



Centre of Expertise  
**Veiligheid & Veerkracht**  
Een initiatief van *avans*



Foto Radomir Šalda, Pixabay

Onderzoeksrapport

# Slim omgaan met schaarste

## Hoe kleine en middelgrote gemeenten hun OOV-slagkracht kunnen vergroten

In opdracht van: Centrum voor Criminaliteitspreventie & Veiligheid (CCV)

## Colofon

Dr. Kim Geurtjens

Dr. Diana Marijnissen

Jonas Stuurman

Mark Lemmens

Dr. Julien van Ostaaijen

Dr. Teun van Ruitenburg

© 2026

**Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool**

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

**CCV** centrum voor  
criminaliteitspreventie en  
veiligheid



Centre of Expertise  
**Veiligheid & Veerkracht**  
Een initiatief van **avans**

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Slim omgaan met schaarste: hoe kleine en middelgrote gemeenten hun OOV-slagkracht kunnen vergroten'. Dit rapport is het resultaat van een onderzoeksproject in opdracht van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) in de periode juni 2025 tot en met maart 2026. Het onderzoek liep parallel aan het stimuleringstraject 'Proeflokale OOV op orde' van het CCV. Dit stimuleringstraject, met tijdelijke subsidie vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid, omvat een aantal innovatieve, lokale projecten die bedoeld zijn om de OOV-afdelingen van kleine en middelgrote gemeenten te ontlasten in hun werkdruk. Ons onderzoek heeft de focus op het inzichtelijk maken van de factoren die bijdragen aan de werkdruk bij reguliere werkzaamheden en mogelijke oplossingen om deze werkdruk te verlagen.

Tijdens het onderzoek hebben wij het genoeg gehad om vele enthousiaste OOV-ambtenaren van kleine en middelgrote gemeenten in den lande te spreken. Zij deelden niet alleen hun ervaringen en zorgen over de ervaren druk, maar tekenden ook enkele *good practices*, mogelijke oplossingen, wensen en behoeften op voor de toekomst. Deze factoren van ervaren druk, *good practices*, mogelijke oplossingen, wensen en behoeften vindt u terug in deze rapportage. Hierin staan de veelzijdige en soms complexe werkdynamiek van OOV-ambtenaren centraal. Wij hopen hiermee op de lange termijn een bijdrage te leveren aan een gezamenlijke dialoog over het veiligheidsdomein van de toekomst. Op de korte termijn hopen we dat OOV-medewerkers, afdelingsmanagers, gemeentelijke bestuurders en volksvertegenwoordigers, alsook landelijke overheden en stakeholders die het rapport lezen, hierin suggesties voor oplossingen zien op individueel, afdelings-, gemeentelijk en landelijk niveau.

Wij willen graag alle respondenten bedanken die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Daarnaast danken wij op deze plaats onze opdrachtgever en de begeleidingscommissie voor hun vertrouwen en waardevolle commentaar op eerdere versies.

Dr. Kim Geurtjens  
Dr. Diana Marijnissen  
Jonas Stuurman  
Mark Lemmens  
Dr. Julien van Ostaaijen  
Dr. Teun van Ruitenburg

's-Hertogenbosch, april 2026



# Samenvatting

## Aanleiding en onderzoeksopzet

De rol van het lokaal bestuur in het veiligheidsbeleid is de afgelopen decennia fors toegenomen. Voor veel afdelingen Openbare Orde en Veiligheid (OOV) is het een uitdaging om met de schaarse capaciteit en middelen die beschikbaar zijn de bestaande opgaven ten aanzien van veiligheid en leefbaarheid het hoofd te bieden. Waar grote gemeenten doorgaans een redelijke afdeling OOV tot hun beschikking hebben die zich inhoudelijk kan bezighouden met verschillende thema's, hebben kleine en middelgrote gemeenten op hetzelfde domein een bezetting van slechts één tot enkele ambtenaren tot hun beschikking.

Dit onderzoek beoogt daarom de verschillende factoren te inventariseren die de ervaren druk door OOV-ambtenaren beïnvloeden en hiervoor zo concreet mogelijke oplossingen aan te dragen om de OOV-functie meer toekomstbestendig te maken.

De centrale onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Wat zijn de belangrijkste (veronderstelde) externe factoren die de OOV-afdelingen beïnvloeden?
2. Wat zijn de belangrijkste (veronderstelde) interne factoren die de OOV-afdelingen beïnvloeden?
3. Welke oplossingsrichtingen worden als meest impactvol gezien om de OOV-afdelingen van met name kleine tot middelgrote gemeenten te ontlasten en meer toekomstbestendig te maken?

Aan de hand van een korte literatuurstudie en bevindingen uit 33 semi-gestructureerde interviews en drie focusgroepen met OOV-ambtenaren uit verschillende regio's worden externe en interne factoren van druk, én mogelijke oplossingen beschreven. Dit onderzoek richt zich specifiek op kleine (<30.000 inwoners) en middelgrote (30.000-80.000 inwoners) gemeenten.

## Bevindingen ten aanzien van externe en interne factoren op ervaren druk

In dit onderzoek zijn diverse *externe* factoren aan bod gekomen die volgens respondenten een (negatieve) invloed hebben op hun werkzaamheden.

- In het kader van een veranderende problematiek en samenleving wordt gewezen op hoge verwachtingen van burgers in combinatie met beperkte zelfredzaamheid, verhardende omgangsvormen en de rol van (social) media die maakt dat OOV-ambtenaren (en bestuurders) zich in nog sneller tempo tot bepaalde thema's en ontwikkelingen moeten verhouden.
- Met het oog op de invloed van landelijke keuzes en ontwikkelingen ervaren respondenten een toenemende complexiteit van problematiek en casuïstiek, bijvoorbeeld op het vlak van Zorg & Veiligheid. Ook andere thema's, zoals demonstraties tegen en overlast rond AZC's, het vuurwerkverbod en de actuele opgave ten aanzien van het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid leveren druk op.
- 'De waan van de dag' – zijnde onplanbare activiteiten die volgens respondenten tot wel 80% van de werkzaamheden in beslag kunnen nemen – leidt ertoe dat veel



andere werkzaamheden, die doorgaans wel planbaar zijn maar als minder urgent worden ervaren (zoals actualisering van beleid, monitoring van prioriteiten), onder druk komen te staan. Dit maakt de werkzaamheden erg reactief, waarbij een langetermijnvisie naar de achtergrond verdwijnt.

- Een toename van juridisering en de rol van privacywetgeving voor OOV-taken (onder andere Bibob- en APV-beleid, DPIA's) vraagt specifieke juridische expertise die – zeker bij kleine gemeenten – niet altijd beschikbaar is. Dit zorgt voor druk op OOV-ambtenaren die soms juridische taken op zich nemen zonder over de noodzakelijke kennis te beschikken.
- Het takenpakket van OOV-afdelingen is de laatste jaren uitgedijd – ook in preventieve zin. Dit maakt dat OOV-ambtenaren veelvuldig moeten samenwerken met een veelheid aan interne en externe partners. Zeker wanneer deze externe partners eigen capaciteitsproblemen hebben of vanuit andere prioriteiten, uitgangspunten of belangen opereren, kan samenwerking stroef verlopen.
- Respondenten wijzen op een gedeeld gevoel dat elke OOV-afdeling zelf het wiel probeert uit te vinden. Hoewel incidentele gelden vanuit het Rijk van belang zijn om nieuwe aanpakken te initiëren en er ad hoc zeker kennis en kunde wordt uitgewisseld, vindt er nauwelijks structurele borging van kennis en ervaringen plaats.

In dit onderzoek zijn diverse *interne* factoren aan bod gekomen die volgens respondenten een (negatieve) invloed hebben op hun werkzaamheden.

- De beperkte capaciteit in de vorm van fte's voor kleine en middelgrote gemeenten maakt dat OOV-ambtenaren vooral over generieke kennis beschikken terwijl er maar weinig (soms wel noodzakelijke) specifieke expertise op inhoudelijke thema's bestaat.
- Ten aanzien van personeelsaspecten wordt gewezen op ervaren druk door vele personeelwisselingen en tijdelijke inhuur die gepaard gaat met het inwerken van nieuwe collega's. De teammanager speelt een belangrijke rol in het positioneren van de afdeling en het (gezamenlijk) prioriteren van thema's.
- Op organisatieniveau ervaren respondenten werkdruk door inefficiënte systemen en gebrekkige informatieverwerking (en tevens een gebrek aan visie op het gebruik van data- en informatiesystemen), en de manier waarop afdelingen binnen de organisatiestructuur zijn ingebed.
- Specifieke kenmerken van een gemeente kunnen invloed hebben op de soort problematiek die binnen een gemeente de boventoon voert, de manier waarop OOV-ambtenaren hun werkzaamheden uitvoeren en de competenties die zij hierbij nodig hebben. Denk hierbij aan omvang, of het een stads- of plattelandsgemeente betreft, of er sprake is van grensproblematiek, gesloten gemeenschappen, of een bepaalde profilering (recreatie, bepaalde bedrijvigheid, speciale evenementen) die zijn weerslag heeft op veiligheidsvraagstukken.

- Ten aanzien van bestuurlijk-politieke factoren wijzen respondenten vooral op druk die zij ervaren door burgemeesters die in hun ogen een te actieve rol kunnen aannemen. Ook (politiek gemotiveerde) vragen en moties kunnen de ervaren druk op werkzaamheden van OOV-ambtenaren verhogen.
- Tot slot signaleren respondenten een gebrek aan een veiligheidsvisie met bijbehorende prioritering en taakopvatting binnen de gemeente en de eigen afdeling. Hoewel gemeenten door middel van het opstellen van een IVP en UVP invulling kunnen geven aan deze visie, prioritering en uitvoering, worden dit soort beleidsdocumenten vaak niet opgevolgd.

### **Aanbevelingen ten aanzien van oplossingsrichtingen**

Binnen dit onderzoek worden vier algemene oplossingsrichtingen onderscheiden met ieder uiteenlopende concrete acties die eraan kunnen bijdragen het werk op OOV-afdelingen toekomstbestendig te maken. Hieronder worden deze acties op hoofdlijnen besproken, voor een uitgebreidere toelichting verwijzen we naar hoofdstuk vijf van deze rapportage. Vooraf moet worden opgemerkt dat de voorgestelde acties voortkomen uit de interviews en focusgroepen met respondenten. De mogelijkheid tot implementatie van de voorgestelde acties (en het succes ervan) is afhankelijk van verschillende factoren, zoals onder andere de visie van de gemeente op veiligheid, specifieke kenmerken van de gemeente, het type problematiek dat binnen de gemeente speelt, de regionale context het beschikbare budget en bestuurlijk commitment. Het is dus aan gemeenten zelf om een weging van de voorgestelde acties te maken en te kijken waar in de eigen gemeente de grootste winst te behalen valt.

- Regie op het eigen werk: Het (her)vinden van de regie op het eigen werk zit volgens respondenten met name in het ontwikkelen van een interne visie op veiligheid met bijbehorende prioritering en duidelijke taakafbakening die naar interne en externe partners wordt gecommuniceerd. Het maken van een overzicht van de vastgestelde prioriteiten en concrete taken of activiteiten, uren en competenties die daarvoor nodig zijn versus de bestaande capaciteit, inzetbaarheid en expertise kan hierbij helpen. Hetzelfde geldt voor afstemming van de beschikbare capaciteit met teammanagers van andere afdelingen. Daarnaast is het van belang dat OOV-ambtenaren kritisch reflecteren op hun rol, taken en invulling daarvan. Op basis van de ontwikkelde visie, bijbehorende (realistische) taakafbakening en reflectie op de eigen invulling daarvan kan vervolgens ook beter worden omgegaan met eigen en andermans (bestuur, inwoners) verwachtingen in relatie tot deze taken. Tot slot spreken veel respondenten de behoefte uit voor meer structurele financiering en een duidelijker takenpakket.<sup>1</sup>
- Standaardiseren en automatiseren: Respondenten zien een meerwaarde in het standaardiseren (en waar mogelijk automatiseren) van processen en documenten waarvan veelvuldig gebruik gemaakt wordt. Daarbij worden met name genoemd: (waarschuwings)brieven, bepaalde verslaglegging (van controles, bestuurlijke rapportages) en processen omtrent informatieverwerking. Daarnaast worden

---

<sup>1</sup> Door enkele respondenten wordt in dit kader geopperd dat het Rijk het werkveld meer zou kunnen faciliteren door een uniforme kerntaakstelling OOV te formuleren met een bijbehorende structurele financiering gekoppeld aan die taakstelling. Op die manier zouden de budgetten volgens respondenten eerlijker verdeeld kunnen worden onder de gemeenten dan nu op basis van enkel het inwoneraantal het geval is. Gemeenten kunnen vervolgens zelf kiezen of zij aanvullend geld vrijmaken voor andere OOV-taken die zij van belang achten.



kansen gezien met het oog op het gebruik van AI voor het opstellen en opvragen van interne stukken. Een andere mogelijke oplossing van automatisering (vooral toepasbaar gericht op middelgrote gemeenten) wordt gevonden in het koppelen van bestaande informatie- en datasystemen ten behoeve van een Veiligheidsinformatieknooppunt of Ondermijningsmonitor. Hierin zouden – voor zover toegestaan en mogelijk – alle meldingen en relevante informatiebronnen moeten samenkomen, waardoor ambtenaren sneller signalen en meldingen kunnen duiden en opvolgen. Door vervolgens Boa's te koppelen aan de zaken die uit deze monitor voortvloeien, vindt er een continue terugkoppeling plaats tussen meldingen en daaropvolgende acties. Een andere automatiseringsoplossing wordt gevonden in een uitgebreid zaakstelsel voor Boa's met een mobiele applicatie zodat zij vanaf hun werktelefoon relevante informatie kunnen opvragen en notities, foto's of scans in het stelsel kunnen bijvoegen. Een alternatief voor bovenstaande mogelijke oplossingen gericht op kleine gemeenten betreft een structureel overleg tussen de afdelingen OOV en (V)TH over de binnenkomende meldingen en de opvolging daarvan aangezien dit relatief laagdrempelig kan worden vormgegeven maar toch structuur en inzicht biedt in de problematiek binnen de gemeente en de aanpak daarvan. De veronderstelling bij dit soort mogelijke oplossingen is met name dat deze het werk efficiënter kunnen maken, waarbij er een minder grote (menselijke) foutmarge is en er een beter beeld van zowel de veiligheidsproblematiek in de gemeente als de aanpak ontstaat. Dit alles kan vervolgens cyclisch als input worden gebruikt voor het verder aanscherpen van beleid.

- Samenwerking en opschaling: Door op te schalen en samen te werken met andere gemeenten, kunnen bepaalde taken (waar men nu niet aan toe komt of waarvoor expertise benodigd is) worden verdeeld en efficiënt worden uitgevoerd. Op beleidsniveau kunnen gemeenten in het Basisteam of in de regio gezamenlijk een IVP (en eventueel UVP) afstemmen – mits er binnen de deelnemende gemeenten grotendeels dezelfde problematiek speelt. Voorts kunnen de prioriteiten en uitvoering van dit IVP en UVP gemonitord worden door middel van werkgroepen. In deze werkgroepvorm kunnen (gelet op de vorige oplossingsrichting) tegelijkertijd beleidsregels en bijbehorende brieven worden gestandaardiseerd. Wanneer er vooraf bestuurlijk commitment is uitgesproken voor deze manier van opschalen en samenwerken, kan dit veel bestuurlijke druk wegnemen. Een andere manier van slimme opschaling en samenwerking waarbij capaciteit, ervaring en expertise wordt gedeeld, is door middel van een dienstverleningsovereenkomst tussen meerdere gemeenten. Dit maakt het mogelijk om iemand met specifieke kennis of expertise aan te nemen die vervolgens voor meerdere gemeenten werkt (bijvoorbeeld een Bibob-coördinator). Ook kan gedacht worden aan het verdelen van OOV- of OVD-piketdiensten, het opzetten van gezamenlijke interventieteams of andersoortige uitwisseling van Boa's. Al deze vormen van samenwerking en opschaling maken het mogelijk om beperkte capaciteit, ervaring, kennis en expertise gerichter in te zetten – mits hierover goede afstemming plaatsvindt.
- Het belang van training, persoonlijke ontwikkeling, ervaring en een goed netwerk: Volgens respondenten kan de juiste training – zowel op inhoudelijke thema's als het aanleren van 'zachte' vaardigheden – er niet alleen voor zorgen dat OOV-ambtenaren hun kennis en kunde op een bepaald veiligheidsthema verder ontwikkelen. Ook kan het zorgen voor meer kritisch reflectievermogen op hun eigen rolopvatting; hoe zij zich verhouden tot hun werk en collega's, wat dit betekent



voor de druk die zij al dan niet ervaren en welke invloed zij daar zelf op hebben. Eén van de aangedragen mogelijke oplossingen waarin al deze aspecten terugkomen betreft een RIEC-traineeship, waarbij een trainee gekoppeld wordt aan een gemeente met een bepaald vraagstuk. Op die manier doet de trainee gedurende een bepaalde periode een aantal dagen in de week ervaring op bij een OOV-afdeling, leert de problematiek en werkwijzen kennen, bouwt een lokaal en regionaal netwerk op, maar geniet tegelijkertijd inhoudelijke begeleiding vanuit het RIEC en komt hier ook in aanraking met integrale vraagstukken en netwerken. De gemeente is gebaat met de extra (door het RIEC gefinancierde) capaciteit die specifiek ingezet kan worden voor de oplossing van een bepaald vraagstuk. Tot slot wijzen respondenten erop dat goede interne en externe relaties binnen diverse netwerken ervoor kunnen zorgen dat men soms snel met bepaalde hulpvragen terecht kan en sneller in actie kan komen. Het in kaart brengen van deze interne als ook externe netwerken van partners en maatschappelijke organisaties kan relevante inzichten bieden voor de informatiepositie van de afdeling OOV en meer specifiek ten aanzien van de opgave omtrent maatschappelijke weerbaarheid.

### **Uitdagingen voor de toekomst**

De bevindingen uit dit onderzoek bieden naast concrete acties die kunnen leiden tot oplossingen voor de ervaren werkdruk ook aanknopingspunten om enkele (meer overkoepelende) uitdagingen voor de toekomst te formuleren. Allereerst verdient het aanbeveling om als Rijksoverheid, landelijke en regionale stakeholders samen met gemeenten – van klein tot groot, stad en platteland – een constructieve dialoog aan te gaan over een duidelijkere visie op het veiligheidsdomein van de toekomst en de rol- en taakafbakening daarin van gemeenten en meer specifiek OOV-afdelingen. Een constructieve dialoog tussen verschillende partijen zoals hierboven omschreven, telkens met inachtneming van de bestuurlijke verhoudingen, kan bijdragen aan een meer gedragen taakafbakening en meer duidelijkheid scheppen over wat men interbestuurlijk van elkaar kan en mag verwachten. Daarbij hoort wat ons betreft ook een gezamenlijke reflectie op competenties en vaardigheden die relevant zijn voor OOV-ambtenaren om over te beschikken – zijnde niet alleen inhoudelijke kennis, maar ook andere (communicatieve, analytische, reflectieve) vaardigheden. De bestaande inhoudelijke kennis, expertise en capaciteit kan op basisteam of regionaal niveau efficiënter gebundeld worden door samenwerkende gemeenten. Tegelijkertijd is het waardevol om – waar mogelijk – op landelijk niveau good practices, gestandaardiseerde beleidsregels, formats, informatie over data- en zaaksystemen en relevante toepassingen (en randvoorwaarden) van AI te verzamelen, bundelen en beschikbaar te maken voor OOV-ambtenaren zodat zij niet telkens zelf het wiel hoeven uit te vinden. Ook dit vraagt een gezamenlijke aanpak van lokaal en regionaal tot landelijk niveau. Tot slot zal het thema maatschappelijke weerbaarheid waarschijnlijk de komende jaren hoog op de politiek-bestuurlijke agenda blijven staan, waardoor het zinvol is om ook gezamenlijk van landelijk tot lokaal niveau invulling te geven aan dit concept en wat dit betekent voor de weerbaarheid en veerkracht van overheidsorganisaties als gemeenten, alsook de samenleving. Een goed netwerk opbouwen en constructief samenwerken met inwoners in weerbaarheids-, leefbaarheids-, en veiligheidsvraagstukken is hierin onontbeerlijk.

### **Tot besluit**

Uit dit onderzoek blijkt dat veel OOV-ambtenaren van kleine en middelgrote gemeenten op dagelijkse basis een hoge werkdruk ervaren door tal van externe en interne factoren. Dit leidt ertoe dat zij naar eigen zeggen de veelheid aan taken niet de kwalitatieve aandacht



kunnen geven die het verdient en dat zij hun werkzaamheden niet altijd kunnen uitvoeren zoals ze eigenlijk zouden willen. In interviews met respondenten kwam in dit kader regelmatig de metafoor van 'de houthakker met de botte bijl' ter sprake, waarbij de houthakker steeds minder efficiënt werkt omdat hij de tijd niet heeft en/of neemt om zijn botte bijl te slijpen. Deze metafoor wijst misschien wel op de belangrijkste les in dit rapport: om gezamenlijk, van individueel tot Rijksoverheidsniveau nadrukkelijk aandacht te hebben voor reflectie op de inhoud en omvang van het taakveld Openbare Orde en Veiligheid van de toekomst, teneinde belangrijke keuzes te maken die de daadwerkelijke uitvoering ten goede komen.

# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	13
1.1	Aanleiding .....	13
1.2	Doel en onderzoeksvragen .....	14
1.3	Afbakening en methodologie.....	14
1.4	Leeswijzer .....	16
2	Ontwikkelingen die de werkzaamheden van OOV-afdelingen beïnvloeden.....	17
2.1	Regie van de gemeente op OOV .....	17
2.2	Een sterkere rol voor lokale openbare orde, veiligheid en handhaving .....	19
2.3	Toenemende juridisering .....	20
2.4	Informatiegestuurd en datagedreven werken .....	21
2.5	Decentralisatie van het sociaal domein en opkomst van zorg en veiligheid.....	22
2.6	Veranderende fenomenen en maatschappelijke opgaven .....	23
2.7	Resumerend .....	23
3	Bevindingen externe druk .....	25
3.1	Aspecten met betrekking tot veranderende problematiek en samenleving .....	25
3.2	Invloed van landelijke keuzes en ontwikkelingen op lokaal beleid .....	26
3.3	'De waan van de dag' en consequenties daarvan .....	28
3.4	Toenemende juridisering .....	29
3.5	Veelheid aan partners .....	30
3.6	'Allemaal het wiel uitvinden' .....	31
3.7	Resumerend .....	32
4	Bevindingen interne druk .....	33
4.1	Algemene indruk over teamsamenstelling .....	33
4.2	Personeelsaspecten .....	33
4.3	Organisatie aspecten .....	35
4.4	Specifieke kenmerken van de gemeente .....	37
4.5	Bestuurlijk-politieke factoren .....	39
4.6	Gebrek aan duidelijke visie, prioritering en taakopvatting.....	40
4.7	Resumerend .....	42
5	Oplossingsrichtingen en <i>good practices</i> .....	43
5.1	Regie op het eigen werk.....	43
5.2	Standaardiseren en automatiseren .....	48



5.3	Diverse vormen van opschaling en samenwerking .....	54
5.4	Het belang van training, persoonlijke ontwikkeling, ervaring .....	61
5.5	Resumerend .....	64
6	Conclusies en aanbevelingen .....	65
6.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen .....	65
6.2	Uitdagingen voor de toekomst .....	69
6.3	Tot besluit.....	72
7	Geraadpleegde literatuur .....	73
8	Bijlagen .....	75
8.1	Geanonimiseerde overzichten respondenten .....	75
8.2	Topiclijst semi-gestructureerde interviews .....	77
8.3	Opzet en leidraad focusgroepen .....	79



## Lijst met afkortingen

AOV: Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid

APV: Algemeen Plaatselijke Verordening

BAG: Basis Administratie Gebouwen

BIT: Bestuurlijk Interventie Team

Boa: Bijzonder Opsporingsambtenaar

BRP: Basis Registratie Personen

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

CCV: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

CPB: Centraal Plan Bureau

FIOD: Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst

IVP: Integraal Veiligheidsplan

KvK: Kamer van Koophandel

LIEC: Landelijk Informatie & Expertise Centrum

MMA: Meld Misdaad Anoniem

NGB: Nederlands Genootschap van Burgemeesters

NLA: Nederlandse Arbeidsinspectie

NVWA: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

OM: Openbaar Ministerie

OOV: Openbare Orde & Veiligheid

PGA: Persoonsgerichte Aanpak

RIEC: Regionaal Informatie & Expertise Centrum

SCP: Sociaal Cultureel Planbureau

VT&H: Vergunningen, Toezicht & Handhaving

UVP: Uitvoeringsplan

UWV: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

VIK: Veiligheidsinformatieknooppunt

VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten

Wet Bibob: Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur

WMO: Wet Maatschappelijke Ondersteuning



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

### Grote uitdagingen

De afgelopen decennia is de rol van het lokaal bestuur in het veiligheidsbeleid fors toegenomen. Dat blijkt alleen al uit de verschillende 'veiligheidsvelden' die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderscheidt voor het opstellen van de Integrale Veiligheidsplannen (IVP's): veilige woon- en leefomgeving, bedrijvigheid en veiligheid, jeugd en veiligheid, fysieke veiligheid en integriteit en veiligheid. Daarbovenop komt nog dat de laatste jaren nieuwe uitdagingen zijn geïnventariseerd waar gemeenten mee te maken krijgen en die een beroep doen op de bestuurlijke capaciteit, maar vooral ook de ambtelijke capaciteit van de Openbare Orde en Veiligheid afdelingen (OOV). Dat gaat dan onder meer om de uitdagingen op de gebieden van toenemende mate van onrust en verharding in de samenleving, toenemende politisering van het veiligheidsbeleid, toenemende juridisering, complexere casuïstiek met toenemende afhankelijkheden van partners door verschillende vormen van publieke (en soms publiek-private) samenwerking, knelpunten in de uitvoering en een onder druk staande regiefunctie (zie voor meer huidige en toekomstige uitdagingen Eysink Smeets, 2024; Tops, Van Ostaaijen & Boswijk, 2022).

### Schaarse middelen

De deels hiervoor geschetste uitdagingen vergen veel van OOV-afdelingen. De mate waarin gemeenten in staat zijn hierop antwoord te bieden, verschilt en is van vele factoren afhankelijk. Een vrij belangrijke daarvan is de capaciteit van de OOV-afdelingen. In 2023 beoordeelde 61% van de ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (AOV'ers) die deelnamen aan een enquête van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) de capaciteit op hun afdeling als onvoldoende. In de praktijk zitten er forse verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de beschikbare capaciteit van de afdeling OOV en de kennis en kunde van haar ambtenaren. Deze verschillen hebben deels te maken met het aantal inwoners in een gemeente. In recent onderzoek werd geconstateerd dat "met uitzondering van wellicht de grootste gemeenten, de capaciteit en capabilities in het ambtelijke apparaat niet toereikend zijn om adequate preventie vorm te geven op de volle breedte van de nieuwe veiligheidsvraagstukken" (Eysink Smeets, 2024: 40). Hetzelfde werd eerder al geconstateerd in onderzoek dat deels door onszelf is uitgevoerd:

*De huidige ontwikkelingen rondom (lokaal) veiligheidsproblematiek vergen, zoals al eerder gesteld, een sterke gemeentelijke organisatie. In dat kader vallen eerst en vooral de regionale verschillen van de lokale afdelingen veiligheid op. Zo heeft de directie veiligheid in Rotterdam ongeveer 240 personen (218 fte) in dienst, die van Nijmegen bestaat uit zo'n 35 mensen en die van Groningen en Arnhem uit 16 mensen. En dit zijn nog grotere steden; in kleinere gemeenten moet de afdeling veiligheid het doorgaans doen met één of twee beleidsmensen en enkele Boa's (Tops e.a., 2022: 29).*

Deze observaties worden gestaafd door een meer systematisch beeld uit de OOV-monitor (Pro Facto, 2024: 15; Pro Facto, & Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, 2025: 19): hoewel het aantal personen op OOV-afdelingen het afgelopen jaar is gestegen, hebben kleine gemeenten tot 25.000 inwoners in 2024 gemiddeld 3,7 fte (2023: 2,3 fte),



middelgrote gemeenten van 25.000 tot 50.000 inwoners in 2024 gemiddeld 4,3 fte (2023: 4,0 fte) en grotere gemeenten van 50.000 of meer inwoners 10,8 fte (2023: 6,7 fte).

Waar de druk op OOV-afdelingen de laatste jaren fors is toegenomen, verschillen gemeenten ten aanzien van de uitdagingen waarmee zij te maken krijgen. Zo blijkt uit onderzoek dat bij grotere gemeenten besluitvorming met betrekking tot veiligheidsproblematiek soms log en bureaucratisch wordt, omdat deze over te veel schijven zou gaan. In kleinere gemeenten speelt dit probleem vaak niet, maar daar beschikken AOV'ers relatief vaker over te weinig kennis en ervaring (Nelen et. al., 2022: 96). In dit kader geven AOV'ers zelf aan dat ze specialisten missen op de afdeling, zoals data-analisten of medewerkers met een juridische specialisatie (CCV, 2023).

Tegelijkertijd proberen gemeenten in den lande al op verschillende manieren de negatieve gevolgen van de toegenomen druk op de organisatie te beperken, bijvoorbeeld door te investeren in flexibele vormen van samenwerking, zowel op beleidsniveau als in de uitvoering. Daarnaast maken gemeenten steeds vaker gebruik van arbeidsbeperkende technologieën. In dit kader wordt onder andere ingezet op instrumentarium en processen van automatisering en digitalisering, waarmee bestaande werkprocessen worden ondersteund en vereenvoudigd. Wel blijkt dat met name kleinere en middelgrote gemeenten vaak niet voldoen aan de randvoorwaarden die nodig zijn om datagedreven werkwijzen toe te passen bij de aanpak van veiligheidsproblematiek (denk hierbij aan de manier van verslaglegging of correctheid van brondata; zie o.a. Verbeek & Stuurman, 2023; Verbeek e.a., 2025: 14). Tot slot bevat het stimuleringsproject 'Proeflokale OOV op Orde' vele interessante initiatieven om de druk op de OOV-afdelingen te verminderen. Welke initiatieven in welke gemeente(grootte)n resultaten kunnen opleveren, is een belangrijke focus in dit onderzoek.

## **1.2 Doel en onderzoeksvragen**

Het huidige onderzoek heeft tot doel om de verschillende factoren die de ervaren druk door OOV-ambtenaren beïnvloeden te inventariseren en hiervoor zo concreet mogelijke oplossingen aan te dragen om de OOV-functie meer toekomstbestendig te maken.

De centrale onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Wat zijn de belangrijkste (veronderstelde) externe factoren die de OOV-afdelingen beïnvloeden?
2. Wat zijn de belangrijkste (veronderstelde) interne factoren die de OOV-afdelingen beïnvloeden?
3. Welke oplossingsrichtingen worden als meest impactvol gezien om de OOV-afdelingen van met name kleine tot middelgrote gemeenten te ontlasten en meer toekomstbestendig te maken?

