.4 Gemeente en woningcorporaties

Het knelpunt is dat woningtoewijzing een eigen verantwoordelijkheid is van woningcorporaties terwijl een specifiek toewijzingsbeleid van een (grote) corporatie maatschappelijke effecten kan hebben of dat toewijzing een rol kan spelen bij de oplossing van overlastproblemen. Wel moet het beleid van de corporatie passen in het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Daarbij is voorstelbaar dat de gemeente gebiedsgericht eisen stelt aan het toewijzingsbeleid van de corporatie en dus zelf een relatie legt tussen volkshuisvesting en veiligheid. In de quick scan is niet duidelijk geworden in welke mate de doelen in de volkshuisvestingsplannen afdwingbaar zijn. Toekomstige beleidspraktijk en bestuursrechtelijke jurisprudentie zal moeten uitwijzen in hoeverre het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid een formeel sturingsinstrument kan zijn om woningcorporaties op de gewenste onderwerpen aan te sturen en daarmee de structurele knelpunten te ondervangen. Als dit in potentie kan is het ongewenst om nu al nieuwe formele instrumenten te creëren.

8 Samenvattende conclusies

In de aanvraag voor het onderzoek zijn de volgende vragen gesteld:

- 1 Wat is er uit eerdere onderzoeken bekend over (belemmeringen met betrekking tot) de horizontale sturingsrelaties van gemeenten richting lokale partners?
- 2 Welke formele sturingsmogelijkheden hebben gemeenten om hun partners aan te sturen en hoe maken gemeenten hiervan gebruik in de praktijk? Richting welke lokale partners en hoe passen gemeenten manieren van informele sturing (overtuiging, regierol) toe?
- 3 Tegen welke knelpunten lopen gemeenten precies aan?
- 4 Wat zouden gemeenten kunnen doen om beter sturing te geven aan hun partners? Wat zou het rijk kunnen doen om gemeenten hierbij te ondersteunen?
- 5 Wat zou het rijk kunnen doen om mogelijke belemmeringen bij gemeenten weg te nemen?

Deze vragen zijn als volgt beantwoord:

1

Wat is er uit eerdere onderzoeken bekend over (belemmeringen met betrekking tot) de horizontale sturingsrelaties van gemeenten richting lokale partners?

Eerdere onderzoeken signaleren knelpunten in de interne gemeentelijke organisatie en coördinatie, zijnde de belangrijkste voorwaarden voor effectieve sturing van partners. De knelpunten die genoemd worden aangaande regievoering zijn generiek van karakter. Meerdere malen komt het risico terug van versnippering van verantwoordelijkheden, stroeve samenwerking en het ontbreken van formele sturingsrelaties. Gekwantificeerd worden deze knelpunten echter niet.

2

Welke formele sturingsmogelijkheden hebben gemeenten om hun partners aan te sturen?

De volgende sturingsinstrumenten worden onderscheiden:

- A wettelijke kerntaken
- B wettelijke kernbevoegdheden
- C autonome bevoegdheden gemeente
- D financiële relatie
- E toezicht
- F formeel overleg
- G hiërarchische relatie.

In de afgelopen decennia is het gewicht van formele sturingsinstrumenten afgenomen doordat het rijk ook meer is gaan sturen en doordat partners een proces van professionalisering en schaalvergroting hebben doorgemaakt. Tegelijkertijd worden meer regietaken bij de gemeente gelegd. Hierdoor is in de praktijk de informele sturing voorop komen te staan.

Maatschappelijke vraagstukken vragen om het geïntegreerd inzetten van instrumenten, probleemgericht of ketengericht. Dit vraagt bij gemeenten om programmasturing en regievoering. Dit stelt wel hoge interne coördinatie-eisen aan de gemeente, in het bijzonder aan de bestuurlijke aandacht en ambtelijke kwaliteit en capaciteit.

3

Hoe maken gemeenten gebruik van de formele instrumenten in de praktijk?

Richting welke lokale partners en hoe passen gemeenten manieren van informele sturing (overtuiging, regierol) toe?

Tegen welke knelpunten lopen gemeenten precies aan?

De verschillende partners worden met een groot aantal verschillende instrumenten aangestuurd. Zie bijlage 2. Steeds gaat het om een mix van formele en informele sturing, waarbij het laatste vaak domineert. Gesignaleerde knelpunten in het formele instrumentarium hebben voornamelijk betrekking op de onmogelijkheid voor de gemeente om partners formeel aan te spreken op hun bijdrage aan en deelname in de aanpak van overlast, beleidsmatig en/of projectmatig. Doorgaans gaat het dan om het samen formuleren van problemen, het doorgeven van informatie en het afstemmen van de eigen activiteiten op een ketenaanpak. In de meeste relaties worden deze knelpunten echter gecompenseerd door informele sturing en is er dan geen sprake van structurele knelpunten. Extra lastig is dit echter in sectoren die geheel of ten dele landelijk worden aangestuurd, zoals de strafsector en bij zorginstellingen.

In gesprekken met veiligheidspartners komt naar voren dat het gemeentelijke beleid soms weinig consistent is, dat de regierol zwak wordt ingevuld of dat de verschillende bestuurders en ambtelijke afdelingen niet vanuit één opvatting en strategie opereren.

Geen substantiële knelpunten zijn genoemd in de formele sturingsinstrumenten van de gemeente aangaande:

- Openbaar Ministerie
- Bureau Halt
- welzijnsorganisaties
- horecabedrijven
- ondernemingen.

In de relaties met andere partners is wel sprake van knelpunten in de sturingsinstrumenten, maar zijn deze te beperkt van aard om te kunnen spreken van een structureel knelpunt in het instrumentarium of worden ze in de praktijk genoeg gecompenseerd door actief gemeentelijk beleid en informeel overleg. Dit is het geval in de formele sturingsrelatie van de gemeente met:

- Reclassering
- Raad voor de Kinderbescherming
- zorginstellingen.

Tenslotte resteert een categorie partners waarbij ook sprake is van structurele knelpunten in de formele sturingsinstrumenten en waarbij deze knelpunten de aanpak van overlast aanzienlijk kunnen belemmeren. Dit wordt maar ten dele gecompenseerd door informele sturing. Dit is aan de orde in de relatie van de gemeente met:

- gemeente en politie
- gemeente en Bureaus Jeugdzorg
- gemeente en scholen
- gemeente en woningcorporaties.

4

Wat zouden gemeenten kunnen doen om beter sturing te geven aan hun partners?

De kern van de gewenste verbetering bij gemeenten is een meer effectieve opzet van de programmasturing op het terrein van de integrale veiligheid, waarvan de aanpak van overlast deel uitmaakt. Programmasturing betreft bestuurlijke aandacht en continuïteit, ambtelijke kwaliteit en capaciteit, een adequate ophanging in de organisatie en programmamanagement. Vooral kleine en middelgrote gemeenten hebben moeite om deze verbeteringen te realiseren, zeker wanneer ze worden geconfronteerd met ernstige overlast. Deze verbeterpunten moeten zichtbaar worden in de bestuurlijke agenda, de organisatieontwikkeling en het management development van de gemeente.

Specifieke aandacht is vereist voor een gezamenlijke aansturing door gemeenten van geregionaliseerde partners. Dit is het geval bij partners die duidelijk los van de gemeente staan (politie, OM), maar soms ook bij partners die dicht bij de gemeente staan of in beginsel daar zelfs onderdeel van vormen (GGD-en). Er zijn voorbeelden van adequaat onderling overleg tussen gemeenten, gebaseerd op een heldere inbreng van afzonderlijke gemeenten en leidend tot een effectieve gezamenlijke aansturing. Gemeenten moeten voldoende aandacht besteden aan hun inbreng en samenspel.

5

Wat zou het rijk kunnen doen om gemeenten hierbij te ondersteunen?

Het rijk kan deze verbeteringen bij gemeenten steunen door:

- een betere informatievoorziening voor gemeenten door een centrale coördinatiefunctie, waar het beleid van de verschillende departementen en van de gemeenten op elkaar worden afgestemd. Ten dele gebeurt dit al in bestaande activiteiten (Programma Veilige Gemeenten, CCV), alleen is het wenselijk om meer overzicht te creëren en te zorgen voor een betere informatieoverdracht naar gemeenten.
- hierbij moet aandacht worden besteed aan de koppeling van centrale en lokale aansturing van sterk landelijk aangestuurde sectoren. Dit kan door overleg tussen rijk en met gemeentes gezamenlijk over het rijksbeleid in deze sectoren. Hier kan de VNG ook een rol spelen. Dit betreft in ieder geval de politie, het OM, Reclassering en de zorginstellingen.
- meer gerichte steun aan kleine en middelgrote gemeenten aan welke extra eisen worden gesteld door ernstige en chronische overlast. Dit kan door het creëren van voorbeeldige oplossingen en praktijken en stimuleringsacties die hierbij passen (zelfevaluaties, prijsvraag, workshops, actieonderzoek).
- verdergaand onderzoek naar de vraag of kleine en middelgrote gemeenten met een specifieke overlastproblematiek terecht een extra ondersteuning zouden moeten ontvangen.
- hierbij aandacht aan de manier waarop gezamenlijke aansturing van (geregionaliseerde) partners verloopt, in het bijzonder met het oog op de vorming van de veiligheidsregio's en de positie en rol van de kleine en middelgrote gemeenten hierin.

6

Wat zou het rijk kunnen doen om mogelijke belemmeringen bij gemeenten weg te nemen?

Gemeente en politie

Het knelpunt is de formele onmogelijkheid van de gemeente om politiecapaciteit in te zetten voor overlast en kleine criminaliteit waar de politie (kerntakendiscussie) andere keuzes maakt.

Dit knelpunt kan worden opgelost door in bilaterale contracten tussen gemeente en politie een aanvullende politie-inzet te regelen. De daarbij behorende middelen moeten worden gezocht in (aanvullingen op) het politiebudget en het Gemeentefonds. De bilaterale contracten moeten wel passen in de gezamenlijke aansturing door gemeenten via het Regionaal College. Daarom moeten ze onderdeel zijn van een gezamenlijk en integraal besluit.

Wel blijft dan de vraag hoe de groei van het aantal BOA's moet worden beoordeeld. Sommige gemeenten vinden dit een oplossing, andere gemeenten hebben bezwaren tegen het ontstaan van een 'nieuwe gemeentepolitie'. De keuze in deze discussie impliceert een keuze in de ontwikkeling van het politiebesteding (positie BOA's en taakverdeling tussen BOA's en politie) die de vraagstelling van dit onderzoek, dat alleen gericht is op de aanpak van overlast, overstijgt. Wel is een duidelijke uitspraak van het rijk over deze stelselontwikkeling gewenst.

Gemeente en Bureau Jeugdzorg

Het knelpunt is het niet formeel aanspreekbaar zijn van de Bureaus Jeugdzorg op hun bijdrage aan gemeentelijke projecten aangaande overlast terwijl ze daar wel een sleutelrol in kunnen vervullen. Een ingreep zou kunnen zijn via de wettelijke taakomschrijving de Bureaus Jeugdzorg de opdracht mee te geven om op de belangrijkste praktische punten mee te werken met het gemeentelijke beleid aangaande overlast, in het bijzonder het aanpakken van overlast van groepen jongeren. Dit zou inhouden dat wettelijk wordt voorgeschreven dat de Bureaus Jeugdzorg:

- hun taakuitoefening afstemmen op het gemeentelijke veiligheidsbeleid
- de gemeente voorzien van de benodigde (beleids)informatie (bijvoorbeeld door een jaarlijkse rapportage).

Door de commissaris Jeugd- en jongerenbeleid is in zijn advies 'Koersen op het kind' (Operatie Jongle) voorgesteld de aansturing van Bureau Jeugdzorg over te hevelen van provincie naar gemeente. Deze ingreep overstijgt het kader van dit onderzoek. Wel is aannemelijk dat bij realisatie van de ingreep de genoemde knelpunten worden ondervangen.

Gemeente en scholen

Het knelpunt is de mogelijkheid dat een school niet wenst mee te doen aan een gemeentelijke aanpak van overlast door jongeren terwijl ze daarin een wezenlijke bijdrage zou kunnen leveren. Scholen zouden daarom verplicht kunnen worden actieplannen veiligheid op te stellen die in het kader van het gemeentelijke veiligheidsbeleid moeten passen. Te overwegen is om daarvoor specifieke middelen beschikbaar te stellen die via de gemeente worden toegekend. Deze ingreep is gewenst wanneer de extra bestuurlijke en administratieve belasting voor scholen tot een redelijk minimum kan worden beperkt.

Gemeente en woningcorporaties

Het knelpunt is dat woningtoewijzing een eigen verantwoordelijkheid is van woningcorporaties terwijl een specifiek toewijzingsbeleid van een (grote) corporatie maatschappelijke effecten kan hebben of dat toewijzing een rol kan spelen bij de oplossing van overlastproblemen. Wel moet het beleid van de corporatie passen in het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. Hierin kan de gemeente gebiedsgericht eisen stellen aan het toewijzingsbeleid van de woningcorporatie en dus zelf een relatie leggen tussen volkshuisvesting en veiligheid. Toekomstige beleidspraktijk en bestuursrechtelijke jurisprudentie zal moeten uitwijzen in hoeverre het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid via de beschikbare sturingsinstrumenten voldoende effect kan hebben op het handelen van de woningcorporaties aangaande de gewenste onderwerpen en daarmee de nu ervaren knelpunten kan ondervangen. Als dit in potentie kan is het ongewenst om nu al nieuwe formele instrumenten te creëren.

Bijlage 1: Formele sturingsinstrumenten van gemeenten naar veiligheidspartners

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de sturingsinstrumenten van gemeenten per veiligheidspartner. Daarbij worden de volgende instrumenten onderscheiden:

- wettelijke kernbevoegdheid
- wettelijke kerntaak
- autonome bevoegdheden
- financiële relatie
- toezicht
- formeel overleg
- hiërarchische relatie.

In hoofdstuk 3 van het rapport worden deze sturingsinstrumenten omschreven.

Hieronder wordt voor elke partner aangegeven of gemeenten over deze sturingsinstrumenten beschikken. Vervolgens worden per veiligheidspartner de sturingsinstrumenten nader uitgewerkt.

	Wettelijke kerntaak	Wettelijke kernbevoegdheid	Autonome bevoegdheden	Financiële relatie	Toezicht	Formeel overleg	Hiërarchische relatie
Politie	Ja	Ja	Ja	-	Ja	Ja	-
Openbaar Ministerie	-	-	-	-	-	Ja	-
Bureau Halt	-	-	Ja	Ja ¹	-	-	-
Reclassering	-	-	-	-	-	-	-
Raad voor de Kinderbescherming	-	-	-	-	-	-	-
Bureau Jeugdzorg	-	-	-	-	-	- ²	-
GGD	Ja	-	-	Ja	-	-	Ja
Zorginstellingen	Ja	-	-	Ja	-	-	-
Welzijnsinstellingen	Ja	-	-	Ja	-	-	-
Scholen	Ja	Ja	-	-	Ja ³	-	-
Woningcorporaties	Ja	Ja	-	-	-	Ja	-
Horecabedrijven	-	Ja	Ja	-	-	-	-
Overige bedrijven	-	Ja	Ja	-	-	-	-

¹ Alleen bij gemeentelijke subsidie voor preventieve activiteiten

² Gemeenten worden betrokken bij de totstandkoming van de beleidskaders voor de jeugdzorg. Van formeel overleg met de Bureaus Jeugdzorg is echter geen sprake.

³ Toezicht op de naleving van de Leerplichtwet.

Politie

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	Ja
Financiële relatie	-
Toezicht	Ja
Formeel overleg	Ja
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:

Handhaving openbare orde. (Wettelijke kerntaak en wettelijke kernbevoegdheid) De artikelen Art. 172.1 Gemeentewet en Art. 12 Politiewet bepalen dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde. 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. 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.

Beheer politiekorps. (Wettelijke kerntaak)

Art. 23 en art. 24 Politiewet bepalen dat het beheer van het regionale politiekorps berust bij de korpsbeheerder, die daartoe wordt bijgestaan door de korpschef. De korpsbeheerder is de burgemeester van de gemeente die voor elke regio is aangewezen.

Ontwerp beleid, formatie, begroting door korpsbeheerder. (Wettelijke kerntaak)

Art 28. Politiewet bepaalt dat de korpsbeheerder jaarlijks in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie voor het regionale politiekorps het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening, het beleidsplan en het jaarverslag op moet stellen. Deze stukken worden ter kennis gebracht van de gemeenteraden in de regio en ter vaststelling toegezonden aan het Regionaal College. Het Regionaal College stelt regels vast over de wijze waarop de gemeenteraden in de regio bij de voorbereiding van de eerder genoemde stukken worden betrokken.

Vaststellen beleid, formatie en begroting door Regionaal College. (Wettelijke kerntaak)

Het Regionaal College stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening, het beleidsplan en het jaarverslag voor het regionale politiekorps vast. De korpsbeheerder is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het beleidsplan. (Art. 31 Politiewet).

Delegatie bevoegdheden m.b.t. beheer aan gemeenten. (Wettelijke kerntaak)

Art. 36 Politiewet bepaalt dat in het beleidsplan voor het regionale politiekorps wordt aangegeven welke bevoegdheden met betrekking tot het beheer van een territoriaal onderdeel door de korpsbeheerder worden gedelegeerd aan de burgemeesters van de betrokken gemeenten. De uitoefening van deze bevoegdheden vindt plaats in overeenstemming met het regionale beleidsplan. De zeggenschap over het territoriale onderdeel voor zover het betreft de inzet van personeel, materieel en middelen die voor dat onderdeel zijn bestemd, berust bij de burgemeesters van de betrokken gemeenten. De zeggenschap wordt uitgeoefend in overeenstemming met het regionaal beleidsplan.

Administratief beroep tegen besluiten Regionaal College. (Wettelijke kernbevoegdheid)

Indien een burgemeester en de gemeenteraad van oordeel zijn, dat een besluit van het Regionaal College op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in hun gemeente, kan de gemeenteraad in overeenstemming met de zienswijze van de burgemeester tegen dat besluit administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koning. Het beroepschrift wordt ingediend door tussenkomst van de korpsbeheerder. (Art. 34.3 Politiewet).

Aanpak overlast via bevoegdheden Gemeentewet. (Autonome bevoegdheden gemeente)

De Gemeentewet biedt gemeenten een kader om overlast aan te pakken en de openbare orde te handhaven. De volgende bevoegdheden zijn in dit verband relevant:

- Autonome bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, waaronder de APV. (Art. 149).
- Binnentreden zonder toestemming (Art. 149a)
- Prostitutieverordening (Art 151a).
- Aanwijzing veiligheidsrisicogebied (Art 151b).
- Cameratoezicht (Art. 151c)
- Strafbepalingen op overtreden gemeentelijke verordeningen (Art 154).
- Tijdelijke ophouding (Art. 154a).
- Openbare bijeenkomsten (Art. 174)
- Sluiting wegens openbare orde; Wet Victoria (Art. 174a)
- Wet Victor (afhandeling wet Victoria, ontbinden huurovereenkomst etc)
- Noodbevelen (Art. 175)
- Noodverordening (Art. 176)
- Wet op de Politiregisters (Art. 15a)

Toezicht door Regionaal College. (Toezicht)

In Art. 29 Politiewet wordt bepaald dat de korpsbeheerder verantwoording af dient te leggen over het door hem gevoerde beheer van het regionale politiekorps aan het Regionaal College. Het Regionaal College vervult dus een toezichtrol. Dit artikel regelt bovendien dat de korpsbeheer en de hoofdofficier verplicht zijn de leden van het college inlichtingen te verstrekken als daarom gevraagd wordt.

Deelname Regionaal College. (Formeel overleg)

De burgemeesters van alle gemeenten in een politieregio maken deel uit van het Regionaal College, dat het bestuur vormt van de politieregio. In het Regionaal College hebben ook de hoofdofficier van justitie en de korpschef zitting. Voorzitter van het Regionaal College is de korpsbeheerder. (Art. 22 Politiewet).

Deelname driehoeksoverleg en subdriehoeken. (Formeel overleg)

Art. 27 Politiewet bepaalt dat de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie regelmatig tezamen met de korpschef overleg voeren over het beheer van het regionale politiekorps (driehoeksoverleg). Art. 124 Politiewet bepaalt dat de burgemeester en de officier van justitie regelmatig overleg voeren over de taakuitvoering van de politie met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, 'binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt'. Zo nodig is de korpschef bij dit overleg aanwezig.

Openbaar Ministerie

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	Ja
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:***Lidmaatschap gemeente Regionaal College.*** (Formeel overleg)

Art. 22 Politiewet bepaalt dat de politieregio's bestuurd worden door het Regionaal College. Het Regionaal College bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie. Aan de vergaderingen van het Regionaal College wordt tevens deelgenomen door de korpschef. Voorzitter van het Regionaal College is de korpsbeheerder. Hij vertegenwoordigt de regio in en buiten rechte.