## **1.3 Afbakening en methodologie**

Ter afbakening verstaan wij onder (1) externe factoren, zoals deelname aan (integrale) samenwerkingsverbanden, de terugtrekkende beweging van de politie, taken met het oog op de uitvoering van landelijk beleid (denk aan inzet bij ordeverstoringen rondom asielzoekerscentra), online aspecten van openbare orde en criminaliteit, en veranderende criminaliteitsfenomenen die (een veelal negatieve) invloed hebben op OOV-medewerkers. Onder (2) verstaan wij interne factoren die een rol spelen bij de inrichting van de OOV-afdeling binnen een gemeente, zoals organisatiestructuur, personele bezetting, visie en prioriteiten, bestaande processen, expertise en competenties, beschikbare tools en ICT. Onder (3) richten wij ons op het in beeld brengen van goede praktijken die op dit moment



al binnen gemeenten plaatsvinden als ook de kansen of mogelijkheden die door OOV-ambtenaren voor de toekomst worden gezien.

### **Dataverzameling en -analyse**

De kern van het onderzoek bestaat uit 33 interviews en drie thematische focusgroepen.<sup>2</sup> Respondenten voor zowel de interviews als de focusgroepen zijn geworven door middel van het eigen netwerk van de onderzoekers, het CCV (de opdrachtgever), het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en middels een mail via de K80 en M50 naar hun leden. De K80 en M50 zijn platforms waar een groot aantal kleine, respectievelijk middelgrote gemeenten bij zijn aangesloten. Daarnaast hebben respondenten in enkele gevallen OOV-collega's van andere gemeenten met interesse in deelname naar ons doorverwezen (sneeuwbal-methode). Hoewel de respons tussen regio's sterk varieerde, is er gepoogd een zo goed mogelijk landelijke spreiding te waarborgen en OOV-ambtenaren uit zowel kleine (<30.000 inwoners) als middelgrote (30.000-80.000 inwoners) gemeenten te spreken.

De interviews zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde, semigestructureerde topiclijst.<sup>3</sup> Dit maakt het mogelijk om aan de hand van enkele centrale onderwerpen en open vragen informatie op te halen, terwijl er voldoende ruimte is voor respondenten om uit te wijden over bepaalde onderwerpen of ervaringen (Hennink e.a., 2011). Zeker in het kader van onderhavig onderzoek, waarbij met professionals met verschillende inhoudelijke expertise en ervaringen wordt gesproken, is het van belang dat professionals deze ruimte zo goed mogelijk kunnen benutten zonder daarbij het oog op de centrale doelstelling te verliezen. Indien hiervoor door de respondenten toestemming is gegeven, zijn de interviews opgenomen. Deze opnames zijn uitgewerkt in een transcript dat vervolgens aan de hand van een codeerschema is geanalyseerd in het kwalitatieve analyseprogramma Atlas.ti. Net als bij de topiclijst is er bij het coderen gekozen voor het vóóraf opstellen van een codelijst door de onderzoeksgroep, met daarin enkele codegroepen en codes op hoofdlijnen met ruimte voor open codering.

De thema's en inhoud van de focusgroepen komt voort uit de gevoerde interviews. Waar bij de interviews telkens wordt stilgestaan bij zowel interne als externe factoren van ervaren druk en enkele (mogelijke) oplossingsrichtingen, is er bij de focusgroepen bewust voor gekozen om de aandacht te vestigen op mogelijke oplossingen om OOV-afdelingen toekomstbestendig te maken. Uit de interviews zijn een aantal algemene oplossingsrichtingen gedestilleerd die vervolgens bij de drie verschillende focusgroepen centraal staan:

- 1) Regie op je eigen werk: Hoe kunnen OOV-ambtenaren, gelet op de invloed van vele niet-planbare activiteiten, regie houden op hun eigen werk?
- 2) Standaardiseren en automatiseren: Welke processen kunnen worden gestandaardiseerd of geautomatiseerd om de druk van alledaagse taken te verminderen?
- 3) Slim samenwerken en opschalen: Welke manieren van samenwerking met andere partners of opschaling van bepaalde processen, taken of thema's kan de druk op beleid en uitvoering verminderen?

Tijdens de focusgroepen is de deelnemers gevraagd te komen tot een beperkt aantal acties of mogelijke oplossingen met een zo concreet mogelijke beschrijving van onder andere de

---

<sup>2</sup> Zie voor een geanonimiseerde respondentenlijst bijlage 7.1

<sup>3</sup> Zie voor de topiclijst bijlage 7.2

veronderstelde werking en randvoorwaarden ten behoeve van implementatie. De deelnemers presenteerden hun eigen oplossingen, waarna de rest van de groep de voorgestelde oplossing analyseert onder begeleiding van de onderzoekers. Op die manier wordt van elke mogelijke oplossing de mogelijke kansen, belemmeringen, objectieve feiten en processen, invloedssfeer, en andere toepassingen besproken.<sup>4</sup> Deze focusgroepen zijn, met toestemming van de deelnemers opgenomen, getranscribeerd en vervolgens gecodeerd en geanalyseerd binnen Atlas.ti.

### **Beperkingen van het onderzoek**

Binnen het huidige onderzoek is bewust de keuze gemaakt om enkel OOV-ambtenaren te bevragen omdat de focus van het onderzoek ligt op de door hen ervaren druk. Dit betekent dat burgemeesters, hoewel portefeuillehouder op het onderwerp, niet actief zijn benaderd. Bij één interview nam – naast de AOV'er van de betreffende gemeente – de burgemeester wel deel. Door onze focus op AOV'ers, ontbreekt de visie van de burgemeester op de door hun ambtenaren ervaren druk en de voorgestelde oplossingen grotendeels. Hoewel er doorgaans een nauwe relatie is tussen de OOV-afdeling en de burgemeester, betekent dit wel dat de door de respondenten voorgestelde oplossingen, niet per definitie ook oplossingen voor de burgemeester hoeven te zijn.<sup>5</sup>

Een andere mogelijke beperking van het huidige onderzoek is dat niet is gesproken met externe partners. OOV-ambtenaren moeten zich tot veel verschillende (veiligheids)partners verhouden. Hoewel de factoren van druk alsook de voorgestelde oplossingsrichtingen consequenties hebben voor veiligheidspartners van OOV-ambtenaren, is hun visie hierop in het huidige onderzoek niet bevraagd.

### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee volgt een beknopte literatuurstudie van wetenschappelijke en vakliteratuur naar ontwikkelingen binnen het veiligheidsdomein en de invloed daarvan op OOV-afdelingen. In hoofdstuk drie worden de bevindingen uit de interviews besproken die betrekking hebben op de externe factoren die ervoor zorgen dat onze respondenten op OOV-afdelingen druk ervaren. In hoofdstuk vier worden vervolgens de interne factoren besproken die ervoor zorgen dat onze respondenten op OOV-afdelingen druk ervaren. In hoofdstuk vijf staan de voorgestelde oplossingsrichtingen met telkens enkele uitgewerkte concrete acties centraal die een mogelijke oplossing voor de ervaren werkdruk kunnen bieden. In hoofdstuk zes, tot slot, worden de hoofdvragen van dit onderzoek beknopt beantwoordt en worden enkele grotere opgaven geformuleerd om OOV-afdelingen toekomstbestendiger te maken.

---

<sup>4</sup> Zie voor de opzet van de focusgroepen bijlage 7.3.

<sup>5</sup> Telkens is er een burgemeester vertegenwoordigd geweest in de begeleidingscommissie van dit onderzoek. Zodoende zijn de bevindingen van de respondenten wel (zij het beperkt) voorgelegd aan enkele burgemeesters.



## 2 Ontwikkelingen die de werkzaamheden van OOV-afdelingen beïnvloeden

In de introductie is al kort het centrale punt van dit onderzoek besproken: OOV-afdelingen kennen veel uitdagingen die zij het hoofd moeten bieden met soms zeer beperkte middelen. In dit hoofdstuk wordt door middel van een beknopte literatuurstudie uitgebreider stilgestaan bij de maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in het veiligheidsdomein die de werkzaamheden van OOV-afdelingen beïnvloeden. Aan het eind van iedere paragraaf worden kort illustratief (niet uitputtend) enkele initiatieven beschreven die al in den lande al ontplooid worden in relatie tot de ontwikkelingen.

### 2.1 Regie van de gemeente op OOV

Er bestaat geen eenduidige definitie van 'openbare orde en veiligheid'. Het Zakboek Openbare Orde & Veiligheid van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) beschrijft dat: "*over het algemeen wordt geduid op een ordentelijk verloop van het maatschappelijk leven in de openbare ruimte*" (NGB, 2021: 10). De burgemeester is in zijn of haar gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van deze openbare orde en veiligheid.<sup>6</sup> Hiertoe heeft de burgemeester diverse bestuursrechtelijke bevoegdheden tot zijn of haar beschikking op grond van (niet limitatief) de Gemeentewet en de door de gemeenteraad vastgestelde Algemeen Plaatselijke Verordening (APV), de Opiumwet, Wet Bibob, Wet openbare manifestaties, de Politiewet 2012 en de Wet Veiligheidsregio's. Bestuurlijk legt de burgemeester verantwoording af aan de gemeenteraad over de inzet van zijn of haar bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. De gemeenteraad stelt de kaders vast van het lokale veiligheidsbeleid en het college voert het openbare-orde-en-veiligheidsbeleid uit, behalve wanneer bevoegdheden op dit thema zijn toegekend aan de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan (NGB, 2021: 13-14).

Ambtelijk heeft een burgemeester doorgaans een (of meerdere) beleidsadviseur(en)-OOV die hem of haar voorziet van advies over het gebruik van bevoegdheden, crisis- en rampenbestrijding, en die (integrale) beleidsplannen met bijbehorende begrotingsprogramma's opstelt en verantwoording voor deze plannen onderbouwt voor de gemeenteraad. De afgelopen jaren zijn de werkzaamheden van deze OOV-ambtenaren diverser, complexer en meer uitvoerend geworden (Pinas e.a., 2023: 3-4). Dit wordt duidelijk geïllustreerd door de verschillende veiligheidsthema's die door de VNG in haar Kernbeleid Veiligheid worden onderscheiden, elk met een aantal subthema's en respectievelijke operationele uitwerking ter inspiratie voor beleid en uitvoering: (1) veilige woon- en leefomgeving, (2) bedrijvigheid en veiligheid, (3) jeugd en veiligheid, (4) fysieke veiligheid, en (5) integriteit en veiligheid (VNG, 2021: 23-62). Bij de verschillende subthema's worden aanpakken als voorbeeld gegeven, telkens met een korte uitleg over de rol van de gemeente, interne en externe partners in de aanpak, relevante wet- en regelgeving, mogelijke maatregelen, beschikbare instrumenten en belangrijke actuele ontwikkelingen (VNG, 2021: 23-32). Hoewel het VNG Kernbeleid Veiligheid<sup>7</sup> handvatten biedt voor thema's die door OOV-afdelingen kunnen worden geprioriteerd, bestaat er geen vastomlijnd takenpakket voor OOV-afdelingen of ambtenaren. Zodoende is de perceptie op, en invulling van de werkzaamheden van OOV-afdelingen en ambtenaren sterk onderhevig aan diverse (maatschappelijke) ontwikkelingen en vragen van buitenaf.

<sup>6</sup> Art. 172 lid 1 Gemeentewet; art. 4 en 5 Wet Veiligheidsregio's.

<sup>7</sup> Het huidige VNG Kernbeleid Veiligheid wordt momenteel geactualiseerd.



Dit begint al bij de invulling van het lokale veiligheidsbeleid. De gemeente staat namelijk niet alleen aan de lat voor de lokale veiligheid, maar doet dit samen met politie en het Openbaar Ministerie; de Driehoek (art. 12 Politiewet 2012). De burgemeester is er onder andere voor de uitvoering van verordeningen, de besluitvorming over aangevraagde vergunningen en de besluitvorming inzake (nood)maatregelen voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De politie is er voor de handhaving van de openbare orde onder gezag van de burgemeester<sup>8</sup> en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in algemene zin.<sup>9</sup> Zij mag bij openbare ordeverstoringen desnoods ingrijpen met geweld onder gezag van de burgemeester.<sup>10</sup> Het Openbaar Ministerie kan besluiten om strafbare gedragingen te vervolgen of strafmaatregelen op te leggen. Deze lokale veiligheidspartners (in sommige gevallen aangevuld met de Belastingdienst of andere overheidsorganisaties) stemmen in de Driehoek gezamenlijk het lokale dan wel regionale veiligheidsbeleid af, alsmede de inzet van capaciteit van de partners op verschillende onderwerpen en incidenten (zoals bijvoorbeeld structurele inzet bij risicovolle voetbalwedstrijden of incidenteel bij demonstraties). In een recente publicatie constateren Karsten e.a. (2025) enkele knelpunten in het huidige functioneren van deze driehoeksoverleggen en wijzen op mogelijke verbeteringen: de beperkte politie- en OM-capaciteit en landelijke doelstellingen maken dat er een beperkte beslissruimte wordt ervaren. Dit geldt te meer in kleine gemeenten die geen eigen lokale driehoek hebben maar op basisteamniveau van de politie overleggen met meerdere gemeenten. Ook is de ervaring dat de overleggen vaak incident gedreven zijn in plaats van beleidsmatig gestuurd. Het is daarom van belang dat er voldoende ruimte bestaat voor flexibiliteit in beleid en uitvoering, dat er meer bewustzijn is over elkaars rollen en verantwoordelijkheden, en dat men blijft bouwen aan onderling vertrouwen (Karsten e.a., 2025).

Het opstellen van integraal veiligheidsbeleid in de vorm van een Integraal Veiligheidsplan (IVP) kan helpen bij het formuleren van lange termijn doelstellingen. Het bovenstaand VNG Kernbeleid Veiligheid biedt hiervoor aanknopingspunten. Ook het CCV heeft de afgelopen jaren diverse handreikingen,<sup>11</sup> tips<sup>12</sup> en tools<sup>13</sup> gepubliceerd om OOV-afdelingen te ondersteunen in het overzichtelijk maken van hun prioriteiten en takenpakket in verhouding tot de beschikbare capaciteit. Uit de IVB-enquête van het CCV uit 2023 blijkt dat destijds een overgrote meerderheid van de respondenten (96%) een IVP hadden in hun gemeente; 81% had ook een uitvoeringsplan (UVP), waarbij de doelstellingen en prioriteiten uit het IVP verder zijn geconcretiseerd. Bovendien gaf iets meer dan de helft van de respondenten (54%) aan dat zij het IVP hebben opgesteld in samenwerking met andere gemeenten. De VNG stelt in haar Kernbeleid Veiligheid (2021: p.13) dat er zowel voor- als nadelen zijn van een gezamenlijk IVP. Zo kan een gezamenlijk IVP bijdragen aan een gedeelde visie van belangrijke thema's, kunnen gemeenten elkaar hierin versterken en taken of thema's verdelen, en is de aansturing van de politie op openbare orde en veiligheid robuuster. Wel kan beleidsontwikkeling en uitvoering van prioriteiten door samenwerking complexer zijn en trager verlopen omdat deze telkens een gezamenlijke

---

<sup>8</sup> Art. 11 Politiewet 2012.

<sup>9</sup> Art. 3 Politiewet 2012.

<sup>10</sup> Art. 172 lid 2 Gemeentewet.

<sup>11</sup> CCV. (2024). Maak je eigen Uitvoeringsplan. Zie: <https://hetccv.nl/themas/integraal-veiligheidsbeleid/integraal-veiligheidsbeleid/maak-je-eigen-uitvoeringsplan/>

<sup>12</sup> CCV. (2025). Organisatie OOV op orde. Zie: <https://hetccv.nl/themas/integraal-veiligheidsbeleid/organisatie-oov-op-orde/>

<sup>13</sup> CCV. (2025). Benchmark OOV op orde. Zie: <https://hetccv.nl/themas/integraal-veiligheidsbeleid/organisatie-oov-op-orde/benchmark/>



inspanning vereisen. De bovenlokale prioritering kan er bovendien toe leiden dat er minder aandacht is voor lokale prioriteiten. Het is daarom altijd van belang om bij het gezamenlijk opstellen van een IVP te kijken naar de gedeelde en individuele uitdagingen die er per gemeente liggen en hoe men elkaar daarin kan ondersteunen.

## **2.2 Een sterkere rol voor lokale openbare orde, veiligheid en handhaving en een politieorganisatie onder druk**

Na de Commissie-van Traa in de jaren '90 ontstaat langzaam maar zeker het idee dat alleen het strafrecht ontoereikend is voor de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Sindsdien zijn er steeds meer bevoegdheden bijgekomen voor de burgemeester als lokaal gezag over de openbare orde en veiligheid (Boutellier, 2019). Veel vraagstukken rond diverse soorten veiligheidsproblematiek begeven zich daarom steeds meer van het strafrechtelijke naar het bestuursrechtelijke vlak (Salet & Sackers, 2019). Hoewel de politie een belangrijke partner blijft, zal de samenwerking tussen openbare orde en veiligheid (beleidsmatig) en toezicht en handhaving (meer uitvoerend) alleen maar toenemen. Daar komt nog bij dat de politieorganisatie al jaren structureel onder druk staat. Wijkagenten hebben beperkte tijd om zich daadwerkelijk met hun wijk bezig te houden, en (grootschalige) inzet van agenten bij evenementen of incidenten (NAVO-top Den Haag, maar ook incidenten in relatie tot voetbalwedstrijden, demonstraties et cetera) kunnen ervoor zorgen dat de gevolgen op de capaciteit en inzetbaarheid weken later nog merkbaar zijn. Hoewel de politie zowel qua informatiepositie als uitvoerend partner een onmisbare schakel is in de integrale aanpak, kan zij door de lage bezetting ook op dit vlak steeds moeilijker de gewenste inzet blijven leveren. Eind 2025 werd door de politie het meest recente *position paper* naar buiten gebracht met daarin een dringende oproep aan Den Haag tot het verschaffen van extra middelen om een begrotingstekort van 350 miljoen euro te voorkomen. Ongetwijfeld zullen de taken bij het verder oplopen van het begrotingstekort nog verder onder druk komen te staan (Nationale Politie, Openbaar Ministerie & Regioburgemeesters, 2025).

Waar de politie zich primair bezighoudt met *strafbare* gedragingen van personen, richt de gemeente zich op *onwettelijk*<sup>14</sup> of *onwenselijk* gedrag van personen en situaties. Dit geeft meer aanknopingspunten voor interventies. Zo beschreven Kuppens e.a. (2019) het gebruik van bestuurlijke en overige instrumenten, zoals de inzet van de Wet Damocles, Wet Victoria, het ophoudverbod, groepsverbod, gedragsaanwijzingen en het bewust niet faciliteren van evenementen tegen niet-strafbare, problematische gedragingen. Denk hierbij aan diverse vormen van woonoverlast, jeugdoverlast, radicalisering en activiteiten van *outlaw motorcycle gangs*.<sup>15</sup> En hoewel de verantwoordelijkheid van de gemeente gedefinieerd is vanuit de lokale kwaliteit en leefbaarheid wordt er al jaren voor gewaarschuwd dat met de bestuurlijke aanpak strafrechtelijke doelen worden nagestreefd (Sackers, 2010; Boutellier, 2019; Salet, 2019). Eenzelfde dilemma speelt bij de inzet van gemeentelijke Boa's. Zowel het aantal Boa's als de taken van deze Boa's in het publieke domein neemt de afgelopen jaren toe. Van Stokkom en Terpstra (2021) merken op dat

<sup>14</sup> Deze gedragingen zijn niet per definitie strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht, maar desondanks wel onwettig.

<sup>15</sup> Boeiend is dat in het rapport ook kort aandacht wordt besteed aan knelpunten bij de uitvoering van maatregelen in bepaalde casuïstiek. Een aantal punten die worden benoemd komen ook in deze rapportage aan bod, zoals: onvoldoende capaciteit, onvoldoende tijd, moeizame informatiedeling, gebrek aan ervaring of deskundigheid, onvoldoende financiën, geen goede informatie- of vertrouwenspositie, geen doordachte beleidsstrategie, bureaucratie of starheid, stroeve samenwerking, afhankelijkheid van andere actoren, hoge (juridische) eisen aan aannemelijk maken overtreding en vaststelling onwenselijk gedrag, gebrek aan effectieve handhaving, te weinig incidenten om specifiek beleid toe te passen, en tot slot geen wetgeving die handelen mogelijk maakt (Kuppens e.a., 2019: p.25)



Boa's volgens de beleidsregels alleen leefbaarheidstaken mogen verrichten, maar dat zij in de praktijk ook vaak worden ingezet voor openbare orde en veiligheidstaken – ook op het gebied van ondermijning.

Tops e.a. (2022) wijzen op het belang van een goed georganiseerde toezicht- en handhavingsfunctie, waarbij meer capaciteit en slimmere handhaving door gebruik te maken van kwalitatief goede basisregistraties de handhaving van veiligheidsvraagstukken in de toekomst ten goede zal komen. Na veel discussies over de taken, bevoegdheden, bezit van geweldsmiddelen en (gezien hun bevoegdheden onrealistische) verwachtingen van het optreden van Boa's, vinden er vanaf 2026 diverse veranderingen in het Boa-bestel plaats die het werk van afdelingen toezicht en handhaving zouden moeten faciliteren.<sup>16</sup> Hoe de veranderingen in het Boa-bestel de komende jaren uitpakken zal de praktijk moeten uitwijzen. In de tussentijd is er de afgelopen jaren veel geëxperimenteerd met bestuurlijke interventieteams (soms afgekort als 'BIT'). Hoewel de specifieke inrichting en werkwijzen van de verschillende bovenlokale, regionale en soms zelfs provinciale BIT's sterk kan variëren, wordt er vooral gewezen op de meerwaarde van een gezamenlijke afstemming van prioriteiten met bijbehorende acties en een uitwisseling van Boa-capaciteit om hier uitvoering aan te geven. Op deze manier worden geprioriteerde thema's opgevolgd, wordt de beschikbare capaciteit efficiënter ingezet en kunnen Boa's van elkaar leren. Daarnaast wordt verondersteld dat samenwerking op grotere schaal ook mogelijke verplaatsingseffecten tegen kan gaan. Eén van de BIT's die al enkele jaren operationeel is, zich sindsdien heeft uitgebreid en zich bezighoudt met verdere professionalisering op verschillende ondermijningsthema's betreft het ACT! Interventieteam Limburg. Het ACT! werd in 2021 in Noord-Limburg opgericht maar is inmiddels in de gehele provincie Limburg als dekkend netwerk van vijf regionale teams actief. Binnen het interventieteam leveren de deelnemende gemeenten een toezichthouder of Boa voor een aantal uren per jaar en stemmen vervolgens de gezamenlijke inzet af. Daarnaast werken zij samen met de politie en inspectiediensten, en stellen zij per interventie een team samen dat het beste aansluit bij de uit te voeren controle. Tot slot onderhoudt ACT! contact met andere interventieteams in den lande en wisselt kennis en expertise uit ten behoeve van verdere professionalisering.<sup>17</sup>

### **2.3 Toenemende juridisering**

Juridisering verwijst naar het belangrijker worden van wet- en regelgeving en juridische kaders voor het legitimeren van verschillende vormen van overheidsoptreden. Het toenemend aantal bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid werd al kort in de voorgaande paragraaf aangestipt. Hoewel de mogelijkheid tot het gebruik van nieuwe bevoegdheden door burgemeesters over het algemeen wordt verwelkomd, zal de vastlegging ervan in beleid(sregels) en de daadwerkelijke inzet van deze bevoegdheden uiteraard ook moeten worden voorzien van de juiste onderbouwing, waarvoor een zekere mate van juridische expertise noodzakelijk is. Bovendien wijzen De Jong e.a. (2016) op de beschikbaarheid van steeds meer langlopende in plaats van kortdurende maatregelen om verstoring van de openbare orde tegen te gaan, waaraan zwaardere eisen worden gesteld aan de motivering en dossiervorming.

---

<sup>16</sup> Zie Kamerstukken II 2025/26, 36 395, nr. 22.

<sup>17</sup> Nederland tegen georganiseerde misdaad. (2025, 17 januari). Gezamenlijk interventieteam voor heel Limburg maakt het criminel extra moeilijk. Geraadpleegd van: <https://www.nederlandtegengeorganiseerdemisdad.nl/actueel/weblogs/weblog/2025/gezamenlijk-interventieteam-voor-heel-limburg-maakt-het-criminelen-extra-moeilijk>



Daarnaast moet in dit kader niet alleen worden gewezen op het toenemend aantal bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester, maar ook op het toenemend belang daarvan voor de integrale aanpak van (onder andere) ondermijning. De integrale aanpak van ondermijning (voorheen georganiseerde criminaliteit) valt anno 2026 niet meer weg te denken uit het (lokaal) veiligheidsbeleid.<sup>18</sup> Hoewel het nut van de integrale aanpak voor de preventie en aanpak van criminaliteit vrijwel onbetwist is, zijn er ook diverse knelpunten te benoemen die druk opleveren in de samenwerking (zie onder andere Nelen e.a., 2022). Eén van die knelpunten betreft de informatiedeling tussen instanties binnen de integrale aanpak. Hieraan worden strikte wettelijke eisen gesteld die verlangen dat er een wettelijke grondslag is voor de verwerking van persoonsgegevens, en dat de verwerking op een behoorlijke en transparante wijze plaatsvindt. Het voldoen aan deze eisen vereist specialistische (juridische) expertise die veel OOV-ambtenaren in de basis niet bezitten. Dit maakt hen afhankelijk van een beperkt aantal (privacy-)juristen.

#### **2.4 Informatiegestuurd en datagedreven werken**

De visie op veiligheid verandert, waarbij veiligheid tegenwoordig steeds meer als sluitstuk van andere thema's wordt gezien en risico's bij voorkeur zo veel mogelijk worden beperkt. Gemeenten proberen via bewustwordingscampagnes en diverse meldkanalen een betere informatiepositie op te bouwen ten aanzien van bepaalde veiligheidsproblemen (denk aan overlast of ondermijnende criminaliteit) en OOV ambtenaren voeren op regelmatige basis overleggen waarin 'signalen' worden gewogen alvorens wordt besloten welke afdeling of partner een bepaalde casus het beste kan oppakken (denk aan Zorg- & Veiligheidshuizen inzake Zorg & Veiligheid; Lokale Informatie Overleggen inzake Ondermijning). Steeds vaker proberen gemeenten en andere overheidsinstanties bovendien verschillende data- en informatiestromen te bundelen om zo te komen tot betere afwegingen ten aanzien van beleid, aanpakken of interventies. Eén voorbeeld van een dergelijk initiatief om (veiligheids)informatie op gemeentelijk niveau te bundelen betreft het Veiligheidsinformatieknooppunt (VIK) in 's-Hertogenbosch, waarin op basis van diverse informatiestromen en basisadministraties relevante overzichten van personen en objecten kunnen worden gegenereerd met inachtneming van de geldende privacywetgeving.<sup>19</sup> Een welbekend voorbeeld op landelijk niveau betreft het 'Zicht op Ondermijning' dashboard dat na het ondertekenen van de CityDeal Zicht op Ondermijning in 2017 het leven zag en inmiddels al enkele jaren wordt doorontwikkeld.<sup>20</sup> Het Zicht op Ondermijning dashboard laat op basis van landelijke indicatoren zien welke wijken of buurten op een bepaald onderwerp kwetsbaar zijn (denk aan jonge aanwas, hennepcultuur, synthetische drugs). Dit kan voor OOV-ambtenaren relevante informatie zijn om bij partners navraag te doen over een bepaald onderwerp, extra bewustwording ten aanzien van dat onderwerp te creëren, of het te agenderen binnen beleid (Bruinsma e.a., 2025). Een soortgelijk initiatief betreft het Datalab Gelderland-Oost (GO), een samenwerking tussen acht gemeenten en het

---

<sup>18</sup> Binnen de LIEC-RIEC structuur werken diverse overheidspartners, zoals het OM, politie, gemeente, provincie, Belastingdienst, Koninklijke Marechaussee (KMar), Douane, Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en Uitvoeringsinstituut Werkgeversverzekeringen (UWV) samen om ondermijnende criminaliteit te voorkomen en terug te dringen. Zie: <https://www.riec.nl/>

<sup>19</sup> Zie: <https://hetccv.nl/themas/integraal-veiligheidsbeleid/informatiepositie-gemeenten/datagestuurd-werken-voorbeeldgemeenten/gemeente-s-hertogenbosch-veiligheidsinformatieknooppunt-vik/>

<sup>20</sup> Zie: <https://www.zichtopondermijning.nl/>



Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waarbij dashboards worden gemaakt ten behoeve van het maken van effectief beleid gericht op de specifieke regio.<sup>21</sup>

Hoewel een dergelijke manier van werken zinvol kan zijn om op strategisch niveau bepaalde beleidskeuzes te maken of op tactisch-operationeel niveau afwegingen te kunnen maken om tot interventie over te gaan, vereisen (vroeg)signalering, het opbouwen van een kwalitatief goede informatiepositie en het kunnen duiden van alle beschikbare data en informatie óók een zekere mate van (onderzoeks)expertise en capaciteit. Daarbovenop maakt dat een goede informatiepositie vaak ook meer problemen of misstanden zichtbaar maakt, waarop vervolgens geacteerd moet worden. Dit vraagt vervolgens ook om extra capaciteit van onder andere de afdelingen OOV en (V)TH. Tot slot vereist een datagedreven aanpak uiteraard dat de basissystemen die worden gebruikt voor het opbouwen van de informatiepositie op orde moeten zijn en dat de brondata die wordt gebruikt correct moet zijn.