Driehoeksoverleg. (Formeel overleg)

Art. 27 Politiewet bepaalt dat de burgemeester, de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie regelmatig tezamen overleggen over het beheer van het regionale politiekorps. Het gaat hier om de burgemeester die tevens korpsbeheerder is. Burgemeesters die geen korpsbeheerder zijn, nemen deel aan het Regionaal College. In veel gevallen bestaan ook subdriehoeken, waarin naast de burgemeester, de districtchef van politie en een (gebieds)officier van justitie zitting hebben.

Bureau Halt

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	Ja
Financiële relatie	Ja, in geval van Halt-afdoening
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:**APV.** (Autonome bevoegdheden gemeente)

Jongeren tussen 12 tot 18 jaar die een Halt-delict gepleegd hebben (lichte vergrijpen in de sfeer van vernieling, verboden vuurwerkbezit, diefstal, oplichting) komen in aanmerking voor een Halt-afdoening (bestaande uit een gesprek, werkstraf en schadeafhandeling). Justitie financiert de Halt-afdoeningen door de Bureaus Halt. Voor gemeenten is relevant dat zij in de APV lichte delicten m.b.t. vuurwerk en baldadigheid kunnen opnemen, die aangemerkt worden als Halt-delict.

Gemeentelijke subsidies. (Financiële relatie)

Gemeenten kunnen de Bureaus Halt subsidies verstrekken voor preventieve activiteiten, zoals het verzorgen van voorlichting op scholen. Daarnaast geven de Bureaus Halt met gemeentelijke subsidies advies en voorlichting aan winkeliers- en sportverenigingen over de aanpak van bijvoorbeeld vandalisme, diefstal en overlasterisituaties. Ook participeert Halt in veel gevallen in het gemeentelijke integrale veiligheidsbeleid. Halt maakt daarnaast deel uit van een scala aan netwerken en levert op die manier een bijdrage aan het lokale jeugd- en veiligheidsbeleid.

Reclassering

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:

Gemeenten hebben geen directe sturingsmogelijkheden t.a.v. drie partijen die reclasseringactiviteiten verzorgen: Reclassering Nederland, Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering en GGZ Nederland Verslavingsreclassering. In de Reclasseringsregeling 1995 is een landelijke reclasseringsstichting voorzien. Reclassering Nederland vervult deze rol. De activiteiten van Reclassering Nederland worden bijna volledig gesubsidieerd door het Ministerie van Justitie.

Raad voor de Kinderbescherming

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:

De Raad voor de Kinderbescherming is onderdeel van het ministerie van Justitie. Binnen het ministerie valt de Raad onder het Directoraat Generaal Preventie, Jeugd en Sancties. Er is dus geen directe relatie tussen gemeenten en de Raad voor de Kinderbescherming. Dit neemt niet weg dat er wel contacten zijn tussen beide partijen. In deze contacten kan de gemeente echter niet direct sturen op de Raad voor de Kinderbescherming.

Bureau Jeugdzorg

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:

Formeel is er geen directe sturing door gemeenten op de Bureaus Jeugdzorg. Bij de totstandkoming van het beleidskader voor de jeugdzorg, hebben gemeenten wel een rol. Ook bij het vaststellen van de reikwijdte van het werk van de Bureaus Jeugdzorg moeten de gemeenten worden geconsulteerd. Het gaat daarbij telkens om overleg met andere overheden. Dit is geen sturing, maar indirecte beïnvloeding. Tenslotte zijn gemeenten verplicht persoonsgegevens te verstrekken aan de Bureaus Jeugdzorg wanneer deze daarom vragen vanuit hun verantwoordelijkheid als meldpunt kindermishandeling.

Overleg gemeenten met rijksoverheid over landelijk beleidskader.

Alvorens het landelijke beleidskader vast te stellen, plegen de betrokken ministers overleg met de colleges van gedeputeerde staten en een vertegenwoordiging van de colleges van burgemeester en wethouders en van zorgverzekeraars. (Art. 35.1 Wet op de jeugdzorg).

Overleg Gedeputeerde Staten en Colleges van B&W over beleidskader.

Om de samenhang binnen de jeugdzorg te bevorderen, bevat het landelijke beleidskader een overzicht van de wijze waarop de gemeenten voornemens zijn te voorzien in de behoefte aan jeugdzorg. (Art. 34.3a Wet op de jeugdzorg). Voordat het beleidskader wordt vastgesteld overleggen gedeputeerde staten met de colleges van burgemeesters en wethouders over de inzet van taken en voorzieningen voor jeugdigen. (Art. 30.2b Wet op de jeugdzorg)

Overleg Gedeputeerde Staten met Colleges van B&W over taakinfilling.

De Wet op de jeugdzorg verplicht de provincies er zorg voor te dragen dat per provincie één bureau jeugdzorg werkzaam is, dat in stand wordt gehouden door een stichting die door de provincie wordt gesubsidieerd. De stichting heeft als doel het in stand houden van een bureau jeugdzorg dat tot taak heeft te bezien of een cliënt zorg nodig heeft in verband met opgroei-, opvoedings- of psychiatrische problemen, dan wel in verband met problemen van een cliënt, niet zijnde een jeugdige, die het onbedreigd opgroeien van een jeugdige belemmeren. Daarnaast kan de stichting voorlichting en advies geven over opgroei- en opvoedingsvragen en vragen van jeugdigen over hun juridische positie voor zover gedeputeerde staten toestemming hebben verleend. Gedeputeerde staten verlenen geen toestemming dan na overleg met het betrokken college van burgemeester en wethouders. (Art. 4 en 5 Wet op de jeugdzorg).

Persoonsgegevens te verstrekken in verband met kindermishandeling.

De Wet op de jeugdzorg verplicht gemeenten persoonsgegevens te verstrekken aan bureaus jeugdzorg als die daarom vragen in verband met kindermishandeling (Art. 53.4 Wet op de jeugdzorg), die noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van het fungeren als advies- en meldpunt kindermishandeling.

GGD

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	Ja
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	Ja

Toelichting sturingsinstrumenten:***Beschermen en bevorderen gezondheid bevolking.*** (Wettelijke taak).

De Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid verplicht gemeenten zorg te dragen voor preventieve volksgezondheid. Deze verplichting omvat onder meer het verweven van inzicht in de gezondheidssituatie van de bevolking, het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen, het verzorgen van preventieprogramma's en het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg. Daarnaast verplicht deze wet gemeenten zorg te dragen voor de infectieziektebestrijding en de jeugdgezondheidszorg. Gemeenten dienen hiervoor jaarlijks een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vast te stellen. Voor de uitvoering van deze taken dienen gemeenten een gemeentelijke gezondheidsdienst in stand te houden. (Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid, Art. 1-5).

GGD als onderdeel van de gemeentelijke organisatie. (Financiële en hiërarchische relatie).

De GGD vormt onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Dit betekent dat de gemeente eindverantwoordelijk is voor het functioneren van de GGD. In die rol kan de gemeente de GGD ook aanwijzingen geven. De inhoudelijke sturing, daar waar het raakt aan specifieke professionele zaken, is beperkt. Als onderdeel van de gemeentelijke organisatie wordt de GGD ook gefinancierd door de gemeente. In dat verband ontstaat er derhalve ook een financiële sturingsrelatie.

Zorginstellingen

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	Ja
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:

Het verlenen van maatschappelijke ondersteuning. (Wettelijke kerntaak)

Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2007 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo. Deze wet bundelt de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), een aantal subsidieregelingen uit de AWBZ, waaronder mantelondersteuning en diensten bij wonen met zorg, de huishoudelijke verzorging uit de AWBZ en de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. De Wvg en de Welzijnswet vallen al onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Met de invoering van de Wmo komen daar een deel van de AWBZ en de OGGZ bij. Door een bundeling van de wetten is integraal beleid mogelijk. Deze wettelijke taken geven de gemeente een sturingsinstrument ten aanzien van zorginstellingen die belast zijn met uitvoering van zorg waar de Wmo betrekking op heeft.

Gemeenten krijgen daarvoor middelen en beleidsvrijheid, maar moeten de maatschappelijke ondersteuning wel vorm geven binnen zekere kaders, die prestatievelden worden genoemd. Er zijn in totaal negen prestatievelden. Gemeenten dienen elke vier jaar een beleidsplan op te stellen voor de negen prestatievelden. Met betrekking tot de sturing van gemeenten op zorginstellingen in relatie tot sociale veiligheid zijn de met name de prestatievelden (preventieve) jeugdzorg, maatschappelijke- en vrouwenopvang, verslavingszorg en openbare geestelijke gezondheidszorg relevant.

Financiering maatschappelijke ondersteuning door gemeente. (Financiële relatie)

Financiële relaties bieden gemeenten een sturingsinstrument ten aanzien van zorginstellingen. In het kader van de invoering van de Wmo ontvangen gemeenten (aanvullende) middelen om zorg in te kopen. Daarnaast kunnen gemeenten door middel van eigen (project)subsidies zorg inkopen voor specifieke doeleinden. Veel zorg wordt echter niet door gemeenten gefinancierd. De zorgkantoren blijven verantwoordelijk voor de inkoop van (curatieve) zorg, ook voor dat deel van de AWBZ dat niet overgeheveld wordt naar gemeenten. Zorginstellingen hebben dus met verschillende partijen te maken voor hun financiering, waarvan de gemeente er één is.

Scholen

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	Ja
Formeel overleg	-
Hierarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:

De sturingsmogelijkheden van gemeenten op scholen voor primair en voortgezet onderwijs vallen uiteen in sturingsinstrumenten met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van schooluitval en verzuim, met de instandhouding van openbaar onderwijs en met de huisvesting van scholen. Op de inhoud van het onderwijs kunnen gemeenten niet sturen.

Bestrijding voortijdig schoolverlaten. (Wettelijke kerntaak)

Art. 118h Wet op het voortgezet onderwijs bepaalt burgemeester en wethouders zorg dragen voor doorverwijzing naar onderwijs of arbeidsmarkt van voortijdige schoolverlaters. Gemeenten werken daarvoor met elkaar samen in regionale samenwerkingsverbanden, waarbij één gemeente als contactgemeente voor de rijksoverheid optreedt. De gemeenten maken tevens afspraken met scholen, beroepsonderwijs, expertisecentra en andere organisaties die zijn betrokken bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

Gemeentelijk toezicht op naleving van de leerplichtwet. (Toezicht)

Art. 16.1 Leerplichtwet draagt burgemeester en wethouders op toe te zien op de naleving van de leerplichtwet. Burgemeester en wethouders wijzen daartoe een of meerdere (leerplicht)ambtenaren aan.

Instandhouding openbare school. (Wettelijke kernbevoegdheid)

Een gemeenteraad kan bij verordening een openbare rechtspersoon of stichting instellen die tot doel heeft een of meer openbare scholen in de gemeente in stand te houden. (Art. 47 en 48 Wet op het Primair Onderwijs en Art. 42a en 42b Wet op het Voortgezet Onderwijs).

Instellen van een bestuurscommissie. (Wettelijke kernbevoegdheid)

De gemeente is bevoegd tot het instellen van een bestuurscommissie. Deze commissie kan functioneren aan de hand van door de raad en/of het college overgedragen bevoegdheden. Met deze wet kan de gemeente een commissie instellen waarmee alle openbare scholen (primair en voortgezet) onder het gemeentebestuur komen te vallen. (Artikel 83 gemeentewet)

Gemeentelijke verantwoordelijkheid voor huisvesting. (Wettelijke kerntaak)

De gemeenteraad, dan wel het college van burgemeester en wethouders, dragen een verantwoordelijkheid in het voorzien van scholen (zowel openbaar als bijzonder onderwijs) in huisvesting op het grondgebied van de gemeente. Openbaar en bijzonder onderwijs dienen daarbij op gelijke voet behandeld te worden. (Art. 91 Wet op het primair onderwijs en Art. 76b Wet op het voortgezet onderwijs).

Gemeentelijke regeling met betrekking tot huisvesting scholen. (Wettelijke kerntaak)

Art. 102 Wet op het primair onderwijs en Art. 76m Wet op het voortgezet onderwijs dragen gemeenten op een Gemeentelijke regeling op te stellen met betrekking tot de huisvesting van scholen. De gemeenteraad stelt deze regelin niet vast dan nadat daarover op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met door de bevoegde gezagsorganen van de andere dan gemeentelijke scholen in de gemeente aan te wijzen vertegenwoordigers. De gemeenteraad stelt daartoe een procedure vast.

Aanwijzen grondgebied van scholen. (Wettelijke kernbevoegdheid)

In het belang van doelmatige spreiding van leerlingen over openbare scholen is de gemeente bevoegd het grondgebied van scholen aan te wijzen. (Art. 65 Wet op het Primair Onderwijs)

Welzijnsorganisaties

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	-
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	Ja
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:

Het verlenen van maatschappelijke ondersteuning. (Wettelijke taak)

Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2007 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo, zoals in de vorige paragraaf uitgebreid beschreven is. Gemeenten krijgen daarvoor middelen en beleidsvrijheid, maar moeten de maatschappelijke ondersteuning wel vorm geven binnen zekere kaders, die prestatievelden worden genoemd. Er zijn in totaal negen prestatievelden. Gemeenten dienen elke vier jaar een beleidsplan op te stellen voor de negen prestatievelden. Met betrekking tot de sturing van gemeenten op welzijnsinstellingen zijn het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid, de (preventieve) jeugdzorg en voorzieningen voor mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem relevant.

Subsidierelatie met welzijnsinstellingen. (Financiële relatie)

Tussen de gemeente en de welzijnsinstellingen bestaat een rechtstreekse financiële relatie in de vorm van gemeentelijke subsidies. Deze subsidiestroom krijgt steeds meer gestalte in de vorm van productfinanciering.

Woningcorporaties

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	Ja
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	-
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	Ja
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten

Aan de nauwe banden tussen gemeenten en woningcorporaties is met de bruteringsoperatie halverwege de jaren negentig een einde gekomen. Corporaties werden verzelfstandigd en de financiële relatie werd verbroken. Incidenteel en op projectmatige basis bestaan er echter wel financiële banden tussen gemeenten en corporaties, bijvoorbeeld in het geval van het herstructureren van wijken. De sturing van gemeenten op corporaties omvat onder meer het bouw- en woningtoezicht en de mogelijkheid panden te sluiten als sprake is van gevaar of overlast. In beleidsmatige zin zijn gemeenten en corporaties verplicht jaarlijks formeel overleg te voeren. Ook hebben de corporaties een aantal maatschappelijke taken, verwoord in prestatievelden, waar zij de gemeente als partner ontmoeten.

Prestatievelden Besluit Beheer Sociale Huursector. (Wettelijke kerntaak)

Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) bevat de regels waaraan woningcorporaties (en gemeentelijke woningbedrijven) zich moeten houden. Volgens het besluit dienen hun werkzaamheden op het terrein van de volkshuisvesting te liggen. Het BBSH noemt zes prestatievelden: kwaliteit van de woningen, verhuur van de woningen, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, financiële continuïteit, leefbaarheid en wonen en zorg. Verder geeft het BBSH regels over de verslaglegging en het toezicht op woningcorporaties. Sommige van deze prestatievelden raken tevens aan de wettelijke taak van de gemeente, namelijk het garanderen van de staat van de volkshuisvesting. Het gaat hier om de kwaliteit van de woning, leefbaarheid en wonen en zorg. De gemeente heeft daarmee een formele titel de corporaties aan te spreken. De sturing vanuit de gemeente is niet op alle prestatievelden van toepassing. Daar waar het gaat om verhuur van de woningen, het betrekken van bewoners bij beleid en beheer en continuïteit in de financiën heeft de corporatie een zelfstandige en autonome positie.

Overleg tussen gemeente en woningcorporatie. (Formeel overleg)

Jaarlijks heeft er overleg plaats tussen de gemeente en de toegelaten instellingen (de woningcorporaties). Dit overleg is bedoeld ter afstemming van het volkshuisvestingbeleid en de jaarplannen van de corporaties. (Art 25e, BBSH)

Voorzieningen van gemeentewege t.b.v. de volkshuisvesting. (Wettelijke kernbevoegdheid)

Burgemeester en wethouders kunnen, ingeval dit noodzakelijk is voor het naar behoren uitvoeren van de Woningwet, besluiten rechtstreeks van gemeentewege voorzieningen in het belang van de volkshuisvesting te treffen. (Art. 75 Woningwet)

Gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht. (Wettelijke kerntaak)

De gemeente is verantwoordelijk voor de staat van de volkshuisvesting in haar gemeente. Dat betekent dat zij moet voorzien in het bouw- en woningtoezicht. Deze toezichtfunctie valt uiteen

in een drietal taken: onderzoeken van de staat van de volkshuisvesting, uitoefenen van toezicht op de naleving van uit deze wet voortvloeiende voorschriften en het uitvoeren van andere werkzaamheden in verband met de uitvoering van deze wet. (Art 100, lid 1 Woningwet).

Sluiting van gebouwen. (Wettelijke kernbevoegdheid)

Burgemeester en wethouders kunnen op basis van Art. 97 Woningwet over gaan tot de sluiting van een gebouw of terrein als sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Voorwaarde is wel dat er daadwerkelijk gevaar is voor herhaling van de overtreding.

Wet Victoria: sluiting panden bij verstoring openbare orde. (Wettelijke kernbevoegdheid)

De burgemeester kan een pand waarbij aantoonbaar de openbare orde en veiligheid wordt verstoord voor de duur van een jaar sluiten op grond van Art. 174a Gemeentewet en Art. 13b Opiumwet. Er moet dan wel sprake zijn van een voortdurende aantasting van de veiligheid en de gezondheid van de omwonenden.

Wet Victor: natraject na sluiting panden. (Wettelijke kernbevoegdheid)

De wet Victor regelt het natraject (ontbinding huurovereenkomst, opknappen pand) van een sluiting op grond van Art. 13b Opiumwet of Art. 174a Gemeentewet. Als uiterste mogelijkheid om overlast te bestrijden bevat de wet het instrument van de onteigening. Deze wet is in eerste instantie bedoeld voor gebruik bij overlast veroorzaakt door drugshandel en druggebruik. Maar de wet Victor kan, net als bij artikel 174a Gemeentewet, ook worden toegepast bij andere vormen van overlast. Bijvoorbeeld wanneer de overlast veroorzaakt wordt door illegale prostitutie, wapenhandel of andere illegale activiteiten.

Horecabedrijven

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	Ja
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:

Vergunningverlening. (Wettelijke kernbevoegdheid)

Gemeenten hebben de bevoegdheid vergunningen te verstrekken voor het uitoefenen van een horecabedrijf. Art. 3 Drank en Horecawet verbiedt het uitoefenen van een horeca- of slijtersbedrijf zonder vergunning van burgemeester en wethouders.

Ontzeggen van toegang. (Wettelijke kernbevoegdheid)

Art. 36 Drank en Horecawet biedt gemeenten de mogelijkheid personen de toegang tot een ruimte te ontzeggen waar in strijd met de Drank en Horecawet alcoholhoudende drank wordt verstrekt.

Bibob-onderzoek. (Wettelijke kernbevoegdheid)

De Wet Bibob biedt gemeenten de mogelijkheid tot het verrichten van een diepgaand onderzoek naar de achtergrond van een persoon of onderneming die een aanvraag doet voor een (horeca)vergunning.

Voorschriften en beperkingen m.b.t. horecavergunning. (Autonome bevoegdheid gemeente)

Art. 26.2 Drank en Horecawet biedt gemeenten de mogelijkheid voorschriften en beperkingen op te leggen bij de aanvraag van een vergunning voor de exploitatie van een horecabedrijf.

Algemene Plaatselijke Verordening. (Autonome bevoegdheid gemeente)

In de APV kunnen gemeenten aanvullende bepalingen opnemen ten aanzien van het horecabeleid, bijvoorbeeld met betrekking tot openings- en sluitingstijden.

Overige bedrijven

<i>Sturingsinstrument</i>	<i>Van toepassing bij deze partner?</i>
Wettelijke kerntaak	-
Wettelijke kernbevoegdheid	Ja
Autonome bevoegdheden gemeente	Ja
Financiële relatie	-
Toezicht	-
Formeel overleg	-
Hiërarchische relatie	-

Toelichting sturingsinstrumenten:***Bibob-onderzoek.*** (Wettelijke kernbevoegdheid)

Mogelijkheid tot het verrichten van diepgaand onderzoek naar de achtergrond van een persoon of onderneming die een vergunningaanvraag doet op basis van de wet Bibob.

Afgifte noodzakelijke vergunningen. (Wettelijke kernbevoegdheid)

Het gaat hier om de vergunningen die nodig zijn om een bedrijf of onderneming te kunnen voeren in een bepaald pand. Voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning zijn vastgesteld in vestigingseisen (Vestigingswet).

Planbevoegdheid. (Autonome bevoegdheid gemeente)

De gemeente heeft de bevoegdheid aanvullingen en wijzigingen aan te brengen in bestemmingsplannen.

Bijlage 2: Casestudies gemeenten

Casestudy gemeente Amstelveen

Profiel van de gemeente Amstelveen

De gemeente Amstelveen heeft ruim 79.000 inwoners. De gemeente heeft vooral een woonfunctie, al heeft in de afgelopen jaren een groot aantal kantoren zich in Amstelveen gevestigd, waardoor ook de kantoorfunctie aan belang heeft gewonnen. De gemeente Amstelveen maakt deel uit van de politieregio Amsterdam-Amstelland.

Verantwoording

De beschrijving van deze case is gebaseerd op een startgesprek met de veiligheidscoördinator van de gemeente. Vervolgens hebben telefonische interviews plaatsgehad met de politie en het welzijnswerk.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

De overlastproblematiek in Amstelveen beperkte zich tot verkeersoverlast en woonoverlast. In de zomer zijn echter grote problemen ontstaan met en rondom groepen jongeren. Signalen van jongerenoverlast waren er al langer, maar de overlast bereikte deze zomer een climax. Op dit moment heeft een gerichte aanpak van de jongerenproblematiek daarom prioriteit.

Overlast door groepen

De overlast door groepen jongeren concentreert zich in een tweetal wijken. In Middenhoven gaat het om een groep van ongeveer 25 tot 40 jongeren tussen de 14 en de 18 jaar. Van deze groep hebben ongeveer 17 jongeren een dossier bij de politie. Twee van hen vallen inmiddels onder de categorie veelplegers. In Westwijk is een kleinere groep actief. De gemiddelde leeftijd van de jongeren in deze groep ligt iets lager. De problemen die deze groep veroorzaken zijn minder zwaar. De groepen in beide wijken zijn volgens de Ferwerda-methode geïdentificeerd en hebben het predikaat hinderlijk tot overlastgevend. De jongeren veroorzaken overlast door vernielingen, kabaal, het maken van rotzooi, bedreigingen en intimidatie.

Overlast door vernieling en verloedering

Vernielingen in de publieke ruimte als gevolg van jongerenoverlast zijn aanzienlijk toegenomen in de laatste maanden.

Woonoverlast

In de herstructureringswijken in Amstelveen staat een aantal woningen leeg. In sommige gevallen raakt dit aan overlast door verloedering. De problematiek is echter te overzien en vrij beperkt.

Horecaoverlast

Horecaoverlast is, op incidenten na, geen belangrijke bron van overlast. Voor een uitgebreide beschrijving van dit type overlast is daarom niet gekozen.

Verkeersoverlast

Verkeersoverlast wordt veroorzaakt door een sluiproute door Amstelveen naar de bloemenveiling in Aalsmeer. Naast autoverkeer leidt ook het openbaar vervoer tot overlast. Sneltram 51 is hierbij een bron van onveiligheid. Enerzijds door ongelukken, anderzijds door het gevoel van onveiligheid langs de lijn door dichte begroeiing en tunnels. Het gevoel van onveiligheid is niet alleen maar subjectief: er vinden ook daadwerkelijk (kleine) incidenten plaats.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

De aanpak van jongerenoverlast heeft twee jaar geleden geresulteerd in een Jeugdveiligheidsplan Amstelland. In dit plan staat ketensamenwerking tussen de gemeenten Amstelveen, Aalsmeer en Uithoorn centraal. Doel was het overleg tussen alle partners te faciliteren en een globale aanpak te formuleren. Een uitvoeringssysteem moest op lokaal niveau worden ontwikkeld. De lokale organisatie was te informeel georganiseerd en bleek daardoor onvoldoende effectief. Met de incidenten van deze zomer is de urgentie van de aanpak van jongerenproblematiek aanzienlijk toegenomen. Dit heeft begin oktober 2006 geresulteerd in een plan van aanpak om te jongerenoverlast samen met een aantal veiligheidspartners aan te pakken.

Coördinatie van het overlastbeleid

De coördinatie van het veiligheidsbeleid is in handen van de coördinator integrale veiligheid. De coördinator maakt onderdeel uit van de afdeling beleid. De coördinator draagt zorg voor het om de tafel krijgen van de verschillende partijen die een rol spelen in de aanpak van jongerenoverlast. In het plan van aanpak is een aantal concrete acties opgenomen. Aan deze acties zijn tevens partijen gekoppeld die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en de resultaten van deze acties. De coördinator integrale veiligheid ziet toe op naleving van de gemaakte afspraken.

Partners bij de aanpak van overlast

Politie

De politie is een belangrijke partner in de aanpak van jongerenoverlast. In het maandelijks driehoeksoverleg zitten de wijkteamchefs van de politie uit zowel Amstelveen Noord als Amstelveen Zuid. Daarnaast overleggen de wijkteamchefs afzonderlijk eens per maand met de burgemeester en betrokken beleidsmakers. De lijnen met het bestuur zijn kort en zakelijk en leiden zodoende tot effectieve samenwerking. Politie en gemeente informeren en consulteren elkaar uitgebreid in het beleidsvormingsproces aan beide kanten. Dit biedt over en weer de mogelijkheid verwachtingen en prioriteiten uit te spreken en te benadrukken.

De kerntakendiscussie leidt tot spanningen. De politie pakt bepaalde taken niet langer op, zoals het beheer van gevonden voorwerpen. De gemeente loopt voor de uitvoering van deze taken tegen een intern capaciteitsprobleem aan. Een ander punt van spanning is de terugtrekkende beweging van de politie op het gebied van preventieve taken en maatregelen. Zo moet de gemeente taken overnemen op het gebied van Politie Keurmerk Veilig Wonen, het verkeersexamen op lagere scholen, algemene voorlichting op scholen en het beleid op het gebied van senioren en veiligheid. De beperkte gemeentelijke capaciteit leidt hier tot spanningen.

Openbaar Ministerie

Het OM neemt ook deel aan het maandelijks driehoeksoverleg. Verder is er vanuit de gemeente alleen contact met het OM via de zogenaamde 'ketenunit', die is bedoeld om het de veiligheid te vergroten door een effectieve aanpak van crimineel gedrag van jeugdige veelplegers in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. Deze ketenunit is rechtstreeks verbonden aan het overleg met betrekking tot het jeugdveiligheidsplan Amstelveen/Aalsmeer/ Uithoorn.

Welzijn

De basisafspraken tussen de gemeente en de welzijnsorganisatie worden gemaakt in een offertetraject dat elke twee jaar plaatsvindt. De offerte van de welzijnsorganisatie is gebaseerd op het productenboek. De basisafspraken betreffen de verwachtingen van de gemeente ten aanzien van de welzijnsinstelling. Meer concreet gaat het hier om de inkoop van producten. De welzijnsorganisatie voert haar taken uiteindelijk uit op basis van een overeengekomen bestek. Tussentijds is een aantal evaluatiemomenten ingebouwd. De evaluaties zijn bedoeld om verwachtingen aan te passen en bieden de gemeente de mogelijkheid bij te sturen op de gewenste productie. Hoewel de samenwerking goed is en partijen elkaar over en weer goed weten te vinden kan de gemeente volgens de welzijnsorganisatie nog een slag maken in het duidelijk formuleren van wensen en verwachtingen ten aanzien van de welzijnsorganisatie.

Woningcorporaties

De woningcorporatie zit ook aan tafel in het overleg over de aanpak van jongerenoverlast. Door hun zelfstandige positie staan ze wel meer op afstand, dan partners als de politie en de welzijnsorganisatie. In de aanpak van de woonoverlast is de samenwerking met woningcorporaties directer. Hiervoor bestaat echter geen structureel overleg.

Overige partners

In de aanpak van jongerenoverlast wordt de buurt een steeds belangrijkere partner. De gemeente stuurt actief op het instellen van wijkplatforms. Hoewel de dialoog met de buurt op gang komt, moet deze nog wel verder worden ontwikkeld.

De samenwerking met Bureau Halt en Bureau Jeugdzorg loopt niet direct via de gemeente, maar via een door de gemeente ingehuurde zorgcoördinator. Deze coördinator richt zich) in de aanpak van jongerenoverlast ook op de inzet van Jongeren Interventie Teams, die deel uitmaken van Bureau Jeugdzorg. De samenwerking met scholen heeft vooral betrekking op de preventie van overlast. Rondom de scholen bestaat een sterke structuur gericht op preventie. Het is helaas niet mogelijk scholen te sturen op het opstellen van een veiligheidsplan.

Voor de aanpak van overlast die wordt veroorzaakt door sneltram 51 is ook het Amsterdamse Gemeentevervoerbedrijf (GVB) een veiligheidspartner voor de gemeente Amstelveen. Met name in de discussie over cameratoezicht op de perrons is er contact en samenwerking tussen de gemeente en het GVB. Deze samenwerking is echter niet ingebed in een structureel overleg tussen beide partijen.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

De gemeente beoordeelt de beschikking die zij heeft over formele sturingsinstrumenten over het algemeen positief. Bijkomend voordeel is het feit dat Amstelveen op dit moment voldoende budget heeft voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid en derhalve (extra) diensten en projecten kan inkopen. Dit geeft invloed. In het geval van de kerntakendiscussie met de politie ligt het ingewikkelder en treden spanningen op.

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

Hoewel de gemeente over voldoende sturingsinstrumenten beschikt zijn de mogelijkheden tot sturing soms beperkt. In haar relatie tot de politie loopt de sturing op het formuleren van beleidsplannen vrij goed. De gemeente kan verzoeken indienen op het gebied van de inzet van capaciteit binnen Amstelveen. Ook wordt gezocht naar een afstemming van prioriteiten. Daarnaast bestaat er over en weer de bereidheid van elkaar te leren en elkaars kracht te gebruiken. Daar waar het neerkomt op de uitvoering en het toezien op de naleving van gemaakte afspraken is de politie een stuk lastiger aan te sturen. In sommige gevallen leidt dit tot spanningen in de inzet en capaciteit van politie. In het geval van de welzijnsorganisatie lopen verwachtingen en realiteit nog al eens uiteen. Aangezien in dit samenwerkingsverband sprake is van een financiële relatie is het belangrijk dat de gemeente haar verwachtingen duidelijk communiceert en evalueert. Zodoende moet het sturen als opdrachtgever eenduidig en transparanter worden gemaakt.

In termen van doorzettingsmacht is het belangrijk dat de gemeente intern haar kennis en 'know how' bewaakt. Deze staat onder druk door een sterk intern verloop bij de gemeente en kan op de lange termijn negatieve gevolgen hebben voor de regierol. Voor het uitoefenen van een effectieve regierol is kennis van zaken van belang.

Optimale samenwerking betekent dat zowel gemeente als de verschillende partners moeten investeren in elkaar. Het moet over en weer duidelijk zijn wat men van elkaar mag en kan verwachten in de aanpak van integrale veiligheid.

Casestudy gemeente Den Haag

Profiel van de gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag (Zuid Holland) heeft ongeveer 470.000 inwoners en is één van de 30 GSB-gemeenten. Het grotestedenbeleid stelt (extra) geld beschikbaar voor de aanpak van grootstedelijke problematiek, inclusief eventueel doelgroepenbeleid en biedt tevens een plaats voor kennisuitwisseling tussen grote steden. Voor een effectieve aansturing van de stad en voor de ontwikkeling van wijkgericht beleid kent Den Haag 8 stadsdelen. Elk van de stadsdelen kent een coördinerende stadsdeelwethouder, die tevens vakwethouder is voor een aantal taakvelden. De primaire aansturing loopt via de vakportefeuilles. De gemeente Den Haag valt onder de politieregio Haaglanden.

Verantwoording

De beschrijving van deze case is gebaseerd op een startgesprek met een beleidsmedewerker veiligheid bij de bestuursdienst van de gemeente. Aanvullend is gesproken met een medewerker van de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) en de Dienst Stadsbeheer (DSB). Vervolgens heeft een aantal telefonische interviews plaatsgevonden met verschillende veiligheidspartners van de gemeente, waaronder de politie, het Openbaar Ministerie, Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, een welzijnsorganisatie en het Leger des Heils. Als achtergrondinformatie is gebruik gemaakt van het projectplan 'Een Veilig Den Haag'.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

De overlastproblematiek in Den Haag is over het algemeen goed in kaart gebracht. De problematiek, met name jongerenoverlast, drugsoverlast en horecaoverlast, is als gevolg hiervan redelijk onder controle. Een belangrijk deel van de overlastproblematiek wordt veroorzaakt door jongeren. De overlast die veroorzaakt wordt door jongeren kan uitgesplitst worden in overlast door groepen en overlast door vernieling en verloedering.

Overlast door groepen

Jongerenoverlast wordt voor een groot deel veroorzaakt door het samenscholen van groepen jongeren. Den Haag kent ongeveer 60 groepen jongeren die voor overlast zorgen. Het gaat hier om overlast door lawaai, vervuiling, graffiti, vernieling en in sommige gevallen bedreiging, geweld en crimineel gedrag. De problemen die jongeren veroorzaken worden vooral door bewoners als overlast ervaren. De mate waarin deze groepen overlast veroorzaken is ingedeeld volgens de Ferwerda-methode. Deze methode onderscheidt groepen jongeren die overlast veroorzaken in drie groepen: overlastgevend, hinderlijk en crimineel. Het merendeel van de groepen jongeren in Den Haag bevindt zich op het snijvlak hinderlijk en overlastgevend.

Overlast door vernieling en verloedering

Een belangrijke vorm van overlast, zoals veroorzaakt door de hierboven genoemde groepen jongeren, betreft vernieling en verloedering. Vernielingen variëren van kleine tot grote incidenten. Overlast door verloedering zit hangt vaak samen met de problematiek in achterstandswijken. Het gaat hier om het te vroeg buiten zetten van vuilnis, afval op straat gooien, achterstallig onderhoud, slooppanden en illegale kamerverhuur. In deze beschrijving is

gekozen voor een focus op overlast door jongeren en horecaoverlast. Een uitgebreide omschrijving van overlast door vernieling en verloedering ontbreekt daarom.

Woonoverlast

Woonoverlast komt op verschillende terreinen en in verschillende vormen voor. Voor een focus op woonoverlast is in deze beschrijving niet gekozen, omdat de aanpak van woonoverlast niet behoort tot het werkterrein van de gesproken personen.

Horecaoverlast

In- en uitgaand horecapubliek veroorzaken negatieve externe effecten: het betreft onder meer geweld, rotzooi op straat, alcohol in het verkeer en geluidsoverlast door het publiek. Het gaat in dit verband niet alleen om overlast die veroorzaakt wordt door de horeca-inrichting als zodanig. De genoemde problemen beïnvloeden het leefklimaat van omwonenden op een negatieve wijze en zorgen zodoende voor overlast.

Verkeersoverlast

Verkeersproblematiek en overlast doen zich op verschillende plaatsen in Den Haag voor. De aanpak hiervan valt niet onder de verantwoordelijkheid van de Bestuursdienst. Voor een uitgebreide beschrijving van deze vorm van overlast is daarom niet gekozen.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

In reactie op de landelijke aandacht voor veiligheid is Den Haag in 2003 de beleidsnota 'Een Veilig Den Haag' vastgesteld. In het project 'Een Veilig Den Haag' werden alle bestaande veiligheidsprojecten, aanvullingen en nieuwe projecten samengebracht en gebundeld. Centraal in de veiligheidsaanpak staat de aanpak van 'hotspots'. Den Haag kent 27 hotspots, plekken in de stad die geplaagd worden door overlast en criminaliteit, waar de aanpak van overlastproblematiek integraal wordt benaderd. Bij de aanpak van hot spots krijgt de aanpak van jongerenoverlast veel aandacht. Naast de aanpak van risicojongeren richt de aandacht zich vooral op de groep doorstromers (minderjarige jongeren die 3 tot 10 strafbare feiten hebben gepleegd). Het gaat hier om een groep overlastgevende jongeren die in potentie zouden kunnen doorgroeien naar de categorie crimineel. Het betreft hier ongeveer 200 jongeren. Belangrijke uitkomsten van het beleid zijn projecten als 'Trix', 'Opboksûh', 'Jongeren Interventie Teams' en 'Mobiele Jeugd Teams'. 'Opboksûh' is een project waarbij jongeren geleerd wordt zich staande te houden in de maatschappij en zich te houden aan de regels. 'Mobiele Jeugd Teams' lopen op straat rond om groepen jongeren te traceren en individuele gevallen uit de anonimiteit te halen. Jongeren Interventie Teams begeleiden individuele jongeren op verschillende gebieden. Bij Stichting 'Trix' doen jongeren, veelal met een criminele achtergrond, werkervaring op om uiteindelijk aan de slag te kunnen in de metaalsector.

In het projectplan 'Veilig Den Haag' is ook de aanpak van horecaoverlast als een belangrijk speerpunt van beleid opgenomen. Het beleid is erop gericht het vrijblijvend bedrijven van horeca niet eenvoudig te maken. Dit vertaalt zich in de praktijk in strenge controles op naleving van de vergunningseisen en strenge controle in het geval van evenementen. Daarnaast heeft er regulier een pandenoverleg plaats. Dit is een overleg tussen gemeente en eigenaren van panden waarin een horeca bedrijf gevestigd is. Afspraken over en met de horeca zijn vastgelegd in het Horeca beleid en het coffeeshop beleid, dat afspraken omvat over onder meer openings- en sluitingstijden. De beide beleidsnota's bevatten tevens handhavingsscenario's, gebaseerd op bestuurlijke maatregelen, waarmee de gemeente de recreatie-inrichtingen kan sturen. Specifieke afspraken met betrekking tot veiligheid zijn

gemaakt in het convenant Veilig Uitgaan. Voor exploitatie tijdens de nachtelijke uren bestaat een apart convenant.

Coördinatie van het overlastbeleid

De coördinatie van de aanpak van sociale veiligheid is in handen van de gemeente en komt voor een belangrijk deel samen bij de bestuursdienst. De meeste reguliere overleggen, zowel op het gebied van jongerenoverlast als in het geval van horeca overlast, worden voorgezeten door de gemeente. Het betreft hier o.a. de stuurgroep stelselmatige daders, het strategisch overleg jeugd en het centraal casus overleg veelplegers. De dienst OCW richt zich specifiek op de hinderlijke en overlastgevende groepen. De uitvoering van projecten, vooral op het gebied van jongerenoverlast, is gedeeltelijk gedelegeerd aan de stadsdelen. Stadsdeelcoördinatoren en de stadsdeelmanagers OCW hebben daarbij een belangrijke rol.

Partners bij de aanpak van overlast

De aanpak van jongerenoverlast in en rondom de hotspots is integraal. Dat betekent dat politie, justitie en gemeente intensief samenwerken. Deze integrale aanpak richt zich specifiek op groepen overlastgevende jongeren. In de uitvoering worden de genoemde partijen vaak bijgestaan door welzijnsorganisaties. In individuele gevallen wordt de samenwerking gezocht met Bureau Jeugdzorg. Bij de aanpak van horecaoverlast is de politie de belangrijkste partner.

Politie

De politie is een belangrijke partner voor de gemeente in de aanpak van zowel jongeren- als horecaoverlast. Naast het driehoeksoverleg waar de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie elkaar treffen en de hoofdlijnen van het OOV-beleid uiteenzetten, neemt de politie ook deel aan alle andere belangrijke overleggen (strategisch overleg jeugd, casusoverleg, pandenoverleg). De politie is tevens een belangrijke partner in de daadwerkelijke aanpak van overlast, namelijk daar waar het gaat om het (repressief) optreden op straat op basis van de gemaakte afspraken. Ook levert de politie een belangrijke bijdrage in het proces van het in kaart brengen van de problematiek. Hiervoor voorziet de politie de gemeente, indien gewenst, van gegevens over criminaliteit en daders.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is net als de politie partner in het driehoeksoverleg. Aangezien het het OM ontbreekt aan instrumenten om preventief op te treden komt de samenwerking met de gemeente vooral neer op het bespreken van casuïstiek en het determineren van problematiek. De informatievoorziening vanuit het OM in de richting van de gemeente wordt beperkt door privacy wetgeving. Dit leidt soms tot spanningen in de samenwerking.

Op het terrein van de leerplicht en de gemeentelijke verantwoordelijkheid tot handhaving van deze wet is veel mogelijk. In dit verband bestaat er een zekere gezagsrelatie tussen gemeente en OM. Het voornaamste doel van beiden is de jongere weer op school te krijgen en buiten de strafrechtketen te houden. De gemeente zou de mogelijkheden met betrekking tot de leerplichtwet beter kunnen inzetten en gebruiken, volgens het Openbaar Ministerie. Zeker met het oog op de geplande verhoging van de leerplichtleeftijd.