## **2.5 Decentralisatie van het sociaal domein en opkomst van zorg en veiligheid**

De decentralisatie van taken in het sociaal domein (waaronder jeugdzorg, WMO, participatiewet) van het Rijk naar gemeenten in 2015 heeft duidelijke consequenties gehad voor het terrein van openbare orde en veiligheid. Al vóór de decentralisatie plaatsvond, waarschuwde het CPB voor enkele risico's die gepaard zouden gaan met de invoering, zoals het risico dat sociale problematiek onvoldoende adequaat opgepakt zou worden doordat de schaalgrootte voor sommige onderwerpen en aanpakken wellicht niet de beste keuze zou zijn, er veel taken in één keer bij één overheidslaag terecht zouden komen, er mogelijke verschillen in kwaliteit zouden ontstaan en het extra financiële druk zou opleveren (CPB, 2013). Tien jaar na de decentralisatie maakt het SCP de balans op en stelt dat er in de toekomst enkele fundamentele keuzes gemaakt moeten worden om de huidige problemen het hoofd te bieden. Zo constateert het SCP namelijk onder andere dat burgers hogere verwachtingen hebben dan de overheid kan of wil waarmaken, dat zelfredzaamheid van burgers vaak wordt overschat, dat er nog te weinig wordt gekeken naar de concrete hulpvragen van burgers, dat door financiële prikkels vooral lichte problematiek wordt opgepakt terwijl complexe casuïstiek blijft liggen, dat een overkoepelende blik ontbreekt en dat er schurende waarden tussen verschillende samenwerkende domeinen zijn die voor onduidelijkheid en wantrouwen kunnen zorgen (Plaisier e.a., 2025). Wanneer burgers niet adequaat geholpen worden en problematiek escaleert, zal er op enig moment een beroep worden gedaan op de OOV-afdeling. Daarnaast krijgen OOV-afdelingen zoals hierboven besproken steeds vaker taken met het oog op preventie van escalatie – ook op het vlak van zorg en veiligheid. Denk hierbij aan problemen rond personen met onbegrepen gedrag, jeugdproblematiek, geweld in afhankelijkheidsrelaties en fraude met of misbruik van sociale voorzieningen (VNG, 2021: 20). In verschillende aanpakken, zoals de Top-600 aanpak of de persoonsgerichte aanpak (PGA) via Zorg- en Veiligheidshuizen wordt doorgaans samengewerkt met verschillende partners uit het veiligheids- zorg-, sociale domein. Zij behandelen gezamenlijk signalen en bespreken casuïstiek in de hoop recidive terug te dringen, problemen van betreffende personen op diverse leefgebieden te verminderen en/of hun toekomstperspectief te verbeteren. Hoewel deze vormen van samenwerking zeer waardevol kunnen zijn bij het in beeld krijgen van meerdere leefgebieden, maakt het de samenwerkende partners tegelijkertijd afhankelijk van elkaar.

---

<sup>21</sup> Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/samenwerken-met-decentrale-overheden/datalab-gelderland-oost?tab=2022#filteredlist-dropdown-btn>

## 2.6 Veranderende fenomenen en maatschappelijke opgaven

Tot slot kan nog in algemene zin gewezen worden op enkele veranderende fenomenen en maatschappelijke opgaven waar OOV-afdelingen zich toe moeten verhouden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan cybercrime (en digitalisering van het veiligheidsdomein in bredere zin). Hoewel deze ontwikkeling voor de landelijke overheid en strafrechtelijke partners al jaren een thema is, wordt er ook steeds vaker gekeken naar kleine(re) gemeenten om een rol te pakken in het voorkomen en aanpakken van digitale criminaliteit – zowel binnen als buiten de organisatie. Zo wordt er onder andere gewezen op het belang van veilige gemeentelijke datasystemen, meer bewustwording in de brede samenleving, een sterkere informatiepositie bij gemeenten, en een domein-overstijgende aanpak met andere afdelingen en externe partners (Platform31, 2025). Daarnaast wijzen Tops e.a. (2022: 25-26) en Eysink-Smeets (2024: 32) ook op online aangejaagde ordeverstoringen, zoals Project-x in Haren in 2012 en de Avondklokrellen tijdens de coronapandemie in 2021 (Moors e.a., 2022).

Een ander thema dat sinds enkele jaren volop in de belangstelling staat, betreft maatschappelijke weerbaarheid. Door onder andere geopolitieke spanningen, militaire dreigingen, cyberaanvallen en klimaatverandering kunnen de democratische rechtsstaat, samenleving en haar vitale infrastructuur onder druk komen te staan. Langs diverse actielijnen wordt in de Veiligheidsstrategie 2023-2029 een koers opgetekend om Nederland en haar burgers weerbaarder te maken tegen diverse dreigingen (Rijksoverheid, 2023). Het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid is in 2025 in een stroomversnelling gekomen, mede door een brede communicatiestrategie (NCTV, 2025). Uit de Veiligheidsstrategie 2023-2029 en communicatiestrategie van de NCTV blijkt dat op het decentraal en lokaal niveau vooral naar de veiligheidsregio's en gemeenten wordt gekeken voor het opstellen van meerjarige ambities samen met andere publieke partners. Gemeenten zullen hierbij samen met andere overheidsorganen een rol hebben bij het opzetten van een programma op de aspecten netwerkvorming, inzicht, slagkracht, bewustwording en kaderstelling. Bestaande crisisplannen moeten tegen het licht worden gehouden (zijn deze nog actueel, operationeel uitvoerbaar en dekkend) en inwoners moeten worden geïnformeerd over de te nemen stappen om minimaal 72 uur zelfredzaam te zijn of via welke organisaties, steunpunten en kanalen zij hulp en ondersteuning kunnen krijgen. Met name de crisiscommunicatie is een taak van de gemeente (NIPV, 2024).

## 2.7 Resumerend

De beknopte literatuurstudie in dit hoofdstuk heeft geïllustreerd tot welke brede ontwikkelingen OOV-afdelingen van kleine en middelgrote gemeenten zich (onder andere) moeten verhouden. Hoewel de gemeente de regierol heeft op het gebied van openbare orde en veiligheid, wordt zij als belangrijke partner gezien in het voorkomen van diverse vormen van sociale, leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek. Daardoor is de gemeente tegenwoordig van een breed scala van veiligheids-, sociale, en zorgpartners afhankelijk om te komen tot beleid en uitvoering op het gebied van zowel preventie, als bestuurlijke dan wel integrale aanpak. Al met al kan worden gesteld dat de gemeente een steeds prominentere rol is gaan spelen in het voorkomen en aanpakken van diverse soorten criminaliteit en onveiligheid – mede doordat de strafrechtelijke aanpak al enkele decennia als ontoereikend wordt beschouwd, het strafrechtelijk apparaat onder structurele druk staat en de telkens uitgebreide bevoegdheden van burgemeesters ten aanzien van (de handhaving van) de openbare orde en veiligheid.



Tot slot moeten gemeenten zich zien te verhouden tot bredere maatschappelijke of zelfs mondiale ontwikkelingen, die (al dan niet in lokale of regionale opgaven geformuleerd door de Rijksoverheid) lokaal invloed uitoefenen. Deze ontwikkelingen maken dat de werkzaamheden van OOV-ambtenaren in omvang en complexiteit toenemen.



## 3 Bevindingen externe druk

Uit de beknopte literatuurstudie blijkt dat het domein van openbare orde en veiligheid onderhevig is aan verschillende (maatschappelijke) ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen werken op verschillende manieren door in de werkzaamheden van OOV-ambtenaren en hun veiligheidspartners, waardoor zij op verschillende manieren druk in de uitvoering van hun werkzaamheden kunnen ervaren. In dit hoofdstuk staan deze ervaringen van onze respondenten centraal. Met andere woorden: welke externe factoren (buiten de eigen afdeling en organisatie) zorgen volgens hen voor druk op hun werkzaamheden?

### 3.1 Aspecten met betrekking tot veranderende problematiek en samenleving

Door onze respondenten werden enkele aspecten genoemd in relatie tot de veranderende problematiek en samenleving die druk op hun werkzaamheden uitoefenen. Hoewel deze aspecten lastig te beïnvloeden zijn, zien veel van onze respondenten de maatschappij en omgangsvormen verharderen.

#### Omgangsvormen

In algemene zin merken respondenten op dat inwoners meer verwachten van de gemeente dan in het verleden. Vaker dan voorheen kijken zij naar de gemeente als probleemoplosser, terwijl er niet wordt nagedacht over een eventuele eigen verantwoordelijkheid. Een ander punt dat wordt aangestipt betreft inwoners die minder geduld hebben en mondiger zijn, bijvoorbeeld wanneer zij een (overlast) melding hebben gedaan en willen weten wat hiermee gebeurd is. Soms komen dit soort vragen bij het gemeentelijk klantcontactcentrum of de betreffende afdeling binnen, maar regelmatig weten inwoners – zeker van kleine gemeenten – ook bestuurders of raadsleden te benaderen met hun vragen. Wanneer bestuurders of raadsleden deze vragen vervolgens weer bij de OOV-afdeling neerleggen, kan dat als extra druk op worden ervaren. De hoge verwachtingen en verhardende omgangsvormen worden volgens sommige respondenten ook beïnvloed door het voorbeeld dat in (politiek) Den Haag wordt gesteld. Zo wijst men erop dat er binnen zowel de landelijke als lokale politiek regelmatig op de man wordt gespeeld in plaats van dat de inhoud van een onderwerp de boventoon voert. Daarnaast wordt een enkele keer gewezen op de aanwezigheid van een afrekencultuur waarbij er weinig ruimte is om fouten te maken, waarbij fouten meteen breed (in de media) worden uitgemeten en consequenties kunnen hebben; bestuurders kunnen hierdoor voorzichtiger worden en meer uitleg van hun ambtenaren verlangen. Lokale bestuurders moeten zich regelmatig in woord en daad zien te verhouden tot landelijke thema's (denk aan een Spreidingswet, sinterklaasintocht of vuurwerkverbod), waarbij zij – en hun ambtenaren – rekening moeten houden met verschillende sentimenten en belangen. Deze invloed van landelijke politici, ontwikkelingen en beleid heeft ook haar weerslag op lokaal beleid en uitvoering.

#### De rol van (social) media

Een ander aspect van de veranderende samenleving waartoe OOV-afdelingen zich moeten verhouden betreft de rol van (met name social) media. Hoewel van gemeenten sinds jaar en dag wordt verwacht dat zij reageren op berichtgeving in papieren kranten en tv-uitzendingen, hebben het internet, en vooral social media platforms, ervoor gezorgd dat de snelheid waarmee dit gebeurt enorm gestegen is. Informatie – zo ook misinformatie en desinformatie – kan volgens respondenten met een muisklik worden verspreid en heeft – afhankelijk van het netwerk van de afzender of nieuwsoutlet – een groot bereik. Op die



manier kan social media een katalysator vormen voor onrust en onvrede binnen een gemeente. Wanneer het lokale of landelijke nieuws dit oppikt, wordt vervolgens regelmatig een reactie verwacht wat vervolgens weer afstemming vereist tussen bijvoorbeeld de afdeling OOV, de afdeling communicatie en het bestuur van de gemeente. Daarnaast kunnen social media als bron voor de informatievoorziening een potentiële graadmeter zijn om te weten wat er speelt binnen de gemeente. Door respondenten wordt in dit kader echter vooral gewezen op belemmeringen met het oog op privacywetgeving.

### **Cybercrime als 'nieuw' thema**

Één specifiek veiligheidsthema dat door enkele respondenten als relatief nieuw thema wordt genoemd is cybercrime. Hoewel cybercrime al enkele jaren door grotere gemeenten wordt opgepakt, wordt dit nu ook steeds vaker van kleine(re) gemeenten verwacht. De aard van cybercrime maakt echter dat er soms moet worden samengewerkt met andere dan doorgaans gebruikelijke partners (banken, verzekeraars) en dat er inhoudelijke kennis op het thema moet worden opgedaan.

## **3.2 Invloed van landelijke keuzes en ontwikkelingen op lokaal beleid en uitvoering**

In interviews worden verschillende voorbeelden genoemd van onderwerpen die door landelijke keuzes worden beïnvloed en waar OOV-afdelingen zich toe moeten verhouden.

### **Complexere problematiek en casuïstiek**

Door veel respondenten wordt gewezen op toenemende werkdruk op het snijvlak van zorg en veiligheid en sociale veiligheid. Zij wijten dit onder andere aan de decentralisering van allerlei taken op het gebied van onder andere jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, beschermd wonen en werk en inkomen. Respondenten zien dit vooral terug in de hoeveelheid meldingen van onbegrepen gedrag en gebrek aan zelfredzaamheid in combinatie met een gebrek aan een (sociaal) vangnet. Zoals één respondent de brede ontwikkeling ten aanzien van de problematiek én de weerbarstigheid van samenwerking illustreert:

*Als het gaat over zorg en veiligheid, denk aan klachten en meldingen van burens over vervuilde woningen. Dan ga je daar naar binnen en dan heeft het vuil tot aan schouderhoogte gestaan. Dan lopen er ratten over de kozijn. Dan kan je niet zeggen van: "Joh, we hebben het even te druk we pakken het even niet op." Daar moet je op schakelen. En dat betekent dat we dan ook af en toe ontruiming moeten gaan regelen hè, bestuursdwang toepassen. Of neem bijvoorbeeld verwarde personen, mensen die al vijf keer op de brug hebben gestaan waar elke keer ook nog weer de politie naartoe gaat, nou dan zit je met zorginstellingen voor opname. Die mensen vallen dan een beetje.. het past weer nét niet in dat vakje en nét niet in dat vakje. Soms heb je van die gevallen, dan gaan er op vijf plekken rode vlaggen op en niemand doet wat. En op het moment dat het escaleert, dan staan wij aan de bak, want dan moeten wij het echt overpakken (Interview 15).*

### **Asielzoekerscentra**

Eén veelgenoemd voorbeeld is dat van het al dan niet faciliteren van AZC's in relatie tot de Spreidingswet<sup>22</sup> en het organiseren van informatiebijeenkomsten daarover. Vooraf

---

<sup>22</sup> Wet van 24 januari 2024, Stb. 2024, 12, "Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen".

ontstaat hierover in een gemeente regelmatig onrust, en in sommige gevallen lopen bijeenkomsten uit de hand. Dit zijn thema's waar OOV-afdelingen zowel aan de voorkant (planning, risico-inschatting), tijdens (uitvoering) als na de bijeenkomsten (evaluatie, afwikkeling van zaken), en het eventueel uiteindelijk huisvesten van asielzoekers (samen met woningcorporaties en andere sociale en zorgpartners) veel tijd aan kwijt zijn (Interview 25).

### **Vuurwerkverbod**

Hoewel er begrip is voor het vuurwerkverbod dat in 2026 in werking zal treden,<sup>23</sup> wordt het verbod tevens met kritische blik gevolgd. Bij verschillende respondenten leeft de vraag of het verbod niet (in ieder geval in de eerste jaren na de invoering van het verbod) veel meer 'gedoe' met zich meebrengt. Zij verwachten dat een deel van de mensen dat ieder jaar vuurwerk afsteekt, dat zal blijven doen - al dan niet uit protest - terwijl gemeenten en politie met de huidige capaciteit niet zullen kunnen handhaven. Daarnaast komt er geen algeheel verbod op bijvoorbeeld carbidschieten. Het is dus de vraag of mensen dit als alternatief gaan zien, en zo ja, wat dit betekent voor de werkdruk aangezien carbidschieten doorgaans aan voorwaarden onderhevig is die kunnen worden opgenomen in de APV.

### **Maatschappelijke weerbaarheid**

Een ander veelgehoord en actueel voorbeeld betreft de huidige opgave ten aanzien van het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid. Het betreft hier een *maatschappelijke* opgave, maar omdat deze voortkomt uit door de NCTV en Rijksoverheid geconstateerde (globale) dreigingen en langdurige crises, ervaren respondenten dat er door landelijke partners en de veiligheidsregio's op lokaal niveau vooral naar OOV-afdelingen wordt gekeken om maatschappelijke weerbaarheid als thema op te pakken. Het weerbaarder maken van inwoners tegen allerlei vormen van dreigingen en crises zou echter volgens veel respondenten domein- en daarmee afdeling overstijgend aangepakt moeten worden. Zoals een respondent verwoordt:

*Er komt een ontzettend grote opdracht vanuit de overheid aan om bewoners in de gemeente 72 uur weerbaar te maken. Dat zijn dingen, dat raakt alle domeinen in een organisatie. Dat gaat over je kritische processen, dat gaat over opvangadressen. Stel je voor dat in [gemeente x] de dijken doorbreken, dan staat heel [gemeente x] vol. Dan moet je 32.000 man evacueren. Daarvan heeft de Veiligheidsregio gezegd, van: "ja dat is een hele grote opdracht, maar beste mensen, wij willen best de coördinatie doen. Maar hey, jullie staan lokaal aan de lat hè. Jullie zullen moeten gaan kijken wat jullie kritische processen zijn, hoe je dat oplost et cetera." Dat is een opdracht, dat vraagt ontzettend veel capaciteit, dat heb je niet even zomaar gedaan. Dus dan moet er waarschijnlijk een bestuursopdracht voor worden geschreven, er moet een lokale projectorganisatie komen, want dat raakt alle domeinen, niet alleen de mensen van OOV. [...] Dus dat komt allemaal naast het gewone reguliere werk. Dat komt er allemaal bij (Interview 15).*

Een andere respondent merkt nog bijkomende knelpunten op in de afstemming over het oppakken van het thema maatschappelijke weerbaarheid:

---

<sup>23</sup> Wet van 16 december 2025, Stb. 2026, 7, "Wet veilige jaarwisseling".

*Er wordt best wel veel verwacht vanuit de Veiligheidsregio. En er wordt eigenlijk net zoveel verwacht van [grote gemeente] als van [kleine gemeente]. Je hebt gewoon dezelfde uitdagingen. En [grote gemeente] heeft gewoon de mogelijkheden om te zeggen: "Oké, prima, dan nemen we een halve fte aan of een hele fte", want die hebben gewoon geld. En [andere grote gemeente] heeft dat ook. Dus wij hebben dit ook voorgesteld, hè: "de Veiligheidsregio zegt dat eigenlijk iedere gemeente gewoon één volledige fte op weerbaarheid moet zetten." Nou, toen we dat voorstelden bij het college, die vielen zowat van hun stoel. Zo van: dat kan toch niet, dat kan toch niet van ons gevraagd worden! Dus wij hebben dat vervolgens even geparkeerd. We hebben gewoon gezegd: "Er is nu geen geld voor". Nou, dat was natuurlijk tegen het zere been van de Veiligheidsregio aan. Maar ik heb hen vervolgens ook uitgelegd: "Hoe moeten we dit doen dan, wel de taken, niet de knaken?" En ja, dat snapten ze dan ook wel weer. We hebben wel gezegd dat we volgend jaar kijken of we wél iets op het gebied van weerbaarheid kunnen doen, of we daar dan geld voor kunnen vrijmaken. Maar een hele fte van zo'n kleine gemeente alleen voor weerbaarheid, dat kan je bijna niet vragen... Dat is gewoon niet realistisch (Interview 31).*

Daarnaast wijst een respondent erop dat er een aantal regio's in Nederland is waar de middelen en mensen schaars zijn vanwege de verdeelsleutel die door het Rijk is bepaald, maar die wél kritieke infrastructuur en industrie huisvesten. Los van het feit dat daarvoor (specialistische) kennis en handavingscapaciteit nodig is, heeft men het gevoel dat het Rijk bij vragen tot ondersteuning hierover niet thuis geeft (Interview 23).

Andere voorbeelden die enkele keren tijdens de interviews ter sprake kwamen zijn de boerenprotesten in relatie tot stikstofmaatregelen en de intocht van Sinterklaas in relatie tot de (zwarte) pieten discussie. Het betreft hier onderwerpen waar landelijk beleid of landelijke ontwikkelingen leiden tot onvrede of onrust die óók tegen het lokaal gezag wordt geuit.

### **3.3 'De waan van de dag' en consequenties daarvan**

Bovenstaande ontwikkelingen en de impact van kortdurende maar arbeidsintensieve incidenten (denk aan de wolf, hondenbijtincidenten, demonstraties en maatschappelijke onrust, personen met onbegrepen gedrag, aanslagen op huizen en externe veiligheidsincidenten) maken dat praktisch alle respondenten herhaaldelijk verwijzen naar 'de waan van de dag' als factor die druk oplevert. Met 'de waan van de dag' wordt over het algemeen bedoeld: een korte periode waarin bijna alle tijd van een betreffende OOV-medewerker door één incident wordt opgeslokt waardoor nagenoeg alle andere taken blijven liggen. Daarnaast wordt de term ook vaak gebruikt voor de vele vragen, telefoontjes en verwijzingen die volgens respondenten op een gemiddelde dag tussen de reguliere werkzaamheden door komen. Dit gaat dan niet zozeer over incidenten, maar vragen van bijvoorbeeld andere afdelingen met betrekking tot een deelaspect van veiligheid, een doorverwijzing naar een contactpersoon van een ketenpartner, of het zoeken naar de juiste afdeling waar een bepaald vraagstuk thuishoort. Zeker voor kleine gemeenten met maar één tot drie OOV-medewerkers is dit problematisch omdat de taken niet of nauwelijks kunnen worden overgenomen door collega's. Het lastige bij deze 'waan van de dag' is dat het zich moeilijk in uren laat vatten of laat voorspellen: er doet zich een incident voor of er komt een vraag binnen die de betreffende ambtenaar als urgent beschouwd, waarna men meteen handelt. Vaak leidt dit ertoe dat aanscherping of vernieuwing van bestaand beleid (APV, Bibob, Damocles et cetera) blijft liggen.



Twee aspecten zijn van belang om in relatie tot de waan van de dag op te merken. Het eerste is dat, hoewel respondenten veel 'onvoorspelbare' vragen, casuïstiek of bestuurlijke maatregelen zelf als urgent *ervaren* (subjectief) en daar meteen naar handelen, het van belang is om kritisch te reflecteren op de *daadwerkelijke* urgentie (objectief) van een bepaalde vraag. Ook bestuurlijke druk, rolvastheid en verwachtingsmanagement kunnen hierbij een rol spelen (zie het volgende hoofdstuk voor deze interne factoren). Wat gebeurt er als er niet meteen binnen een aantal uren of dagen gereageerd of gehandeld wordt? Deze vraag raakt aan het tweede aspect dat van belang is: hoewel alle respondenten verwijzen naar 'de waan van de dag' als een factor die ervoor zorgt dat zij druk ervaren en dat (beleids)zaken blijven liggen, vinden zij de onvoorspelbaarheid tegelijkertijd óók de charme van hun OOV-werkzaamheden. Regelmatig wordt er door respondenten gewezen op de pragmatische, oplossingsgerichte instelling van OOV-ambtenaren, waarbij ze zelf ook wijzen op de neiging om zaken naar zich toe te trekken (zie ook paragraaf 4.6 over gebrek aan visie en prioritering).

### **3.4 Toenemende juridisering**

Een ander groot thema waar OOV-afdelingen zich toe moeten verhouden is een toename van juridisering – het steeds vaker juridisch zaken (moeten) vastleggen ten behoeve van een meer gelijk, transparant en voorspelbaar overheidshandelen. Als voorbeeld wordt gewezen op de behoefte aan duidelijkheid van in APV's opgenomen verboden en gronden voor vergunningverlening, maar ook op de helderheid waarmee in beleidsregels opgenomen besluitvormingscriteria geformuleerd zijn. Dit betekent dat er ook toezicht en handhaving nodig is om te controleren of de activiteiten conform vergunning worden uitgevoerd, en dat, wanneer er overtredingen worden vastgesteld, deze vervolgens weer door middel van bevoegdheden kunnen of moeten worden hersteld of aangepakt – uiteraard met een goede (juridische) onderbouwing. Dit alles kost veel capaciteit, zowel op beleids- als uitvoerend niveau. Hierbij wordt ook door een respondent gewezen op de eventuele juridische nasleep van besluiten die worden genomen: wanneer hiertegen bezwaar en/of beroep wordt ingesteld, zijn OOV-ambtenaren en juristen hier gedurende langere tijd mee bezig (Interview 30). Dit gaat vervolgens weer ten koste van andere werkzaamheden. Net als bij 'de waan van de dag' geldt hiervoor dat het niet op voorhand te voorspellen is of iemand bezwaar of beroep gaat aantekenen en wat dat dus vervolgens betekent voor de druk op andere werkzaamheden. Met de alsmaar uitdijende bevoegdheden van de burgemeester, zal de ervaren druk door juridisering ongetwijfeld verder toenemen.

### **Privacywetgeving**

Een ander voorbeeld van de toenemende juridisering hangt samen met de invoering van de AVG en andere privacywetgeving. In de volgende paragraaf zal uitgebreider worden stilgestaan bij de samenwerking tussen gemeenten en andere (veiligheids)partners, maar voor dit onderdeel is het van belang te vermelden dat privacywetgeving door respondenten nog altijd als groot knelpunt bij samenwerking wordt beschouwd. De ontwikkeling naar meer informatie-, data-, en signaalgestuurd werken op OOV-afdelingen maakt dat zij ook een visie moeten hebben op hoe en waar deze informatie opgeslagen wordt en met welk doel, hoe de informatie gebruikt wordt, door wie deze mag worden ingezien, met wie de informatie gedeeld wordt et cetera. Dit geldt zowel voor de interne processen en systemen, als voor externe samenwerking. Informatievoorziening loopt als een rode draad door OOV-werkzaamheden heen, waardoor medewerkers genooddaakt zijn DPIA's te kunnen schrijven of input te kunnen leveren voor convenanten met samenwerkingspartners.



Hoewel gemeenten soms wel (maar soms ook niet) beschikking hebben tot een privacy-jurist, wordt erop gewezen dat de privacy-juristen binnen verschillende samenwerkingspartners nogal eens uiteenlopende opvattingen hebben over wat in een bepaald geval een voldoende onderbouwing is. Bovendien is de onderbouwing gericht op een specifieke samenwerking of project, wat het niet altijd eenvoudig maakt om te hergebruiken voor andere problematieken of door andere gemeenten.

### **3.5 Veelheid aan partners**

Het feit dat het takenpakket van OOV-afdelingen de afgelopen jaren flink is uitgebreid en dat de casuïstiek als complexer wordt beschouwd, maakt dat er ook vaker samenwerking nodig is met verschillende partners. Veiligheid wordt doorgaans gezien als sluitstuk van veel (sociale) problematiek. Daardoor wordt veiligheid vanuit preventief oogpunt ook juist vaak 'aan de voorkant' betrokken om te voorkomen dat bepaalde casuïstiek of problematiek escaleert.

#### **Intragemeentelijke samenwerking**

Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen lijkt in de meeste gevallen op vraagbasis of op projectbasis tot stand te komen. Deze interne samenwerking is uiteraard ook afhankelijk van hoe de afdelingen zijn opgebouwd (zie ook paragraaf 4.3): zitten OOV en Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) samengevoegd of niet? Is er een jurist die gespecialiseerd en/of specifiek gelabeld is voor veiligheidsvraagstukken? Hoeveel afdelingen houden zich bezig met de thematiek rond leefbaarheid? Intragemeentelijke samenwerking komt in de interviews niet vaak naar voren als een factor die veel druk veroorzaakt, op kleine aspecten met betrekking tot miscommunicatie, inefficiënte overleggen of de vragen die als 'waan van de dag' worden aangemerkt na. Wel wordt enkele keren gewezen op de verschillen in uitgangspunten tussen het zorg- en sociale domein (gericht op autonomie en stimuleren van zelfredzaamheid) versus het veiligheidsdomein (gericht op het inperken van risico's).

#### **Intergemeentelijke samenwerking**

Intergemeentelijke samenwerking wordt over het algemeen als positief ervaren (en zal zodoende ook in hoofdstuk 5 bij de oplossingsrichtingen worden besproken). Wanneer er negatieve aspecten van de samenwerking met andere gemeenten worden benoemd, dan gaat dit vooral over het feit dat het soms lastig blijkt om een gewenste gezamenlijke prioritering op interbestuurlijk of regionaal niveau af te stemmen omdat de problematiek tussen gemeenten binnen te sterk varieert. Daarnaast worden grote verschillen in de capaciteit en ervaring tussen samenwerkende gemeenten als knelpunt voor samenwerking genoemd, omdat bepaalde gemeenten meer kunnen leveren dan anderen (Interview 6).

#### **Integrale samenwerking**

Met betrekking tot strafrechtelijke partners (met name politie, maar ook het OM) wordt vaak gewezen op een onderbezetting of gebrek aan capaciteit, waardoor vanuit het strafrecht niet altijd geacteerd kan worden op signalen én waardoor een goed beeld van wat er speelt in de wijken verdwijnt. Zo geeft een respondent aan dat (wijk)Boa's waar mogelijk de rol van de wijkagenten in kwetsbare wijken overnemen, aangezien de betreffende wijkagenten dikwijls voor andere taken worden ingezet (Interview 7; interview 13). Vrijwel alle respondenten herkennen de terugtrekkende beweging van de politieorganisatie. Ook wordt in de interviews aandacht besteed aan tegengestelde organisatiebelangen of -prioriteiten. Vaak worden deze negatieve aspecten wel vergezeld van de constatering dat de individuele politiemedewerkers waarmee samengewerkt wordt



doorgaans echt proberen tegemoet te komen aan de vragen die op dat moment gesteld worden door de betreffende OOV-ambtenaar. Over het algemeen kan de lokale politie dus wel rekenen op begrip, al heeft hun terugtrekkende beweging grote consequenties voor gemeenten, afdelingen OOV en VTH:

*Je ziet natuurlijk een wat terugtrekkende beweging van de politie, die goed verklaarbaar is. Zij zitten op 60-70% bezetting van het team, dat is natuurlijk echt bizar. Zo'n onderbezetting hebben, dat heeft impact. Dat zit vaak ook in operationele dingen, van een vuurwerkles die ze niet meer kunnen geven, die wij dan overnemen, tot echt al taken die ze wat meer de Boa-kant op schuiven. Waar we wel kritisch op zijn, maar waar we zien dat het Boa-bestel natuurlijk het komende jaar gewoon echt gaat veranderen. De Boa gaat er echt wat taken bij krijgen vanuit de politie. Wat denk ik niet direct een probleem is, maar je moet wel een hele transitieperiode hebben om die Boa ook daar te krijgen. Want je hebt ze natuurlijk niet daarvoor aangenomen, je hebt gewoon de taken op leefbaarheid (Interview 3).*

Zeker niet alle respondenten vinden de overheveling van taken van de politie naar de gemeente een goede ontwikkeling, zeker gezien de discrepantie in bevoegdheden.

Over de samenwerking met de RIEC's wordt wisselend gesproken. Over het algemeen waarderen de respondenten de operationele, ondersteunende kant van het RIEC en de opleidings- of trainingsmogelijkheden heel erg, maar zien zij minder meerwaarde of ervaren zij zelfs druk van allerlei analyses en beleidsadviezen. Zoals een respondent het beschrijft:

*Het zijn ook nog wel hele sturende adviseurs, in een bepaalde positie, die je eigenlijk zeggen "zo ga je het doen, hier heb je het." [...] Ik maak vaak de vergelijking met een arena. Het zijn vooral mensen die op de tribune zitten en wijzen en roepen naar de arena: zo zou het moeten. Je moet links slaan, pak hem rechts. En ik zeg tegen die mensen: "Ja hartstikke leuk maar ik heb mensen nodig die bij mij in de arena komen staan, die mee komen strijden, ik heb weinig aan boegeroep of advies vanaf de zijlijn" (Interview 12).*

### **3.6 'Allemaal het wiel uitvinden'**

Bovenstaande factoren maken dat veel respondenten het gevoel hebben dat men allemaal tegelijkertijd het wiel aan het uitvinden is: hoewel er wel wordt samengewerkt, lijken OOV-afdelingen toch vooral tegen dezelfde knelpunten aan te lopen. Dit geldt des te meer voor de ontwikkelingen die in veel grote gemeenten al hebben plaatsgevonden, maar die bij kleinere gemeenten nog in de kinderschoenen lijken te staan, zoals meer informatiegestuurd en datagedreven werken. Hiervoor is zowel een visie op data, prioritering én capaciteit op zowel analyse als uitvoering nodig. Daarmee samenhangend zijn kleine en middelgrote gemeenten veel tijd kwijt aan het verhogen van meldingsbereidheid, het verwerken en opvolgen van meldingen, inventariseren van de meerwaarde en/of het opzetten van informatie- en zaaksystemen die als informatieknooppunt kunnen fungeren.