Welzijn

In de uitvoering van het veiligheidsbeleid werkt de gemeente in het geval van jongerenoverlast intensief samen met welzijnsorganisaties. Aan alle overleggen die gaan over preventie of waarin een preventieve aanpak besproken wordt neemt de welzijnsorganisatie deel. De samenwerking krijgt specifiek vorm door het inkopen van producten en trajecten door de gemeente bij de welzijnsorganisatie. De inkoop is gebaseerd op een, door de

welzijnsorganisatie opgestelde offerte van producten en diensten. De financiële relatie is vormgegeven aan de hand van productfinanciering. Deze vorm van financieren zorgt voor transparantie en duidelijkheid in de relatie. Bijvoorbeeld door de heldere afspraak dat de welzijnsorganisatie ontvangen gelden voor niet nagekomen afspraken moet terugbetalen. De gemeente stuurt de welzijnsorganisatie vanuit de financiële relatie. De welzijnsorganisatie 'stuurt' de gemeente vanuit inhoud en overtuiging. Dit loopt over en weer vrij goed en resulteert in goede en effectieve samenwerking.

Woningcorporaties

Samenwerking met woningcorporaties rond overlast en onveiligheid vindt plaats, maar kent geen structureel karakter. Alleen indien overlast leidt tot onveiligheid van wooncomplexen is de woningcorporatie een actieve partij, bijvoorbeeld rondom het Politie Keurmerk Veilig Wonen.

Overige partners

Andere partners die belangrijk zijn voor de gemeente bij de aanpak van jongerenoverlast zijn de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en het Leger des Heils. Deze drie partijen maken soms onderdeel uit van de eerder genoemde overleggen. Daarnaast spelen deze partijen ook een belangrijke rol in de uitvoering van trajecten en projecten die de gemeente inkoop, zoals 'Opboksûh' en de Jongeren Interventie Teams.

Gezien de financiële input van de gemeente in deze projecten kan zij in deze specifieke gevallen de genoemde partners sturen op behaalde resultaten. Daar waar het de algemene taken van deze partners betreft is de mogelijkheid tot sturing van de gemeente zeer beperkt of helemaal afwezig. In tegenstelling tot de mogelijkheid tot sturing is de samenwerking als behoorlijk intensief te omschrijven.

De gemeente overlegt incidenteel ook met de Raad van Kinderbescherming. De Raad werkt graag samen met de gemeente op strategisch niveau om de rol van de gemeente in nazorgtrajecten helder in kaart te brengen.

Bureau Jeugdzorg valt net als de Raad en het Leger des Heils overwegend buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente. Een uitzondering betreft de situatie waar het gaat om door de gemeente ingekochte trajecten. Hoewel de samenwerking over het algemeen vrij goed en effectief verloopt, lijkt de gemeente niet altijd voldoende zicht te hebben op de beperkingen die Jeugdzorg vanuit landelijke kaders opgelegd krijgt en waarbinnen samengewerkt moet worden met de gemeente. Een goed voorbeeld in dit verband is de ontwikkeling van een software systeem voor de registratie van jeugdige veelplegers.

Het Leger des Heils is onder meer verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten op het gebied van schooluitval (Basta) en overlast en veiligheid (Opboksûh). De gemeente is in beide gevallen co-financier en kan het Leger des Heils vanuit die positie sturen. Het Leger des Heils 'stuurt' de gemeente op basis van inhoud. Over het algemeen ervaren de genoemde partners over en weer inzet en betrokkenheid. Er heerst een sterk gedeeld gevoel gezamenlijk te zoeken naar mogelijkheden om de stad veiliger te maken. Hierdoor is veel mogelijk.

De aansturing van scholen is ingewikkeld, omdat schoolbesturen onafhankelijk zijn en op afstand staan van de gemeente. Dit maakt het moeilijk scholen mee te krijgen in de integrale veiligheidsaanpak, bijvoorbeeld in het geval van het leerlingen die na een detentieperiode willen terugkeren op hun oude school en in de tussentijd door de school zijn uitgeschreven uit het bestand. Deze leerlingen vallen tussen de wal en het schip en de gemeente heeft geen bevoegdheden om een leerling te plaatsen op een nieuwe school.

In de aanpak van horecaoverlast vervullen de inspecteurs openbare ruimte een belangrijke rol, vooral als het gaat om rapportages over de vergunningssituaties. Ook de Voedsel- en Warenautoriteit is een belangrijke partner bij de handhaving van de drank- en horecawet. De heldere wettelijke kaders waarbinnen de partners functioneren, maken de samenwerking transparant en daarmee constructief.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

Indien er sprake is van een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie tussen gemeente en veiligheidspartner, omdat de gemeente specifieke trajecten inkoop, is de sturing op deze partners formeel helder en voldoende gewaarborgd. Voorbeelden van deze opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie zijn het project 'Opboksûh' en de Jongeren Interventie Teams.

Over het algemeen is het beeld over bevoegdheden en posities van partners onderling onvoldoende duidelijk. Hierdoor is het inzetten van de juiste formele instrumenten door de gemeente soms lastig. Daar komt bij dat wanneer de gemeente partner is in 'bredere' zin, dat wil zeggen niet op basis van bijvoorbeeld een financiële relatie, zij net als anderen afhankelijk wordt van derden. In dit geval is de inzet van formele instrumenten niet gewenst, maar gaat het om het vinden van commitment en een gezamenlijke probleemdefinitie.

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

In Den Haag wordt geen wezenlijk probleem ervaren met betrekking tot de doorzettingsmacht van de gemeente in haar relatie tot veiligheidspartners. Het gebrek aan instrumenten om de justitiële partners (OM, Raad voor de Kinderbescherming) aan te sturen levert soms nog wel problemen op. Belemmeringen in de samenwerking worden soms ook veroorzaakt door het justitiële jargon tegenover dat van het gemeentelijke apparaat wat verschillen in interpretaties in de uitvoering tot gevolg heeft. De belangrijkste oorzaak lijkt hier vooral het feit dat men onvoldoende inzicht heeft in elkaars taken en bevoegdheden. Het ontbreken van formele instrumenten leidt niet tot structurele problemen, omdat informele instrumenten, in de vorm van goede onderlinge verhoudingen, veel mogelijk maken. Daar komt bij dat de gemeente, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming elkaar over en weer nodig hebben. Deze 'onderhandelingspositie' zou de gemeente beter kunnen benutten. In de relatie met en tot het OM zou de gemeente ook de mogelijkheden met betrekking tot het gebruik van de leerplichtwet verder kunnen uitwerken.

De positie van de gemeente Den Haag wordt versterkt door het feit dat zij financieel redelijk sterk is en zodoende door het inkopen van trajecten sturingsmogelijkheden kan 'inkopen'. Dit leidt in het bijzonder ten aanzien van het Leger des Heils en de welzijnsorganisatie tot een duidelijke verhouding.

De aansturing van scholen is moeilijk. Met schoolbesturen op afstand staan scholen letterlijk ver weg van de gemeente. Dit leidt soms tot vertraging in de samenwerking en voortgang van de integrale veiligheidsaanpak.

Een gedeelde opvatting onder de partners is de gedachte dat de gemeente de regie voert in het sociale veiligheidsbeleid. Dat wil zeggen dat de gemeente ervoor moet zorgen dat er iets gebeurt. De manier waarop is aan de partners, de inhoudelijk deskundigen. De gemeente draagt bij aan de beleidsvorming, faciliteert en stuurt op resultaten. Sturen op resultaten betekent ook dat partijen verantwoording moeten afleggen wanneer afspraken niet nagekomen

worden. Benadrukt wordt echter dat de keten als geheel verantwoordelijk is en het derhalve niet mogelijk is één op één schuldigen aan te wijzen. Regie voeren is niet gebaseerd op macht, maar op vertrouwen over en weer.

Casestudy gemeente Deventer

Profiel van de gemeente Deventer

De gemeente Deventer (provincie Overijssel) heeft ongeveer 96.500 inwoners en valt onder de politieregio IJsselland. Het Deventer stadsbestuur huldigt de opvatting dat problemen zoveel mogelijk met en door bewoners, ondernemers en in stellingen zelf moeten worden opgelost. Al tien jaar zijn er wijkteams actief, waarin bewoners zitting hebben. Met een eigen budget en in direct overleg met politie en stadstoezicht bespreken zij de leefbaarheid en veiligheid in de wijk.

Verantwoording

De beschrijving van deze case is gebaseerd op een startgesprek met de coördinator integrale veiligheid van de gemeente. Vervolgens heeft een aantal telefonische interviews plaatsgehad met veiligheidspartners van de gemeente. Te weten de politie, GGD Deventer en een vertegenwoordiger namens de horeca.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

De mate waarin bewoners overlast accepteren neemt af, constateert de gemeentelijk veiligheidscoördinator. Bewoners klagen eerder bij instanties of bij de burgemeester als zij overlast ondervinden. De voornaamste bronnen van overlast worden veroorzaakt door dak- en thuislozen, verslaafden, groepen jongeren en uitgaanspubliek. Daarnaast bestaat er ook vrij veel burenoverlast.

Overlast door groepen

Overlast door groepen valt in Deventer onder te verdelen in overlast door dak- en thuislozen, verslaafden (deels behorend tot de categorie veelplegers) en overlast door groepen jongeren. Er is een project gericht op de aanpak van veelplegers, waarvoor de gemeente de coördinatie verzorgt. Aan dit project nemen naast de gemeente ook het Openbaar Ministerie woningcorporaties, de sociale dienst, de reclassering en de politie deel. Eén van de doelstellingen van het project is ex-gedetineerden na vrijlating onmiddellijk op te vangen en er voor te zorgen dat zij niet onmiddellijk terugvallen in hun oude beroep.

In Deventer zijn ruim veertig groepen jongeren geïdentificeerd die overlast veroorzaken. De samenstelling en omvang van de groepen fluctueert. De gemeente en de politie hanteren een onderverdeling naar zwaarte van de overlast om gericht te kunnen optreden: verdient een groep jongeren de aandacht van de gemeente, het welzijnswerk of het jongerenwerk? Of is een repressievere aanpak gewenst en moet de politie optreden?

Overlast door vernieling en verloedering

In het gemeentelijk meerjarenplan veiligheid heeft de aanpak van vernieling en verloedering geen aparte positie. Speciale aandacht gaat echter wel uit naar onder meer de aanpak van jeugdoverlast, bestrijding van auto-inbraken en huiselijk geweld. Ook 'veilig wonen en werken' is een actiepoint.

Woonoverlast

Er is een harde kern van bewoners die overlast veroorzaakt, wat zich uit in burenruzies en lawaaioverlast. Daarnaast is er sprake van locatiegebonden overlast. In Deventer is een aantal voorzieningen, zoals een gebruikersruimte en nachtopvang van de verslavingszorg, waarbij de gebruikers veel overlast (kunnen) veroorzaken.

Horecaoverlast

Er is een convenant tussen gemeente en horecaondernemers, waarin onder andere de openings- en sluitingstijden van horecagelegenheden worden geregeld. Ook over het terrassenbeleid zijn afspraken opgenomen in het convenant. Een nieuw geïntegreerd gemeentelijk horecabeleid is in voorbereiding, waar de exploitatievergunningen integraal in worden opgenomen. Brancheorganisatie Horeca Deventer is van mening dat de gemeente meer gebruik zou moeten maken van de mogelijkheden die de wet Bibob biedt om malafide exploitanten te weren en daarmee een kwaliteitsimpuls te geven aan het horecabestand. De horeca hecht veel waarde aan een goede en tijdige informatievoorziening aan ondernemers. Op dat punt zijn soms nog slagen te maken.

Verkeersoverlast

In Deventer is geen sprake van ernstige verkeersoverlast. Snelheidsovertredingen zijn de voornaamste bron van ergernis. Daarbij geldt wel dat er wegdelen zijn die uitnodigen harder te rijden dan de toegestane maximumsnelheid. De politie vindt dat de gemeente haar rol als wegbeheerder moet aangrijpen om de weg zo in te richten dat automobilisten zich houden aan de maximumsnelheid. Alleen een bord plaatsen is niet genoeg. De regiopolitie IJsselland is pilotregio voor nader onderzoek voor de subjectieve beleving van verkeersoverlast (hard rijden in woonwijken, scooters). Subjectieve gevoelens van onveiligheid blijken onder meer uit meldingen van overlast.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

Aan het gemeentelijk overlastbeleid ligt in Deventer de meerjarennota veiligheidsbeleid ten grondslag. In deze nota staat verwoordt hoe de gemeente het veiligheidsbeleid wil vormgeven en hoe de gemeentelijke regiefunctie invulling krijgt. Voor de politie is de meerjarennota een belangrijk uitgangspunt voor het handhavingsbeleid. De ambities van de gemeente op veiligheidsgebied zijn zoveel mogelijk verwoord in outputindicatoren. Niet het aantal delicten wordt gemonitord, maar de vraag of voor een veepleger een persoonlijk plan van aanpak is opgesteld. In april vindt de jaarlijkse tussenrapportage plaats, waarbij onderzocht wordt of de doelstellingen gerealiseerd worden en of er wijzigingen nodig zijn. Jaarlijks vindt ook een evaluatie van het veiligheidsbeleid plaats die een meer evaluerend karakter heeft, om te benoemen wat er goed gaat en wat beter kan.

Bij de sturing op het gemeentelijk overlastbeleid is een belangrijke rol weggelegd voor de bewoners. De stad is verdeeld in zes wijken en elke wijk heeft een eigen wijkteam waarin tien bewoners zitting hebben. De wijkteams komen eens in de zes weken bijeen om met elkaar van gedachten te wisselen over leefbaarheid en veiligheid in de wijk. Elk team heeft een budget van 100.000 euro om zelf activiteiten op het gebied van leefbaarheid en veiligheid te ontplooiën. Deze wijkteams functioneren al tien jaar. De vergaderingen van de wijkteams worden bijgewoond door de wijkagent en door medewerkers van stadstoezicht. Politie en stadstoezicht plannen hun activiteiten in overleg met de wijkteams en leggen ook verantwoording af over hun inzet aan de teams. Voor de bewoners is de wijkagent het

aanspreekpunt als het gaat om overlast, veiligheid en leefbaarheid. De wijkagent geeft indien nodig signalen van bewoners door aan wijkambtenaren van de gemeente.

Coördinatie van het overlastbeleid

De coördinatie van het gemeentelijk overlastbeleid berust bij een coördinator integrale veiligheid (0,5 fte) die tevens adviseur van de burgemeester is. Daarnaast is er nog 1,5 fte voor rampenbestrijding, GSB-coördinatie, de aanpak van voetbalgeweld en het prostitutiebeleid. De gemeentelijke organisatie wordt echter gereorganiseerd. Met ingang van 1 januari 2007 komt er een cluster veiligheid (100 fte), waarin de medewerkers van stadstoezicht, vergunningverlening bouwen, wonen en milieu, beleidsmakers en de rampenbestrijding worden ondergebracht.

Partners bij de aanpak van overlast

Politie

De samenwerking tussen de gemeente en de politie is uitstekend. De politie is heel benaderbaar en participeert actief in de structuur van de wijkteams van bewoners. Wel heeft de politie soms behoefte aan een meer doortastende gemeente, bijvoorbeeld bij het inrichten van openbare wegen opdat controle op 30 km mogelijk is: 'De gemeente kan goed uitleggen waar we in 2010 moeten zijn, maar resultaten op korte termijn zijn daarbij niet altijd helder gedefinieerd'. De politie benadrukt dat de gemeente binnen de kaders die op rijks- en regionaal niveau zijn gesteld, heel goed zelf invulling kan geven aan de prioriteiten voor de politie. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag wat de politie moet handhaven, maar ook om de vraag welk breder probleem opgelost moet worden, meent de districtschef.

Openbaar Ministerie

De relatie tussen de gemeente en het Openbaar Ministerie is ook constructief. De politie benadrukt wel het belang van eenduidige opdrachten. Burgemeester en OM moeten een eenduidige opdracht aan de politie geven. Overigens ligt daar ook een rol voor de politie zelf: zonder duidelijke opdracht moet een politiechef het driehoeksoverleg niet verlaten.

Welzijn

Voor de coördinatie van het integrale veiligheidsbeleid is het welzijnswerk een belangrijke partner. De gemeentelijke sturing op welzijnsorganisatie Raster krijgt vorm in een subsidierelatie. Die sturingsmogelijkheid moet gerelativeerd worden, omdat het aantal spelers in de markt gering is. Spelers worden bovendien door schaalvergroting steeds groter. Dat maakt het voor de gemeente lastiger regie te voeren. 'Goed opdrachtgeverschap neemt aan belang toe, iets waar het in het verleden van gemeentezijde nog wel eens aan ontbroken heeft,' concludeert de gemeentelijke veiligheidscoördinator.

Ook de GGD Deventer is een belangrijke partner in het gemeentelijk veiligheidsbeleid. De Deventer GGD maakt onderdeel uit van de GGD IJssel/Vecht, waarvan het bestuur wordt gevormd door wethouders van de gemeenten in het verzorgingsgebied. In de achterstandswijken van Deventer verzorgt de GGD met aanvullende gemeentelijke financiering het project sociale zelfredzaamheid. Dit project richt zich op het bevorderen van de zelfredzaamheid van inwoners van Deventer in achterstandssituaties. De problematiek waarmee deze inwoners kampen kan uiteenlopen van gezondheidsklachten tot psychosociale klachten of schuldenproblematiek. Dit project is relevant in het kader van het integrale veiligheidsbeleid omdat wonen, gezondheid en leefbaarheid in samenhang worden onderzocht en benaderd.

De GGD verzorgt ook de coördinatie over het gemeentelijk vangnet. Een project voor inwoners met specifieke problemen, die aan de aandacht van hulpverleners dreigen te ontsnappen. In dit project participeren naast de GGD diverse afdelingen van de gemeente onder meer de budgetadviesdienst, Bureau Jeugdzorg, stichting MEE en de thuiszorg.

Woningcorporaties

Met de (verzelfstandigde) woningcorporaties heeft de gemeente een convenant, waarin wordt bepaald dat woningen aan het Politie Keurmerk Veilig Wonen moeten voldoen. De corporaties hanteren een groslijst van bouw- en aannemersbedrijven en gunnen opdrachten alleen aan die bedrijven die de uitgangspunten van het Politie Keurmerk toepassen. De wethouder woningbouw heeft regulier overleg met deze organisaties. Elk half jaar sluit de gemeentelijke veiligheidscoördinator bij dit overleg aan.

Overige partners

De gemeente ervaart soms een gebrek aan transparantie in de zorg als het gaat om de aanpak van huiselijk geweld. De gemeente financiert een case-manager die binnen 3 dagen de meest adequate zorg zou moeten opstarten. De budgetfinanciering van zorginstellingen draagt er aan bij dat instellingen klanten graag (lang)aan zich binden, ook al zouden ze misschien elders beter op hun plek zijn. Instellingen zijn terughoudend bij het aanmelden van cliënten bij de case-manager die bij de thuiszorg is ondergebracht.

Met de GGZ en het psychiatrisch centrum heeft de gemeente afspraken gemaakt zodat mensen met acute psychiatrische problemen die de veiligheid voor henzelf of voor de omgeving in gevaar brengen, direct opgenomen kunnen worden. Een goede informele relatie tussen de gemeente en deze instellingen vormt de basis voor deze afspraak.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

De gemeente Deventer ervaart geen gebrek aan formele sturingsmogelijkheden om regie te voeren over het gemeentelijk overlast- en veiligheidsbeleid. Meer formele sturingsmogelijkheden zouden zelfs averechts kunnen werken, omdat partners dan minder eigen verantwoordelijkheid nemen. Het instrumentarium dat aan de burgemeester wordt toegekend wordt steeds verder uitgebreid. Het opleggen van bestuurlijke ophouding, huisverboden en omgevingsverboden zijn daarvan voorbeelden. Een instrument dat daar nog aan toe zou kunnen worden gevoegd naar de mening van de gemeente Deventer, is de bestuurlijke boete. De veiligheidscoördinator constateert dat de betrokkenheid en het beleidsinstrumentarium vanuit de ministeries van BZK en Justitie de afgelopen jaren is toegenomen: 'Er is veel meer aandacht voor GSB-steden en hun problematiek.'

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

De gemeentelijke veiligheidscoördinator constateert een omslag in de manier waarop de gemeente haar relaties met veiligheidspartners invulling geeft: 'Vroeger legden we alles vast in een convenant en keken we er niet meer naar om. Informele relatienetwerken worden steeds belangrijker.' In het algemeen zijn veiligheidspartners heel bereidwillig om creatieve oplossingen te bedenken voor het oplossen van problemen. Transparantie over je doelstellingen en aanspreekbaarheid daarop zijn daarbij van groot belang. Waar de gemeente vroeger nog heel veel doorzettingsmacht had, gebaseerd op een formele positie, is het element gezag nu veel belangrijker om instanties aan je te binden'. De feitelijke situatie is zo dat veelal eerst via informele wijze afspraken worden gemaakt en als dat niet loopt beoordeeld wordt of er in formele zin een instrumentarium tot beschikking staat.