### **De wijze van financiering**

Een belangrijk aspect dat in dit kader niet onbenoemd mag blijven is de rol van (met name) incidentele gelden. Hoewel incidentele gelden vanuit het Rijk of andere organisaties erg



belangrijk zijn voor kleine en middelgrote gemeenten om een nieuwe aanpak, project of samenwerking op te zetten in de hoop een specifiek probleem beter in kaart te kunnen brengen en aan te kunnen pakken, zitten er ook haken en ogen aan deze manier van financiering. Incidentele gelden zijn immers tijdelijk van aard: gelden komen beschikbaar, men moet een projectplan schrijven, hier de handen van bestuur, beleid en uitvoering voor op elkaar krijgen, waar nodig nog de mensen met de juiste kennis, ervaring of expertise aannemen, om vervolgens het project uit te kunnen voeren. Daarna moet het project gemonitord worden, moet de inzet van de gelden worden verantwoord, en idealiter moeten de lessen en good practices uit het project worden geborgd binnen de betreffende organisaties. Dit laatste gebeurt echter maar zeer beperkt aangezien de financiering stopt, de betrokken mensen regelmatig weer vertrekken of zich moeten bezighouden met de reguliere taken en de kennis dus (grotendeels) verloren gaat. Daarnaast wordt gewezen op vragen en onbegrip vanuit de inwoners en gemeenteraad wanneer bepaalde thema's in projecten (onder andere gefinancierd door incidentele gelden) eerst wél worden opgepakt, maar na de projectfase geen aandacht meer krijgen. Ook wordt door een enkele respondent opgemerkt dat er geld blijft hangen op (met name) hogere overheidslagen op het vlak van advies en projectmanagement, waardoor er uiteindelijk weinig geld overblijft voor de daadwerkelijke uitvoering. Tot slot wordt er ook kritiek geuit op de huidige manier van (structurele) financiering op basis van inwoneraantal, waardoor kleinere gemeente substantieel minder geld ontvangen dan grote gemeenten terwijl het takenpakket niet per definitie aanzienlijk kleiner is. Hoewel gemeenten hier niet direct invloed op hebben, wordt er wel door enkele respondenten een mogelijke oplossing op Rijksniveau aangedragen voor dit ervaren probleem (zie hiervoor paragraaf 5.1).

### **3.7 Resumerend**

De externe factoren die invloed hebben op de ervaren werkdruk van onze respondenten bij OOV-afdelingen hebben, samenvattend, met name betrekking op een (gepercipieerde) toename van taken en complexiteit van problematiek en casuïstiek. Dit maakt dat er in toenemende mate noodzaak is aan specialistische kennis, bijvoorbeeld op inhoudelijke thema's en juridische processen. Daarnaast worden OOV-afdelingen in de aanpak van complexe problemen meer en meer afhankelijk van een veelheid aan (onder andere zorg, sociale, strafrechtelijke) partners. Hoewel samenwerking over het algemeen als positief wordt ervaren en dit van belang is om problemen adequaat aan te pakken, zijn organisaties niet altijd toegerust op dergelijke samenwerking en kan samenwerking extra tijd en energie kosten door bijvoorbeeld uiteenlopende prioriteiten, processen of uitgangspunten. Men probeert zo veel mogelijk in te springen op thema's die vanuit de landelijke overheid aan gemeenten worden toebedeeld en rekening te houden met diverse maatschappelijke ontwikkelingen, maar ervaart hierdoor wel druk op de dagelijkse werkzaamheden. Respondenten proberen in 'de waan van de dag' zoveel mogelijk taken op te pakken zonder altijd kritisch te reflecteren op de daadwerkelijke urgentie, waardoor regelmatig het gevoel ontstaat dat men achter de feiten aanloopt en dat iedereen afzonderlijk van elkaar het wiel aan het uitvinden is.



## 4 Bevindingen interne druk

Het voorgaande hoofdstuk beschreef diverse externe factoren die volgens respondenten druk veroorzaken op de eigen werkzaamheden en OOV-afdeling. Deze externe factoren zijn factoren waar een gemeentelijke organisatie, OOV-afdeling of -ambtenaar niet direct invloed op kan uitoefenen, maar waar zij zich toch op dagelijkse basis toe moet verhouden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de *interne* factoren die druk opleveren – factoren die te maken hebben met de manier waarop de gemeente en de OOV-afdeling zijn georganiseerd en de manier waarop zij uitvoering geven aan hun taken. In enkele gevallen zullen de eerder besproken externe factoren van druk invloed hebben op de hier beschreven interne factoren. Zo hebben veranderende problematiek en taken vanuit de Rijksoverheid bijvoorbeeld invloed op de gepercipieerde veelheid aan taken. Wanneer daar vervolgens intern geen visie of prioritering in wordt aangebracht, kan dit ervoor zorgen dat OOV-ambtenaren druk ervaren.

### 4.1 Algemene indruk over teamsamenstelling

Uit onze bevraging van respondenten blijkt dat OOV-afdelingen in gemeenten tot +/- 30.000 inwoners samengesteld zijn uit één tot drie ambtenaren.<sup>24</sup> Vaak betreft dit adviseurs (in een enkel geval met een ondersteuner) die alleen of samen een breed takenpakket verdelen. Voor gemeenten van 30.000 tot 80.000 inwoners geldt dat de OOV-afdelingen bestaan uit ongeveer drie tot tien ambtenaren,<sup>25</sup> waarbij er meer mogelijkheden zijn om zowel onderscheid te maken tussen ondersteunend, medewerkend en adviserend personeel als een verdeling van inhoudelijke thema's (bijvoorbeeld ondermijning, zorg en veiligheid, crisisbeheersing et cetera). Nagenoeg alle respondenten ervaren een krapte met het oog op capaciteit en budget, ook al is er in veel gemeenten de afgelopen twee jaar extra ruimte gecreëerd op het gebied van OOV. Deze extra ruimte wordt regelmatig (enkele gevallen uitgezonderd) ingevuld door jonge, nog relatief onervaren, professionals die net hun HBO- of WO-opleiding hebben afgerond. Hoewel het aannemen van jonge professionals vaak zorgt voor een frisse blik en nieuwe inzichten op de afdeling, vergt het wel tijd om hen in te werken en ervaring op te laten doen. Bovendien maakt de beperkte capaciteit in combinatie met het brede takenpakket dat ambtenaren over veel generieke kennis beschikken, maar dat er weinig expertise bestaat op inhoudelijke thema's. Dit wordt met name duidelijk wanneer zich incidenten voordoen, zoals bijvoorbeeld demonstraties en maatschappelijke onrust waarvoor binnen de gemeente geen handzaam draaiboek is opgesteld.

### 4.2 Personeelsaspecten

Door een groot aantal respondenten worden diverse factoren van interne druk genoemd die kortweg neerkomen op personeelsaspecten.

#### Rol van de teammanager

Allereerst wordt de rol van de teammanager of het afdelingshoofd van groot belang geacht wanneer het gaat om het positioneren van de afdeling en het prioriteren van thema's.

<sup>24</sup> Dit komt goeddeels overeen met de bevinding uit de OOV-monitor 2024 dat gemeenten < 25.000 inwoners 3,7 fte formele formatie hebben voor team OOV, met een percentage van 78% dat deze formatie ook volledig heeft ingevuld (Pro Facto & Expertisecentrum openbare orde en veiligheid, 2025: p. 19).

<sup>25</sup> Ook dit komt overeen met de bevindingen uit de OOV-monitor 2024 dat gemeenten van 25.000-50.000 inwoners gemiddeld 4,3 fte formele formatie hebben voor team OOV, met een percentage van 87% dat de formatie ook volledig heeft ingevuld; en dat gemeenten van 50.000-100.000 inwoners gemiddeld 10,8 fte formele formatie hebben voor team OOV, met een percentage van 71% dat deze formatie ook volledig heeft ingevuld (Pro Facto & Expertisecentrum openbare orde en veiligheid, 2025: p. 19).



Respondenten waarderen een grote mate van autonomie of zelfsturing als afdeling, maar geven over het algemeen aan dat het prettig werkt wanneer een teammanager een bepaalde veiligheidsachtergrond heeft.

*Nou, in dit gebied heb je verschillende soorten managers. De één is heel erg veiligheidsminded, die komt ook wel misschien uit het vakgebied en weet wat er speelt, wat er nodig is om te ontlasten. Geeft richting ook, of mee richting aan de visie. En de andere heeft nog vier andere teams, komt niet uit het veiligheidsdomein, waarbij veiligheid gewoon één van de teams is. Dan kom je al gauw in veiligheidsstructuren terecht van 'hoe lopen de hazen' zeg maar, wat zijn de thema's en onderwerpen, wat is bestuurlijk belangrijk en hoe gaan we dat doen? Dan moet het veel meer vanuit het team komen, van wat zijn nou eigenlijk onze prioriteiten, waar moeten we ons mee bezig houden en hoe reageren we op incidenten? Het ene is niet altijd per se beter of slechter, het zijn positieve en minder positieve ervaringen met managers, maar het vraagt wel een andere manier van praten met elkaar. Ja, als iemand meteen meegaat in alle afkortingen van veiligheid, weet waar je het over hebt, dan reflecteert hij anders op de casuïstiek dan wanneer iemand niet uit veiligheidsdomein komt (Interview 1).*

### **Personeelwisselingen**

Diverse respondenten wijzen op druk die wordt ervaren door personeelwisselingen. Eén belangrijk aspect is dat collega's wegvallen – door pensionering, ziekte of verlof – maar waarvoor de (tijdelijke) functie niet meteen kan worden ingevuld. In sommige gevallen moet dan worden gewerkt met externe inhuur, wat vaak duurder uitvalt dan het aannemen van een vaste kracht, zeker wanneer de inhuur voor meerdere jaren voortduurt bij gebrek aan geschikte kandidaten. Een ander aspect van deze personeelwisselingen heeft mogelijk te maken met de brede invulling van de OOV-taak bij kleine gemeenten, het gebrek aan mogelijkheid om te specialiseren en het salaris: enkele respondenten wijzen erop dat jonge professionals soms na een aantal jaren in een kleine of middelgrote gemeente gewerkt te hebben, doorstromen naar een grotere gemeente waar ze zich meer inhoudelijk kunnen bezighouden met een bepaald thema en waar ze doorgaans meer verdienen voor eenzelfde functie. Wanneer dergelijke personeelwisselingen herhaaldelijk plaatsvinden – zeker in een kleine gemeente – levert dit aanzienlijke druk op voor de blijvende ambtenaren. Zo moeten nieuwe collega's worden ingewerkt door bestaande AOV'ers. Nieuwe collega's moeten zich zien te verhouden tot diverse interne processen, een raad en bestuur, een breed scala aan thema's, en moeten een netwerk opbouwen met verschillende (veiligheids)partners. Begeleiding door een ervaren medewerker kost tijd, maar het 'in het diepe gooien' van nieuwe, onervaren collega's kan onwenselijke risico's opleveren voor zowel de betreffende medewerker als de taakuitvoering. Bovendien zijn er vaak geen duidelijk draaiboek, taak- of procesomschrijvingen waar een nieuwe medewerker uit kan putten; veel kennis en vooral ervaring wordt opgedaan 'on the job'.

### **Training en vakmanschap**

Voor wat betreft het opdoen van inhoudelijke kennis stellen respondenten dat er over het algemeen een breed aanbod aan (betaalde, dan wel gratis) workshops, trainingen en opleidingen in den lande bestaat waar men gebruik van zou kunnen maken. Men geeft echter aan dat hier niet altijd gebruik van wordt gemaakt door een gebrek aan tijd of opleidingsbudget. Een andere reden om geen gebruik te maken van bestaande trainingen of opleidingen bestaat wanneer de betreffende respondent wel interesse heeft in het onderwerp, maar wanneer het volgen van een dergelijke opleiding niet opportuun is



vanwege de geringe meerwaarde van die opleiding voor de betreffende gemeente: is het te verantwoorden dat iemand een aantal uren of dagen aan een opleiding op het gebied van radicalisering, extremisme of maatschappelijke onrust committeert wanneer de gemeente zeer weinig casuïstiek heeft op deze thema's? Tot slot merken enkele respondenten op dat er weinig aandacht en ruimte is voor zachte skills en reflectievermogen bij (nieuwe) ambtenaren, zoals onderstaand citaat illustreert:

*Als het gaat om kennis en vaardigheden, dan denk ik dat de meeste mensen voldoende uitgerust zijn. En anders kunnen we ze naar een opleiding sturen. Dus als het gaat om vakmanschap, kennis en vaardigheden, prima. Als het gaat over persoonlijke ontwikkeling, een stukje zelf reflecterend vermogen, relativiseren, jezelf ook af en toe in hectische situaties tot rust kunnen manen. Dat is echt een onderbelicht ding bij gemeenten. Net zoals leiderschap. Ik heb vooral met mensen gesprekken over hun persoonlijke ontwikkelingen. Als ze uit de bocht vliegen is het bijna nooit op inhoud of op vaardigheden qua vakkennis. Het is altijd op niet kunnen reflecteren, geen grenzen kunnen bewaken van zichzelf. Structureel over je eigen grenzen heen gaan en dan gaat je werk daar ook onder lijden. Het zit vooral op de zachte skills en vaardigheden. Daar is bij de gemeente echt minimaal aandacht voor (Interview 12).*

#### **4.3 Organisatie aspecten**

Naast de teamsamenstelling en aspecten die te maken hebben met (het werven en behouden van) personeel, zijn er organisatie aspecten die de druk op OOV-afdelingen kunnen verhogen (of juist verlagen).

##### **Inefficiënte systemen en gebrekkige informatieverwerking**

Met het oog op het toenemende belang van een goede informatievoorziening is een IT- en juridische visie op informatieverwerking, data en bijbehorende systemen onontbeerlijk. Vaak wordt hier nog weinig structureel aandacht aan besteed binnen (met name) kleine gemeenten omdat veel zaken ad hoc worden opgepakt. Volgens veel respondenten zijn de huidige systemen en werkwijzen inefficiënt, waarbij zij ook niet schromen om een hand in eigen boezem te steken, zoals blijkt uit twee uitspraken van dezelfde respondent:

*Ja, als ik dan even kijk naar dingen die eigenlijk administratief afgehandeld zouden kunnen worden, soms krijgen we bijvoorbeeld uitvragen over exploitatievergunningen X, Y, Z in verband met een ondermijningsbeeld, of een controle... Daarvan zou je eigenlijk zeggen: die zou je zo uit het systeem moeten kunnen plukken. Dat werkt bij ons nog niet altijd op die manier. En als je het dan vraagt aan de collega van administratie, dan ben je eigenlijk een beetje bang dat het ook niet helemaal zo gebeurt zoals je wilt, want je hebt wat meer achtergrondinformatie dan het sec uit het systeem halen van die exploitatievergunningen, zeg maar. Dus dat is wel iets waarvan ik denk: als we onze systemen nou eens goed hadden ingericht en goed hadden gevuld, dan zou dat in veel situaties heel veel werk schelen (Interview 19).*

*Omdat we zo vaak ad hoc en in de waan van de dag werken, tenminste, ik maak me daar wel schuldig aan, dat ik gewoon niet alles even goed vastleg. Waardoor je, als je het later wil gaan opzoeken of gaan bekijken, het mogelijk niet goed kunt vinden. Je zou bijvoorbeeld, om je werk gemakkelijker te maken, of als je trends ofzo wilt signaleren, dat je gewoon de afgelopen jaren eens kijkt van: hoeveel MMA-*



*meldingen zijn er binnengekomen? Of hoeveel van dit soort incidenten heb ik gehad, hoeveel van dat? Ja, dat is nu best lastig om na te gaan. En als sturingselement, om het jezelf makkelijker te maken, zijn dat wel fijne ingrediënten. Maar die zijn dus bijna niet te vinden en daar ben ik zelf mede debet aan (Interview 19).*

In sommige gevallen zeggen respondenten zelfs überhaupt geen toegang te hebben (gehad) tot belangrijke systemen en gegevens (denk aan de Basis Registratie Personen (BRP), Basis Administratie Gebouwen (BAG), het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK)). In andere gevallen wordt bepaalde informatie nog altijd bijgehouden in MS-word en MS-excel bestanden op een aparte schijf en komen meldingen per mail binnen. Met het oog op efficiëntie, structuur, maar ook transparantie is dit onwenselijk. Respondenten wijzen erop dat er diverse systemen op de markt zijn die OOV-afdelingen kunnen helpen bij het beter vastleggen en ontsluiten van informatie en het verantwoorden van gebruik daarvan met het oog op bewaartermijnen en privacy. Zoals in voorgaand hoofdstuk ook al ter sprake kwam, zijn veel gemeenten aan het oriënteren óf, en zo ja, welk systeem zij willen en kunnen aanschaffen. Vaak zijn de betreffende systemen niet goedkoop en kost het veel tijd om hierover een goede afweging te maken (niet limitatief: wat zijn de belangrijkste functionaliteiten van het systeem, welke add-ons zijn er en wat kosten deze gelet op eventuele toekomstige ambities en wensen, wie moeten ermee werken en kunnen zij met het systeem uit de voeten, hoe is het systeem beveiligd en op wat voor server draait deze, is er afscherming mogelijk, in hoeverre is er mogelijkheid om eigen processen vorm te geven binnen het systeem, met welke systemen werken andere partners en samenwerkende gemeenten en in hoeverre zijn die compatibel met het aan te schaffen systeem). In hoofdstuk 5 komen enkele mogelijke oplossingen aan bod die betrekking hebben op het regionaal afstemmen van gezamenlijk beleid en uitvoering: het in regionaal verband onderzoeken van dergelijke systemen kan voordelen hebben wanneer deelnemende gemeenten hun beperkte (IT, juridische) capaciteit en expertise kunnen bundelen om gezamenlijk een systeem overeen te komen dat kwalitatief aan alle eisen voldoet en tegelijkertijd de uitvoering in deelnemende gemeenten kan stroomlijnen.

### **Relatie tot Vergunningen, Toezicht, Handhaving en Juridische Zaken**

Een ander belangrijk aspect is de relatie van de OOV-afdeling met andere relevante domeinen als Vergunningen, Toezicht en Handhaving en eventueel Juridische Zaken. In sommige gemeenten zijn dit aparte teams of clusters en functioneren zij ook op die manier. In andere gemeenten zijn deze teams formeel samengevoegd en weer andere gemeenten hebben tussenvarianten waarin wel wordt gesproken over aparte teams, maar waarbij in de praktijk een gezamenlijke prioritering, veel afstemming, 'korte lijnen' en bijvoorbeeld fysiek in hetzelfde gebouw of op dezelfde etage werken bijdraagt aan een goede samenwerking. Ook wanneer het gaat om uitvoerende capaciteit (van bijvoorbeeld Boa's) wordt er vaak gewezen op tekorten – zeker in relatie tot bijkomende taken door de terugtrekkende beweging van politie. In kleine gemeenten is de situatie in enkele gevallen zo nijpend dat zij Boa's extern via een grotere (centrum)gemeente inhuren, waardoor zij tot op zekere hoogte qua inzet van deze Boa's ook nog overgeleverd zijn aan de ontwikkelingen die spelen binnen de gemeente waarvan zij Boa's huren. Worden er bijvoorbeeld standaard dagen afgenomen, wordt er inzet op bepaalde onderwerpen afgestemd, en wat als de toegezegde inzet op die dag niet doorgaat omdat er in de grotere (centrum)gemeente een urgent incident is dat inzet daar vergt? Dit soort onzekerheden maakt het uitvoerend werk extra kwetsbaar en daarmee ook het beleid dat bij OOV-afdelingen gemaakt wordt. Ook de manier waarop juristen zijn ingebed binnen de organisatie – en met name of er een OOV-jurist beschikbaar is – is een belangrijke factor.



In het voorgaande hoofdstuk is de toenemende juridisering besproken als externe factor die druk oplevert. Wanneer een gemeentelijke organisatie of een OOV-afdeling kan investeren in een jurist die affiniteit en ervaring heeft met openbare orde, veiligheid- en handhavingsvraagstukken (zowel casuïstiek als beleidsmatig), dan kan dit de druk aanzienlijk verminderen. Vaak is er echter geen budget beschikbaar of kunnen er geen geschikte kandidaten gevonden worden met de juiste kennis van zaken of ervaring op dit gebied, waardoor OOV-ambtenaren regelmatig zelf juridische aspecten van beleid of casuïstiek voor hun rekening nemen en dit ter controle voorleggen aan een algemeen concern-jurist zonder specifieke veiligheidskennis (Interview 21; interview 22). Dit kan zowel beleid als concrete aanpakken kwetsbaar maken; wanneer stukken juridisch niet in orde zijn, zal een gemeente vroeg of laat worden teruggefloten op haar aanpak.

#### **4.4 Specifieke kenmerken van de gemeente**

Een andere factor die van belang is gaat over de vraag hoe goed de gemeentelijke organisatie zich als geheel bewust is van, en omgaat met factoren die haar gemeente kenmerken. In de eerste plaats hebben de oppervlakte van de gemeente en de hoeveelheid inwoners invloed op het aantal fte's dat in het veiligheidsdomein wordt ingezet. Daarnaast speelt er in gemeenten (middelgroot en klein) die dichtbij grote steden liggen doorgaans andere problematiek – die meer lijken op *spillover effects* van (de aanpak van) grootstedelijke problematiek – dan in plattelandsgemeenten. Waar in meer stedelijke gemeenten drugs- en ondermijningsproblematiek (dealen, overlast, winkels waarvan wordt getwijfeld of ze wel legaal bezig zijn, pandsluitingen) hoger is, geldt voor plattelandsgemeenten met veel buitengebied dat zij bijvoorbeeld meer last hebben van illegale dumpingen van allerlei soorten afval of dat zij in het maken van beleid of uitvoeren van een aanpak belemmerd worden door een bepaalde grensligging. Zo werd gesproken over provinciale grenzen die samenwerking kunnen hinderen omdat de organisatie van veiligheidspartners binnen districten nu eenmaal óók binnen provinciegrenzen vallen, waardoor er minder snel samen beleid wordt gemaakt aan beide kanten van de provinciegrens terwijl strenger beleid aan de ene kant wel kan leiden tot verplaatsingseffecten naar de andere kant – denk aan Bibob-beleid. Ook de landsgrenzen met Duitsland en België bemoeilijken (bestuurlijke) informatie-uitwisseling bij verdachte signalen.

#### **Gesloten gemeenschappen**

Een belangrijk kenmerk dat door sommige respondenten wordt genoemd is de aanwezigheid van gesloten gemeenschappen. Deze respondenten merken op dat gesloten gemeenschappen zowel een positieve als negatieve invloed op werkzaamheden en de ervaren druk kunnen hebben. Negatief omdat signalen vanuit de samenleving over bijvoorbeeld mogelijk ondermijnende activiteiten veelal niet, of niet via de geijkte kanalen binnenkomen maar via andere (bestuurlijke of politieke) lijntjes waardoor het informatiebeeld versnipperd raakt. Positief omdat zogenaamde 'bondgenoten' (mensen in de gemeenschap die draagvlak genieten binnen die gemeenschap, actief meedenken over uitdagingen en oplossingsrichtingen, en betrokken zijn bij de uitvoering) ook echt het verschil kunnen maken, zoals onderstaand citaat laat zien:

*Zo wordt er tijdens de komende jaarwisseling door zogenoemde stewards toezicht gehouden in de gemeente. De stewards zijn vrijwilligers die in de gemeenschap een natuurlijke vorm van respect genieten, omdat zij vaak opa's, vaders, broers of bekenden zijn van de betrokken jongeren. Zij hebben korte lijntjes met OOV, waarbij OOV fungeert als tussenpersoon voor de communicatie richting de politie.*



*In de voorbereiding vinden gezamenlijke overleggen plaats tussen de stewards, OOV en de politie (Interview 27).*

Deze manier van samenwerken vraagt wel dat de gemeente of OOV-afdeling niet alle controle wil of hoeft te houden, maar dat er ook vertrouwen wordt gesteld in de vrijwilligers. Hetzelfde geldt voor de manier waarop beleid tot stand komt en wordt geïmplementeerd. Door vooraf constructief in gesprek te gaan met inwoners kunnen hun behoeften worden meegenomen in de overwegingen en hebben zij minder het idee dat er dingen 'van bovenaf' worden opgelegd. Ook wanneer er (mogelijke) overlast of misstanden plaatsvinden kan het helpen om eerst gezamenlijk een oplossing te zoeken alvorens (maatregelen) op te leggen. Volgens respondenten moet je – om deze manier van werken te laten slagen – goed nadenken over de competenties en ervaring van potentiële OOV-ambtenaren die je wilt aannemen, zoals bijvoorbeeld mensen met een goed netwerk en 'voelsprietten', en mensen die gevoelige gesprekken kunnen en willen voeren:

*En het moet ook een beetje bij je profiel passen, hè. Van hoe je met de samenleving omgaat. En die samenleving is ook weer bijzonder [in gemeente x]. Het zijn een paar hele gesloten, kleine gemeenschappen die moeilijk naar buiten treden. Als er zaken zijn die niet goed gaan of die verdacht zijn, lukt je dat misschien minder snel om hier naar voren te krijgen dan in die grote gemeentes. Dat maakt het wel heel interessant (Interview 20).*

Daarnaast wordt door respondenten gewezen op problematiek of druk die beïnvloed wordt door de manier waarop de gemeente zich profileert of de sectoren waarin de meeste bedrijvigheid plaatsvindt. Voorbeelden die worden genoemd zijn onder andere arbeidsmigranten, recreatieparken en evenementen.

### **Arbeidsmigranten**

Diverse regio's in Nederland kennen een grote bedrijvigheid en industrie die gebruik maakt van arbeidsmigranten (denk bijvoorbeeld aan de land- en tuinbouw, slachterijen, distributiecentra). Deze arbeidsmigranten wonen en werken niet zelden in omstandigheden die niet zijn toegestaan. Daarnaast worden er regelmatig overlastmeldingen door inwoners gemaakt over arbeidsmigranten.

### **Recreatie**

Verspreid over Nederland zijn er ook talloze regio's en gemeenten die juist erg zijn ingesteld op recreatie, met veel recreatieparken. Dit kan risico's opleveren met het oog op illegale huisvesting, ondermijnende criminaliteit en witwassen, waar een gemeente een visie en aanpak op moet formuleren. Prangender in de alledaagse praktijk zijn misschien wel de grote 'seizoenspieken' die veel vragen op het gebied van toezicht en handhaving. Tijdens seizoenspieken kan het figuurlijke 'inwonertal' soms verdubbeld of verdrievoudigd worden, terwijl de toezicht- en handhaving capaciteit op het basisniveau van de daadwerkelijke inwoners blijft.

### **Evenementen**

In enkele andere gemeenten vinden van oudsher veel en/of grootschalige evenementen plaats. Hiervoor moeten vergunningen worden aangevraagd, waarbij vooraf voorwaarden moeten worden opgesteld en tevens vooraf en gedurende het evenement risico-afwegingen en maatregelen genomen moeten worden. Dit is veelal arbeidsintensief voor zowel OOV-afdelingen als VTH-afdelingen. Een respondent die in zijn gemeente veel te



maken heeft met georganiseerde evenementen wijst in dit kader ook op het sinds eind 2023 verhoogde dreigingsniveau van 3 naar 4 (substantieel, wat betekent dat er een reële kans is op een terroristische aanslag), waardoor structureel bij ieder evenement de veiligheidseisen hoger zijn en er door bijvoorbeeld de aanvrager aanvullende maatregelen moeten worden genomen, maar waarbij ook politieadviezen aan de voorkant belangrijker worden en je als gemeente nog kritischer moet reflecteren op de haalbaarheid en wenselijkheid van het aantal evenementen en de druk die dit met zich meebrengt (Interview 19).

#### **4.5 Bestuurlijk-politieke factoren**

Respondenten beschouwen de rol van en relatie met de burgemeester als zeer belangrijk. Desgevraagd zeggen alle respondenten over het algemeen goed overweg te kunnen met hun burgemeester. Zij waarderen het wanneer een burgemeester een eigen visie heeft op de openbare orde en veiligheid, en tegelijkertijd open staat voor advies en sturing. Zo kan een burgemeester die 'veiligheidsminded' is en een stevige rol pakt op bijvoorbeeld het thema ondermijning extra werk opleveren voor een OOV-afdeling die zich moet committeren aan meer werkzaamheden op dit thema (Interview 1; interview 20). Maar een dergelijke stevige rol kan er juist ook voor zorgen dat de urgentie wordt gevoeld, dat andere veiligheidspartners meebewegen en dat er meer tijd en geld komt voor de taakuitvoering van OOV (Interview 18). Daarnaast wordt nog gewezen op het verschil tussen burgemeesters die voorzichtig zijn in de uitoefening van hun taken en alles vooraf zorgvuldig onderbouwd willen hebben versus burgemeesters die genoeg nemen met een beknopte uitleg vooraf, en meer waarde zien in het uitproberen van nieuwe aanpakken, deze achteraf goed verantwoorden en indien het achteraf niet blijkt te werken of mogen, daar excuses voor aanbieden (Interview 21; interview 28). Al deze aspecten aan de rol van de burgemeester (actieve rolinvulling, zorgvuldigheid en open staan voor nieuwe ideeën) worden door respondenten van belang geacht, maar vragen verschillende kwaliteiten van de OOV-ambtenaren. Het is belangrijk hier regelmatig bij stil te staan en gezamenlijk het gesprek over aan te gaan.

De meeste bestuurlijke druk die wordt ervaren in relatie tot de burgemeester betreft de in de ogen van respondenten soms te actieve rol van een burgemeester ('micromanagen'; interview 2). Dit kan zich op verschillende manieren uiten. Zo zijn er burgemeesters die het liefst ook op operationeel niveau op de hoogte willen zijn van zaken, die na ieder (ook kleinschalig) incident vragen stellen en op de hoogte gehouden willen worden, stukken minutieus door te nemen ('op punt comma niveau'; interview 21), en bij overleggen willen aansluiten waarbij dat door de respondent niet opportuun wordt geacht (interview 26). En hoewel een goede relatie en wederzijds vertrouwen tussen de OOV-afdeling en burgemeester bijdraagt aan het bespreekbaar maken van dit onderwerp, wordt er ook door respondenten op gewezen dat dit niet voor iedere collega eenvoudig is. Over het algemeen wordt door respondenten gesteld dat een OOV-ambtenaar met een flink aantal jaren ervaring in het veiligheidsdomein dit gesprek sneller zal (en kan) voeren dan een OOV-ambtenaar die net enkele jaren geleden zijn of haar opleiding heeft afgerond; ook de ervaring die een betreffende burgemeester al heeft speelt hierin een rol.

Dit ligt mogelijk iets anders bij de druk die wordt ervaren door bijvoorbeeld vragen of moties door de gemeenteraad. Zo geven verschillende respondenten aan dat moties of vragen die vanuit de gemeenteraad gesteld worden regelmatig ongeïnfomeerd of op dusdanig microniveau (stoeptegelniveau; interview 8) zijn dat ze als weinig relevant worden beschouwd, of wordt er in algemene zin verwezen naar de wispelturigheid van de



politiek ('vandaag willen ze dit, morgen willen ze dat', interview 12). Zo verwijzen respondenten onder andere naar vragen die gesteld zijn over incidenten in (lokale) mediaberichtgeving maar eigenlijk het OOV-taakveld niet of nauwelijks raken, vragen die vooral betrekking lijken te hebben op landelijke thema's die onrust veroorzaken, of vragen die met een eenvoudige internetzoekopdracht hadden kunnen worden beantwoord. In enkele gevallen wordt er ook gewezen op een bureaucratisch of omslachtig proces om de betreffende vragen te beantwoorden. Enkele respondenten zeggen hierover dat er voor hen ook een taak is weggelegd om (met name) de gemeenteraad meer 'op te voeden' en verwachtingen op voorhand beter te managen. Deze factoren van druk kunnen mogelijk (deels) gemedieerd worden door gestructureerde en gezamenlijke prioritering zoals in paragraaf 5.3 wordt beschreven.

#### **4.6 Gebrek aan duidelijke visie, prioritering en taakopvatting**

Zoals uit het vorige hoofdstuk al is gebleken, geven respondenten aan dat er door de jaren heen veel taken op hun bordje bij zijn gekomen – denk aan wettelijke taken met bijbehorende termijnen, burgemeestersbevoegdheden, vergunningen, en het telkens actualiseren, aanscherpen en uitvoeren van beleid dat een steeds breder scala aan onderwerpen beslaat. Ambtenaren worden geleefd door de 'waan van de dag', onplanbare incidenten die een groot beslag leggen op de agenda, of talloze vragen van interne collega's of externe veiligheidspartners (zie paragraaf 3.3). Dit zijn regelmatig vragen die eigenlijk geen veiligheidstaak behelzen, maar waarvan de betreffende respondenten vervolgens uit collegialiteit en preventie wel het gevoel hebben er 'iets mee te moeten' om escalatie te voorkomen. Zij geven ook aan dat bewustwordingscampagnes rond bepaalde thema's en het verhogen van de meldingsbereidheid zeer wenselijk zijn, maar tegelijkertijd zorgen voor meer werk. Veel respondenten zeggen hierover: "Alles wat aandacht krijgt, groeit" en "des te beter je kijkt, des te meer je ziet". Al deze ontwikkelingen vragen om een duidelijke visie, taakopvatting en -afbakening – en juist dit ontbreekt volgens veel respondenten.

#### **Visie en prioritering**

Enkele respondenten geven aan dat er niet of nauwelijks een afdelingsbrede visie op openbare orde en veiligheid bestaat en er maar in beperkte mate aan beleid op de lange termijn wordt gewerkt (denk aan een IVP en UVP). Redenen die hiervoor worden gegeven zijn dat de gemeentelijke organisatie gewend is om vooral in de behoeften van het bestuur te voorzien en dus vooral ad hoc taken oppakt, omdat er geen tijd is om uitgebreid bij beleid stil te staan, of dat dergelijke beleidsstukken soms met de beste intenties zijn opgeschreven maar daarna in een la verdwijnen. Veel gemeenten hebben wel een IVP, maar merken op dat de prioriteiten door de jaren heen (door politieke wensen alsook door voortschrijdend inzicht en ontwikkelingen in de samenleving) zijn verschoven. De uitvoering van deze prioriteiten wordt soms wel, maar vaak ook niet gemonitord of opgevolgd. Wanneer er geen 'stip op de horizon' is, of wanneer deze vooral een papieren werkelijkheid is, wordt het lastig om je als team te positioneren en dus ook taken af te bakenen. Zoals een respondent dit verwoordt:

*De organisatie, structuur, visie en prioriteiten. Ik vind niet dat de gemeente... dit klinkt heel nadelig, maar, visie heeft. Het is niet dat ze bijvoorbeeld zeggen: "We willen met onze C-evenementen over 30 jaar hier staan en moeten alles op alles zetten om daar te komen." Dat hebben wij niet. En als je het hebt over de expertise en competenties, er worden verwachtingen gedaan van mensen ongeacht hun functie. Of er wordt niet echt gekeken naar de functie (Interview 9).*



## **Taakopvatting, -afbakening en verdeling**

Respondenten merken op dat het voor de afdeling zelf soms niet duidelijk is "waar OOV wel of niet van is", laat staan dat dit in de bredere organisatie bekend is. Op het moment dat men vervolgens vanuit collegialiteit of plichtsbesef ingaat op vragen die eigenlijk niet bij een OOV-afdeling thuishoren, wordt een bepaalde verwachting gecreëerd ten aanzien van het (al dan niet gezamenlijk) oplossen van problemen. Veel respondenten erkennen zelf wel dat deze manier van 'oplossingsgericht werken' en door hen genoemde kenmerken van OOV-ambtenaren als 'intrinsieke motivatie' vaak bijdragen aan het feit dat men taken naar zich toetrekt – met druk als gevolg. Enkele voorbeelden hiervan hebben betrekking op de veronderstelling of verwachting van respondenten dat hun burgemeester het liefst zo snel mogelijk antwoord op vragen wil hebben van de 'eigen' OOV-ambtenaar zonder dat hierover vooraf afspraken zijn gemaakt. Zij nemen de telefoon (via hun werk- dan wel privénummer) op, ook wanneer zij officieel niet aan het werk zijn of piketdienst hebben en gaan voortvarend aan de slag met het zoeken naar antwoorden op die vragen. Ook wanneer het antwoord logischerwijs bij een andere functionaris vandaan zou moeten of kunnen komen. Dit is een bewuste keuze. Bij de rampen- en crisisbeheersingsorganisatie is voorzien in een harde piketregeling voor sleutelfuncties waarin loyaliteit en betrokkenheid gepaard gaan met waardering in de vorm van een financiële vergoeding, scholing, training en duidelijke randvoorwaarden (bijvoorbeeld in de vorm van aanrijtijden). Dit is bij de 'zachte' vorm van OOV-piket niet het geval. Hoewel het dus op het moment zelf misschien opportuun lijkt om een vraag te beantwoorden, werkt het mogelijk verkeerde verwachtingen in de hand en stelt het wellicht een urgentiegevoel om extra personeel aan te nemen of regelingen te treffen uit (Interview 29).

Daarnaast zijn er – door de verschillende manieren waarop OOV-afdelingen in den lande georganiseerd en gepositioneerd zijn binnen een gemeentelijke organisatie (zoals besproken in paragraaf 4.3) – geen standaardindelingen van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Dat wil zeggen: in sommige (middelgrote) gemeenten wordt onderscheid gemaakt tussen adviesrollen, medewerkers en eventueel ondersteuners, terwijl een kleine gemeente doorgaans alleen adviesrollen kent. Ook op inhoud zijn er (wederom, middelgrote) gemeenten die op inhoud of thema taken en verantwoordelijkheden kunnen differentiëren – denk bijvoorbeeld aan een globale onderverdeling van ondermijning, sociale veiligheid, zorg en veiligheid en crisisbeheersing. In kleine gemeenten met slechts één of twee fte personeel is dit ondenkbaar. Daarnaast maakt, zoals eerder gezegd, de grote hoeveelheid onplanbare werkzaamheden dat het lastig is om een tijdsindicatie aan een bepaalde taak of onderwerp te koppelen. Deze factoren maken dat er vaak onduidelijkheid bestaat over taken en verantwoordelijkheden, waardoor telkens opnieuw afwegingen gemaakt moeten worden over het oppakken van een bepaalde vraag, casus of thema:

*Dan kom ik toch weer terug op keuzes maken. Er wordt heel veel op je bordje geschoven waarin je altijd de vraag moet stellen: is dat voor ons of is dat voor iemand anders? Geven we er nu prioriteit aan? Als we dat niet doen, wat zijn daar de negatieve effecten van? Als we het wel doen, wat levert het ons op? Dus ik zit vooral wel in die modus om op basis daarvan te gaan bepalen wat we wel of niet gaan doen (Interview 8).*

Tot slot werd aan het begin van dit hoofdstuk al gewezen op de rol van de teammanager en de waardering die er vooral lijkt te zijn voor teammanagers met een veiligheidsachtergrond die de ambtenaren op de afdeling veel autonomie in hun



werkzaamheden geeft. Het is van belang op te merken dat *te veel* autonomie ook een keerzijde heeft. Wanneer een teammanager geen voortouw neemt in het formuleren van een visie, prioritering of taakafbakening, kan dit ertoe leiden dat zijn of haar ambtenaren dit ook niet van belang achten, óf dat er onvrede ontstaat over het gebrek aan koers. Ambtenaren die geen meerwaarde zien in een meerjarige visie zullen ad hoc blijven werken en overgeleverd zijn aan de wensen en vragen vanuit de politiek, het bestuur en de inwoners van de gemeente. Ambtenaren die een gebrek aan koers juist als storend ervaren, zullen zelf het initiatief moeten nemen met als risico dat de verhoudingen binnen de afdeling of de gemeentelijke organisatie op scherp komen te staan (Interview 29).

#### **4.7 Resumerend**

De interne factoren die invloed hebben op de ervaren werkdruk van onze respondenten bij OOV-afdelingen hebben, samenvattend, met name betrekking op een (gepercipieerd) gebrek aan visie en prioritering met bijbehorende rol- en taakverdeling op afdelingsniveau. Men werkt nog altijd vooral vraaggestuurd in plaats van beleidsmatig en ondervindt in de uitvoering van werkzaamheden daarbij regelmatig druk vanwege personeelwisselingen, politiek-bestuurlijke vragen, een niet optimale organisatiestructuur en gebrekkige systemen. De mate waarin een gemeente 'veiligheidsminded' is varieert. Een dergelijke houding kan bijdragen aan een besef van wat bepaalde specifieke kenmerken van een gemeenten voor invloed hebben op de werklast voor OOV-afdelingen en de competenties die OOV-ambtenaren nodig hebben. Tot slot is het van belang te benoemen dat er geen specifieke externe of interne factoren zijn die zwaarder lijken te wegen voor het ervaren van druk. Wat vooral blijkt is dat externe en interne factoren elkaar beïnvloeden: wanneer een gemeente een goede dialoog onderhoudt met het COA en haar inwoners over bestaande of nieuwe opvangplekken, zullen verzoeken hierover vanuit de Rijksoverheid als minder drukkend worden ervaren. Als een gemeentelijke organisatie- bewust dan wel onbewust – kwalitatief goede juristen met affiniteit voor OOV-dossiers in dienst heeft, zal de toenemende juridisering minder als probleem worden ervaren. Wanneer een gemeente juist vanwege bepaalde problematiek of specifieke kenmerken erg nauw gebonden is aan een beperkte bezetting op het vlak van OOV of VTH, zullen opgaven vanuit de Rijksoverheid of de terugtrekkende beweging van de politie juist sneller als negatief ervaren worden.



## 5 Oplossingsrichtingen en *good practices*

In de interviews wordt een breed scala aan huidige *good practices* en mogelijke oplossingen genoemd. Met *good practices* wordt hier bedoeld: initiatieven die in de gemeenten van de respondenten in de praktijk worden gebracht en die hebben geholpen in het verlagen van de ervaren druk of het verhogen van efficiëntie van bepaalde processen – ongeacht of dit het oorspronkelijke doel was. Uit deze *good practices* zijn een aantal algemene oplossingsrichtingen gedistilleerd die als thematische basis voor de focusgroepen hebben gediend: 1) Regie op het eigen werk, 2) Standaardisering en automatisering, en 3) Opschaling en samenwerking. Tijdens de focusgroepen zijn vervolgens concrete acties geformuleerd en is nader geïnventariseerd wat er volgens respondenten voor nodig is om deze acties (mogelijk ook elders) als mogelijke oplossing voor de ervaren werkdruk te implementeren. Hoewel niet als apart thema behandeld tijdens een focusgroep, voegen we hier nog oplossingsrichting 4) Het belang van training, opleiding, ervaring en een goed netwerk aan toe. Deze richting laat zich minder goed in concrete acties vatten, maar verdient gezien het herhaaldelijk benoemen ervan door onze respondenten wel een plek in deze rapportage.

In dit hoofdstuk volgt een bespreking van de bovengenoemde oplossingsrichtingen met bijbehorende concrete acties op een zo gestructureerd mogelijke manier. Vooraf moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid tot implementatie van de voorgestelde acties (en het succes ervan) afhankelijk is van verschillende factoren, zoals onder andere de visie van de gemeente op veiligheid, specifieke kenmerken van de gemeente, het type problematiek dat binnen de gemeente speelt, de regionale context het beschikbare budget en bestuurlijk commitment. Ter illustratie: de acties die toezien op het houden van regie op het eigen werk (zie hieronder) zullen in grote mate afhankelijk zijn van de 'vaste' werkzaamheden van de OOV-afdeling, zoals beleid en aanpak rond risico-voetbalwedstrijden of grensproblematiek. Het is dus aan gemeenten zelf om een weging van de voorgestelde acties te maken en te kijken waar in de eigen gemeente de grootste winst te behalen valt. Hierbij is het bovendien van belang dat sommige voorgestelde acties verband met elkaar kunnen houden – zij zijn (deels) van elkaar afhankelijk of kunnen elkaar versterken. Wanneer dit het geval is, wordt dit aangegeven door middel van een verwijzing naar de respectievelijke actie waarmee deze verband houdt. Daarnaast wordt aangegeven op welke gemeentegrootte een bepaalde oplossing betrekking heeft. Zo zijn er diverse – relatief laagdrempelige – acties die zowel voor grote, middelgrote als kleine gemeenten verlichting kunnen bieden, maar die doorgaans al door (middel)grote gemeenten geïmplementeerd zullen zijn. Tegelijkertijd worden er ook acties voorgesteld die – bijvoorbeeld gelet op de benodigde financiële en personele inzet – beter bij middelgrote dan bij kleine gemeenten passen. Tot slot zijn er mogelijke oplossingen die betrekking hebben op veranderingen die OOV-afdelingen niet zelf kunnen implementeren. Dit betreft acties waarvan respondenten vinden dat ze op regionaal of landelijk niveau afgestemd of gefaciliteerd zouden moeten worden.

### 5.1 Regie op het eigen werk

Uit hoofdstuk drie en vier volgt dat de 'waan van de dag' vaak wordt genoemd als oorzaak van ervaren druk op de werkvloer. Diverse respondenten schatten dat minimaal 40% tot soms wel 80% van de activiteiten ongepland is. Respondenten stellen regelmatig dat de eigen gemeentelijke organisatie met name gewend is om reactief te werken, terwijl de tendens op OOV-vlak juist is om steeds meer proactief te werken. Daarnaast wordt op



gemeente- en/of afdelingsniveau ook vaak gewezen op een gebrek aan een lange termijnvisie op het gebied van veiligheid, met bijbehorende prioriteiten en afbakening in taken en verantwoordelijkheden. Dit kan ertoe leiden dat respondenten het gevoel hebben de regie op het eigen werk kwijt te zijn: men ziet wel het nut en de noodzaak van het actualiseren of aanscherpen van beleid, maar komt er naar eigen zeggen niet aan toe vanwege een aanhoudende stroom van interne vragen van andere afdelingen, van het bestuur, van externe veiligheidspartners en door kortdurende incidenten of langdurige thema's die vanuit landelijk niveau worden uitgerold. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat zij binnen de veelheid aan taken die zij hebben over het algemeen veel autonomie ervaren. Daarnaast wijzen zij erop dat OOV-ambtenaren door hun oplossingsgerichte houding ook vaak zaken naar zich toe trekken. Er moet dus ook zeker kritisch gekeken worden naar de individuele verantwoordelijkheid van ambtenaren om zelf te reflecteren op de dagdagelijkse keuzes en afwegingen die zij maken ten aanzien van hun brede takenpakket en 'waan van de dag'.

Het hervinden van de regie op het eigen werk zit volgens respondenten op gemeentelijk en afdelingsniveau vooral in meer duidelijkheid ten aanzien van een interne visie op veiligheid en meer veiligheidsbewustzijn binnen de gemeente. Naar aanleiding van de visie en prioritering is het van belang om duidelijke taken af te bakenen, dit breed intern uit te dragen en te zorgen voor goed verwachtingsmanagement naar afdelingen en (met name) de gemeenteraad. Inzicht in de benodigde uren en budgetten voor deze taakafbakening is hierin onontbeerlijk, en biedt tevens inzicht in de capaciteit, expertise en ervaring die er is en die mogelijk nog ontbreekt, waarna gerichte stappen kunnen worden gezet om deze in huis te halen of deze op termijn eigen te maken. In de afstemming en samenwerking hierover vindt er aan de voorkant (voor zover mogelijk) afstemming plaats tussen teammanagers van verschillende afdelingen over de inzet die over en weer gewenst is en worden hierover duidelijke afspraken gemaakt. Ook wordt benadrukt dat het van belang is de voortgang van bestaande prioritering (bijvoorbeeld middels een IVP en UVP) en processen beter te monitoren. De verschillende acties die op dit vlak zijn geopperd door respondenten laten zich het best als volgt samenvatten:

Zorg ervoor dat er een afdelingsbreed gedragen visie op OOV-prioriteiten en de uitvoering daarvan is, bijvoorbeeld door middel van een IVP met bijbehorend UVP. Waar mogelijk kan door een koppeling met het coalitieakkoord aanvullend bestuurlijk draagvlak worden gecreëerd. Voor de uitvoering (denk aan inzet van Boa's) is een goede relatie en afstemming met (Vergunningverlening) Toezicht & Handhaving noodzakelijk. Hou er bij het formuleren van de prioriteiten en uitvoering rekening mee dat deze realistisch zijn met het oog op de personele bezetting en expertise en zorg er dus concreet voor dat er inzicht is in de beschikbare capaciteit, inzetbaarheid, taken en budgetten voor de afdeling. Dit kan bijvoorbeeld door voor een bepaald aantal weken te kijken hoe veel uren iemand tijd kwijt is aan bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld overleg, reistijd, beleid schrijven, vragen beantwoorden, voorbereiding, notuleren, acties uitvoeren etc.) of per thema (bijvoorbeeld ondermijning, sociale veiligheid, zorg en veiligheid, crisisbeheersing, fysieke veiligheid etc. al dan niet geprioriteerd) om een enigszins representatief beeld te krijgen van de inzet van uren op verschillende taken. Door de realistische inzet te vergelijken met de toekomstige ambities en prioriteiten wordt duidelijk of deze kunnen worden behaald, of dat er extra capaciteit of expertise nodig is binnen de OOV-afdeling. Wees tegelijkertijd als afdeling en als individuele medewerker zuinig op je werktijd en kritisch op je rolinvulling en dagelijkse keuzes die je maakt: Wanneer is iets écht urgent en wanneer kan het een aantal uren of dagen wachten? Wanneer is iets écht een vraag voor de OOV-afdeling, of zou deze beter



ergens anders gesteld kunnen worden? Is elk ingepland overleg noodzakelijk, wordt de tijd die voor dit overleg staat nuttig besteed, en vereist dit reistijd om op locatie te zijn of kan het ook digitaal plaatsvinden? In het kader van samenwerking (zie paragraaf 5.3 hierna) en de eerder aangehaalde discussie over 'zacht' en 'hard' piket, kan de overweging van het invoeren van hard piket voor cruciale rollen binnen OOV de regie op het eigen werk versterken.

Indien er bij andere gemeentelijke afdelingen ook een lange termijnvisie (of in ieder geval éénjarig beleidsplan) is vastgesteld, wordt met andere teammanagers afgestemd welke inzet er van elkaar gevraagd wordt. Denk hierbij aan Vergunningen, Toezicht & Handhaving, en Juridische Zaken, maar bijvoorbeeld ook aan een afdeling Parkeren of Ruimtelijke Ordening als zij ook een beroep doen op de beschikbare Boa-capaciteit. Uiteraard is de samenstelling van het afstemmingsoverleg afhankelijk van de gemeentelijke ambities en de manier waarop de organisatie georganiseerd is. In het overleg kan men op basis van het inzicht in taken, uren en budgetten van de afzonderlijke afdelingen (zoals hierboven omschreven) het gesprek aangaan over welke inzet men van elkaar nodig heeft. Zo zullen de Boa's werkzaamheden uitvoeren voor verschillende afdelingen. Als aan de voorkant al duidelijk is wanneer grootschalige evenementen zullen plaatsvinden, wanneer er ergens in de gemeente fysieke gebiedsontwikkeling plaatsvindt of wanneer men (integrale) actiedagen wil plannen, dan kan daar in een jaarplanning al tot op zekere hoogte rekening mee worden gehouden. Dit schept voor alle afdelingen duidelijkheid in wat men van elkaar kan en mag verwachten.

Hoewel respondenten erkennen dat zij over het algemeen niet enthousiast worden van het inzichtelijk maken van taken en uren, is men het er wel over eens dat het een absolute meerwaarde heeft in het formuleren van een realistische visie én (in sommige gevallen) het onderbouwen van de noodzaak tot extra capaciteit. Het overzicht schept duidelijkheid en biedt input om zowel met andere afdelingen als met het bestuur in gesprek te gaan over wat er verwacht mag worden én wat er nog nodig is om ambities te realiseren. Immers, deze overzichten van ambities en prioriteiten in relatie tot afbakening van taken, uren-inzet en beschikbare budgetten waren vaak een 'wake up call' en boden zodoende vaker wel dan niet een onderbouwing om extra capaciteit op de afdeling OOV te verwezenlijken.

<b>Actie 5.1.1</b>	<b>Uitwerking van de capaciteit en inzetbaarheid van je OOV-medewerkers (en indien mogelijk VT&amp;H-medewerkers) t.b.v. realistische prioritering, afbakening en uitvoering</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Kan door zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten worden ingezet
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Verbeterde intragemeentelijke samenwerking
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Gebrek aan visie, prioritering en afbakening - Bestuurlijke druk
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Een uitwerking van beschikbare capaciteit en inzetbaarheid geeft inzicht in hoe realistisch huidige of toekomstige plannen en prioriteiten zijn



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Biedt inzicht in autonomie versus afhankelijkheid: over welke taken ga je zelf en bij welke taken ben je afhankelijk van externen?</li> <li>- Biedt voor het bestuur helderheid in wat er verwacht kan en mag worden</li> <li>- Indien het bestuur aan ambities wil vasthouden kan het overzicht de nodige input en urgentiebesef leveren om fte's aan te vullen</li> <li>- Kan tevens input leveren om regionaal samenwerking op bepaalde beleidsterreinen in het leven te roepen indien blijkt dat bepaalde expertise nodig is waarvan het niet opportuun is om deze binnen de gemeente aan te nemen (zie actie 5.3.5 over een dienstverleningsovereenkomst tussen gemeenten)</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OOV-afdeling en manager moeten het nut zien om kritisch te kijken naar eigen taken en ureninzet</li> <li>- Het inzichtelijk en bespreekbaar maken van het takenpakket, ureninzet en formuleren van een visie hierop kost tijd die men moet willen investeren</li> <li>- Een urenregistratiesysteem <i>kan</i> hierbij helpen, al wordt dit ook vaak als bureaucratische invuloefening ervaren; van belang is om te benadrukken dat een overzicht van taken, uren en inzet een middel tot een bepaald doel is (inzicht t.b.v. meer realistische prioritering en uitvoering, eventueel extra capaciteit en budget) en niet een doel op zichzelf.</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OOV-ambtenaren en teammanager zelf</li> <li>- Eventueel andere teammanagers (inzake afstemmingsoverleg uitwisseling capaciteit)</li> </ul>

<b>Actie 5.1.2</b>	<b>Wegnemen van rolonduidelijkheid en leren door reflecteren</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Kan door ambtenaren van zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten worden ingezet
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Waan van de dag
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Beschikbare capaciteit (in relatie tot rolvastheid)
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Een duidelijke roldefinitie, -besef, -neming en -vastheid kan helpen om niet alleen op afdelingsniveau maar ook op micro-niveau een scherpere afbakening te maken; Wanneer is iets urgent genoeg om directe actie te vereisen, wanneer is deelname aan een overleg vereist versus optioneel; wat is <i>need to know</i> en wat is <i>nice to know</i> informatie?
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denk na over welke activiteiten noodzakelijk zijn om een bepaald doel te verwezenlijken en welke taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hiervoor nodig zijn en hoe deze moeten worden gedefinieerd;</li> <li>- Denk na en stem onderling af welke ambtenaren (gezien ervaring, competenties) het beste bepaalde taken en rollen op zich kunnen nemen</li> <li>- Stimuleer als teammanager dat ambtenaren ook de mogelijkheid hebben om hun rollen en taken goed in te vullen (rugdekking);</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denk als OOV-ambtenaar kritisch na over de vereisten en je invulling van de rol.<sup>26</sup></li> <li>- Denk na over welke activiteiten bijdragen aan bovenstaand doel; moeten overleggen standaard een uur of anderhalf uur zijn of kan het ook in een half uur; kan tijd efficiënter worden besteed door te zorgen dat er wordt gestuurd op oplevering van concrete taken voor deelnemers die tijdens een overleg worden besproken</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teammanagers (kritisch reflectievermogen aanmoedigen, zelf reflecteren op prioriteiten en afbakening takenpakket)</li> <li>- AOV'ers (eigen keuzes en afwegingen maken omtrent inzet van tijd op takenpakket)</li> </ul> <p>* Deze actie hangt samen met een gebrek aan visie en prioritering, zie ook actie 5.1.1 over de uitwerking van capaciteit en inzetbaarheid van personeel en actie 5.3.1 over het regionaal afstemmen van het IVP en UVP'.</p>

<b>Actie 5.1.3</b>	<b>Uniforme kerntaakstelling OOV met bijbehorende structurele aanpassing financiering van gemeenten vanuit het Rijk</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name gericht op het faciliteren van kleine en middelgrote gemeenten, maar afhankelijk van keuzes op Rijksniveau
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Waan van de dag
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperkte capaciteit</li> <li>- Beperkt budget</li> </ul>
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Uniforme kerntaakstelling met bijbehorende basisfinanciering zorgt voor een – in de basis – duidelijkere afbakening van taken en gelijker financieel speelveld tussen grote en kleine gemeenten die allen dezelfde basistaken vervullen
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede overeenstemming tussen alle betrokkenen over wat een adequate basisfinanciering is voor kleine, middelgrote en grote gemeenten voor hetzelfde kerntakenpakket, maar wel gedifferentieerd naar omvang</li> <li>- Goede overeenstemming tussen alle betrokkenen over wat het basistakenpakket van een OOV-afdeling zou moeten zijn</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rijksoverheid in samenwerking met grote, middelgrote en kleine gemeenten, eventueel aangevuld door stakeholders zoals VNG, NGB, K80, M50, G40, G4, P10, R8 (afstemmen kerntaakstelling met bijbehorende financiering)</li> <li>- Gemeenten (vaststelling aanvullende taakstelling met bijbehorende financiering)</li> <li>- Gemeenten en stakeholders zoals VNG, CCV (uitwisseling kennis en ervaring ten aanzien van thema's voor aanvullende taakstelling)</li> </ul>

<sup>26</sup> Heuvel, P. van den, & Derks, H. (2011). Bestuurder en toezichthouder: een tandem. In: *Basisschoolmanagement*, 3, pp. 12-17.

## 5.2 Standaardiseren en automatiseren

Diverse respondenten wezen in de interviews op een gebrek aan structuur binnen hun werkzaamheden. Dit uit zich met name in het gebrek aan gestandaardiseerde werkprocessen met bijbehorende beschrijvingen daarvan. Zo kwam in voorgaande hoofdstukken onder andere aan bod dat er regelmatig geen inwerkprotocol is voor nieuwe medewerkers waardoor deze soms 'in het diepe gegooid' worden. Bovendien is begeleiding van nieuwe medewerkers erg persoonsafhankelijk. Een ander voorbeeld dat herhaaldelijk werd genoemd is dat informatie op verschillende manieren en op verschillende locaties wordt opgeslagen waardoor het terugvinden ervan soms lastig is. Ook zijn datasystemen doorgaans niet aan elkaar gekoppeld, waardoor ambtenaren veel tijd kwijt zijn aan het raadplegen van diverse systemen. Brieven en rapportages moeten regelmatig ad hoc worden opgesteld; soms kunnen relaties met andere gemeenten helpen in het opvragen van voorbeeldbrieven, -rapportages, -DPIA's of elders vastgestelde beleidsregels ter eigen inspiratie. Hoewel het onwenselijk en – gezien de aard van de werkzaamheden – onmogelijk is om alle processen in een bepaalde structuur te vatten, wordt er door meerdere respondenten binnen ons onderzoek op gewezen dat het wel degelijk zinvol is om enkele processen te standaardiseren of zelfs te automatiseren (zie hiervoor de concrete acties onderaan deze paragraaf). Dit kan er volgens hen aan bijdragen dat zij niet telkens zelf 'het wiel hoeven uit te vinden', dat er meer duidelijkheid en transparantie wordt gecreëerd over hoe bepaalde processen tot stand komen, en dat deze processen efficiënter kunnen worden doorlopen. Ook wordt verondersteld dat een goede automatisering en gebruik van (zaak)systemen kan zorgen voor (1) een betere informatiepositie en (2) mits goed ingericht, minder risico op menselijke fouten. De verschillende acties laten zich als volgt samenvatten:

Allereerst maken verschillende gemeenten – al dan niet in aangepaste vorm – gebruik van VNG-modellen, waaronder dat van het IVP in het Kernbeleid Veiligheid (VNG, 2021). Er wordt een soortgelijke meerwaarde gezien in het standaardiseren van brieven, verslaglegging en interne processen. Wanneer een gemeente vaak te maken heeft met een bepaald soort incident (denk aan hondenbijtincidenten die regelmatig voorkomen in zowel de privésfeer als publieke ruimte), kan het standaardiseren van een (waarschuwing)sbrief aan de eigenaar tijdswinst opleveren. Het gestandaardiseerd vastleggen van bepaalde informatie tijdens controles, bestuurlijke rapportages, of het beschrijven van interne processen zoals informatieverwerkingsprocessen biedt transparantie en borging van kennis en ervaringen ten aanzien van die processen zodat bij verloop van personeel nieuwe medewerkers zich deze relatief snel eigen kunnen maken in plaats van deze opnieuw uit te moeten vinden.