Casestudy gemeente Doetinchem

Profiel van de gemeente Doetinchem

De gemeente Doetinchem, waar ook de dorpen Gaanderen en Wehl toe behoren, heeft ongeveer 57.000 inwoners. Haar centrale ligging in de regio maakt van Doetinchem het centrum van de Achterhoek. Deze centrumfunctie komt vooral tot uitdrukking op maatschappelijk, cultureel en economisch terrein. Doetinchem valt onder de politieregio Noord- en Oost-Gelderland.

Verantwoording

De beschrijving van deze case is gebaseerd op een startgesprek met de veiligheidscoördinator van de gemeente. Vervolgens heeft een aantal telefonische interviews plaatsgehad met veiligheidspartners van de gemeente, te weten de politie, het Openbaar Ministerie en de horecavereniging. Als achtergrondinformatie is tevens gebruik gemaakt van de veiligheidsscan 2002 en de gemeentelijke nota integrale veiligheid van datzelfde jaar.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

De overlastproblematiek in Doetinchem is goed in beeld. De afgelopen jaren is effectief beleid ontwikkeld voor de aanpak van verschillende overlastgevendende groepen. Het gaat hier met name om groepen jongeren, dak- en thuislozen en voetbalsupporters.

Overlast door groepen

In Doetinchem wordt overlast door groepen veroorzaakt door jongeren en door dak- en thuislozen. Het samenscholen van jongeren zorgt draagt bij aan gevoelens van onveiligheid. Ook worden er soms publieke eigendommen vernield door groepen jongeren. Jongeren veroorzaken tevens overlast bij en tijdens het uitgaan. Het betreft hier overlast door vernielingen, baldadigheid en lawaai. De inzet van een straathoekwerker heeft de overlast door jongeren sterk verminderd.

Doetinchem kent 20 tot 25 dak- en thuislozen. Zij zijn verdeeld over twee groepen. Spanningen tussen deze beide groepen intensiveren het overlastprobleem. De komst van een drankkeet, een plek net buiten het centrum waar alcoholgebruik gedoogd wordt, heeft de overlast door de groep dak- en thuislozen aanzienlijk verminderd. Ook de verblijfsontzegging, die 'hangen' en 'verblijven' in het centrum verbiedt, heeft haar vruchten afgeworpen en de overlast door de groep dak- en thuislozen teruggedrongen.

Een groep voetbalsupporters zorgt tevens voor overlast in de dagen voorafgaand aan wedstrijden. Een harde kern (ongeveer 30 man) aangevuld met een groep van 50 à 60 meelopers organiseert ontmoetingen met supporters van andere partijen op willekeurige plaatsen in de regio. Deze ontmoetingen lopen in de meeste gevallen uit op vechtpartijen. Afspraken met en contact tussen supporters loopt voor een deel via internet. Dit stelt de politie in staat de groepen goed te volgen. Contacten via MSN en mobiele telefonie maken het minder overzichtelijk.

Overlast door vernieling en verloedering

Op wat kleine vernielingen door overlastgevende groepen na, vormt deze vorm van overlast geen wezenlijk onderdeel van de problematiek.

Woonoverlast

Woonoverlast wordt veroorzaakt door hennepkwekerijen in woningen. Deze kwekerijen zorgen met name voor stankoverlast.

Horecaoverlast

Doetinchem heeft een centrumfunctie in de regio, ook op het gebied van uitgaan. Het uitgaanspubliek veroorzaakt de nodige overlast die zich uit in lawaai, rotzooi, wildplassen en (kleine) vernielingen. Beperking van de overlast wordt nagestreefd door middel van een ontzeggingsbepaling in de APV. Deze regelt dat wanneer iemand de toegang tot een bepaalde horecagelegenheid geweigerd wordt, hij ook niet welkom is in de overige horecagelegenheden in Doetinchem.

Verkeersoverlast

Verkeersoverlast zorgt slechts incidenteel voor overlast. De toename van het autoverkeer naar Doetinchem als gevolg van centrumfunctie die het heeft op het gebied van uitgaan zorgt voor de nodige parkeeroverlast iets buiten het centrum.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

Het gemeentelijk veiligheidsbeleid is gebaseerd op een veiligheidsscan. Deze scan is in 2002 voor het eerst uitgevoerd en geeft een overzicht van het gevoel van veiligheid in de stad. Naar aanleiding van de veiligheidsscan is in 2003 de eerste nota integrale veiligheid geschreven. Tot die tijd werd veiligheid door middel van projecten aangepakt. Deze projecten waren veelal gebaseerd op incidenten en landelijke ontwikkelingen. De nota vormde daarmee het startsein voor integraal veiligheidsbeleid in Doetinchem. In deze nota stond een aantal thema's en prioriteiten geformuleerd die door middel van het nieuwe veiligheidsbeleid gerealiseerd moesten worden. Per thema is een actieplan ontwikkeld en voor de uitvoering daarvan zijn wijkveiligheidsplannen geschreven. De uitvoering van deze wijkveiligheidsplannen geschiedt onder verantwoordelijkheid van de wijkregisseur, die wordt aangestuurd door de burgemeester. De burgemeester voert de regierol over het integrale veiligheidsbeleid namens het college.

Momenteel wordt een nieuwe scan uitgevoerd en op basis van deze uitkomsten zal een nieuwe nota integraal veiligheidsbeleid worden gemaakt voor de periode 2006 – 2010.

Het beleid ten aanzien van horecaoverlast is vastgelegd in een Horecaconvenant. Partners in dit convenant zijn de gemeente, politie, brandweer, het taxibedrijf en de horecavereniging. In dit convenant zijn doelstellingen en afspraken met betrekking tot sociale veiligheid expliciet opgenomen. Verder regelt het convenant een aantal praktische zaken als openingstijden, terrassenbeleid, calamiteitenverlichting en het drugsbeleid.

Coördinatie van het overlastbeleid

De coördinatie van het veiligheidsbeleid is in handen van een veiligheidscoördinator. De coördinator heeft 0,5 fte beschikbaar voor het integraal veiligheidsbeleid. De andere 0,5 fte wordt ingezet voor openbare orde in algemene zin. De coördinator werkt op de afdeling Juridische- en Veiligheidszaken, maar valt direct onder de burgemeester. De

veiligheidscoördinator heeft een mandaat van de burgemeester en met diens goedkeuring voor een plan, kan de coördinator de uitvoering zelfstandig vormgeven. Voor de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid heeft de coördinator een budget van € 17.400 per jaar te besteden.

Partners bij de aanpak van overlast

Politie

De samenwerking met de politie is georganiseerd in een aantal vaste overleggen. Regionaal is er het driehoeksoverleg tussen de Hoofdofficier van Justitie of diens plaatsvervanger, de districtschef van de politie, de 8 burgemeesters uit de regio en de veiligheidscoördinator uit Doetinchem (als secretaris van de driehoek). Lokaal is er het tweewekelijkse portefeuilleberaad. Het overleg tussen de burgemeester, de teamchef van politie en de integrale veiligheidscoördinator van de gemeente. In dit beraad staat het uitwisselen van informatie centraal. De uitkomst van het overleg is een (gesloten) actielijst. De samenwerking met de politie loopt goed. Zowel gemeente als politie komen gemaakte afspraken na en voelen het gemeenschappelijke belang van een integrale aanpak van overlast.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is partner in het regionaal driehoeksoverleg waar de gemeente de Hoofdofficier en de plaatsvervangend Hoofd Officier van Justitie elkaar treffen. Met enige regelmaat (6 keer per jaar) zit het OM met de 4/5 grotere gemeenten in de regio om de tafel. Het gaat hier om Doetinchem, Apeldoorn, Zutphen en Harderwijk. Soms is ook Winterswijk partner in het overleg. Het doel van dit uitgebreide driehoeksoverleg is een betere afstemming te bewerkstelligen in de jaarplannen van de verschillende korpsen.

Op verzoek, bijvoorbeeld in het geval van evenementen, kan een lokale driehoek bijeen geroepen om tot heel concrete afspraken te komen over capaciteit en verantwoordelijkheden. De samenwerkingsrelatie met het OM is goed en constructief. Samen met de politie en de gemeente wordt het belang van gezamenlijk optreden gedeeld. Bereidheid en vertrouwen over en weer maken veel mogelijk. Zodoende is de werking van de verblijfsontzegging effectief en draagt het OM bij aan een lik-op-stuk-beleid bij evenementen en voetbalwedstrijden.

Welzijn

De contacten met de welzijnsorganisaties lopen niet via de coördinator integrale veiligheid, maar via andere gemeentelijke afdelingen (Werk, Inkomen en Zorg en Stadszaken). In dit verband is het daarom niet mogelijk iets te vermelden over de relatie tussen gemeente en de welzijnsorganisatie in de aanpak van overlastproblematiek.

Woningcorporaties

Tussen de veiligheidscoördinator en de woningcorporatie is geen structureel contact. Dit zou kunnen leiden tot problemen als het aankomt op het zoeken van structureel onderdak van ex-gedetineerden en ex-verslaafden. Overleg over de werking van het Hennepconvenant verloopt via de afdeling Wonen en Bedrijven.

Overige partners

Een belangrijke partner voor de gemeente in de aanpak van overlast door dak- en thuislozen is de instelling voor verslavingszorg. Een voorbeeld van samenwerking is de exploitatie van de drankkeet. In deze keet wordt drankgebruik door de dak- en thuislozen gedoogd. De drankkeet is een initiatief van de gemeente. De gemeente heeft de keet neergezet en draagt zorg voor het onderhoud. Wat het gebruik en het toezicht op dit gebruik betreft staat zij nadrukkelijk op afstand. Toezicht op het gebruik en het klein onderhoud wordt gedaan door de instelling voor

verslavingszorg. Deze taakverdeling en de samenwerking lopen goed. In het regionaal casusoverleg veelplegers is ook het reclasseringsbureau Zutphen partner. In dit overleg staat de uitwisseling van informatie centraal en wordt casuïstiek besproken.

Een andere belangrijke partner is de vereniging van horecaondernemers. Deze vereniging vertegenwoordigt 29 partijen in Doetinchem. De samenwerking tussen gemeente en de horeca is over het algemeen goed en constructief. Mensen kennen elkaar goed, de communicatie is helder en beleidsdoelstellingen worden, in tegenstelling tot een aantal jaar geleden, meer gehaald. Het convenant speelt een belangrijke rol in de structurering van de samenwerking en in de mogelijkheden van de gemeente wanneer het aankomt op handhaving. Het convenant regelt namelijk een aantal maatregelen die de gemeente kan nemen indien een horecabedrijf de regels overtreedt. In het uiterste geval kan de gemeente vergunningen intrekken. Het bestaan van deze regels werkt preventief. Toepassing ervan is daarom niet of nauwelijks aan de orde.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

De gemeente beoordeelt het aantal in te zetten instrumenten dat zij voorhanden heeft om te sturing in de relatie met veiligheidspartners als voldoende. Ook de reikwijdte en effectiviteit van deze instrumenten worden door de gemeente als voldoende beoordeeld. Incidenteel leidt het gebrek aan middelen (vooral financieel) tot een knelpunt. In die situaties waarin de politie graag zou willen optreden, maar niet de mogelijkheid heeft zou de gemeente graag financieel bij willen springen.

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

Ten aanzien van de woningcorporatie kan het ontbreken van een formeel sturingsinstrument en het ontbreken van een vast overleg incidenteel tot problemen leiden ten aanzien van het zoeken van structureel onderdak voor ex-gedetineerden en ex-verslaafden. In de overige relaties zijn de mogelijkheden om partners aan de sturen volgens de gemeente over het algemeen voldoende.

Dit wordt versterkt door het feit dat de verschillende partners allemaal proactief handelen. Deze proactieve houding maakt dwingend sturen door de gemeente overbodig. De gemeente Doetinchem is als centrumplaats in de regio voor veel partijen een belangrijke gesprekspartner. De aanwezigheid van de gemeente in de vele overleggen geven haar de mogelijkheid te sturen op agenda's en (bovenregionale) beleidsplannen. Korte lijnen en het feit dat men elkaar over en weer goed kent, maakt dat mensen goed benaderbaar en bereikbaar zijn.

Intern zou het wenselijk zijn extra capaciteit op het gebied van integrale veiligheid in te zetten om meerdere projecten tegelijk op te kunnen pakken. Extra capaciteit is niet alleen wenselijk in termen van fte, maar ook in geld. Een gebrek aan geld maakt gemeentelijke deelname aan het partneroverleg, overleg tussen de woningcorporatie, de welzijnsorganisatie, de politie en gemeente, onzeker. Deelname aan dit overleg is belangrijk voor een effectieve integrale veiligheidsaanpak.

Casestudy gemeente Dronten

Profiel van de gemeente Dronten

De gemeente Dronten (provincie Flevoland) omvat de dorpen Dronten, Biddinghuizen en Swifterbant. Dronten heeft 37.864 inwoners en valt onder de politieregio Flevoland. De gemeente bestrijkt een groot geografisch gebied, in oppervlakte is het één van de grootste gemeenten van Nederland. Dronten heeft een kustlijn van 60 kilometer, waarvan 15 kilometer strand. Dronten is een bekende recreatiegemeente en trekt in de zomermaanden een groot aantal recreanten naar één van de vele campings. Tenslotte vindt er in de gemeente Dronten jaarlijks een groot aantal evenementen plaats, zoals Lowlands, het christelijke festival Opwekking en het Mega Truck festival. De financiële positie van de gemeente is niet riant: Dronten staat onder toezicht van de provincie Flevoland en heeft daardoor beperkte middelen om te investeren in sociaal veiligheidsbeleid.

Verantwoording

De beschrijving van deze case is gebaseerd op een startgesprek met de veiligheidscoördinator van de gemeente. Vervolgens heeft een aantal telefonische interviews plaatsgehad met vertegenwoordigers van veiligheidspartners van de gemeente. Te weten de politie, het openbaar onderwijs, het OM en welzijnsorganisatie Stichting de Meerpaal.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

Vergeleken met een grote stad lijkt de overlastproblematiek in de gemeente Dronten bescheiden. Dat neemt niet weg dat de inwoners wel degelijk verschillende soorten overlast ervaren en er gevoelens van onveiligheid bestaan. Groepen jongeren en uitgaanspubliek veroorzaken overlast en vandalisme is een hardnekkig probleem. Daarnaast kampt Dronten met lichte vormen van woonoverlast en brengt het festivalseizoen op festivaldagen verkeersoverlast met zich mee.

Overlast door groepen

Er zijn verschillende groepen die overlast veroorzaken. Uitgaanspubliek loopt wel eens door tuintjes en vernielt wel eens autospiegels. Groepen hangjongeren veroorzaken overlast op en rond schoolpleinen. Vernieling is daarbij een hardnekkig probleem. Een groepje Marokkaanse jongens hangt regelmatig rond in het winkelcentrum en veroorzaakt daardoor gevoelens van onveiligheid. Er loopt een project om de vaders van deze jongens te activeren en op straat een oogje op hun kinderen te houden. Dit project rond Marokkaanse buurtvaders loopt moeizaam omdat de vaders lang niet altijd vat hebben op hun eigen kinderen.

Overlast door vernieling en verloedering

Tot 2003 was in Dronten sprake van een snelle ontwikkeling van het vandalisme. Het Algemeen Dagblad plaatste Dronten zelfs ooit in een top 10 van gemeenten met meeste vernielingen aan publieke eigendommen. De laatste jaren lijkt de situatie stabiel. Dit jaar zou de schade aan publieke eigendommen voor het eerst wel eens lager uit kunnen vallen dan voorgaande jaren.

Veel vernielingen vinden plaats op of rond schoolpleinen. In de gemeente Dronten zijn schoolpleinen geen eigen terrein van de scholen, maar openbare ruimte. Oudere jongeren hangen er rond met kratten bier, roken joints en zijn de omwonenden een doorn in het oog. Er worden brandjes gesticht en bij sommige scholen sneuvelen zeer regelmatig ruiten. Een gemeentelijke werkgroep vandalisme waarin gemeente, politie en scholen participeren, heeft naar de mening van het openbaar onderwijs te weinig structurele veranderingen kunnen bewerkstelligen, mede door een gebrek aan financiële middelen. De politie surveilleert echter intensief en heeft een vandalismetefoon geopend. De gemeente heeft bescheiden middelen uitgetrokken om voorlichting op scholen te verzorgen en de scholen beter te verlichten. Voorlichting op scholen werd vroeger door de politie verzorgd, maar is met de herbezinning van de politie op haar kerntaken komen te vervallen.

Woonoverlast

Van woonoverlast is in Dronten niet echt sprake. Dronten ervaart wel geringe sturingsmogelijkheden ten opzichte van de woningcorporaties als het gaat om het toelatingsbeleid. Van een stringent toelatingsbeleid is geen sprake, terwijl dat voor sommige situaties wel wenselijk zou zijn om potentiële overlastsituaties te voorkomen.

Horecaoverlast

Uitgaanspubliek veroorzaakt met enige regelmatig lichte overlast. Cafébezoekers lopen door tuintjes en autospiegels sneuvelen.

Verkeersoverlast

De verkeersoverlast in Dronten valt mee. Met name in het festivalseizoen, als grote aantallen festivalgangers aankomen op het festivalterrein in Biddinghuizen, staan de provinciale wegen vast. Van structurele overlast is echter geen sprake. De politie maakt deel uit van een veiligheidsadviesgroep, waar maatregelen worden besproken om de verkeersveiligheid te bevorderen.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

De gemeente hanteert een activiteitenplan veiligheid, dat elk half jaar wordt geactualiseerd. Aan het actieplan ligt de nota Integraal veiligheidsbeleid Dronten 2001 ten grondslag, die is opgesteld nadat het COT op verzoek van de gemeente een audit van het Dronter veiligheidsbeleid had verricht. In het activiteitenplan worden de acties van gemeente, politie, OM en andere veiligheidspartners beschreven m.b.t. woninginbraken/bedrijfsinbraken, vandalisme en vernielingen, fietsdiefstallen, geweld en horecageweld, huiselijk geweld en crisisbeheersing/rampenbestrijding.

Binnen de gemeente Dronten vindt elke twee weken een integraal veiligheidsoverleg plaats, onder voorzitterschap van de burgemeester, waar onderwerpen op het gebied van openbare orde en veiligheid, brandveiligheid, sociale en fysieke veiligheid worden besproken. Naast de gemeente nemen de politie en het OM aan het veiligheidsoverleg deel.

Drie maal per jaar vindt een lokaal driehoeksoverleg plaats. De officier van justitie woont ook vergaderingen van de raadscommissie bij als het onderwerp veiligheid staat geagendeerd.

Coördinatie van het overlastbeleid

In Dronten is bewust gekozen voor een gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid. Het veiligheidsbeleid is verdeeld over vijf beleidsvelden (veilige woon- en leefomgeving, bedrijvigheid en veiligheid, jeugd en veiligheid, fysieke veiligheid en integriteit en veiligheid) waar verschillende wethouders verantwoordelijk voor zijn. De burgemeester treedt op als bestuurlijk leider. Op ambtelijk niveau is er een coördinator veiligheid aangesteld, die naast sociale veiligheid ook verantwoordelijk is voor de coördinatie van de crisisbeheersing, rampenbestrijding en externe veiligheid. De ambtelijk coördinator maakt onderdeel uit van de afdeling handhaving en vergunningen. Voor het integraal veiligheidsbeleid is ongeveer 0,5 fte beschikbaar. Er is geen specifiek budget voor integrale veiligheid. Middelen worden beschikbaar gesteld uit andere begrotingsposten.

Partners bij de aanpak van overlast

Politie

De samenwerking met de politie loopt goed. Dronten heeft een eigen basiseenheid politie en de lijnen zijn kort. Knelpunt is wel de geringe capaciteit die de politie beschikbaar heeft. Zeker in de weekeinden, is er soms maar één auto beschikbaar voor de dorpen en het hele buitengebied. De politie constateert dat het de gemeente Dronten niet ontbreekt aan visie om problemen als vandalisme aan te pakken. In de uitvoering mist de politie echter slagkracht. Zo komen hangplekken voor jongeren maar niet van de grond, omdat de gemeente geen geld heeft.

Openbaar Ministerie

Ook de relatie met het OM is goed. Er is 3 tot 4 maal per jaar driehoeksoverleg en die frequentie voldoet. Daarnaast is er regelmatig bilateraal contact tussen de gemeente en het OM. De officier van justitie is goed benaderbaar en actief betrokken bij het lokaal veiligheidsbeleid. Als het onderwerp veiligheid staat geagendeerd in de Dronter gemeenteraad, is de officier de hele avond aanwezig. De lijnen zijn kort, wat onder meer verklaard wordt doordat Flevoland maar zes gemeenten telt. Sinds 1994 zit het parket niet alleen in Zwolle, maar ook in Lelystad, wat er toe bijdraagt dat het OM als veiligheidspartner 'in de buurt' wordt ervaren.