In voorgaande hoofdstukken werd al gewezen op de toenemende focus op informatie- en datagestuurde werken ten behoeve van (criminaliteits- of overlast) beeldvorming en preventieve maatregelen of initiatieven. Naast bovenstaande, meer algemene toepassing van gestandaardiseerde processen, wordt standaardisering en automatisering daarom ook vooral als oplossing gezien voor het verzamelen, vastleggen, analyseren, opvolgen en monitoren van informatie – denk aan signalen en meldingen ten aanzien van diverse soorten overlast of ondermijnende criminaliteit. De acties die genoemd worden variëren op dit terrein van het relatief laagdrempelig op gestandaardiseerde wijze vastleggen van de informatieverwerking, met een vast afstemmingsoverleg tussen OOV en (V)TH of de betreffende Boa's over de opvolging van signalen en meldingen en terugkoppeling van concrete acties ten behoeve van de monitoring en vastleggen van output (vooral gericht op kleinere gemeenten) tot volledig ingerichte Veiligheidsinformatieknooppunten of



Ondermijningsmonitors met al dan niet gekoppelde data- en zaaksystemen, op basis waarvan een interventieteam van Boa's gestructureerd de meldingen binnen een bepaald tijdsbestek behandelt en constateringen en acties via een mobiele applicatie van het zaakstelsel direct vastlegt (vooral gericht op grote en middelgrote gemeenten). Ongeacht de gemeentegrootte zien respondenten een grote meerwaarde in het inventariseren en waar mogelijk koppelen van bestaande informatiebronnen (denk aan openbare politiedata, eigen meldingen, de BAG, de BRP, Handelsregister van de KvK, data uit Citycontrol, etc.) ten behoeve van dashboards voor beleid en uitvoering, al wordt regelmatig gewezen op knelpunten ten aanzien van privacywetgeving en beperkte haalbaarheid in de eigen gemeente. Ook moet worden opgemerkt dat standaardisering en automatisering niet voor alle processen een oplossing biedt; sommige processen of werkzaamheden zijn van dien aard dat ze niet repetitief genoeg zijn of te veel specifieke kenmerken hebben om een bepaald format te hanteren.

Tot slot wordt hoopvol gekeken naar de toepassing van Artificial Intelligence (AI). Respondenten zien diverse mogelijkheden voor deze toepassing, zoals een algemene check op zinsbouw en spelling, het opstellen van beleidsstukken, het beantwoorden van interne vragen, het ondersteunen in scenario-uitwerking, en het opvragen van interne stukken (wanneer een AI-tool beschikking heeft over bepaalde interne documentatie). Wel worden er nog veel knelpunten gezien met het oog op correct gebruik en privacyvraagstukken. Zo wijzen respondenten er onder andere op dat heel duidelijk moet zijn dat er geen documenten met herleidbare subject- of objectgegevens moeten worden gebruikt binnen AI-tools, dat de mensen die hiermee moeten werken een uitgebreide training moeten krijgen in het gebruik ervan, en dat AI nooit een volledige vervanging is van de OOV-werkzaamheden. Er is altijd een menselijke interventie nodig om te controleren of informatie kloppend en volledig is. Bovendien kan bepaalde informatie (uit zaaksystemen, uit ervaringen van OOV en VTH-ambtenaren) per definitie niet geïncorporeerd worden in een AI-tool. Het gebruik van AI binnen de (gemeentelijke) overheid is bij uitstek een thema waarop respondenten graag ook vanuit landelijke niveau een visie met praktische handreikingen zouden zien ontstaan, om te voorkomen dat iedereen zelf het wiel gaat uitvinden (hoewel zij erkennen dat het ook van belang is dat gemeenten hier zelf kritisch over nadenken).

<b>Actie 5.2.1</b>	<b>Standaardiseren van brieven, verslaglegging en processen</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Kan door zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten worden ingezet
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	n.v.t.
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Beperkte capaciteit
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	Wanneer een OOV-afdeling veel last heeft van een bepaald soort problematiek of incident, of juist wil inzetten op een bepaalde aanpak (denk aan een bestuurlijke aanpak van een bepaald fenomeen) kan het standaardiseren van benodigde documentatie zorgen voor een efficiënter werkproces dat minder tijd kost
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	- Inventariseren welke brieven (bijvoorbeeld waarschuwingsbrieven t.a.v. bepaalde incidenten), verslaglegging (bijvoorbeeld bestuurlijke rapportages) en processen (bijvoorbeeld binnenkomst en



	afhandeling van overlastmeldingen) zich binnen de gemeente lenen om te standaardiseren - Houd er rekening mee dat de aard van het werk maakt dat er alsnog veel sprake is van maatwerk en individuele motivering in casuïstiek - Collega's moeten op de hoogte zijn van het bestaan van de gestandaardiseerde documenten om dubbel werk of gebruik van verschillende versies te voorkomen
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	- Afdeling OOV  * Informeer altijd bij andere gemeenten of samenwerkingsverbanden of zij niet al een standaardformat voor een bepaalde brief of proces hebben liggen; deze kunnen als inspiratie dienen of soms (gedeeltelijk) worden overgenomen (zie ook acties 5.3.3 en 5.3.4)

<b>Actie 5.2.2</b>	<b>Gebruik MS Copilot (of andere AI tool) voor interne stukken</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Kan door zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten worden ingezet
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Allemaal het wiel uitvinden
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Organisatie aspecten - Bestuurlijk politieke aspecten
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Copilot kan hulp bieden bij het beantwoorden van interne vragen, bij scenario-uitwerking, bij het schrijven van collegevoorstellen en beleid; het kan een algemene check doen op zinsopbouw en spelling - Copilot kan helpen bij het boven tafel halen van relevante (literatuur)onderzoeken op relevante thema's
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	- Financiering voor aanschaf van licentie voor Copilot - Gemeentelijke visie op het gebruik van AI - Training: medewerkers die het gaan gebruiken moeten bekend zijn met de mogelijkheden, maar ook beperkingen van gebruik (bijvoorbeeld het goed kunnen schrijven van prompts en begrijpen dat persoonlijke tussenkomst noodzakelijk is, dus je zult stukken altijd op juistheid moeten controleren) - Juridisch moet waterdicht zijn dat er absoluut geen stukken in mogen staan die herleidbaar zijn naar personen, objecten of anderszins niet openbaar mogen worden.
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	- Bestuur (keuze of ze een licentie voor Copilot willen afnemen) - Afdeling OOV en manager (moet openstaan voor het gebruik van AI en hier duidelijke afspraken over maken) - Rijksoverheid (gemeenten geven aan gebaat te zijn bij landelijke richtlijnen over het gebruik van AI binnen OOV en (V)TH, zodat niet iedereen zelf het wiel hoeft uit te vinden)  * Realiseer je dat bij beantwoording van vragen en schrijven van beleid ook ervaringen van medewerkers in het veld relevant zijn; deze kunnen door Copilot niet worden meegenomen * Veel werkzaamheden vereisen maatwerk waarvoor Copilot niet geschikt is

<b>Actie 5.2.3</b>	<b>Veiligheidsinformatieknooppunt/Ondermijningsmonitor</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name grote en middelgrote gemeenten



<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veranderende problematiek en waan van de dag: De manier van werken geeft je d.m.v. de binnenkomst van meldingen en signalen mede inzicht in veranderende problematiek; Waan van de dag zal blijven maar werkwijze brengt structuur in controles/acties die moeten worden doorlopen</li> </ul>
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebrek aan visie en prioritering: Gebrek aan beeld bij problematiek door binnenkomende meldingen Gebrek aan structuur en opvolging bij binnenkomende meldingen</li> </ul>
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meldingen komen bij OOV binnen i.p.v. KCC, minder foutmarge of gevoeligheid t.a.v. onderwerp</li> <li>- Door koppeling van verschillende systemen tijdswinst omdat een medewerker niet meer alle systemen zelf langs hoeft te lopen</li> <li>- Het veiligheidsbeeld dat door alle verzamelde informatie ontstaat biedt input voor extra fte's in de uitvoering in combinatie met inzicht in benodigde inzet van OOV en (V)TH (zie actie 5.1.1)</li> <li>- Het veiligheidsbeeld dat door alle verzamelde informatie ontstaat biedt input voor prioritering van veiligheidsthema's in een IVP en UVP (zie actie 5.3.1)</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiering; het aanschaffen en doorontwikkelen van een dergelijke monitor of informatiesysteem is niet goedkoop en daarom waarschijnlijk alleen realistisch voor (middel)grote gemeenten</li> <li>- Nauwe betrokkenheid vanuit ICT-afdeling/functioneel beheer is noodzakelijk</li> <li>- Inventarisatie van bestaande data- en informatiestromen, eventueel investeren in verkrijgen van meer/kwalitatief betere meldingen is noodzakelijk</li> <li>- Basisregistraties van te koppelen systemen moeten op orde zijn (<i>garbage in, garbage out</i> principe)</li> <li>- Visie op gebruikersdoel</li> <li>- Juridische expertise omtrent vastleggen processen informatieverwerking</li> <li>- Noodzakelijke analysecapaciteit</li> <li>- Noodzakelijke uitvoeringscapaciteit (zie ook actie 5.2.4 ten aanzien van aansturing van Boa's en/of actie 5.3.7 ten aanzien van het opzetten van een interventieteam)</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Team(manager) OOV moet deze informatiegestuurde manier van werken <i>willen</i> implementeren</li> <li>- Medewerkers moeten deze informatiegestuurde manier van werken <i>willen</i> gaan gebruiken (bereid nieuwe systeem en processen eigen te maken)</li> <li>- B&amp;W moeten het willen en de benodigde financiering willen vrijmaken</li> </ul> <p>* Realiseer je dat het gestructureerd vastleggen en oppakken van meldingen naast een druk op de eigen organisatie ook een druk kan leggen op omliggende gemeenten en andere partners. Informeer hen/neem hen mee in de nieuwe werkwijze.</p> <p>* Diverse (grotere) gemeenten maken al gebruik van dergelijke systemen en kunnen wellicht ondersteuning bieden in het maken van strategische en operationele afwegingen</p>

<b>Actie 5.2.4</b>	<b>Werkstructuur voor Boa's die direct acteren op basis van uitkomsten Veiligheidsinformatieknooppunt/Ondermijningsmonitor (actie 5.2.3); zie eventueel actie 5.3.7 voor het opzetten van een interventieteam</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name grote en middelgrote gemeenten



<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Waan van de dag
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	Gebrek aan visie/prioritering: - Gebrek aan beeld bij problematiek (bijhouden van geslaagde acties en interventies geeft inzicht in kwaliteit meldingen) - Gebrek aan structuur en opvolging bij binnenkomende meldingen  Personeelsaspecten: - Opdoen en delen van ervaring - Eventueel kennis en expertise vergroten indien wordt geïnvesteerd in specifieke training  Organisatieaspecten: verbetering van bestaande intra-gemeentelijke samenwerking tussen OOV en (V)TH
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Directe koppeling van uitvoering d.m.v. interventieteam aan de binnenkomende meldingen en signalen zorgt voor een concrete actielijst en minder 'waan van de dag' - Door koppeling van verschillende systemen tijds winst omdat een medewerker niet meer alle systemen zelf langs hoeft te lopen - Input voor vraag om budget voor extra trainingen of tools wanneer blijkt dat huidige bezetting niet genoeg kennis of expertise op een bepaald terrein heeft
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	- Financiering en formatie; idealiter zijn er Boa's uit verschillende domeinen die intensief samen controles uitvoeren o.b.v. meldingen uit het Veiligheidsinformatieknooppunt/de Ondermijningsmonitor
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	- Team(manager) OOV en eventueel team(manager) Vergunningen, Toezicht & Handhaving waar Boa's onder vallen moeten het willen - B&W moeten het willen en de benodigde financiering willen vrijmaken  * Realiseer je dat het gestructureerd vastleggen en oppakken van meldingen ook een druk kan leggen op omliggende gemeenten en andere partners. Informeer hen/neem hen mee in de nieuwe werkwijze.  * Voor kleine gemeenten zou een (twee)wekelijks afstemmingsoverleg tussen OOV en de Boa's van (V)TH ten aanzien van binnenkomende meldingen (OOV) en opvolgen/afhandelen (V)TH daarvan al laagdrempelig kunnen bijdragen aan een meer gestructureerde manier van werken.

<b>Actie 5.2.5</b>	<b>Boa's die werken met een zaakstelsel met mobiele applicatie</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name grote en middelgrote gemeenten
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	Juridisering: - Vermindering foutmarge
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	Organisatieaspecten: - Tijds winst door digitaal vastleggen in vooraf opgezette modules - Mogelijkheid tot het snel invoeren van foto's en scans - Eventueel betere koppeling en feedback-loop met andere gemeentelijke systemen
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Door koppeling van verschillende systemen ontstaat er een tijds winst omdat een medewerker niet meer alle systemen zelf langs hoeft te lopen - Door via een mobiele applicatie op straat direct zaken vast te leggen in het systeem hoeven er niet eerst apart (digitaal dan wel op



	<p>papier) notities te worden gemaakt die op een later moment moeten worden ingevoerd</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het direct kunnen invoeren van meldingen op straat, het kunnen uploaden van media en een eventuele koppeling met andere gemeentelijke systemen leiden tot een vermindering van de foutmarge</li> <li>- Vermindering van foutmarge voorkomt of beperkt de mogelijkheid dat zaken niet ontvankelijk worden verklaard of onderbouwing van bepaalde situaties op later moment lastig blijkt</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiering: de aanschaf van een zaakstelsel, zeker bij aanvullende modules waarin meer ruimte is om op specifieke behoeften van de gemeente in te spelen</li> <li>- Gemeentelijke visie op het gebruik van data/ICT-voorzieningen</li> <li>- Juridisch: automatische terugkoppeling per mail vereist AVG-technisch een manier van versleuteling</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Team(manager) T&amp;H moet het willen</li> <li>- Medewerkers moeten het <i>willen</i> gaan gebruiken (bereid nieuwe systeem en processen eigen te maken)</li> <li>- Bestuur moet deze manier van werken willen faciliteren en de benodigde financiering willen vrijmaken</li> </ul> <p>* Let op dat vooraf opgezette categorieën niet te rigide worden en er geen ruimte meer is voor beschrijvingen; hierdoor verlies je contextinformatie</p>



### 5.3 Diverse vormen van opschaling en samenwerking

Hoewel samenwerking – vooral de veelheid aan partners – in voorgaande hoofdstukken als factor werd genoemd die tot ervaren druk kan leiden, wordt het tegelijkertijd als een van de belangrijkste oplossingsrichtingen gezien. In voorgaande hoofdstukken kwam aan bod dat veel respondenten een gebrek aan visie en prioritering ervaren. Daarnaast geven respondenten aan weinig aan het actualiseren of aanscherpen van beleid toe te komen, ofwel omdat men daarvoor geen tijd heeft of vrijmaakt, ofwel omdat dit specialistische kennis vraagt die doorgaans niet of slechts beperkt beschikbaar is binnen de afdeling of de gemeente. Zodoende zien zowel kleine als middelgrote gemeenten dat er veel winst te behalen valt wanneer het vaststellen van prioriteiten, het op diverse wijzen delen van kennis en capaciteit in het opstellen van beleidsregels, coördineren van Bibob-beleid of het uitvoeren van bestuurlijke of integrale controles op regionaal niveau of het niveau van het basisteam gebeurt. Tijdens de interviews en focusgroepen werd erop gewezen dat samenwerking op Basisteam-niveau over het algemeen goed functioneert, omdat op dit niveau ook inzet van politie, OM en eventuele andere partners vooraf kan worden afgestemd. Daarnaast kan het IVP en daaruit voortvloeiende UVP als input dienen voor de Driehoeksoverleggen, waardoor de uitvoering van deze beleidsstukken periodiek gemonitord kan worden.

Uiteraard zijn er bij deze vormen van opschaling en samenwerking diverse randvoorwaarden van belang (samenwerken maakt immers dat men afhankelijk is van elkaars betrokkenheid en inzet) waardoor duidelijke verantwoordelijkheden, afspraken en onderling verwachtingsmanagement des te meer een rol spelen. Bovendien is het noodzakelijk dat binnen het betreffende basisteam of regio grotendeels dezelfde problematiek speelt. Wanneer deze te ver uiteenloopt zal het moeilijk worden om tot een gezamenlijke prioritering en daarmee uitvoering te komen.

Enkele respondenten wezen als mogelijke oplossing nog op het inhuren van externe capaciteit of het aanspraak maken van bepaalde ondersteuning bij bijvoorbeeld een grote (buur)gemeente of het RIEC. Hoewel dit een (kortdurende) verlaging van werkdruk kan bieden, maakt het de OOV-afdeling tegelijkertijd ook afhankelijk van de externe partner én draagt het maar beperkt bij aan de overdracht van beschikbare kennis en ervaring.

<b>Actie 5.3.1</b>	<b>Op regionaal/Basisteam-niveau een IVP (met eventueel bijbehorend UVP) afstemmen</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name kleine en middelgrote gemeenten; in ieder geval van dien grootte dat ze met andere gemeenten binnen één Basisteam van de politie vallen en een gezamenlijk Driehoeksoverleg hebben
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Waan van de dag
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Gebrek aan capaciteit of expertise - Gebrek aan visie/prioritering - Bestuurlijke druk
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Afstemming Driehoeksoverleg vindt op BT-niveau plaats, goed gremium om partners te laten committeren aan IVP en eventueel UVP; zo hoeven politie en OM ook niet met individuele gemeenten te schakelen over lokale plannen en kunnen zij schaarse capaciteit ook beter benutten - Schept helderheid in wederzijdse verwachtingen op vlak van beleid én uitvoering - Een zorgvuldig proces dat heeft geleid tot vaststelling en commitment schept de mogelijkheid om bestuur en gemeenteraad



	<p>'bij de les' te houden d.m.v. uitleg dat andere ad hoc vragen ten koste gaan van structurele uitvoering van het IVP en UVP, waar een gezamenlijk commitment op rust – zeker in het geval van een nieuwe coalitie of gemeenteraad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Algemeen (veiligheids)belang prevaleert boven politieke wensen of belangen</li> <li>- Minder risico op verplaatsingseffecten binnen de deelnemende gemeenten</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten moeten tot op zekere hoogte dezelfde veiligheidsproblematiek hebben</li> <li>- Gemeenten moeten bereid zijn om 'aan de voorkant' tijd te investeren in een goede beeldvorming en afstemming van prioritering; begin dus ruim op tijd</li> <li>- Er moeten niet te veel prioriteiten worden opgenomen, dan wordt het IVP onuitvoerbaar, 3-5 met marge voor 'couleurs locale' of voortschrijdend inzicht is ruim voldoende</li> <li>- Zorg dat de prioriteiten voldoende duidelijk geformuleerd en concreet afgebakend zijn, zodat er geen misverstanden kunnen ontstaan over de reikwijdte én uitvoerbaarheid (niet: 'onderminning' of 'cybercrime')</li> <li>- Denk na over de volgordelijkheid van zaken en de tijdslijn die bij de prioritering hoort (bijvoorbeeld eerst Bibob-beleid aanscherpen, coördinator werven en uitvoering opplussen)</li> <li>- Denk na of maak afspraken over wat je doet als bepaalde prioriteiten naar de achtergrond verdwijnen (door een succesvolle aanpak, voortschrijdend inzicht, nieuwe ontwikkelingen)</li> <li>- Er moet sprake zijn van een duidelijk budget van de samenwerkende gemeenten voor het uitvoeren van het IVP en UVP</li> <li>- Betrek eventuele andere partners op prioriteiten waar hun medewerking of inzet in de uitvoering noodzakelijk is</li> <li>- Houd rekening met eventuele grensgemeenteproblematiek (provincies/landsgrens, waar andere partners en samenwerkingsverbanden een rol spelen)</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afdeling OOV</li> <li>- Afdeling (V)T&amp;H indien Boa-inzet wordt afgestemd voor UVP</li> <li>- Basisteam politie</li> <li>- Openbaar Ministerie</li> <li>- Gemeenteraad (vaststellen)</li> </ul> <p>* Andere partners kunnen ook een rol spelen bij het vormgeven van de inhoud van het IVP en UVP; denk aan het RIEC, Belastingdienst, en andere gemeentelijke afdelingen (Sociaal Domein, Vergunningen, Juridische zaken), maar dit zal in de praktijk afhankelijk zijn van de prioriteiten en bestaande netwerken/afspraken</p> <p>* Wanneer er een grote mate van overlap is in veiligheidsproblematiek en er bestuurlijk al veel wordt samengewerkt op provinciaal niveau, zou een IVP en UVP op provinciaal niveau ook tot mogelijkheden behoren, maar dit vergt uiteraard meer afstemming met partners.</p>

<b>Actie 5.3.2</b>	<b>Op regionaal/Basisteam-niveau de prioriteiten en uitvoering van het IVP en UVP monitoren</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name kleine en middelgrote gemeenten; in ieder geval van dien grootte dat ze met andere gemeenten binnen één Basisteam van de politie vallen en een gezamenlijk Driehoeksoverleg hebben
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Waan van de dag



<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebrek aan capaciteit of expertise</li> <li>- Bestuurlijke druk</li> </ul>
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Per prioriteit uit het IVP wijs je één coördinator of kartrekker aan die verantwoordelijk is voor de monitoring en voortgang; deze draagt zorg voor overleggen, verslaglegging en terugkoppeling, zet acties uit, neemt het voortouw in het coördineren van eventuele uitvoering</li> <li>- Iedere gemeente kan zo (bijvoorbeeld) één prioriteit voor zijn rekening nemen en wordt voor wat betreft de andere prioriteiten aan de hand genomen door de andere coördinatoren (neemt wel deel aan de werkgroepen)</li> <li>- Door per prioriteit een werkgroep op te zetten met daarin OOV-medewerkers van samenwerkende gemeenten zijn er altijd meer mensen die kritisch naar een stuk kijken, wat de kwaliteit ten goede komt</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg dat het aantal prioriteiten om te monitoren realistisch is voor de werkgroep leden en coördinator om op te volgen, zeker gelet op het feit dat kleine gemeenten maar één tot drie AOV'ers tot hun beschikking hebben die in deze werkvorm wel tot meerdere werkgroepen zouden behoren.</li> <li>- Denk na over de volgorde van het afstemmen en accorderen van beleidsregels, maar ook over de daadwerkelijke uitvoering door middel van vergunningen, toezicht en handhaving; hoeveel tijd is er nodig voor het beleidsstuk, heb je voldoende capaciteit, kennis en ervaring in huis om de prioriteit in het beleid ook uit te voeren, zo niet hoeveel tijd is er nodig om dit op orde te brengen, hoeveel tijd kost het om maatregelen of acties te implementeren, en hoe monitor of evalueer je de uitkomsten van de implementatie?</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afdeling OOV</li> <li>- Afdeling (V)T&amp;H indien Boa-inzet wordt afgestemd voor UVP</li> <li>- Basisteam politie (nakomen afspraken)</li> <li>- Openbaar Ministerie (nakomen afspraken)</li> </ul> <p>* Zie ook actie 5.3.3 over het regionaal standaardiseren van beleidsregels en brieven; dit kan een voorbeeld van een actie uit het IVP en UVP zijn.</p>

<b>Actie 5.3.3</b>	<b>Standaardiseren van beleidsregels en bijbehorende brieven door werkgroepen op regionaal niveau o.b.v. gezamenlijke prioritering</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name kleine en middelgrote gemeenten indien deze actie wordt gekoppeld aan het gezamenlijk opstellen van een IVP en UVP op regionaal of Basisteam-niveau. Grote gemeenten kunnen hierin echter ook een rol spelen bij het faciliteren door middel van voorbeelden aangezien zij vaker meer specialistische expertise tot hun beschikking hebben
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbetering intergemeentelijke samenwerking</li> <li>- Juridisering</li> </ul>
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuurlijk politieke druk</li> <li>- Gebrek aan visie en prioritering</li> </ul>
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Op regionaal niveau een prioritering afstemmen en daarbij bepalen wat dit concreet betekent voor het opstellen van beleidsregels (denk aan APV, Bibob, Damocles) en benodigde brieven scheidt



	<p>duidelijkheid en commitment van bestuurlijk, ambtelijk en juridisch betrokkenen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Je wordt uit de waan van de dag (actie-reactie) gehaald en gemotiveerd om samen inhoudelijk na te denken over beleid en brieven die je ertoe in staat stellen in de toekomst beter te acteren op diverse veiligheidsproblemen</li> <li>- Beleidsregels en bijbehorende brieven kunnen in meerdere gemeenten in één keer worden vastgesteld</li> <li>- Juridische expertise van de verschillende gemeenten wordt in de werkgroepen gebundeld; snelle veranderingen in wetgeving kunnen makkelijker opgepakt worden omdat je als individuele gemeente niet alles zelf bij hoeft te houden</li> <li>- 'Alle dijken even hoog' in de regio waardoor je eventuele verplaatsing tegengaat</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Op voorhand tijd en capaciteit afstemmen die de samenwerking in de werkgroep nodig heeft</li> <li>- Commitment van het bestuur om deze vorm van samenwerking en standaardisering zo te organiseren, maar ook om aangeboden stukken met vertrouwen te accorderen.</li> <li>- Rekening houden met welke onderwerpen zich lenen voor gezamenlijk opstellen van (gestandaardiseerde) beleidsregels en brieven, ruimte laten voor maatwerk en individuele motivering in casuïstiek</li> <li>- Samenwerkende gemeenten bij de les houden, zeker wanneer er personeelwisselingen zijn geweest en een nieuwe medewerker/werkgroep lid het werk van zijn of haar voorganger moet overnemen om vertraging te voorkomen</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de samenwerkende gemeenten moeten deze manier van samenwerking willen</li> </ul> <p>* Zie ook acties 5.3.1 en 5.3.2; het standaardiseren van beleidsregels kán een onderdeel zijn van een gezamenlijk vastgestelde prioriteit waarvan de voortgang middels eenzelfde werkgroep gemonitord kan worden, maar dit hóéft niet.</p> <p>* Het thema Ondernijning biedt ook aanknopingspunten om dit soort werkgroepen door het RIEC te laten coördineren, maar dat maakt je als OOV-afdeling wel afhankelijk van een externe partner</p>

<b>Actie 5.3.4</b>	<b>Een landelijke database met voorbeelden van beleidsregels met bijbehorende voorbeeldbrieven</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten, maar de implementatie is afhankelijk van partners op landelijk niveau
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Waan van de dag
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Gebrek aan capaciteit of expertise (updates van beleid verschuift stelselmatig naar de achtergrond)
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een landelijke database van voorbeelden van beleidsregels met bijbehorende voorbeeldbrieven scheelt AOV'ers tijd bij het opstellen van eigen documentatie.</li> <li>- Indien het mogelijk is om via de database/het platform contact te leggen met AOV'ers van andere gemeenten die ervaring hebben op een bepaald thema (of een stuk hebben aangeleverd voor de database), kan het ook bijdragen aan netwerkvorming en expertise-opbouw</li> </ul>



<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er zijn al diverse documenten en tools die gemeenten kunnen helpen (o.a. VNG Kernbeleid, CCV benchmark) maar deze worden niet altijd gevonden of sluiten niet altijd aan bij de behoefte; er moet dus wel nagedacht worden over hoe een eventuele landelijke database moet worden vormgegeven, welke functionaliteiten, toegang en documenten erin moeten komen te staan, en verantwoordelijk wordt voor het opzetten, onderhouden en vullen van de website</li> <li>- Een van de wenselijke toepassingen is een mogelijkheid om te selecteren op gemeentegrootte</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afhankelijk van hoe dit landelijk ingericht zou worden kunnen bijvoorbeeld het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de VNG en/of het CCV hierin een rol vervullen</li> </ul> <p>* Van belang om te zorgen dat deze database breed gelanceerd en gecommuniceerd wordt, en geupdate wordt zodat deze langdurig gevonden en gebruikt wordt door AOV'ers</p>

<b>Actie 5.3.5</b>	<b>Dienstverleningsovereenkomst voor coördinerende taken op regionaal niveau; denk aan een gezamenlijke Bibob-coördinator of functionaris voor één of meer inhoudelijke thema's</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name kleine en middelgrote gemeenten
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toenemende juridisering</li> <li>- Veranderende problematiek en samenleving</li> </ul>
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebrek aan capaciteit of expertise</li> <li>- Beperkt budget</li> </ul>
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wanneer er sprake is van een beperkt budget en te specialistische onderwerpen (problematiek komt te weinig voor om een eigen ambtenaar aan te nemen), kan d.m.v. een gedeelde coördinator (die óók de uitvoering doet) o.b.v. een overeenkomst tussen gemeenten de nodige expertise worden bekostigd en gedeeld, waardoor relatief snel kan worden ingespeeld op nieuwe juridische ontwikkelingen of veranderende problematiek</li> <li>- Minder kans op verplaatsingseffecten door eenzelfde beleid en uitvoering</li> <li>- Coördinator die voor meerdere gemeenten werkt en door hen gezamenlijk gefinancierd wordt is gemotiveerd om met alle samenwerkende gemeenten contact te onderhouden, hun belangen mee te wegen en ze ook qua gemaakte afspraken bij de les te houden (bijvoorbeeld bij personeelwisselingen) om vertraging te voorkomen</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denk na over borging van expertise en kennis; één functionaris of coördinator maakt alsnog kwetsbaar bij ziekte of uitstroom</li> <li>- Denk na over financiering van opleiding of training voor specifieke onderwerpen</li> <li>- Denk na over de juiste schaalgrootte, dit is o.a. afhankelijk van de grootte van gemeenten en de ernst van problematiek</li> <li>- Denk na over verdeling van de inzet van de betreffende coördinator of functionaris (bijv. naar rato financiering, naar ernst problematiek, eventuele andere overwegingen), vaste dagen voor gemeenten of flexibel, wat te doen bij urgente vraagstukken die 'tussendoor' moeten</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de samenwerkende gemeenten moeten deze manier van samenwerking willen</li> </ul>



	<p>* Indien deze manier van werken er niet voor zorgt dat alle Bibob-terreinen door de coördinator kunnen worden afgedekt, moeten er keuzes gemaakt worden voor bepaalde terreinen (deze keuzes kunnen volgen uit een gezamenlijk IVP of UVP zoals omschreven in actie 5.3.1, of op basis van de reeds beschikbare ervaring en expertise, meest voorkomende terreinen etc.</p> <p>* Afhankelijk van de schaalgrootte en beschikbare budgetten, capaciteit en expertise kan ook gedacht worden aan een 'flexpool' van bibob-coördinatoren of themafunctionarissen</p> <p>* In sommige gevallen biedt het RIEC ook ondersteuning bij Bibob-zaken. Dit wordt volgens respondenten erg gewaardeerd, maar dit maakt gemeenten tegelijkertijd wel afhankelijk van het RIEC en de betreffende bibob-ondersteuner. Er wordt bovendien geen eigen expertise en ervaring opgebouwd binnen de eigen organisatie</p>
--	--

<b>Actie 5.3.6</b>	<b>Delen van AOV/OVD piket tussen gemeenten</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name kleine (en eventueel middelgrote) gemeenten
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Verbeteren intergemeentelijke samenwerking
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Gebrek aan capaciteit - Gebrek aan budget - Bestuurlijk-politieke druk (bijvoorbeeld een burgemeester met veel vragen)
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	In sommige (kleine) gemeenten heeft een AOV'er (bijna) elk weekend piket. Gelet op de werkdruk is dat onwenselijk. Door samen met andere gemeenten afspraken te maken over het delen van piketdiensten (drie à vier, afhankelijk van gemeentegrootte en de aard en ernst van de problematiek) kunnen adviseurs bijvoorbeeld één weekend per maand piket draaien.
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	- Duidelijk rooster en afspraken nodig - Basiscapaciteit moet op orde zijn, bij verloop moeten de gaten wel betrouwbaar worden opgevuld - Bestuur en ambtelijke organisatie moet het willen - Burgemeester moet het geen probleem vinden om tijdens piket geadviseerd te worden door een ambtenaar van een andere gemeente - Adviseurs moeten met verschillende soorten bestuurders kunnen omgaan - Verstandig om vooraf burgemeesters en adviseurs die de OOV/OVD piketdienst zullen draaien kennis te laten maken t.b.v. relatie en vertrouwen
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	- Betreffende AOV'ers moeten het willen - Bestuur (met name de burgemeester) moet het willen  * In sommigen gemeenten is OOV-piket niet geformaliseerd; dit betekent voor AOV'ers dat er geen harde afspraken zijn over beschikbaarheid of aanrijtijden (zij kunnen zelf hun weekend vrij besteden). Tegelijkertijd werkt men dus onbetaald in de eigen tijd en is een bestuurder afhankelijk van de loyaliteit van de eigen medewerkers om de telefoon op te nemen en te adviseren of acteren.