De goede relatie met het OM uit zich ook in de voorbereiding op de grote festivals. Voorafgaand aan en na afloop van het festivalseizoen wordt de samenwerking op veiligheidsgebied in de driehoek geëvalueerd. Tijdens Lowlands is het OM ook op het festivalterrein aanwezig met een officier, zodat direct kan worden opgetreden tegen festivalgangers die onrust verzorgen.

Aan de goede relatie tussen het OM en de gemeente ligt geen formele sturingsrelatie ten grondslag. Die wordt ook niet gemist, want 'als het overleg goed is, het je ook geen stok nodig om elkaar te slaan'. In dat verband is het wel van belang respect te hebben voor de eigen verantwoordelijkheid die elke veiligheidspartner heeft: 'iedere partner moet op grond van eigen bevoegdheden beslissingen nemen. De gemeente kan zeggen dat zij vindt dat het OM moet vervolgen, maar daar heeft het OM dus een eigen verantwoordelijkheid.'

Welzijn

Stichting De Meerpaal verzorgt in Dronten het welzijnswerk. De huidige stichting is ontstaan na de fusie van welzijnsorganisatie De Schoof, het oude theater in Dronten en het gemeentelijke Centrum voor Kunstzinnige Vorming. De Meerpaal exploiteert een multifunctioneel centrum in

Dronten, dat onder meer het theater omvat. Daarnaast beheert De Meerpaal de dorpshuizen in Swifterbant en Biddinghuizen. Voor het jongerenwerk heeft De Meerpaal 2,5 fte beschikbaar. Het fusieproces is juridisch nog niet volledig afgerond. In de uitvoering van het welzijnswerk werkt De Meerpaal aan de hand van oude uitvoeringsovereenkomsten. Tussen De Meerpaal en de gemeente bestaat een verschil van inzicht over het straathoekwerk. In de subsidiebeschikking is opgenomen dat De Meerpaal het straathoekwerk moet verzorgen, terwijl De Meerpaal meent daarvoor niet de middelen te hebben ontvangen bij de fusie. Bij de uitvoering van haar taken ervaart De Meerpaal de gemeentelijke sturing als dwingend. De wens van De Meerpaal is te komen tot een overleg waar de stichting en de gemeente bespreken hoe ze samen gezamenlijke doelen kunnen halen en meer ruimte te krijgen voor een eigen invulling van de uitvoering.

Woningcorporaties

Woningcorporatie OFW draagt actief bij aan het bevorderen van sociale veiligheid door actief te werken met het Politie Keurmerk Veilig Wonen en door te zorgen voor goede verlichting op straat. Er is geen structureel overleg tussen de gemeente en de corporatie op veiligheidsgebied, maar dat is ook niet echt noodzakelijk.

Overige partners

De Dronter scholen zijn een belangrijke veiligheidspartners voor de gemeente. Omdat de schoolpleinen deel uitmaken van de openbare ruimte en zich daar de nodige overlast voordoet, hebben gemeente en scholen een gezamenlijk belang. De gemeente heeft bovendien formele sturingsmogelijkheden op de scholen, waar het het beheer van de schoolpleinen betreft. Zo participeren de schoolbesturen ook in de werkgroep vandalisme van de gemeente, waarin ook de politie en ambtenaren van verschillende gemeentelijke onderdelen (onderwijs, beheer openbare ruimte) zitting hebben. De scholen zijn teleurgesteld in de resultaten die de werkgroep de afgelopen jaren heeft geboekt en ziet de belangrijkste oorzaak in het ontbreken van middelen voor nieuw beleid. De scholen zijn tevreden over de inzet van de politie om vernielingen tegen te gaan, al kan de politie pas ingrijpen als er echt sprake is van vernieling. Wat de scholen wel missen, is de preventieve rol die de politie kan spelen. Vroeger adopteerde de politie scholen, maar daar is om financiële redenen een einde aan gekomen.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

De gemeente Dronten ervaart geen groot gebrek aan formele sturingsinstrumenten in de relatie met de veiligheidspartners. Wel ervaart de gemeente in de relatie met de woningcorporaties een gebrek aan formele sturingsmogelijkheden waar het het toelatingsbeleid van nieuwkomers in de gemeente betreft.

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

De gemeente heeft goede relaties met politie en OM en benadrukt het belang van korte lijnen en elkaar kennen. In de relatie met welzijnsorganisatie De Meerpaal heeft de gemeente een verschil van mening over het invullen van het straathoekwerk. De gemeente erkent dat zij als subsidiegever een krachtig sturingsinstrument in handen heeft en dat de gemeente zelf de invulling van de subsidievoorwaarden kan sturen. Een knelpunt is de geringe formatie die beschikbaar is voor de coördinatie van het veiligheidsbeleid. Ook de binnengemeentelijke regie wordt als knelpunt ervaren. Omdat de ambtelijke coördinatiefunctie organisatorisch is ondergebracht bij de afdeling handhaving en vergunningen, is het lastig 'veiligheid' als overkoepelend thema invulling te geven.

Casestudy gemeente Hengelo

Profiel van de gemeente Hengelo

In de gemeente Hengelo wonen ongeveer 81.000 inwoners. Hengelo is een van de grote steden in Overijssel, samen met Deventer, Zwolle, Almelo en Enschede. De gemeente is onderverdeeld in tien wijken. De wijken zijn verdeeld over drie stadsdelen, waarvoor stadsdeelwethouders de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Hengelo maakt onderdeel uit van de politieregio Twente.

Verantwoording

De beschrijving van deze case is gebaseerd op een startgesprek met de coördinator integrale veiligheid van de gemeente. Vervolgens heeft een aantal telefonische interviews plaatsgehad met vertegenwoordigers van de politie, Bureau Halt, woningcorporatie Woonpartner en de ondernemersvereniging Binnenstadondernemers. Als achtergrondinformatie is tevens gebruik gemaakt van nota veiligheidsbeleid en een van de wijkplannen en het daaraan gekoppelde actieplan.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

Door de kleinschaligheid en de strakke organisatie in Hengelo is de problematiek over het algemeen goed beheersbaar. De situatie is rustig, veilig en stabiel. Over de gehele linie kun je zeggen dat Hengelo heel langzaam veiliger wordt. De problematiek die er speelt heeft voornamelijk betrekking op jongerenoverlast en horeca overlast.

Overlast door groepen

Overlast door groepen wordt voornamelijk veroorzaakt door groepjes jongeren, die samenscholen. Deze groepen, het gaat om enkele tientallen jongeren, zijn bij de gemeente en de verschillende partners goed in beeld. Dit is het resultaat van een actieve inzet van het (ambulante) jongerenwerk, de stadsdeelregisseur en de beleidsmedewerker jeugd en veiligheid. Zij kennen de situatie bij en van de jongeren en hebben goed zicht op de interne organisatie binnen de groepen.

Een groep dak- en thuislozen heeft de afgelopen jaren in de binnenstad voor de nodige overlast gezorgd. Een project met als doel de dak- en thuislozen weer op het goede spoor te krijgen is succesvol gebleken. Van de groep van 31 staan er nu nog 11 geregistreerd als dak- en/of thuisloos.

Overlast door vernieling en verloedering

Op schoolpleinen (die na schooltijd openbaar toegankelijk zijn) zorgt vernieling en verloedering soms voor overlast. De omvang is echter beperkt.

Woonoverlast

In sommige herstructureringswijken is, zij het minimaal, sprake van woonoverlast als gevolg van verloedering van de panden. In de wijken met de oudere flats zorgt een mix van nationaliteiten voor de nodige problematiek. Burenruzies komen voor en zorgen incidenteel voor (grotere) problemen. Over het algemeen is de situatie goed onder controle.

Horecaoverlast

Hengelo vervult een centrumfunctie voor zijn omgeving, met name wat betreft horecagebruik. Dit leidt tot overlast in de binnenstad door in- en uitgaand publiek. Het betreft hier lawaai, rotzooi op straat en in sommige gevallen kleine vernielingen. De overlast veroorzaakt door uitgaanspubliek op weg naar huis is aanzienlijk gereduceerd als gevolg van het project Nachtwacht. Als buurtbewoners overlast ondervinden kunnen zij dit via een directe lijn met de politie (portofoons) melden. De politie staat strategisch opgesteld in de wijken en houdt de zaak onder controle door lik-op-stuk-beleid te voeren.

Verkeersoverlast

Verkeersoverlast doet zich voor rondom het scholeneiland in Hengelo. Een tekort aan parkeerplekken en de grote hoeveelheid aan brommers en scooters die af en aanrijden bezorgen de omwonenden overlast. Het aantal verkeersongelukken in en rondom Hengelo is vrij hoog.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

In 1996 is in Hengelo de stuurgroep integrale veiligheid opgericht. In deze stuurgroep zijn de justitiële partners, de brandweer en de belangrijkste gemeentelijke beleidsterreinen vertegenwoordigd. Onder regie van de stuurgroep, die wordt voorgezeten door de burgemeester, wordt het veiligheidsbeleid opgesteld. In wijkplannen wordt het gemeentelijke integrale veiligheidsbeleid vertaald op wijkniveau. Deze specificatie naar wijken heeft plaats in overleg met bewoners, bedrijven en anderen betrokkenen in de wijk. Aan elk wijkplan is een actieplan gekoppeld. In het actieplan staan de concrete acties en projecten per wijk per jaar. De stadsdeelwethouders zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het wijkplan en het uitvoeren van het uitvoeringsplan.

De aanpak van overlastproblematiek wordt vormgegeven aan de hand van de gemeentelijke vangnetstructuur. Een vangnet is een overlegstructuur waarin geregeld is dat (vertegenwoordigers van) organisaties op het terrein van onderwijs, welzijn, politie en justitie, gezondheidszorg en jeugdhulpverlening, regelmatig bij elkaar komen. Deze organisaties zijn de zogenaamde netwerkpartners. Bindende factor is het feit dat ze allemaal te maken hebben met jeugdigen die problemen hebben en/of veroorzaken. Elk vangnet heeft zijn eigen, specifieke samenstelling van netwerkpartners, afhankelijk van de aard en zwaarte van de problematiek. Er zijn vangnetten voor kinderen van 0 tot 12 jaar en voor kinderen en jongeren van 12 tot 23 jaar.

Coördinatie van het overlastbeleid

De coördinatie van het veiligheidsbeleid is de taak van de coördinator integrale veiligheid. Voor deze functie is 1,0 fte binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar. Naast de coördinator integrale veiligheid is er tevens 0,6 fte voor een coördinator rampenbestrijding en 0,5 fte voor de coördinator openbare orde. Vanuit de gemeente is er jaarlijks een budget 70.000 euro te besteden voor het integraal veiligheidsbeleid. Daarnaast is er nog 350.000 euro aan GSB-gelden beschikbaar om in te zetten ten behoeve van het veiligheidsbeleid. Het reguliere budget wordt voornamelijk ingezet ter subsidiëring van Bureau Halt en het betalen van politiecapaciteit die zij inzetten ter vervulling van gemeentelijke functies (voorbeeld gevonden voorwerpen). De GSB-gelden dienen ter financiering van stadswachten, het Keurmerk Veilig Ondernemen en het Keurmerk Veilig Uitgaan.

Partners bij de aanpak van overlast

Politie

De politie en de gemeente treffen elkaar in verschillende overleggen. Allereerst is er het maandelijks driehoeksoverleg. De politie is tevens partner in de stuurgroep integrale veiligheid. De politie en de gemeente treffen elkaar ook eens per maand in de stuurgroep die de aanpak van dak- en thuislozen bespreekt. Voor de aanpak van jongerenoverlast is er een stuurgroep en een beleidsgroep Rotonde. Deze overleggen vormen onderdeel van de vangnetstructuur. Het beleidsnetwerk Rotonde komt ongeveer 3 keer per jaar bijeen. Het vangnet rotonde (casuïstiekoverleg) komt eens per maand bij elkaar. In beide overleggen participeert de politie. Tenslotte is de politie ook deelnemer in het horecaoverleg, waarvan de gemeente voorzitter is.

Naast al deze gestructureerde overleggen is er veel incidenteel/ ad hoc overleg en nauwe samenwerking tussen de gemeente en de wijkagenten om de veiligheid in de wijken te garanderen en waar nodig te verbeteren. De samenwerking tussen gemeente en politie wordt steeds beter. Partijen weten elkaar gemakkelijk te vinden. Het feit dat het districtbureau in Hengelo gevestigd is, draagt bij aan korte lijnen. De gemeente Hengelo biedt de politie extra middelen waardoor de inzet van een Bike-Team (agenten op de fiets) mogelijk is geworden.

Openbaar Ministerie

Het OM is net als de politie partner in het driehoeksoverleg. De samenwerking in het driehoeksoverleg is goed. Dit geldt zowel voor de samenwerking met de gemeente als in de samenwerking met de politie. Ondanks eigen prioriteiten van beide partijen, worden doorgaans effectieve operationele afspraken gemaakt. Daarnaast neemt de gemeente deel aan het regionaal veelplegersoverleg. In de aanpak van de veelplegersproblematiek worden zo nu en dan problemen ervaren in de samenwerking. De oorzaak is het feit dat de partijen verschillende doelstellingen hebben ten aanzien van de aanpak van veelplegers.

Welzijn

De gemeente werkt samen met een aantal verschillende welzijnsorganisaties, die verschillen in aanbod. De werkzaamheden van de ene organisatie richten zich meer op het organiseren van activiteiten en opvang voor dak- en thuislozen, terwijl de andere organisatie zich meer richt op het faciliteren van voorzieningen voor de jeugd. De samenwerking met deze organisaties verloopt goed en is constructief. De intensieve samenwerking die wordt ingegeven door de vangnetstructuur maakt het dat partijen elkaar goed kennen, verwachtingen helder zijn en er over en weer veel begrip is. De gemeentelijke sturing op de verschillende welzijnsorganisaties krijgt vorm in een subsidierelatie.

Woningcorporaties

Net als de hiervoor genoemde partners zijn ook de woningcorporaties onderdeel van de vangnetten en daarmee partner in het intensieve, goed werkende structurele overleg.

Overige partners

De vangnetstructuur creëert een samenwerking tussen de gemeente en 17 andere instellingen en organisaties. Een aantal van de belangrijkste uit deze structuur zal hier besproken worden. De samenwerking met Bureau Halt heeft vooral betrekking op preventieve activiteiten in de vorm van voorlichting. De inzet van Halt tegen hinderlijke en overlastgevendende jongeren is in ontwikkeling. De gemeente en Halt overleggen regelmatig. Daarnaast is er veelvuldig contact omdat Halt gegevens aanlevert die de gemeente gebruikt in het driehoeksoverleg. De samenwerking tussen beide partijen is goed en effectief. Dit is vooral te danken aan de

erkenning over en weer van elkaars deskundigheid en het besef elkaar nodig te hebben om een effectieve integrale aanpak te bewerkstelligen.

De samenwerking met de ondernemers in de binnenstad heeft vorm gekregen in het door de gemeente geïnitieerde binnenstadoverleg. Dit overleg is uiterst effectief door de aanwezigheid van een coördinator, ingezet door de gemeente, die toeziet op de naleving van gemaakte afspraken. Het Keurmerk Veilig Ondernemen wordt door zowel de gemeente als de ondernemersvereniging als een belangrijk instrument gezien. Dit gedeelde belang versterkt de samenwerkingsrelatie. In sommige gevallen leidt onbekendheid met en van elkaars werelden tot vertraging in de samenwerking.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

Voor het aansturen van haar partners beschikt de gemeente over voldoende instrumenten. De gemeente ondervindt geen problemen met betrekking tot doorzettingsmacht. Korte lijnen en de menselijke factor, men kent elkaar goed, creëren een goede basis voor samenwerking. De inzet van formele instrumenten om zaken af te dwingen is daarom minimaal.

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

De mogelijkheden tot sturing zijn, ondanks het ontbreken van instrumenten in de sturing ten aanzien van bijvoorbeeld de justitiële partners, voldoende. Door de subsidiemogelijkheden die de gemeente Hengelo heeft en het stevige netwerk (onder andere het resultaat van de vangnetstructuur) rondom de verschillende partners kan de gemeente haar taak goed uitvoeren. De samenwerking met de verschillende partijen is gebaseerd op een gezamenlijk gevoeld en gedefinieerd probleem. Daarnaast wordt er samengewerkt op basis van deskundigheid en wordt de deskundigheid van iedere partner over en weer erkend. Het gevoel van bestuurlijke urgentie ten aanzien van integrale veiligheid in Hengelo versterkt de samenwerking met de partners. Extra formatie vanuit de gemeente op het terrein van integrale veiligheid zou de effectiviteit van beleid en projecten verder kunnen optimaliseren.

Casestudy deelgemeente Rotterdam-Feijenoord

Profiel van de deelgemeente Rotterdam-Feijenoord

Feijenoord is één van de 13 deelgemeenten van Rotterdam. Het aantal inwoners bedraagt 70.622. Het politiedistrict Feijenoord-Ridderster omvat naast de deelgemeente ook de gemeente Ridderkerk en de Rotterdamse deelgemeente IJsselmonde. De veiligheid en de leefbaarheid van de stad hebben de afgelopen jaren hoog op de agenda gestaan van het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders. Deelgemeenten zijn nadrukkelijk gevraagd mee te werken aan de opgave van de centrale stad om overlast aan te pakken en de leefbaarheid te bevorderen. Om op wijk- en straatniveau veranderingen in gang te zetten, heeft het stadsbestuur de functie van stadsmarinier gecreëerd.

Verantwoording

Voor deze casestudy is allereerst gesproken met de stadsmarinier Feijenoord. Daarnaast zijn aanvullende interviews gehouden met vertegenwoordigers van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond, district Feijenoord-Ridderster, met het Openbaar Ministerie en met de stichting welzijn Feijenoord.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

Deelgemeente Feijenoord kampt met echte grote-stadsoverlast. De belangrijkste vormen van overlast zijn geweld, drugsgerelateerde overlast en overlast door groepen (criminele) jongeren.

Overlast door groepen

Bij de overlast die groepen jongeren veroorzaken is sprake van veel overlast door veelplegers. Feijenoord heeft het hoogste aantal veelplegers van Rotterdam. De politie is de samenstelling van jeugdgroepen nu aan het inventariseren. Een verklaring voor het hoge aantal veelplegers onder jongeren, is de hoge schooluitval. Vooral onder lager opgeleiden is de schooluitval hoog. Het jongerenwerk investeert in relaties met groepen jongeren die overlast veroorzaken: 'Als jongeren aanspreekbaar zijn, scheidt dat in overlast'.

Er is een wijkoverleg jeugd, waarin de deelgemeente, de politie en het jongerenwerk participeren.

Overlast door vernieling en verloedering

De afgelopen jaren is de overlast door vernieling en verloedering in Feijenoord steeds meer 'de kop ingedrukt'. Het is op straat een stuk schoner en heler geworden. Er wordt meer gecontroleerd door politie en toezichthouders. Gemeentelijke diensten als de Roteb (reiniging) zijn zich bewust van hun mogelijkheid bij te dragen aan het terugdringen van de overlast. De samenwerking tussen de verschillende partners is verbeterd door de introductie van een stuurgroep, waar men elkaar regelmatig spreekt. Er is een notie van een 'gezamenlijke agenda'. De openbare ruimte is inmiddels weer 'teruggewonnen'. Nu komt het erop aan de orde te behouden. Sociale cohesie komt langzaam aan weer op gang.

Woonoverlast

Incidenteel is sprake van woonoverlast, vooral in de zomer, als mensen de ramen open hebben. Huiselijk geweld is ook een probleem. Een prominente vorm van overlast die de leefbaarheid van de buurten drukt, is de handel in drugs. Drugspanden, handel in drugs op straat, drugsbezorging door koeriers en de aanwezigheid van een aantal coffeeshops trekken een wissel op de leefbaarheid en zijn een bron van voortdurende overlast. De politie heeft een goede samenwerking met de corporaties om drugsoverlast in de woonbuurten terug te dringen.

Horecaoverlast

In deelgemeente Feijenoord is openbare geweldpleging één van de belangrijke overlastthema's. Deze vorm van overlast doet zich soms voor in de horeca, maar bijvoorbeeld ook rond de nachtwinkels in de deelgemeente.

Verkeersoverlast

Verkeersoverlast is in deelgemeente Feijenoord geen issue. Wat wel speelt is geweld in het openbaar vervoer.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

De veiligheid en de leefbaarheid van de stad hebben de afgelopen jaren hoog op de agenda gestaan. Het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders wilde op dit thema afgerekend kunnen worden. Daarom is een veiligheidsindex ontwikkeld, om de ontwikkeling van leefbaarheid en veiligheid zo objectief mogelijk te kunnen monitoren. In deze index wegen de (objectieve) veiligheidsstatistieken maar voor één derde mee. Terwijl de meer subjectieve gevoelens van onveiligheid, die door middel van enquêtes in beeld worden gebracht, voor tweederde meewegen.