<b>Actie 5.3.7</b>	<b>Gezamenlijk interventieteam (bestuurlijk, regionaal, integraal)</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name kleine en middelgrote gemeenten
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Verbetering intergemeentelijke (en eventueel integrale) samenwerking
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Gebrek aan capaciteit - Gebrek aan expertise
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Je kunt Boa's uitwisselen waardoor de druk op de eigen organisatie minder is - Je kunt gebruik maken van elkaars expertise en ervaring - Door actiedagen op een bepaald thema of wijk in te zetten kun je in één of enkele dagen veel objecten controleren
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	- Uitwisseling van Boa's tussen gemeenten moet juridisch geregeld worden - Afspraken over de aansturing, verantwoordelijkheid als zaken niet lopen en gedeelde financiering - Zorg dat je afspraken maakt over de aandacht die deelnemende gemeenten krijgen (bijvoorbeeld aantal controledagen evenredig of op basis van problematiek of op basis van inwoneraantal) - Werkafspraken, protocollen en benodigde documentatie voor actiedagen moeten gemaakt worden - Zorg als deelnemende Boa dat je je ook zichtbaar maakt in alle gemeenten (zowel op kantoor t.b.v. de onderlinge relaties en op straat t.b.v. de uitvoering) - Aan de voorkant is analysecapaciteit nodig om de objecten/subjecten te inventariseren
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	- Afdelingen OOV en T&H moeten dit willen - Bestuur moet dit willen - Basisteam politie moet dit willen - OM moet dit willen - Eventuele andere partners (indien integraal) moeten kunnen aansluiten  * Samenwerking kan een mogelijke oplossing maar ook een barrière zijn; een goede samenwerking is óók afhankelijk van individuele personen en organisatiebelangen. Zorg dus ook dat je vooraf nadenkt over het bespreekbaar maken wanneer de samenwerking níét meer voldoet en wat dan mogelijke vervolgstappen zijn (opschalen en escaleren om partners aan afspraken te houden, of juist de stekker eruit trekken)



#### **5.4 Het belang van training, persoonlijke ontwikkeling, ervaring en een goed netwerk**

Ten aanzien van training, persoonlijke ontwikkeling, ervaring en een goed netwerk wordt vooral opgemerkt dat er niet zozeer een tekort is aan een inhoudelijk aanbod van trainingen, maar dat het vooral wringt in de mogelijkheid hieraan deel te nemen. Volgens respondenten worden er landelijk namelijk door diverse organisaties een breed palet aan inhoudelijke trainingen aangeboden. Het probleem zit 'm volgens respondenten echter in de beperkt beschikbare tijd die zij hebben om deze trainingen te volgen, het budget dat hiervoor beschikbaar is, óf in de toepasbaarheid van de trainingen binnen de eigen gemeente. Dit laatste doet zich bijvoorbeeld voor wanneer een OOV-ambtenaar zich graag zou ontwikkelen op een bepaald thema (denk aan radicalisering), maar er binnen de eigen gemeente slechts beperkte casuïstiek speelt om die expertise qua tijd en budget te rechtvaardigen. Wel wordt er in enkele interviews door respondenten aandacht gevraagd voor meer focus op het ontwikkelen van 'zachte' vaardigheden en persoonlijke ontwikkeling, waardoor OOV-ambtenaren wordt geleerd meer te reflecteren op hun eigen rolopvatting, hoe zij zich verhouden tot hun werk en collega's, wat dit betekent voor de druk die zij al dan niet ervaren in hun werkzaamheden en wat zij hier eventueel zelf aan zouden kunnen veranderen. Centraal hierin zijn de begrippen roldefinitie, rolbesef, rolneming en rolvastheid (zie bijvoorbeeld Van den Heuvel & Derks, 2011): Het consistent en coherent definiëren van taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het creëren van inzicht en besef in de vereisten en (praktische) invulling van deze rollen kan leiden tot meer kritisch reflectievermogen en afbakening van taken. Deze 'zachte' vaardigheden en reflectievermogen zijn bovendien ook van belang bij de werving en selectie van potentiële kandidaten. Gelet op de (huidige en gewenste) teamsamenstelling kan bijvoorbeeld gekeken worden naar specifieke vaardigheden of competenties die binnen de afdeling nog missen. Hierbij doelen we expliciet niet alleen op inhoudelijke kennis en vaardigheden, maar ook op attitudes (hoe graag staan ambtenaren in contact met inwoners en willen hen laten participeren), communicatievaardigheden gelet op politiek-bestuurlijke sensitiviteit, een diversiteit aan professionele achtergronden gelet op andere organisaties waar men mee moet samenwerken, en balans tussen medewerkers met veel ervaring versus jonge medewerkers met nieuwe inzichten. Uiteraard moet er ook worden nagedacht over manieren die kunnen bijdragen aan binding en behoud van medewerkers.

Gezien de veelheid aan interne en externe partners en samenwerkingsverbanden wezen respondenten tijdens interviews vaak op het belang van het opbouwen en onderhouden van netwerken. Hoewel het aangaan en onderhouden van relaties deels persoonsafhankelijk is en zich daarom binnen dit onderzoek lastig laat vatten in concrete acties, zullen hier enkele algemene opvattingen van respondenten worden gedeeld. Het onderhouden van goede relaties en verwachtingsmanagement kan volgens hen namelijk zorgen voor een vermindering van ervaren druk van bijvoorbeeld de burgemeester en de gemeenteraad (bijvoorbeeld ten aanzien van vragen en moties); interne afdelingen (ten aanzien van interne vragen, afstemming over inzet); en externe partners (ten aanzien van externe vragen, afstemming over inzet en eventuele ondersteuning). Enkele respondenten wijzen bovendien op de meerwaarde van het (op gezette momenten) tegelijkertijd op eenzelfde locatie werken met interne afdelingen (zoals VTH) en externe partners zoals de politie en het OM waarmee veel wordt samengewerkt. Dit biedt de mogelijkheid tot het stellen van korte (operationele) vragen, het plannen van (al dan niet gestructureerde) overleggen en kan op die manier bijdragen aan het opbouwen van onderling vertrouwen. Ook het investeren in goede relaties met de eigen inwoners wordt als belangrijk ervaren, al blijkt het soms lastig hierin de praktijk invulling aan te geven.



<b>Actie 5.4.1</b>	<b>Visie op werving en training van OOV-personeel</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name gericht op kleine en middelgrote gemeenten, maar ook toepasbaar op grote gemeenten
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	n.v.t.
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personeelsaspecten (gebrek aan expertise en ervaring)</li> <li>- Organisatieaspecten</li> <li>- Specifieke kenmerken van de gemeente</li> </ul>
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorgaans bestaat er geen (expliciete) visie op werving en training van OOV-medewerkers, terwijl dit wel kan bijdragen aan een duidelijke rol- en taakafbakening, prioritering en budgettering voor trainingen en opleidingen (dit raakt ook aan het inzichtelijk maken van taken en inzet van uren, zie actie 5.1.1)</li> <li>- Balans tussen oudere medewerkers met veel ervaring op OOV en jonge medewerkers met nieuwe inzichten en werkmethoden zorgen ervoor dat je elkaar scherp houdt; ook differentiatie in verschillende achtergronden en competenties kan hierbij helpen (dit geldt met name voor middelgrote gemeenten die meer OOV-ambtenaren in dienst kunnen nemen)</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoewel daadwerkelijke werving afhankelijk is van het aanbod, is het wel van belang om als afdeling(smanager) na te denken over de ideale samenstelling van de afdeling</li> <li>- Belangrijk is in ieder geval om na te denken over hoeveel fte beleidsmatig/uitvoerend op welke thema's of expertise er nodig is</li> <li>- Gelet op de specifieke problematiek in de gemeente of kenmerken van de gemeenten, welke competenties en vaardigheden een medewerker moet bezitten</li> <li>- Of bovenstaande nodig is voor korte duur of structureel, en dus of externe inhuur (consultancy dan wel via grotere buurgemeente) wenselijk is</li> <li>- Zorg bij ruim vooraf aangekondigd vertrek van een medewerker (zoals pensionering) voor een lange overdrachtsperiode zodat kennis en kunde ten aanzien van de inhoud en bestaande processen geborgd is én de nieuwe medewerker voorgesteld kan worden binnen het bestaande netwerk van partners</li> <li>- Denk ook na over hóé je personeel kunt behouden</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afdeling OOV</li> <li>- Afdeling HRM</li> </ul>

<b>Actie 5.4.2</b>	<b>RIEC-traineeship t.b.v. ondersteuning gemeenten</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name kleine en middelgrote gemeenten
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbetering van integrale samenwerking</li> <li>- Verbetering regionaal netwerk toekomstige AOV'ers</li> </ul>
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperkte capaciteit en expertise</li> <li>- Beperkte ervaring</li> <li>- Beperkt budget (hoewel RIEC's ook deels gefinancierd worden door de gemeente zelf en gemeenten dus ook deels meebetalen aan deze inzet)</li> </ul>
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RIEC's zijn ooit in het leven geroepen om gemeenten te ondersteunen en faciliteren in de bestuurlijke en integrale aanpak. Bij een RIEC-traineeship wordt een trainee in dienst van het RIEC voor een aantal dagen per week gekoppeld aan één gemeente op een inhoudelijk onderwerp of opdracht die door de gemeente wordt</li> </ul>



	uitgeschreven en waar de trainee zelf voor kiest. Aangezien veel (kleine) gemeenten worstelen met capaciteit, en het begeleiden en ervaring laten opdoen van nieuwe medewerkers veel tijd kost, kan het RIEC faciliteren dat trainees <i>hands-on</i> aan de slag gaan met een specifiek onderwerp waar een gemeente iets aan heeft, en de trainee tegelijkertijd ook kennismaakt met de RIEC-structuur, -partners en complexe integrale dossiers.
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het RIEC moet een meerwaarde zien in het initiëren en financieren van een dergelijke traineeship</li> <li>- Het RIEC moet het traject coördineren en gepaste begeleiding van de trainee bieden</li> <li>- Bestuurlijke en ambtelijke organisatie moeten een relevante opdracht kunnen formuleren</li> <li>- OOV-afdeling waar de trainee komt werken moet ook een veilige werksfeer en begeleiding kunnen bieden</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het betreffende RIEC (initiëren, coördineren, begeleiden en financieren van traineeships)</li> <li>- Bestuur en team OOV van betreffende gemeenten (verschaffen van een opdracht en begeleiding binnen de gemeente)</li> </ul>

<b>Actie 5.4.3</b>	<b>Interne en externe netwerken in kaart brengen t.b.v. informatiepositie</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Met name kleine en middelgrote gemeenten
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veranderende problematiek en samenleving</li> <li>- Invloed van landelijke keuzes en ontwikkelingen op lokaal beleid en uitvoering</li> </ul>
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisatieaspecten</li> </ul> Beter intern en extern netwerk t.b.v. informatiepositie
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regelmatig wordt er al aan gebiedsgericht werken gedaan op andere afdelingen en zijn er wijkteams of wijkmanagers die een goed netwerk met verschillende organisaties hebben opgebouwd binnen hun gebied. Door hier slim gebruik van te maken verbreed je je eigen netwerk en kun je informatievraagstukken efficiënter wegzetten</li> <li>- Het in kaart brengen van bestaande interne en externe netwerkstructuren, voorzieningen, organisaties, contactpersonen en communicatiekanalen is ook relevant voor de landelijke en regionale opgave t.a.v. maatschappelijke weerbaarheid</li> </ul>
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afdeling OOV moet de meerwaarde inzien van het gebruik van de bestaande netwerken van andere (interne) ambtenaren</li> <li>- Betreffende ambtenaren van andere afdelingen moeten de meerwaarde inzien om ook een kort lijstje te onderhouden met de afdeling OOV</li> <li>- Er moet voldoende tijd/capaciteit zijn om bestaande netwerken inzichtelijk te maken – voor zover dat niet voor andere doeleinden al gebeurd is</li> <li>- Er moet nagedacht worden over taakafbakening m.b.t. preventieve activiteiten om als afdeling niet (te) veel werk naar je toe te trekken als gevolg van verbeterde netwerk- en informatiepositie maar achtergebleven capaciteit in de uitvoering (zie ook actie 5.2.3 t.a.v. Veiligheidsinformatieknooppunt/Ondermijningsmonitor en daaraan gekoppelde Boa's t.b.v. uitvoering in actie 5.2.4)</li> </ul>
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afdeling OOV</li> <li>- Andere gemeentelijke afdelingen</li> </ul>



<b>Actie 5.4.4</b>	<b>Investeren in professionele vrijwilligers</b>
<b>Op wie is de actie gericht?</b>	Zowel kleine als middelgrote en grote gemeenten
<b>Voor welke externe factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Veranderende problematiek en samenleving - Invloed van landelijke keuzes en ontwikkelingen op lokaal beleid en uitvoering
<b>Voor welke interne factor van ervaren druk is het een mogelijke oplossing?</b>	- Organisatieaspecten (beter informeel netwerk om gebruik van te maken voor inspraak, participatie en met het oog op maatschappelijke weerbaarheid)
<b>Wat is de veronderstelde werking ter verlaging van de druk?</b>	- Veiligheid wordt heel erg geassocieerd met leefbaarheid; door de leefbaarheid laagdrempelig te verbeteren d.m.v. inzet van vrijwilligers, kan de subjectieve veiligheid worden verhoogd en kan de gemeente beter contact houden met haar inwoners. Het op voorhand betrekken van Dit kan, zeker in kleinere gemeenten met een gesloten cultuur, bijdragen aan draagvlak voor beleid en minder weerstand tijdens het implementeren van projecten
<b>Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?</b>	- Een gemeente brede gedragen visie op participatie en gebruik van professionele vrijwilligers; realiseer je dat oplossingen voor bestaande of gepercipieerde problemen niet alléén vanuit de gemeente (hoeven te) ontstaan, maar dat deze ook vanuit de samenleving kunnen komen - Nadenken over welke onderwerpen zich hiervoor lenen (denk aan buurtpreventie, ondersteuning wijkpunt bij rampen en incidenten) - Inzichtelijk maken voor een bepaald gebied (wijk, kern, gemeentebreed) welke voorzieningen zijn, welke professionals er zijn die zich bezighouden met veiligheid en leefbaarheid en of zij al contacten hebben met inwoners die zich hiervoor zouden willen inzetten - Capaciteit om het netwerk te inzichtelijk te maken én te onderhouden - 'Durven doen', inwoners het vertrouwen geven om zelf initiatieven te ontplooiën en daarbij als gemeente te assisteren in plaats van regie voeren.
<b>Wie heeft hier invloed op?</b>	- Bestuur van de gemeente - Gehele ambtelijke organisatie van de gemeente

## 5.5 Resumerend

In dit hoofdstuk zijn zo systematisch mogelijk de concrete acties besproken in het licht van de vooraf bepaalde oplossingsrichtingen: 1) Regie op het eigen werk, 2) Standaardisering en automatisering, en 3) Opschaling en samenwerking, en 4) Training, opleiding, ervaring en een goed netwerk. Uit bovenstaande beschrijvingen blijkt dat er geen 'one size fits all' oplossingen zijn om de ervaren druk op OOV-afdelingen te verlagen, maar dat de uiteindelijke mogelijkheden voor implementatie van de voorgestelde acties vooral moeten worden gezien in relatie tot de behoeften en specifieke kenmerken van een specifieke gemeente.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek was om de verschillende factoren die de ervaren druk door OOV-ambtenaren beïnvloeden te inventariseren en hiervoor zo concreet mogelijke oplossingen aan te dragen om de OOV-functie meer toekomstbestendig te maken.

De centrale onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Wat zijn de belangrijkste (veronderstelde) externe factoren die de OOV-afdelingen beïnvloeden?
2. Wat zijn de belangrijkste (veronderstelde) interne factoren die de OOV-afdelingen beïnvloeden?
3. Welke oplossingsrichtingen worden als meest impactvol gezien om de OOV-afdelingen van met name kleine tot middelgrote gemeenten te ontlasten en meer toekomstbestendig te maken?

Aan de hand van een korte literatuurstudie en bevindingen uit 33 semi-gestructureerde interviews en drie focusgroepen met OOV-ambtenaren uit diverse regio's is in voorgaande hoofdstukken inhoudelijk ingegaan op externe en interne factoren die resulteren in ervaren druk, en mogelijke oplossingen om deze druk te verlagen. Het is goed hier te benadrukken dat de bevindingen in deze rapportage niet representatief zijn voor alle OOV-afdelingen in het land. Dat neemt niet weg dat wij met de selectie van gemeenten en respondenten rekening hebben gehouden met een spreiding over verschillende regio's en uiteenlopende gemeentegroottes (tussen de 0 en 80.000 inwoners) om een zo rijk en gevarieerd mogelijk beeld te schetsen van de dagelijkse realiteit van werkzaamheden van OOV-ambtenaren in kleine en middelgrote gemeenten, de druk die zij ervaren en de mogelijke oplossingen die zij voor zich zien. In dit laatste hoofdstuk zullen kort de bevindingen per onderzoeksvraag worden besproken en zal worden afgesloten met enkele algemene aanbevelingen.

### 6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

#### ***Wat zijn de belangrijkste (veronderstelde) externe factoren die de OOV-afdelingen beïnvloeden?***

In dit onderzoek zijn diverse externe factoren aan bod gekomen die volgens respondenten een negatieve invloed hebben op hun werkzaamheden.

- In het kader van een veranderende problematiek en samenleving wordt gewezen op hoge verwachtingen van burgers in combinatie met beperkte zelfredzaamheid, verhardende omgangsvormen en de rol van (social) media die maakt dat OOV-ambtenaren (en bestuurders) zich in nog sneller tempo tot bepaalde thema's en ontwikkelingen moeten verhouden.
- Met het oog op de invloed van landelijke keuzes en ontwikkelingen ervaren respondenten een toenemende complexiteit van problematiek en casuïstiek, bijvoorbeeld op het vlak van Zorg & Veiligheid. Ook andere thema's zoals demonstraties tegen en overlast rond AZC's, het vuurwerkverbod en de actuele opgave ten aanzien van het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid leveren druk op.



- 'De waan van de dag' – zijnde onplanbare activiteiten die volgens respondenten tot wel 80% van de werkzaamheden in beslag kunnen nemen – leidt ertoe dat veel andere werkzaamheden die doorgaans wel planbaar zijn maar als minder urgent worden ervaren (zoals actualisering van beleid, monitoring van prioriteiten) onder druk komen te staan.
- Een toename van jurisdisering en de rol van privacywetgeving voor OOV-taken (onder andere Bibob- en APV-beleid, DPIA's) vraagt specifieke juridische expertise die – zeker bij kleine gemeenten – niet altijd beschikbaar is. Dit zorgt voor druk op OOV-ambtenaren die soms toch juridische taken op zich nemen.
- Het takenpakket van OOV-afdelingen is de laatste jaren uitgedijd – ook in preventieve zin. Dit maakt dat OOV-ambtenaren veelvuldig moeten samenwerken met een veelheid aan interne afdelingen en externe partners. Zeker wanneer deze partners eigen capaciteitsproblemen hebben of vanuit andere prioriteiten, uitgangspunten of belangen opereren, kan samenwerking stroef verlopen.
- Respondenten wijzen op een gedeeld gevoel dat elke OOV-afdeling zelf het wiel probeert uit te vinden. Hoewel incidentele gelden van belang zijn om nieuwe aanpakken te initiëren en er ad hoc zeker kennis en kunde wordt uitgewisseld, vindt er nauwelijks structurele borging van kennis en ervaringen plaats.

### ***Wat zijn de belangrijkste (veronderstelde) interne factoren die de OOV-afdelingen beïnvloeden?***

In dit onderzoek zijn diverse interne factoren aan bod gekomen die volgens respondenten een negatieve invloed hebben op hun werkzaamheden.

- De beperkte capaciteit in de vorm van fte's voor kleine en middelgrote gemeenten maakt dat OOV-ambtenaren vooral over generieke kennis beschikken terwijl er maar er weinig (soms wel noodzakelijke) specifieke expertise op inhoudelijke thema's bestaat.
- Ten aanzien van personeelsaspecten wordt gewezen op ervaren druk door vele personeelsswisselingen en tijdelijke inhuur die gepaard gaat met het inwerken van nieuwe collega's. De teammanager speelt een belangrijke rol in het positioneren van de afdeling en het (gezamenlijk) prioriteren van thema's.
- Op organisatieniveau ervaren respondenten werkdruk door inefficiënte systemen en gebrekkige informatieverwerking (en tevens een gebrek aan visie op het gebruik van data- en informatiesystemen), en de manier waarop afdelingen binnen de organisatiestructuur zijn ingebed.
- Specifieke kenmerken van een gemeente kunnen invloed hebben op de soort problematiek die binnen een gemeente de boventoon voert, de manier waarop OOV-ambtenaren hun werkzaamheden uitvoeren en de competenties die zij hierbij nodig hebben.
- Ten aanzien van bestuurlijk-politieke factoren wijzen respondenten vooral op druk die zij ervaren door burgemeesters die in hun ogen een te actieve rol kunnen



aannemen. Ook (politiek gemotiveerde) vragen en moties kunnen de ervaren druk op werkzaamheden van OOV-ambtenaren verhogen.

- Tot slot signaleren respondenten een gebrek aan een veiligheidsvisie met bijbehorende prioritering en taakopvatting binnen de gemeente en de eigen afdeling. Hoewel gemeenten door middel van het opstellen van een IVP en UVP invulling kunnen geven aan deze visie, prioritering en uitvoering, worden dit soort beleidsdocumenten vaak niet opgevolgd.

***Welke oplossingsrichtingen worden als meest impactvol gezien om de OOV-afdelingen van met name kleine tot middelgrote gemeenten te ontlasten en meer toekomstbestendig te maken?***

Binnen dit onderzoek worden vier algemene oplossingsrichtingen onderscheiden met ieder uiteenlopende concrete acties die mogelijk een oplossing kunnen bieden voor de ervaren werkdruk. Vooraf moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid tot implementatie van de voorgestelde acties (en het succes ervan) afhankelijk is van verschillende factoren, zoals onder andere de visie van de gemeente op veiligheid, specifieke kenmerken van de gemeente, het type problematiek dat binnen de gemeente speelt, de regionale context het beschikbare budget en bestuurlijk commitment. Het is dus aan gemeenten zelf om een weging van de voorgestelde acties te maken en te kijken waar in de eigen gemeente de grootste winst te behalen valt.

- Regie op het eigen werk: Het (her)vinden van de regie op het eigen werk zit volgens respondenten met name in het ontwikkelen van een interne visie op veiligheid met bijbehorende prioritering en duidelijke taakafbakening die naar interne en externe partners wordt gecommuniceerd. Het maken van een overzicht van de vastgestelde prioriteiten en concrete taken of activiteiten, uren en competenties die daarvoor nodig zijn versus de bestaande capaciteit, inzetbaarheid en expertise kan hierbij helpen. Hetzelfde geldt voor afstemming van de beschikbare capaciteit met andere teammanagers. Daarnaast is het van belang dat OOV-ambtenaren kritisch omgaan met hun eigen tijd. Tot slot spreken veel respondenten de behoefte uit voor meer structurele financiering en een duidelijker takenpakket.<sup>27</sup>
- Standaardiseren en automatiseren: Respondenten zien een meerwaarde in het standaardiseren van processen en documenten waarvan veelvuldig gebruik gemaakt wordt. Daarbij worden met name genoemd: (waarschuwings)brieven, bepaalde verslaglegging (van controles, bestuurlijke rapportages) en processen omtrent informatieverwerking. Daarnaast worden kansen gezien met het oog op het gebruik van AI voor het opstellen en opvragen van interne stukken. Een andere mogelijke oplossing van automatisering (vooral toepasbaar gericht op middelgrote gemeenten) wordt gevonden in het koppelen van bestaande informatie- en datasystemen ten behoeve van een Veiligheidsinformatieknoppunt of Ondernijningsmonitor. Hierin zouden – voor zover toegestaan en mogelijk – alle meldingen en relevante informatiebronnen moeten samenkomen, waardoor

---

<sup>27</sup> Door enkele respondenten wordt in dit kader geopperd dat het Rijk het werkveld meer zou kunnen faciliteren door een uniforme kerntaakstelling OOV te formuleren met een bijbehorende structurele financiering gekoppeld aan die taakstelling. Op die manier zouden de budgetten volgens respondenten eerlijker verdeeld kunnen worden onder de gemeenten dan nu op basis van enkel het inwoneraantal het geval is. Gemeenten kunnen vervolgens zelf kiezen of zij aanvullend geld vrijmaken voor andere OOV-taken die zij van belang achten.



ambtenaren sneller signalen en meldingen kunnen duiden en opvolgen. Door vervolgens Boa's te koppelen aan de zaken die uit deze monitor voortvloeien, vindt er een continue terugkoppeling plaats tussen meldingen en daaropvolgende acties. Een andere automatiseringsoplossing wordt gevonden in een uitgebreid zaaksysteem voor Boa's met een mobiele applicatie zodat zij vanaf hun werktelefoon relevante informatie kunnen opvragen en notities, foto's of scans in het systeem kunnen bijvoegen. Een alternatief voor bovenstaande mogelijke oplossingen gericht op kleine gemeenten betreft een structureel overleg tussen de afdelingen OOV en (V)TH over de binnenkomende meldingen en de opvolging daarvan aangezien dit relatief laagdrempelig kan worden vormgegeven maar toch structuur en inzicht biedt in de problematiek binnen de gemeente en de aanpak daarvan. De veronderstelling bij dit soort mogelijke oplossingen is met name dat deze het werk efficiënter kunnen maken, waarbij er een minder grote (menselijke) foutmarge is en er een beter beeld van zowel de veiligheidsproblematiek in de gemeente als de aanpak ontstaat. Dit alles kan vervolgens cyclisch als input worden gebruikt voor het verder aanscherpen van beleid.

- Samenwerking en opschaling: Door op te schalen en samen te werken met andere gemeenten, kunnen bepaalde taken (waar men nu niet aan toe komt of waarvoor bepaalde expertise benodigd is) worden verdeeld en efficiënter worden uitgevoerd. Op beleidsniveau kunnen gemeenten in het basisteam of in de regio gezamenlijk een IVP (en eventueel UVP) afstemmen – mits er binnen de deelnemende gemeenten grotendeels dezelfde problematiek speelt. Voorts kunnen de prioriteiten en uitvoering van dit IVP en UVP gemonitord worden door middel van werkgroepen. In deze werkgroepvorm kunnen (gelet op de vorige oplossingsrichting) tegelijkertijd beleidsregels en bijbehorende brieven worden gestandaardiseerd. Wanneer er vooraf bestuurlijk commitment is uitgesproken voor deze manier van opschalen en samenwerken, kan dit veel bestuurlijke druk wegnemen. Een andere manier van slimme opschaling en samenwerking waarbij capaciteit, ervaring en expertise wordt gedeeld, is door middel van een dienstverleningsovereenkomst tussen meerdere gemeenten. Dit maakt het mogelijk om iemand met specifieke kennis of expertise aan te nemen die vervolgens voor meerdere gemeenten werkt (bijvoorbeeld een Bibob-coördinator). Ook kan gedacht worden het verdelen van OOV- of OVD-piketdiensten, het opzetten van gezamenlijke interventieteams of andersoortige uitwisseling van Boa's. Al deze vormen van samenwerking en opschaling maken het mogelijk om beperkte capaciteit, ervaring, kennis en expertise gerichter in te zetten – mits hierover goede afstemming plaatsvindt.
- Het belang van training, persoonlijke ontwikkeling, ervaring en een goed netwerk: Volgens respondenten kan de juiste training – zowel op inhoudelijke thema's als het aanleren van bepaalde 'zachte' vaardigheden – er niet alleen voor zorgen dat OOV-ambtenaren hun kennis en kunde op een bepaald veiligheidsthema verder ontwikkelen. Ook kan het zorgen voor meer kritisch reflectievermogen op hun eigen rol opvatting; hoe zij zich verhouden tot hun werk en collega's, wat dit betekent voor hun taakuitvoering, de druk die zij al dan niet ervaren en welke invloed zij daar zelf op hebben. Eén van de aangedragen oplossingen waarin al deze aspecten terugkomen betreft een RIEC-traineeship, waarbij een trainee gekoppeld wordt aan een gemeente met een bepaald vraagstuk. Op die manier doet de trainee gedurende een bepaalde periode een aantal dagen in de week ervaring op bij een OOV-afdeling, leert de problematiek en werkwijzen kennen, bouwt een lokaal en



regionaal netwerk op, maar geniet tegelijkertijd inhoudelijke begeleiding vanuit het RIEC en komt hier ook in aanraking met integrale vraagstukken en netwerken. De gemeente is gebaat met de extra (door het RIEC gefinancierde) capaciteit die specifiek ingezet kan worden voor de oplossing van een bepaald vraagstuk. Tot slot wijzen respondenten erop dat goede interne en externe relaties binnen diverse netwerken ervoor kunnen zorgen dat men soms snel met bepaalde hulpvragen terecht kan en sneller in actie kan komen. Het in kaart brengen van deze interne als ook externe netwerken van partners en maatschappelijke organisaties kan relevante inzichten bieden voor de informatiepositie van de afdeling OOV en meer specifiek ten aanzien van de opgave omtrent maatschappelijke weerbaarheid.

## 6.2 Uitdagingen voor de toekomst

In het voorgaande zijn de door onze respondenten ervaren externe en interne factoren van druk beschreven. Ook zijn de door hen aangedragen mogelijke oplossingen zo gestructureerd mogelijk besproken in de hoop implementatie door andere gemeenten te faciliteren. Naast deze handreiking aan acties en mogelijke oplossingen voor gemeenten zelf, is het ook mogelijk op basis van de ervaringen van onze respondenten enkele uitdagingen voor de toekomst te abstraheren.