De deelgemeente heeft een eigen wijkveiligheids-actieplan waarin prioriteiten worden bepaald voor het veiligheidsbeleid. De politie heeft daarnaast een eigen jaarplan voor het district. Om de slagkracht van de gemeente in de wijken te vergroten, heeft het college in 2002 de functie van stadsmarinier geïntroduceerd. De mariniers kregen een mandaat van het college om te sturen op de veiligheidspartners in het deel van de stad waar zij de verantwoordelijkheid voor kregen. Naast een mandaat kregen de mariniers ook bevoegdheden en financiële middelen om partijen bij elkaar te brengen en veranderingen in gang te zetten. Van het gemeentebudget werd voor de laatste drie jaar van de collegeperiode een bedrag van 20 mln. afgesplitst vanuit het veiligheidsbudget. Het college gaf de mariniers tenslotte aan welke hotspots, waar sprake was van gestapelde problematiek, met voorrang aandacht verdienden.

Op het niveau van de centrale stad stelde het college een 'stuurgroep veilig' in, waar de leden van de driehoek en de wethouders veiligheid en buitenruimte zitting in hebben. De stadsmariniers voor de verschillende deelgemeenten ontmoetten elkaar wekelijks in het stadsmariniersoverleg.

Coördinatie van het overlastbeleid

De coördinatie van het overlastbeleid berust in deelgemeente Feijenoord bij de stadsmarinier. Daarnaast is er een veiligheidscoördinator bij de deelgemeente. Elke twee weken vindt er een overleg plaats van de stuurgroep wijkveiligheid Feijenoord, waaraan deelgenomen wordt door de districtschef van politie, de veiligheidscoördinator van de deelgemeente, de officier van justitie, de stadsmarinier en een medewerker van justitie in de buurt. De kracht van dit overleg

is dat al die partijen en personen participeren, die met elkaar veranderingen in gang kunnen zetten die direct leiden tot resultaat op straat.

De primaire partners van de stadsmarinier zijn de drie leden van de subdriehoek, verenigd in het Bestuurlijk Juridisch Overleg: deelgemeente, politie en het OM. De stadsmarinier omschrijft de verbeterde samenwerking tussen de verschillende veiligheidspartners als de grootste winst van de afgelopen jaren.

Partners bij de aanpak van overlast

Politie

De politie is positief over de komst van de stadsmariniers. De mariniers waren echt nodig. Toen zij er niet waren, was het erg lastig om partijen bij elkaar te brengen. De mariniers zijn erin geslaagd om veel voor elkaar te krijgen, zonder vaak te grijpen naar formele bevoegdheden. Dat laatste is volgens de politie belangrijk voor het succes van de mariniers: 'Door regelmatig een beroep te doen op formele bevoegdheden, win je misschien de eerste helft, maar niet de hele wedstrijd.' De keuze van de personen is daarom één van de succesfactoren, meent de politie: 'Je moet goede mensen hebben die iets willen.'

De politie is te spreken over het vermogen van het stadsbestuur om keuzes te maken in het veiligheidsbeleid: 'Je kunt niet in één keer de wereld veranderen. Je moet een programma hebben en beschikken over het vermogen je programma te agenderen. Rotterdam heeft een burgemeester die dat kan.'

Het regionaal college bepaalt de koers voor het politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Deze sturing vindt plaats binnen de kaders die door de rijksoverheid worden gesteld. Het rijk stuurt de afgelopen jaren steeds sterker, onder meer door prestatiecontracten met de politie af te sluiten. De beleidslijnen op het gebied van belangrijke overlastthema's als geweld en jeugdoverlast worden in het regionaal college en de beheerdriehoek uitgezet. Het veiligheidsbeleid wordt door de centrale stad vastgesteld en door de deelgemeenten verder uitgewerkt op het niveau van buurten en straten. Een belangrijk instrument in de aansturing van de Rotterdamse politie is de veiligheidsindex, waarin gepresenteerd wordt hoe de veiligheid en leefbaarheid in de stad zich ontwikkelt.

Openbaar Ministerie

Het Bestuurlijk Juridisch Overleg, de 'subdriehoek', waarin de deelgemeente, de politie en het OM met elkaar afspraken maken over het gebied Feijenoord-Ridderkerk-IJsselmonde, functioneert goed. Een agendacommissie, waar de burgemeester van Ridderkerk voorzitter van is, stelt vast welke onderwerpen besproken moeten worden. Er is geen vast jaarplan voor deze driehoek. De partijen weten elkaar ook buiten het overleg te vinden voor bilateraal overleg. De Stadsmarinier heeft een adviserende functie en ziet toe op voldoende capaciteit voor 'zijn' gebied.

Het Openbaar Ministerie benadrukt dat de verschillende veiligheidspartners elk een eigen verantwoordelijkheid hebben. Een gemeente kan het OM niet voorschrijven wie er vervolgd moet worden. Daaraan ligt dan geen gebrek aan doorzettingsmacht ten grondslag, maar een weldoordacht verschil in taken. Partners kunnen alleen goed samenwerken als er begrip bestaat voor elkaars verantwoordelijkheden. Het OM constateert dat gemeenten niet altijd weten wat ze van het OM mogen verwachten. Het OM kan hier op inspelen door in een vroeger stadium met de gemeente mee te denken over mogelijke oplossingen.

Welzijn

Stichting welzijn Feijenoord is onder meer verantwoordelijk voor het jongerenwerk, de maatschappelijke opvang, het maatschappelijk werk en het opbouwwerk in de deelgemeente. Ook onderhoudt de stichting enkele buurthuizen. Een belangrijke opdracht voor het welzijnswerk in Feijenoord is het verbeteren van 'de manier van hoe je met elkaar omgaat'.

De band tussen de deelgemeente en de welzijnsstichting is hecht en bestaat al meer dan veertig jaar. De relatie is de afgelopen jaren wel zakelijker geworden. Meer en meer neemt doelfinanciering het over van afspraken over te leveren 'uren'. De deelgemeente beseft dat de relatie geld-inzet-resultaat in de praktijk goed zichtbaar te maken is. De manager van het jongerenwerk verwacht dat deze verzakelijking alleen maar zal toenemen met de komst van de WMO. De gemeente moet ervoor zorgen dat de vraag die zij het jongerenwerk stelt wel realistisch blijft: 'Er zijn in Rotterdam 95 jongerenwerkers. Af en toe lijkt het jongerenwerk wel het afvoerputje van de stad te zijn. Het is van belang dat de gemeente in haar rol als opdrachtgever weet wat ze 'bestelt' en een realistische verwachting heeft. Soms schiet de gemeente door in het formuleren van een te gedetailleerde vraag.'

Ook in het jongerenwerk is sprake van een omslag: jongerenwerkers werken veel meer outreachend en er is een veel betere verstandhouding tussen de jongerenwerkers en de politie. Die verhouding is belangrijk, omdat de jongerenwerkers een vertrouwensband hebben met jongeren, terwijl de politie deze band niet heeft. Er is een convenant afgesloten tussen het jongerenwerk en de politie dat erin voorziet dat jongerenwerkers de politie in een vroeg stadium informeren over mogelijke incidenten, zodat de politie preventiever kan optreden. Als er sprake is van echt crimineel gedrag, moeten de jongerenwerkers daarvan aangifte doen. Tussen politie en jongerenwerk blijft overigens een zekere spanning bestaan: voor jongerenwerkers staat de geloofwaardigheid onder jongeren voorop, dus het verstrekken van informatie aan de politie blijft een gevoelig punt.

Woningcorporaties

De gemeentelijke dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting heeft op stedelijk niveau een convenant met de corporaties gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over aantallen door de corporaties op te kopen particuliere woningen van huisjesmelkers op de hotspots. De stadsmariniers zien er bij de corporaties op toe dat de afspraken uit het convenant ook invulling krijgen. Tegelijkertijd hebben de corporaties zich verplicht te bouwen voor de 'onderkant'. De gemeente geeft 15.000 euro bonus per pand, maar de corporaties moeten dat geld terugstorten als zij hun productie niet halen.

Overige partners

Om de overlast door vervuiling tegen te gaan, is de gemeentelijke reinigingsdienst Roteb een onmisbare partner. De deelgemeente heeft een budget om diensten bij de Roteb in te kopen en kan daarmee sturen op het gewenste eindresultaat op straat. De afgelopen jaren heeft de deelgemeente ervoor gekozen niet aan het begin van een nieuw begrotingsjaar alle middelen in één keer weg te zetten bij de Roteb, maar een deel achter de hand te houden om gericht capaciteit in te kunnen zetten daar waar sprake is van ernstige overlast. Zodoende kan de deelgemeente ook door het jaar heen haar financiële relatie met de Roteb gebruiken als sturingsinstrument. Daarnaast is er in de relatie met de Roteb steeds meer sprake van doelfinanciering: er wordt minder 'op uren' ingekocht en veel meer onderhandeld over het te bereiken resultaat op straat.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

Het bestuur van de gemeente Rotterdam, inclusief de deelgemeenten, heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het vergroten van de veiligheid en leefbaarheid in de stad. Van een uitbreiding van de formele bevoegdheden van de gemeente is geen sprake geweest. Het bestuur heeft met eigen middelen en met een duidelijke veiligheidsagenda de samenwerking met veiligheidspartners aanzienlijk weten te verbeteren. Een belangrijke rol is daarbij vervuld door de stadsmariniers, die als breekijzer en aanjagers de voortgang van het veiligheidsbeleid in de Rotterdamse wijken bevorderden.

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

Het gaat erom de bevoegdheden die beschikbaar zijn ten volste te benutten. De stadsmarinier benadrukt het belang van bestuurlijke steun voor de aanpak van overlast en de noodzaak van een bestuurlijke agenda: 'Het begint met het creëren van urgentie rond een probleem en het zoeken van consensus met de primaire partners, zoals politie en het OM. Als de urgentie er is en gedeeld wordt, volgen de middelen uiteindelijk wel. Als je geen doorzettingsmacht hebt, is er waarschijnlijk geen bestuurlijke urgentie. Als er bestuurlijke prioriteit is voor het aanpakken van problemen, komen er ook middelen beschikbaar'.

Casestudy gemeente Sneek

Profiel van de gemeente Sneek

De gemeente Sneek (provincie Friesland) heeft 32.775 inwoners en valt onder de politieregio Friesland. Sneek heeft een regionale centrumfunctie voor het zuidwestelijke deel van Friesland op het gebied van wonen en werken. Veel scholieren uit de regio gaan in Sneek naar school. Sneek is het uitgaanscentrum van de regio. In de zomermaanden trekt Sneek veel watersporters, met als hoogtepunt de jaarlijkse Sneekweek. Sneek heeft vier wijken waar sprake is van sociale achterstanden. Gemeente, welzijnswerk, corporaties en de politie richten zich actief op deze wijken.

Verantwoording

Voor deze casestudy is gesproken met de coördinator integrale veiligheid van de gemeente Sneek. Daarnaast zijn aanvullend interviews gehouden met vertegenwoordigers van de Politie Friesland (team Sneek / Wymbritseradiel), de stichting Timpaan Welzijn, die de coördinatie van het sociaal team Sneek verzorgt en een medewerker van woningcorporatie De Wieren.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

Hoe de overlast in Sneek zich ontwikkeld, kan worden afgeleid uit de leefbaarheidmonitor die de gemeente jaarlijks opstelt. Over het algemeen is het goed gesteld met de leefbaarheid in Sneek. Sneek is overzichtelijk en dat geldt ook voor de overlastproblematiek. Dat neemt niet weg dat er wel sprake is van overlast. In het weekeind veroorzaakt uitgaanspubliek de nodige overlast. Daarnaast is er sprake van overlast van groepen jongeren en is er sprake van lichte vormen van woonoverlast en verkeersoverlast. In de zomer ontstaat ook overlast door zeilwedstrijden en de Sneekweek.

Overlast door groepen

Groepen rondhangende jongeren veroorzaken regelmatig overlast voor de inwoners van Sneek. Er zijn in Sneek 15 groepen jongeren die rondhangen en overlast veroorzaken. De groepen variëren in omvang van 5 tot 20 jongeren. De overlast loopt uiteen van verbaal geweld naar omwonenden, luidruchtig zijn en vernielingen. Buurtagenten verzamelen informatie over het gedrag van de groepen en de politie stelt regelmatig een top-5 op van overlastplekken om gericht op te kunnen treden op die plekken waar de meeste overlast wordt ervaren. Overigens hoeft er dan lang niet altijd sprake te zijn van echt overlastgevende situaties: mensen klagen ook gemakkelijk als een groep jongeren rond hangt en op scooters rondjes rijdt. De beleving van deze overlast ontwikkelt zich positief: de inwoners van Sneek geven meer meldingen door van overlast door jongeren, maar de gevoelens van onveiligheid en overlast nemen tegelijkertijd af. Men blijkt tevreden met de wijze waarop meldingen worden afgehandeld.

Overlast door vernieling en verloedering

De groepen hangjongeren zijn ook verantwoordelijk voor vernielingen. Het aantal vernielingen is de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. Punt van aandacht blijven vernielingen rond scholen. Recent zijn bordjes geplaatst rond schoolpleinen, die de toegang tot het schoolplein strafbaar stellen voor bezoekers die overlast veroorzaken of vernielingen aanrichten. De politie heeft daardoor een instrument in handen gekregen om gericht te kunnen optreden.

Woonoverlast

Met de woonoverlast valt het in Sneek mee. Woonoverlast komt in veel gevallen neer op burenruzies. Vervuiling van woningen, drugsgebruik en (drugs)gerelateerde criminaliteit in woningen zijn ernstiger vormen van overlast. Ook veroorzaken bewoners met psychiatrische klachten de nodige overlast. De twee woningcorporaties die Sneek telt, spelen een actieve rol in het leefbaar houden van de buurten en het oplossen van conflicten tussen bewoners.

Horecaoverlast

Het uitgaanscentrum van Sneek is geconcentreerd in enkele straten in het centrum. De politie is daardoor in staat met relatief bescheiden inzet de orde te kunnen handhaven. Tegelijkertijd is het voor de politie noodzaak om 'bovenop' het uitgaanspubliek te zitten: op uitgaansavonden trekken grote mensenmassa's uit de wijde omtrek naar het centrum van Sneek. Op de weg terug naar huis zorgt dit voor de nodige overlast op de uitvalswegen en in de wijken die aan het centrum grenzen.

Na de dood van Meindert Tjoelker staat het onderwerp uitgaansgeweld nadrukkelijk op de agenda van de gemeente en de politie. Sneek werkt met een actieplan 'stappen zonder klappen', dat onder meer voorziet in afspraken tussen de gemeente, horecabedrijven en taxibedrijven om de overlast te beperken en uitgaanspubliek soepel naar huis te laten gaan. Ook hebben gemeente en politie de 'indrinkplekken' redelijk goed in beeld en laat de politie daar af en toe haar gezicht zien. Het uitgaansgeweld is al enige tijd stabiel.

De politie acht de tijd rijp voor een volgende stap in het gemeentelijk horecabeleid: horecabedrijven zouden vanaf een bepaalde grootte verplicht moeten worden een gediplomeerde portier aan te stellen. Ook kan de gemeente de mogelijkheid verder uitbouwen om te sturen op de horeca door het aanscherpen van de vergunningsvoorwaarden. De Raad is nog bezig het huidige horecabeleid te evalueren, wat naar de mening van de politie lang duurt.

Verkeersoverlast

De verkeersoverlast in Sneek beperkt zich tot snelheidsovertredingen. Er zijn enkele hotspots waar relatief veel ongelukken gebeuren. Daarnaast is er in het centrum sprake van parkeeroverlast door een gebrek aan parkeerplaatsen: te veel auto's willen parkeren in te smalle straatjes waardoor de hulpverleningsdiensten er niet altijd meer door kunnen.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

De gemeente Sneek heeft een veiligheidsbeleid dat dateert uit 1999. Het beleid omvat vijf speerpunten: jeugdoverlast, veiligheid van de directe woonomgeving, brandveiligheid, verkeers(veiligheid) en geweld.

Er is een gemeentelijke werkgroep veiligheidsbeleid, waar naast de gemeente ook de politie, de brandweer, woningcorporaties en de welzijnsorganisatie zitting in hebben. Dit zijn de partners die elkaar op lokaal niveau het meest nodig hebben als het gaat om veiligheidsbeleid. De werkgroep komt vier maal per jaar bijeen.

De vier achterstandswijken die extra zorg behoeven, kennen wijkplatforms waar actieve buurtbewoners zich ontfermen over de leefbaarheid in hun buurt. De gemeente heeft zitting in deze wijkplatforms, evenals de politie, een vertegenwoordiger van welzijnsorganisatie Timpaan iemand namens de woningcorporaties.

Coördinatie van het overlastbeleid

Op ambtelijk niveau kent de gemeente Sneek een coördinator integraal veiligheidsbeleid, die ook verantwoordelijk is voor de rampenbestrijding. Organisatorisch valt de coördinator onder de afdeling bestuursondersteuning. Op bestuurlijk niveau één van de wethouders verantwoordelijk voor de portefeuille integraal veiligheidsbeleid. Daarnaast zijn er ambtenaren verantwoordelijk voor het horeca- en evenementenbeleid, voor de portefeuille openbare orde en veiligheid en voor de afgifte van vergunningen. Voor al deze taken samen is een totale formatie van 3,7 fte beschikbaar. Onder de noemer van het integrale veiligheidsbeleid wordt een groeiend aantal onderwerpen ondergebracht. 'School en veiligheid' is een voorbeeld van een nieuw thema dat binnen het integrale veiligheidsbeleid de aandacht vraagt.

Partners bij de aanpak van overlast

Politie

De samenwerking tussen de gemeente Sneek en de politie is goed. De gemeente hecht veel waarde aan een goede vertrouwensrelatie met de politie: 'als je de politie alleen formeel benadert, doen ze alleen het hoogst noodzakelijke, terwijl je, als je een beetje kunt denken als de politie, ze bijna alles voor je doen'.

Buurtagenten zijn de spil in het politiewerk en zijn het gezicht van de politie in de buurten. De buurtagenten proberen in hun werk actief andere veiligheidspartners te betrekken, zodat de problematiek die de agenten tegen komen, terecht komt bij de instantie die er het meest verantwoordelijk voor is.

Het jaarplan is voor gemeente én politie een instrument om duidelijke afspraken te maken over de prioriteiten die de politie moet stellen. De politie signaleert wel dat de besluitvorming in de gemeente lang duurt, terwijl overlastproblematiek een actieve aanpak vergt.

Openbaar Ministerie

De relatie met het OM is goed. Vergeleken met de relatie tussen gemeente en politie, is de relatie met het OM formeler van karakter. Als het gaat om justitiële aangelegenheden, bemoeit de gemeente zich niet met het OM. De gemeente stelt zich op het standpunt dat elke veiligheidspartner een eigen verantwoordelijkheid heeft. De gemeente wil dan ook niet op de stoel van de politie of het OM gaan zitten.

Welzijn

Sinds 2,5 jaar kent Sneek een sociaal team, waarin welzijnsorganisatie Timpaan, de sociale dienst, woningcorporaties, maatschappelijk werk, de verslavingszorg, de maatschappelijke opvang en de GGZ samenwerken. Het sociaal team is in opdracht van de gemeente opgericht en het voorzitterschap is neergelegd bij welzijnsorganisatie Timpaan. De aanleiding was de wens om de problematiek rond overlastgevers met een dubbele diagnose, zorgmijders en daklozen te kunnen voorkomen. Wie te maken krijgt met iemand die kampt met complexe problematiek, kan deze casus ter sprake brengen in het sociaal team. Het sociaal team functioneert goed, al vergt de coördinatie veel meer tijd dan begroot. De goede en langdurige onderlinge relaties tussen de verschillende partners die zitting hebben in het team, is een belangrijke oorzaak voor het succes van het team.

De sturing van de gemeente op de welzijnsinstelling verloopt via financiële weg. Als de gemeente iets wil, koopt ze het in. Voor een welzijnsinstelling brengt dit wel de vraag met zich mee in hoeverre je tegemoet kan komen aan de wensen van een opdrachtgever. Als het je eigen werkmethode beïnvloedt, kan dat spanningen met zich meebrengen. Deze situatie doet zich in Sneek nu niet voor, maar is niet ondenkbaar in de steeds zakelijker verhoudingen tussen gemeente en welzijnswerk.

Woningcorporaties

Sneek kent twee woningcorporaties, De Wieren en Patrimonium. De gemeente prijst zich gelukkig met de actieve en betrokken opstelling van beide corporaties, die beiden hun zorgplicht en maatschappelijke rol nadrukkelijk invulling geven. De corporaties hebben coördinatoren overlast en woonbegeleiders, die in geval van overlast zelf polshoogte gaan nemen en met de bewoners naar oplossingen zoeken. Deze buurtonderzoeken worden opgestart in geval van bedreigingen, of in situaties waarbij telkens dezelfde partijen in beeld komen.

Ook is er een laatste kans beleid voor bewoners die gedwongen worden te verhuizen omdat ze zoveel overlast hebben veroorzaakt dat blijven geen haalbare kaart meer is. De coördinatoren overlast van de corporaties werken nauw samen met de buurtagenten. De gemeente staat hierbij meer op afstand. Politie en corporaties weten goed samen te werken en de gemeente ziet daar geen directe rol voor zichzelf.

De corporatie spreekt van een goede relatie met de gemeente, al zou de gemeente in de uitvoering van het overlastbeleid meer in beeld mogen komen. De gemeente biedt nu vooral een luisterend oor, terwijl de uitvoering door de corporaties wordt opgepakt. Van een formele sturingsrelatie is geen sprake, de gemeente en de corporaties benadrukken beiden het belang van goede onderlinge relaties om overlast aan te pakken.

Overige partners

De veiligheidspartners waar de gemeente Sneek het meest mee te maken heeft, hebben in Sneek een kantoor. Korte lijnen en elkaar kennen zijn belangrijke succesfactoren voor het tot stand brengen van een geïntegreerd overlastbeleid. Partners die meer op afstand staan, zoals het Bureau Jeugdzorg, zijn over het algemeen goed benaderbaar. Het sociaal team, waarin ook de verslavingszorg en de GGZ participeren, blijkt in de praktijk goed te functioneren als platform om complexere casuïstiek te bespreken en de hulp van bovenlokale partners in te roepen.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

De gemeente Sneek ervaart geen gebrek aan formele sturingsinstrumenten. De gemeente kan gebruik maken van een breed arsenaal aan bevoegdheden om in te grijpen bij complexere vormen van overlast. Voorbeelden zijn de wet Bijzondere Opnamen Psychiatrische Ziekenhuizen (Bopz), als iemand een gevaar voor zichzelf of zijn omgeving vormt en de wet Victor en de wet Victoria om gericht drugspanden te kunnen ontruimen.

De manier waarop een gemeente gebruik maakt van formele bevoegdheden is ook bepalend voor de effectiviteit van het overlastbeleid. De aanpak van horeca-ondernemers die vergunningsvoorschriften overtraden tijdens de Sneekweek is hiervan een voorbeeld. De gemeente wilde de uitbaters een aanwijzing geven, maar als deze via de post zou zijn verstuurd, zou de Sneekweek al weer voorbij zijn. De politie heeft aangeboden de aanwijzingen direct uit te reiken aan de horeca-ondernemers. Deze aanpak bleek succesvol en heeft er

inmiddels toe geleid dat niet meer de politie, maar gemeentelijke toezichthouders de aanwijzingen uitreiken.

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

Elkaar kennen en korte lijnen zijn belangrijke pijlers in de samenwerking – de sturing van lokale veiligheidspartners is in Sneek een persoonlijke zaak. De gemeente heeft niet de ambitie alles te willen sturen, maar stelt zich veel meer op als partner naast de andere partners om vanuit haar eigen verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren aan de aanpak van overlast. De centrale gedachte is dat elke partner een eigen verantwoordelijkheid heeft. Een welzijnswerker zal eerder geneigd zijn te kijken naar een individuele cliënt, terwijl een gemeentelijk veiligheidscöördinator meer oog zal hebben voor de mogelijke overlast die de cliënt veroorzaakt. Zoeken naar een gezamenlijk belang kan daarom niet los worden gezien van formele sturingsmogelijkheden zoals een wettelijke bevoegdheid of een financiële relatie. Een gezamenlijk belang hebben is een essentiële voorwaarde voor de gemeente om van een partnership te kunnen spreken: ‘als je geen belang hebt, ben je ook geen partner’.

Casestudy gemeente Waalwijk

Profiel van de gemeente Waalwijk

De gemeente Waalwijk (provincie Noord Brabant) telt 45.611 inwoners. Waalwijk valt onder de politieregio Midden- en West-Brabant. De gemeente omvat naast Waalwijk zelf, de dorpskernen Sprang-Capelle en Waspik.

Verantwoording

Voor de beschrijving van deze case is gesproken met een aantal personen. Allereerst heeft een startgesprek plaatsgehad met de coördinator integrale veiligheid van de gemeente. Vervolgens hebben telefonische interviews plaatsgevonden met verschillende veiligheidspartners. Gesproken is met een vertegenwoordiger van het arrondissementsparket 's Hertogenbosch, welzijnsorganisatie Tavenu en voetbalclub RKC Waalwijk.

Overlast

Algemene typering van de overlastproblematiek

Waalwijk kampt zoals elke gemeente in Nederland met enkele vormen van overlast. Er zijn (veel) hennepkwekerijen en er is sprake van overlast door hangjeugd. Waalwijk ligt direct aan de snelweg A59. Op parkeerplaatsen langs de snelweg vindt illegale prostitutie plaats. Ondanks herhaalde verzoeken van de gemeente is Rijkswaterstaat nog niet bereid gebleken nogmaals fysieke maatregelen te treffen om de parkeerplaatsen minder aantrekkelijk te maken voor de stroom bezoekers die daar nu op af komt.

Overlast door groepen

Een groepje jongeren is de afgelopen maanden verantwoordelijk geweest voor een aantal geweldsincidenten in het centrum. Deze overlast heeft echter geen structureel karakter. De Stichting Tavenu, die het jongerenwerk coördineert, is een belangrijke veiligheidspartner voor de gemeente om met de groepen jongeren die overlast veroorzaken, in contact te komen. Er is een kleine groep jongeren (30 tot 35 per jaar) die op scholen niet meer te handhaven zijn. Tavenu ontfermt zich onder meer over deze groep. De gemeente constateert in haar veiligheidsplan dat overlast door jongeren in sommige gevallen gepaard gaat met vervelend gedrag, het plegen van vernielingen of vandalisme, bedreiging, scooteroverlast en drank- en drugsgebruik. Te constateren valt dat dit in toenemende mate leidt tot spanningen met o.a. de buurtbewoners. Partners bij de aanpak van jongerenoverlast zijn voor de gemeente de politie, het Openbaar Ministerie, Stichting Tavenu, Stichting Mozaïek Welzijn, het basis- en voortgezet onderwijs, woningcorporaties, Novadic Kentron verslavingszorg en Bureau Halt.

Overlast door vernieling en verloedering

In het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente Waalwijk wordt de overlast door groepen jongeren en de overlast door vernieling en verloedering in samenhang aangepakt.

Woonoverlast

Van ernstige woonoverlast is in Waalwijk geen sprake. De woonoverlast uit zich soms bij hennepkwekerijen. Corporaties voeren een actief beleid gericht op dossieropbouw, om in te kunnen grijpen als woonoverlast zich voordoet.

Horecaoverlast

Horecaoverlast is geen groot probleem in Waalwijk. De horeca maakt momenteel een periode van bloei door, na een periode in een dal te hebben gezeten. De herinrichting van een aantal straten en pleinen in het centrum heeft geresulteerd in een verkeersluw gebied met veel terrasjes. Horecaondernemers organiseren regelmatig activiteiten. De gemeente biedt daarbij de helpende hand

Verkeersoverlast

Uit onderzoek van de gemeente Waalwijk blijkt dat 44% van de bevolking overlast ondervindt van auto's die de maximumsnelheid negeren. De aanpak van agressief weggedrag is dan ook één van de prioriteiten in het integraal lokaal veiligheidsplan. Verkeersoverlast wordt ten opzichte van andere vormen van overlast, zoals overlast door groepen jongeren of uitgaansgeweld, als relatief mildere vorm van overlast beschouwd door de gemeente.

De aanpak van overlast

Het gemeentelijk overlastbeleid

De gemeenteraad van Waalwijk heeft in oktober 2002 besloten tot het opstellen van een integraal lokaal veiligheidsplan. Na een werkconferentie waaraan de Raad en het maatschappelijk middenveld deelnamen, is ervoor gekozen prioriteit te geven aan onder meer de aanpak van stelselmatige daders, woning- en bedrijfsinbraken, jeugdoverlast, geweld op straat, diefstal uit auto's en overlast door handel en gebruik van drugs. In oktober 2003 is het integraal veiligheidsplan vastgesteld, waarin de jaarplannen van de gemeente, de politie en het OM samensmelten tot één plan.

Er is een veiligheidsmonitor in Waalwijk. Bewoners kunnen daarbij een cijfer toekennen voor de leefbaarheid en veiligheid van hun eigen buurt. De gemeente geeft in de aanpak van overlast voorrang en extra aandacht aan buurten met lage scores.

De gemeente Waalwijk heeft in het wijk- en buurtbeheer een belangrijke rol toegekend aan wijkteams, waarin bewoners participeren. Zo kunnen bewoners zelf melding maken van ontwikkelingen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid die de aandacht van het de gemeente behoeven.

Coördinatie van het overlastbeleid

De coördinatie van het veiligheidsbeleid berust in de gemeente Waalwijk bij de coördinator integrale veiligheid. Voor deze functie, inclusief de rampenbestrijding, is 1,5 fte beschikbaar. Dat is weinig, zeker omdat er binnen de gemeente de neiging bestaat om alles waar het woord 'veiligheid' aan verbonden is, op het bureau van de veiligheidscoördinator te leggen, terwijl deze juist zou moeten coördineren. Een voorbeeld is de overdracht van de zorg voor het Politiekeurmerk Veilig Wonen van de politie naar de gemeente. Het blijkt voor de veiligheidscoördinator lastig deze zorg in de gemeentelijke organisatie onder te brengen.

Voor het integraal veiligheidsbeleid is jaarlijks 25.000 euro beschikbaar. Het budget wordt onder meer ingezet om afval af te voeren bij de ontruiming van hennepkwekerijen.

Hoewel veiligheid met de komst van het integraal lokaal veiligheidsplan nadrukkelijk op de agenda staat van de gemeente, ondervindt de veiligheidscoördinator wel problemen bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Veel activiteiten worden nog op ad hoc, op basis van incidenten, ondernomen. De coördinator pleit daarom voor een systematischer aanpak van de uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid.

Partners bij de aanpak van overlast

Politie

De gemeente Waalwijk valt voor de politiezorg onder het district Oosterhout van de Politie Midden en West Brabant. De gemeente kan lezen en schrijven met de politie en werkt veel samen op operationeel niveau. De politie werkt ook nauw samen met de jongerenwerkers van stichting Tavenu. Als groepen jongeren overlast veroorzaken, gaan de jongerenwerkers er vaak als eerste op af. Tavenu constateert wel dat er door een aantal reorganisatierondes een grotere afstand is ontstaan tot de politie. Sommige agenten die de buurten van Waalwijk als hun broekzak kenden, zijn overgeplaatst, waarmee kennis verloren is gegaan.

Openbaar Ministerie

De relatie tussen het Openbaar Ministerie en de gemeente is goed. Het arrondissementsparket werkt met vaste gebiedofficieren, zodat de gemeente Waalwijk te maken heeft met één en dezelfde officier van justitie. Nadeel is wel dat de gemeente zich ook met minder zware zaken direct tot de officier moet richten, terwijl de gemeente een kleine vraag eerder bij een parketsecretaris neer zou willen leggen. Het parket is hierin inmiddels verandering aan het brengen.

De goede samenwerking met het OM bleek onder meer uit de aanpak van de overlast door illegale prostitutie op parkeerplaatsen langs de A59. Het OM leverde daarbij een belangrijke bijdrage door caravans waarin de illegale prostitutie plaatsvond, in beslag te nemen. Door middel van gerichte, gezamenlijke acties van gemeente, politie en OM is de overlast tijdelijk teruggedrongen. Deze inzet kunnen de partners echter niet doorlopend bieden. Van een structurele oplossing van de problematiek is voorsnog echter nog steeds geen sprake. Mede omdat Rijkswaterstaat niet thuis geeft als gemeente, politie en OM gezamenlijk een beroep doen om fysieke maatregelen te treffen, zoals het plaatsen van een slagboom om de parkeerplaats 's nachts af te sluiten.

Welzijn

Het welzijnswerk in Waalwijk wordt gecoördineerd door stichting Mozaïek, die een subsidierelatie met de gemeente onderhoudt. Het jongerenwerk wordt verzorgd door stichting Tavenu. Tavenu exploiteert buurtcentra in Waalwijk, Sprang-Capelle en Waspik. In Waalwijk heeft Tavenu een eigen concertzaal met een capaciteit van 700 bezoekers. Tavenu werkt vanuit een filosofie waarbij jongeren zelf als vrijwilliger meewerken aan het beheer van de concertzaal. Meer dan honderd jongeren in de leeftijd van 16 tot 24 beschikken over de sleutel van het pand. Juist jongeren die de grens van toelaatbaar gedrag dreigen te overschrijden, worden door Tavenu actief betrokken bij het beheer van de zaal en de organisatie van evenementen. Zo vinden ze snel weer aansluiting met andere jongeren. Tavenu voert in opdracht van de Raad voor de Kinderbescherming taakstraffen uit voor jongeren die ouder zijn dan 16 (de leeftijdsgrens van Bureau Halt) en jongeren dan 18. Voor haar werkzaamheden krijgt Tavenu een gemeentelijke subsidie van ruim een half miljoen euro. De gemeente kan door deze financiële relatie duidelijk prioriteiten aangeven. Tavenu is tevreden met de relatie met de gemeente. De relatie is hecht en de gemeente geeft Tavenu ook de noodzakelijke vrijheid om zelf invulling te geven aan de uitvoering van haar activiteiten. De gemeente stuurt daarom niet op de uitvoering, maar stelt inhoudelijke doelen en prioriteiten.

Woningcorporaties

De samenwerking tussen de gemeente en woningcorporaties is constructief. Zowel in de uitvoering als op bestuurlijk niveau weten gemeente en corporaties elkaar te vinden. De samenwerking is van belang bij de aanpak van hennepkwekerijen en bij andere vormen van woonoverlast: 'dan is het goed dat je met elkaar optrekt en niet los van elkaar'.

Overige partners

RKC Waalwijk, een betaald voetbal organisatie, is een belangrijke veiligheidspartner voor de gemeente. RKC heeft een supporterscoördinator die alle activiteiten van supporters bijwoont, één van hen is, en het gezag heeft opgebouwd om tegengas te geven als de supporters over de schreef dreigen te gaan. De financiering van deze supporterscoördinator is sinds kort echter volledig bij de clubs en de gemeenten neergelegd, terwijl eerst sprake was van een subsidiëring door VWS en de KNVB. RKC is niet positief over het wegvallen van deze subsidie, maar probeert de functie van supporterscoördinator vooralsnog met de gemeente te handhaven. De formele sturingsmogelijkheden van de gemeente op RKC zijn groot, omdat de gemeente het stadion in bezit heeft en jaarlijks verhuurt aan de club.

Een andere partner voor de gemeente op veiligheidsgebied is de winkeliersvereniging. In Waalwijk werken winkeliers met het Keurmerk Veilig Ondernemen.

Sturing van veiligheidspartners

Beoordeling van de formele sturingsinstrumenten

De gemeente Waalwijk ervaart geen gebrek aan formele sturingsinstrumenten. De gemeente heeft een groot aantal regels ingesteld, onder meer via de APV, die ze zelf niet allemaal actief handhaaft. In formele zin kan de gemeente dus via de eigen verordenende bevoegdheid veel regelen. Van belang is echter de vraag hoe de gemeente de handhaving organiseert. Iets dergelijks geldt voor de wijze waarop het veiligheidsbeleid wordt gecoördineerd. De acties op het gebied van leefbaarheid en veiligheid komen vaak ad hoc tot stand. De instelling van een stuurgroep veiligheid op bestuurlijk niveau en een werkgroep veiligheid voor de uitvoering kan een meer structurele invulling geven aan de coördinatie van de integrale veiligheid.

Beoordeling van de sturingsmogelijkheden van de gemeente

Waalwijk kan, mede dankzij de goede relaties die bestaan tussen de gemeente en de belangrijkste veiligheidspartners, het veiligheidsbeleid goed coördineren. Eén sturingsrelatie verloopt echter stroef. Om de problematiek van de prostitutie op parkeerplaatsen langs de A59 aan te kunnen pakken heeft de gemeente, gesteund door politie en OM, meerdere malen een beroep gedaan op Rijkswaterstaat om fysieke maatregelen te treffen. Tot op heden geeft Rijkswaterstaat echter geen gehoor aan dit verzoek, maar stuurt wel regelmatig een schoonmaakploeg om de parkeerplaatsen op te ruimen. De gemeente ervaart in deze specifieke relatie een gebrek aan doorzettingsmacht.

Voor de overige relaties benadrukt de gemeente het belang van het onderhouden van een netwerk, elkaar weten te vinden en aan te spreken. Relaties en een gezamenlijke agenda vormen in Waalwijk de basis voor effectieve samenwerking op veiligheidsgebied. De gemeente moet in haar regierol voldoende ruimte laten voor veiligheidspartners om een eigen verantwoordelijkheid te nemen en zelf invulling te kunnen geven aan hun werkzaamheden. Stichting Tavenu is zeer te spreken over de wijze waarop de gemeente de subsidierelatie met het jongerenwerk invulling geeft: de gemeente geeft prioriteiten en stelt kaders, maar laat de invulling van het uitvoerende werk over aan Tavenu. Deze benadering blijkt ook in de relatie met andere veiligheidspartners succesvol.

Bijlage 3: Geraadpleegde literatuur

Andersson Elffers Felix (2005) *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*, Utrecht.

Andersson Elffers Felix (2005) *Inventarisatie bevoegdheden handhavingsorganisaties*, Utrecht.*

A. van der Aa, F. Beemer, T. Konijn, M. van Roost, H. de Ruigh, M. van Twist (2002), *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur, eindrapportage van Bestuur en Management Consultants, de Verbinding en Berenschot Procesmanagement*, Berenschot.*

A. Cachet, C.L. Derickx, A. de Vos (2006), *Sturing van Veiligheid*, BMC

Landman, W. (2003), *De gemeentelijke regisseur; 'Een spin in het web, Sturen en gestuurd worden in het lokale veiligheidsbeleid'*, Twynstra Gudde, Amersfoort.*

Litjens, B.P.E.A. (2000), *De structuur van beleidsnetwerken, samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse in: Bestuurskunde, 9, 3, pp. 141-150.**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden*, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag.*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie (2004); *Kerntaken politie*; brief aan de Tweede Kamer, Den Haag *

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2005); *Veilige gemeenten*. Gezamenlijk plan van aanpak BZK en VNG, Den Haag *

Partners+Pröpper (2004); *Lokale regie uit macht of onmacht, onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*; Vught.

Platform Middelgrote gemeenten (2004); *Visie voor de toekomst: meedoen, grotere efficiency, betere verdeling*; Zeist. *

Raad voor het openbaar bestuur (1999), *Op het toneel achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten*, Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2000), *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie*, Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2002), *Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*, Den Haag.*

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Bevrijdende Kaders*, Den Haag *

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004), *Sociale veiligheid organiseren*, Den Haag

TNS Nipo (2005), *'Naar een veiliger gemeente*

Vries, de M.S. (2000), *Lokale netwerken, een internationale vergelijking in: Bestuurskunde, 9, 3*, pp. 117-132. *

WRR (2005), *Vertrouwen in de buurt*, SDU Uitgevers Den Haag *

* Het betreft hier bestudeerde literatuur, die uiteindelijk niet verwerkt is in het rapport, omdat in deze publicaties belemmeringen in horizontale sturingsrelaties niet, of in zeer beperkte mate aan de orde komen.

Bijlage 4: Geïnterviewde experts en gemeentelijke veiligheidscoördinatoren

De volgende personen en organisaties zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek:

Experts:

De heer Krijn van Beek, Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling
De heer Tom Cammelbeeck, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw Guusje ter Horst, Gemeente Nijmegen
De heer Herman Mensen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer Luwe Luinenburg, Politie Amsterdam Amstelland
De heer Lodewijk Gunther Moor, Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
De heer Ole van den Ouden, Woningcorporatie De Nieuwe Unie
De heer Evert Peereboom, Woningcorporatie De Nieuwe Unie
De heer Marcel Tielen, VNG
Mevrouw Kitty Tol, Woningcorporatie De Nieuwe Unie
De heer Pieter Tops, Universiteit van Tilburg
De heer Axel Weggelaar, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
De heer Henk de Wit, Gemeente Ede
Mevrouw Karin Woltering, VNG

Casestudies:

Bij de volgende gemeenten zijn casestudies verricht. In bijlage 2 staat per gemeente beschreven met welke partijen gesproken is.

Gemeente Amstelveen
Gemeente Den Haag
Gemeente Deventer
Gemeente Doetinchem
Gemeente Dronten
Gemeente Hengelo
Gemeente Rotterdam, deelgemeente Feijenoord
Gemeente Sneek
Gemeente Waalwijk