### Visie en taakafbakening

Allereerst is het van belang op te merken dat er geen duidelijk afgebakende taakstelling bestaat voor OOV-afdelingen en hun ambtenaren. Dit maakt dat hun werkzaamheden onderhevig zijn aan diverse invloeden en dat het lastig kan zijn een lange termijnvisie op te stellen en deze uit te voeren. Twee aspecten zijn hierbij van belang. Het eerste aspect betreft een breed gedragen visie op een taakafbakening van Openbare Orde & Veiligheid. Een breed gedragen visie van lokaal tot landelijk niveau ten aanzien van enkele kerntaken die recht doet aan de ontwikkelingen die in deze rapportage – en vele andere publicaties in wetenschappelijke en vaktijdschriften – zijn beschreven, kan OOV-afdelingen helpen in het afbakenen van prioriteiten en taken. Wellicht kan het Kernbeleid Veiligheid van de VNG – bij veel van onze respondenten reeds bekend vanwege onder andere door velen als nuttig geziene tools en de IVP- en UVP-formats – hiervoor uitkomst bieden.<sup>28</sup> Voor het creëren van draagvlak rond een afgebakende taakstelling is het van belang dat zowel de beleidsmakers als uitvoerders (op lokaal en landelijk niveau) met elkaar om tafel gaan om mogelijkheden en knelpunten te bespreken. Bovendien is het belangrijk om zowel de bestuurlijke (burgemeester) als de ambtelijke (afdelingen OOV en VTH gezien de nauwe verwevenheid van hun activiteiten) visie mee te wegen. Ook zou er in deze gesprekken ruimte moeten zijn voor alle gemeenten, van klein tot groot. De reeds bestaande netwerkstructuren van de K80, M50, G40, G4, P10 en R8 bieden de mogelijkheid om gemeenten met verschillende inwoneraantallen en kenmerken te vertegenwoordigen.<sup>29</sup> Diverse stakeholders in het veiligheidsdomein zoals de VNG, het CCV en de regio's (niet limitatief) kunnen in dit proces een faciliterende rol vervullen. Tot slot wordt de (structurele) financiering voor de huidige taken over het algemeen als ontoereikend ervaren. Een meerderheid van de respondenten zou daarom graag een grotere financiële bijdrage vanuit de Rijksoverheid zien wanneer het takenpakket zich blijft uitbreiden ('meer taken, meer knaken').<sup>30</sup> Het tweede aspect betreft een stuk verwachtingsmanagement

<sup>28</sup> Het huidige Kernbeleid Veiligheid stamt uit 2021 en wordt momenteel geactualiseerd.

<sup>29</sup> Zie: <https://vng.nl/artikelen/netwerken-van-onze-leden>

<sup>30</sup> Enkele respondenten stellen een kerntaakstelling vanuit landelijk niveau voor met daaraan gekoppeld een structurele financiering – die dus niet alleen afhankelijk is van het inwoneraantal van de gemeente. Vervolgens zouden gemeenten er op basis van eigen prioritering of specifieke veiligheidsproblematiek voor kunnen kiezen om aanvullende taken bij de OOV-afdeling te beleggen en te financieren.



(tussen bestuurlijke overheden onderling, maar ook tussen gemeenten en hun inwoners). Een goede dialoog tussen verschillende partijen zoals hierboven omschreven, telkens met inachtneming van de bestuurlijke verhoudingen, kan bijdragen aan een meer gedragen taakafbakening en meer duidelijkheid scheppen over wat men interbestuurlijk van elkaar kan en mag verwachten. Maar ook tussen gemeenten en inwoners is verwachtingsmanagement van belang.

Met het oog op een taakafbakening staan we nog expliciet stil bij de weerbaarheidsopgave waarin gemeenten een nadrukkelijke rol in hebben gekregen. Deze opgave wordt door respondenten vaak uitgelegd als het zelfredzaam maken van inwoners voor een minimum tijdsbestek van 72 uur in het licht van (geo)politieke spanningen, klimaatverandering en andere mogelijke crises. In de huidige vorm lijkt deze nieuwe weerbaarheidsopgave bij respondenten regelmatig te stuiten op weerstand. Hoewel zij de noodzaak van de maatschappelijke opgave onderschrijven, en op dit vlak al ruime tijd verantwoordelijkheid hebben over bepaalde taken,<sup>31</sup> ervaren zij dat de opgave op lokaal niveau vooral als OOV- in plaats van gezamenlijke opgave wordt gezien. Belangrijker is echter, dat in gesprekken vaak voorbij wordt gegaan aan de weerbaarheidsopgave voor de organisatie *zelf*. Met andere woorden: weerbaarheid lijkt zich te beperken tot het weerbaar maken van inwoners, in plaats van (ook) toegepast te worden op de eigen organisatie en haar medewerkers. Hoewel het thema weerbaarheid niet de focus is van het huidige onderzoek, verdient het aanbeveling op landelijk, regionaal en lokaal niveau te formuleren wat weerbaarheid conceptueel inhoudt en betekent voor de betrokken organisaties, om dit vervolgens op lokaal niveau praktisch om te zetten in gerichte acties die bijdragen aan (onder andere) een robuuste gemeentelijke organisatie. Op die manier wordt veerkracht ingebouwd in alle lagen van de gemeentelijke organisatie: van strategie en besluitvorming tot technologie en menselijk handelen.

### **Competenties en vaardigheden**

Spanningen op internationaal niveau en de consequenties daarvan, de relatie tussen de burger en de overheid, de rol van (social) media en andere maatschappelijke ontwikkelingen vragen om competenties en vaardigheden die minder vanzelfsprekend 'in de schoolbanken' worden aangeleerd. Het is daarom van belang om beter zicht te krijgen op deze en andere ontwikkelingen in relatie tot de werkzaamheden op een OOV-afdeling en (specifieke kenmerken van) de gemeente. Op die manier kan beter worden gereflecteerd op de competenties en vaardigheden die nodig zijn om de grotere veiligheidsopgaven het hoofd te kunnen bieden. Dit geldt niet alleen voor ambtenaren, maar zeker ook voor bestuurders en politici. Voor OOV-afdelingen kan dit ertoe leiden dat er niet alleen moet worden gezocht in de vijver van pas afgestudeerde professionals Integrale Veiligheidskunde, Bestuurskunde, Criminologie, soortgelijke studies of meer ervaren professionals afkomstig uit het veiligheidsdomein (OM, politie), maar dat breder moet worden gezocht naar kandidaten die wellicht niet over een veiligheidsachtergrond beschikken, maar *wel* over bewezen competenties en vaardigheden in het communiceren met inwoners en het ophalen van informatie, in het aansturen van mensen onder druk en faciliteren van inclusie, of juist in het analyseren en duiden van grote stromen informatie.

### **Inzet van kennis, expertise en capaciteit**

Uit gesprekken met respondenten valt op dat zij ad hoc kennis en ervaringen uitwisselen en gebruik maken van diverse kennispartners. Ook doen zij regelmatig een beroep op

---

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld art. 2 Wet Veiligheidsregio's en art. 2.1 Besluit Veiligheidsregio's.



RIEC's (of zouden dit willen doen) voor onder andere uitvoerende capaciteit of juridische (Bibob) expertise. Hoewel er dus zeker uitwisseling van kennis en ervaringen plaatsvindt, is deze vooral ad hoc in plaats van structureel of organisatorisch ingebed. Gezien de diversiteit en complexiteit van taken en de beperkte kennis, expertise en capaciteit die hiervoor beschikbaar is bij kleine en middelgrote gemeenten, werd al aanbevolen om deze efficiënter in te zetten door verschillende vormen van samenwerking op te schalen. Primair is dit een taak voor gemeenten die onderling afspraken zullen moeten maken over de (gezamenlijke) inhuur of inzet van bepaalde inhoudelijke kennis, (juridische) expertise en uitvoerende of analysecapaciteit. Daarnaast hebben veel respondenten het gevoel gelijktijdig met anderen het wiel uit te moeten vinden. Dit uit zich bijvoorbeeld op het vlak van kennisvergaring over inhoudelijke thema's, informatieverwerking en het aanschaffen van informatie- en datasystemen, en het opstarten van gelijksoortige projecten die vaak (direct dan wel indirect) incidenteel worden gefinancierd door de Rijksoverheid. Zodoende verdient het aanbeveling opgebouwde kennis, expertise en (waar mogelijk) contacten centraal te bundelen en beschikbaar te stellen. Zo zien veel respondenten een meerwaarde in een door de Rijksoverheid (en eventueel landelijke stakeholders) opgezette database met kennisproducten, kwalitatief goede voorbeelden van beleidsregels en eventueel bijbehorende gestandaardiseerde documenten. Hierbij is het van belang dat deze database goed toegankelijk, vindbaar en bruikbaar is voor OOV-ambtenaren van gemeenten van verschillende grootte – bijvoorbeeld door filters op onder andere thema en toepassing per gemeentegrootte toe te voegen.

### **Gestandaardiseerde en geautomatiseerde manier van werken**

Een andere toekomstige opgave die zich manifesteert van lokaal tot landelijk niveau betreft het zoeken naar efficiënte (gestandaardiseerde en geautomatiseerde) manieren van werken. Vaak wordt dan gedacht aan informatiegestuurd en datagedreven werken. Hoewel deze manieren van werken al veelvuldig worden toegepast door grote en enkele middelgrote gemeenten, biedt dit (gezien de benodigde budgetten voor systemen, expertise voor aanschaf, gebruik en analyse) nog geen hapklare oplossingen voor kleine gemeenten. Bovendien moeten de brondata op orde zijn voordat deze zinvol gebruikt kunnen worden en moeten systemen op verantwoorde wijze met elkaar gekoppeld kunnen worden – dit is regelmatig niet het geval. De 'datavolwassenheid' van gemeenten laat dus in veel gevallen te wensen over. Het verdient daarom allereerst aanbeveling om gemeentebreed (maar wellicht ook overheidsbreed) te inventariseren welke data of systemen kwetsbaar zijn voor menselijke of digitale fouten en deze kwetsbaarheden waar mogelijk te verhelpen. Ook hierbij zit een deel van de opgave in de organisatorische uitdaging van gemeenten – en de overheid als geheel – om verschillende domeinen en disciplines te laten samenwerken zodat zowel de data, als de processen en systemen die worden opgezet voor informatieverwerking een daadwerkelijke bijdrage leveren aan het behalen van opgestelde prioriteiten. Daarnaast valt op dat door de (gemeentelijke) behoefte aan, en interesse in datagedreven werken, er inmiddels een heuse markt is ontstaan met verschillende commerciële aanbieders van allerlei datamonitoringstools, dashboards en zaaksystemen. Hoewel er op dit vlak geen 'one size fits all' oplossing is, verdient het aanbeveling op landelijk niveau na te denken over óf, in hoeverre, en eventueel hoe de datavraagstukken van de (gemeentelijke) overheid kunnen worden bediend vanuit het aanbod van de huidige markt. Op die manier hoeven gemeenten niet zelf (zoals nu vaak het geval is) geschikte aanbieders te inventariseren, voor- en tegenargumenten in de toepassingsmogelijkheden af te wegen, en ervaringen uit te wisselen met andere gemeenten. Tot slot heeft men behoefte aan een landelijke visie en handreiking met het oog op het gebruik van AI – voor bijvoorbeeld het opstellen van



beleidsstukken en het opzoeken van interne stukken. Op die manier hoeven (zeker kleine en middelgrote) gemeenten niet hun schaarse capaciteit en expertise in te zetten om zelf het wiel uit te vinden. Een dergelijke inventarisatie van basiskenmerken van bepaalde systemen en tools, en het gebruik van AI ten behoeve van gemeentelijk (OOV-)gebruik zou wellicht kunnen plaatsvinden binnen de bestaande initiatieven van de VNG en Interbestuurlijke Data Strategie (IBDS), met inachtneming van de wensen en behoeften van verschillende soorten gemeenten.

### **Werken met inwoners**

Datagedreven werken kan en mag nooit het werken *met* de inwoners van de gemeente vervangen. Inwoners zien en horen niet alleen ontzettend veel, maar hebben vaak ook goede ideeën over hoe de leefbaarheid en veiligheid in hun buurt of wijk kan worden verbeterd. Inwoners worden echter zelden 'aan de voorkant' gevraagd mee te denken aan gemeentelijke plannen of zich actief in te zetten voor een veilige wijk. Gemeenten – en daarmee ook OOV-afdelingen – zouden meer kunnen doen om zichtbaar én aanspreekbaar te zijn in hun dorpen, wijken en buurten. Op die manier weet een gemeente beter wat er leeft in de haarvaten van de gemeenschap en kan zij eenvoudiger op een constructieve manier naar oplossingen zoeken voor de (veiligheids- en leefbaarheids) problemen van haar inwoners en ondernemers. Een betere relatie kan niet alleen meer informatie opleveren op het vlak van leefbaarheid en veiligheid, maar kan ook de opgave met het oog op maatschappelijke weerbaarheid vergemakkelijken op het moment dat er meer onderling vertrouwen en zicht op belangrijke sleutelfiguren en -organisaties ontstaat. Dit vraagt wel dat gemeenten meer integraal gaan denken en bijvoorbeeld wijkmakelaars of buurtmanagers (met bepaalde competenties en vaardigheden zoals hierboven aangestipt) aanstellen die de bestaande gemeentelijke verkokering doorbreken zodat inwoners sneller geholpen worden. Deze opgave vergt op voorhand een investering die zich in tijden van onrust en crisis zal terugbetalen.

### **6.3 Tot besluit**

Uit dit onderzoek blijkt dat OOV-ambtenaren van kleine en middelgrote gemeenten in den lande voor grote uitdagingen staan die zij met schaarse middelen proberen het hoofd te bieden. Zij ervaren op dagelijkse basis druk die ertoe leidt dat zij naar eigen zeggen de veelheid aan taken niet de kwalitatieve aandacht kunnen geven die het verdient en dat zij hun werkzaamheden niet altijd kunnen uitvoeren zoals ze eigenlijk zouden willen. Het reflecteren op, en actualiseren van bestaand beleid en aanpak verdwijnt regelmatig naar de achtergrond door incidenten die (soms urgent) aandacht vereisen, door politiek-bestuurlijke of inhoudelijke vragen en verzoeken van interne of externe partners die moeten worden beantwoord, en door landelijke ontwikkelingen of opgaven waartoe een OOV-afdeling zich moet verhouden. In interviews met respondenten kwam in dit kader regelmatig de metafoer van 'de houthakker met de botte bijl' ter sprake, waarbij de houthakker steeds minder efficiënt werkt omdat hij de tijd niet heeft en/of neemt om zijn botte bijl te slijpen. Deze metafoer werd door veel respondenten in ons onderzoek onderschreven, en wijst misschien wel op de belangrijkste les in dit rapport: reflecteer als Rijksoverheid, gemeentelijke organisatie, OOV-afdeling én individuele OOV-ambtenaar kritisch op de taken die Openbare Orde en Veiligheid zou moeten behelzen, en vertrek van daaruit met het opstellen van een lange termijn visie, realistische prioriteiten en een passende uitvoering gelet op de specifieke mogelijkheden en knelpunten die binnen de eigen gemeente gelden.



## 7 Geraadpleegde literatuur

- Boutellier, H. (2019). *De andere kant van de medaille. Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Bruinsma, H., van Delden, A., Groot, W., & Konijn, R. (2025). Zicht op Ondermijning. In P. Tops, J. Stuurman, J. Maan, S. Janssen, D. Elzinga, W-J. van den Heuvel (Eds.), *Ondermijning en datawetenschap: ervaringen en perspectieven*. Boom Bestuurskunde.
- CCV. (2023). *Resultaten IVB enquête*. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).
- CPB. (2013). *CPB Notitie: Decentralisaties in het sociaal domein*. Centraal Planbureau (CPB)
- De Jong, M.A.D.W., van der Woude, W., Zorg, W.S., Broeksteeg, J.L.W., Nehmelman, R., Tappeiner, I.U., & Kummeling, H.R.B.M. (2016). *Orde in Openbare Orde*. Wolters Kluwer: Universiteit Utrecht / Radboud Universiteit Nijmegen.
- Eysink Smeets, M. (2024). *De positie van het lokaal bestuur in veiligheidsbestel en veiligheidsbeleid. Welke ontwikkelingen vragen om aandacht? En welke overwegingen kunnen daarbij helpen?* Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2011). *Qualitative Research Methods*. Sage Publications.
- Heuvel, P. van den, & Derks, H. (2011). Bestuurder en toezichthouder: een tandem. In: *Basisschoolmanagement*, 3.
- Karsten, N., van Zuydam, S., & Hoogenboom, J. (2025). Waarom doen we dit eigenlijk zo? Een agenda voor reflectie op het functioneren van de lokale veiligheidsdriehoek. *Bestuurswetenschappen*, 79, 1, pp. 52-63.
- Kuppens, J., Wolsink, J., & Ferwerda, H. (2019). *Instrumenten tegen niet-strafbare problematische gedragingen. Een inventarisatie vanuit andere fenomenen als input voor aanpak*. Bureau Beke.
- Moors, H., Klarenbeek, L., Berger, E., Dückers, M., van Duin, M., Kist, G., Luesink, M., Schijvenaars, T., van den Wijngaart, M., Maessen, J., & Broekmans, V. (2022). *'Avondklokrellen': lokale dynamiek in een mondiale crisis. Analyse van de voedingsbodem van de ordeverstoringen in vier Noord-Brabantse steden*. EMMA, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid & Rijksuniversiteit Groningen.
- Nationale Politie, Openbaar Ministerie & Regioburgemeesters. (2025). Position paper 2025 | Altijd daar als het moet. Geraadpleegd van: <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2025/september/c8f377c4-aaae-47fd-b221-f917f8b2b248.pdf>
- NCTV. (2025). Verhoging maatschappelijke weerbaarheid. Communicatiestrategie met meerjarige publiekscampagne. Nederlandse Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).
- Nelen, H., Van Wingerde, K., Bisschop, L. & Moerland, R. (2023). *Koers bepalen: Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*. Universiteit Maastricht (UM) / Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Boom Criminologie.
- NGB. (2021). *Zakboek Openbare orde en veiligheid. Derde herziene druk*. Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB).
- Pinas, M., Schaap, D., & van Stokkom, B. (2023). Agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV: In de spotlight van de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 22, 1, pp. 3-22.



- Plaisier, I., de Klerk, M., Eggink, E., Reijnders, M., Rahmawan-Huizenga, S., & Schyns, P. (2025). *Overzicht van knelpunten bij de ondersteuning van mensen met meervoudige problemen*. Sociaal Cultureel Planbureau (CPB).
- Platform31. (2025). *Keuzes maken in tijden van spanning en schaarste. Stedelijke trends en opgaven voor 2026 en verder*. Platform 31.
- Pro Facto. (2024). *Editie 1, jaargang 2023 OOV-monitor. Zicht op de inzet van het OOV-instrumentarium*. Geraadpleegd van: [//hetccv.nl/secondant-hulp-voor-gemeenten-bij-datagedreven-aanpak-ondermijning/](https://hetccv.nl/secondant-hulp-voor-gemeenten-bij-datagedreven-aanpak-ondermijning/)
- Pro Facto & Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid. (2025). *OOV-monitor, editie 2024. Zicht op de inzet van het OOV-instrumentarium*. Geraadpleegd van: [https://www.pro-facto.nl/images/OOV-monitor\\_2024.pdf](https://www.pro-facto.nl/images/OOV-monitor_2024.pdf)
- Rijksoverheid. (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/04/03/veiligheidsstrategie-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden>
- Sackers, H. (2010). *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Radboud universiteit.
- Salet, R. (2019). Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18, 1, pp. 3-19.
- Salet, R. & Sackers, H. (2019). *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Politie & Wetenschap / Radboud Universiteit.
- Tops, P., van Ostaaijen, J., & Boswijk, R. (2022). *Lokaal veiligheidsbeleid in 2030: Normaliseren, versnellen en alert blijven*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Van Stokkom, B.A.M., & Terpstra, J.B. (2021). *Meer armslag voor Boa's. Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Verbeek, S. & Stuurman, J. (2023). Hulp voor gemeenten bij de datagedreven aanpak van ondermijning. *Secondant 2023*. Geraadpleegd van: <https://hetccv.nl/secondant-hulp-voor-gemeenten-bij-datagedreven-aanpak-ondermijning/>
- Verbeek, S., Stuurman, J., Maan, J., Jacobs, J., & Janssen, S. (2025). Randvoorwaarden voor een datagedreven ondermijningsaanpak: inzichten uit de Datavolwassenheidsscan voor gemeenten. In P. Tops, J. Stuurman, J. Maan, S. Janssen, D. Elzinga, W-J. van den Heuvel (Eds.), *Ondermijning en datawetenschap: ervaringen en perspectieven*. Boom Bestuurskunde.
- VNG. (2021). *Kernbeleid Veiligheid 2021. Handreiking voor gemeenten*. Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).



## 8 Bijlagen

### 8.1 Geanonimiseerde overzichten respondenten

**Tabel 8.1: Geanonimiseerd overzicht van respondenten voor de interviews**

#	Functie	Gemeentegrootte (aantal inwoners)	Provincie
1	Strategisch adviseur OOV	30.000 – 80.000	Gelderland
2	Adviseur OOV	30.000 – 80.000	Noord-Brabant
3	Afdelingshoofd & Strategisch adviseur OOV	30.000 – 80.000	Zuid-Holland
4	Strategisch adviseur OOV	30.000 – 80.000	Gelderland
5	Teamleider	30.000 – 80.000	Flevoland
6	Medewerker OOV	Organisatie die samenstelling gemeenten <30.000 en 30.000 – 80.000 vertegenwoordigd	Noord-Brabant
7	Adviseur OOV	30.000 – 80.000	Noord-Brabant
8	Adviseur Veiligheid & Crisisbeheersing	30.000 – 80.000	Noord-Brabant
9	Adviseur OOV	<30.000	Noord-Brabant
10	Teamleider	30.000 – 80.000	Noord-Brabant
11	Senior adviseur OOV	30.000 – 80.000	Zeeland
12	Teamleider	30.000 – 80.000	Zuid-Holland
13	Teamleider	30.000 – 80.000	Zuid-Holland
14	Adviseur OOV	30.000 – 80.000	Limburg
15	Teamleider	30.000 – 80.000	Zuid-Holland
16	Teamleider	30.000 – 80.000	Zuid-Holland
17	Coördinator OOV	30.000 – 80.000	Zuid-Holland
18	Teamleider	30.000 – 80.000	Zuid-Holland
19	2x Adviseur OOV	<30.000	Limburg
20	Burgemeester, 2x adviseur OOV	<30.000	Friesland
21	Adviseur OOV	<30.000	Overijssel
22	Adviseur OOV	<30.000	Utrecht
23	Strategisch adviseur OOV	<30.000	Zeeland
24	Adviseur OOV	30.000 – 80.000	Zeeland
25	Adviseur OOV	<30.000	Zeeland
26	Adviseur OOV	<30.000	Gelderland
27	Adviseur & medewerker OOV	<30.000	Overijssel
28	Adviseur OOV	<30.000	Zeeland
29	Adviseur OOV	Organisatie die samenstelling gemeenten <30.000 en 30.000 – 80.000 vertegenwoordigd	Drenthe
30	Adviseur OOV	30.000 – 80.000	Drenthe
31	Adviseur OOV	<30.000	Overijssel
32	Adviseur OOV	<30.000	Groningen



33	Adviseur OOV	<30.000	Drenthe
----	--------------	---------	---------

**Tabel 8.2: Geanonimiseerd overzicht respondenten focusgroep 'Standaardiseren en automatiseren'**

#	Functie	Gemeentegrootte (aantal inwoners)	Provincie
1	Junior strategisch adviseur	2x 30.000-80.000 inwoners	Noord-Brabant
2	Strategisch adviseur OOV	30.000-80.000 inwoners	Gelderland
3	Junior adviseur OOV	30.000-80.000 inwoners	Zuid-Holland
4	Strategisch beleidsmedewerker OOV & VTH	30.000-80.000 inwoners	Noord-Holland
5	Beleidsmedewerker OOV	< 30.000 inwoners	Gelderland
6	Beleidsuitvoerder OOV & Crisisbeheersing	30.000-80.000 inwoners	Noord-Brabant
7	Teamleider OOV	30.000-80.000 inwoners	Zuid-Holland
8	Adviseur OOV & Crisisbeheersing	30.000-80.000 inwoners	Groningen

**Tabel 8.3: Geanonimiseerd overzicht respondenten focusgroep 'Slim samenwerken en opschalen'**

#	Functie	Gemeentegrootte (aantal inwoners)	Provincie
1	Senior juridisch adviseur VTH	<30.000 inwoners	Noord-Brabant
2	Strategisch adviseur OOV	30.000-80.000 inwoners	Gelderland
3	Beleidsmedewerker OOV	<30.000 inwoners	Gelderland
4	Bestuurlijk juridisch medewerker OOV	>80.000 inwoners	Noord-Brabant

**Tabel 8.4: Geanonimiseerd overzicht respondenten focusgroep 'Regie op eigen werk'**

#	Functie	Gemeentegrootte (aantal inwoners)	Provincie
1	Beleidsadviseur OOV & Crisisbeheersing	30.000-80.000 inwoners	Utrecht
2	Beleidsadviseur OOV & Ondermijning	30.000-80.000 inwoners	Utrecht
3	Strategisch adviseur OOV	30.000-80.000 inwoners	Utrecht
4	Junior Strategisch adviseur OOV	30.000-80.000 inwoners	Noord-Brabant
5	Beleidsadviseur Integrale Veiligheid	30.000-80.000	Gelderland
6	Junior adviseur OOV	30.000-80.000 inwoners	Zuid-Holland



## 8.2 Topiclijst semi-gestructureerde interviews

Datum  
Naam respondent  
Functie respondent  
Aantal jaren werkzaam binnen OOV  
Opnemen gesprek

### Doel interview

- Zicht krijgen op interne en externe factoren die voor overbelasting OOV-teams zorgen
- In kaart brengen impactvolle oplossingsrichtingen om OOV-teams van kleine en middelgrote gemeenten te ontlasten en toekomstbestendig te maken.

### Algemene informatie

- Naam gemeente
- Type gemeente (omvang/mate verstedelijking)
- Omvang OOV-team (fte's)
- Samenstelling OOV-team (aantal en type medewerkers)
- Ontwikkeling team over de tijd? Doorloop collega's.
- Hoe is de rest van de organisatie op veiligheid ingesteld?
- In hoeverre werken jullie samen met andere teams? En andere gemeenten?
- Hoe zou u de OOV problematiek omschrijven i.r.t. het takenpakket dat daarbij hoort? Is er sprake van een hoge druk op uw OOV-team? Hoe ziet die eruit? Voorbeelden

### 1. Wat zijn de belangrijkste interne factoren die dit negatief beïnvloeden, en hoe? (open)

#### NB

- Organisatiestructuur/-cultuur
- Samenwerking met andere domeinen
- Visie en prioriteiten
- Verbreding takenpakket
- Bestaande (administratieve) processen
- Samenstelling OOV-team
- Personele bezetting (externe inhuur)
- Expertise en competenties (kwantiteit en kwaliteit)
- Beschikbare tools en ICT

### 2. Wat zijn de belangrijkste externe factoren die dit beïnvloeden, en hoe? (open)

#### NB

- Integrale samenwerkingsverbanden
- Terugtrekkende beweging politie, rol gemeente in veiligheidszorg
- Trends in beleid (bv repressie, politisering veiligheid)
- Taken tgv implementatie landelijk beleid
- Online aspecten OO en criminaliteit
- Veranderende criminaliteitsfenomenen
- Gegevensdeling
- Andere belangrijke ontwikkelingen



**3. Wat zijn, afgaande op de genoemde aspecten, mogelijke oplossingsrichtingen. En hoe zouden deze kunnen helpen?**

- Welke initiatieven lopen al? Good practices/quick wins?
- Welke initiatieven zouden de druk kunnen doen verminderen?
- Welke mogelijkheden ziet u om efficiënter te werken?
- Zaken anders organiseren (intern/extern)
- Bevorderen domein overstijgende samenwerking/externe partners
- Standaardiseren/automatiseren van werkprocessen
- Inzet van digitalisering/dataoplossingen
- Investeren in professionalisering medewerkers
- Welke randvoorwaarden zijn nodig t.b.v. haalbaarheid?



### 8.3 Opzet en leidraad focusgroepen

#### Doel van de focusgroepen

Het doel van de focusgroepen is om te komen tot concrete handelingsperspectieven die antwoord geven op de vraag: *'Wat heb je nodig om de afdeling OOV meer toekomstbestendig te maken?'* Tijdens elke focusgroep behandelen we één thema (met daarbinnen verschillende oplossingsrichtingen) dat voortkomt uit de interviews die in een eerder stadium zijn afgenomen. Dit doen we door met elkaar ervaringen uit te wisselen. Wat is voor jou een aanpak die werkt, welke randvoorwaarden heb je daarvoor nodig, welke knelpunten ervaar je en hoe zou je die kunnen oplossen? Met andere woorden: Welke factoren maken dat een bepaalde oplossingsrichting kansrijk is?

#### Programma:

1. Inloop: ontvangst met koffie en thee
2. Voorstelrondje aan tafel
3. Korte intro door gespreksleider (toelichting op het doel van het onderzoek en eht doel van de specifieke focusgroep)
4. Werkwijze:
  - Anoniem (notulist) werkt met codes per respondent
  - Audio opname indien dit voor alle respondenten akkoord is; zo niet, dan zoveel mogelijk notuleren
  - Er zijn geen goed/fout antwoorden, we mogen het gerust met elkaar oneens zijn
  - We laten elkaar uitspreken
  - Terugkoppeling resultaten: na afloop van alle focusgroepen sturen we een samenvatting van bevindingen naar alle deelnemers (via e-mail)
5. Inhoud:
  - 5a) Standaardisering en automatisering

In duo's/groepsvorm bespreken en noteren:	
Heeft u/uw team op dit moment al bestaande processen gestandaardiseerd of geautomatiseerd? Zo ja, welke, waarom die en op welke manier? Zo nee, waarom niet?	NB: Integraal Veiligheidsplan, Uitvoeringsplan, gemeentelijk beleidsplan, documenten naar raad en bestuur, projectmatig werken, wijkgericht werken, opvolging meldingen/controles, informatiegestuurd werken, dashboards
Wat zijn factoren die eraan bijdragen dat juist deze processen zijn gestandaardiseerd of geautomatiseerd? (Indien nee bij vorige vraag: wat zou u/uw team helpen bij het in gang zetten van standaardisering of automatisering?)	NB: veelvoorkomend, grote tijds winst, geprioriteerd thema, standaardisering of automatisering van meerdere processen als taak die bewust in gang is gezet, overgenomen van/gedeeld door derden, meevarend op systeem van samenwerkingspartner
Welke oplossingsrichtingen ziet u op het gebied van standaardisering en automatisering en wat is er nodig om deze oplossingsrichtingen te 'verzilveren'?	NB1: Randvoorwaarden, oplossingen van (bestaande of mogelijke) knelpunten, bijvoorbeeld door bepaalde vaardigheden, competenties, out of the box oplossingen? NB2: Uit interviews kunnen voorbeelden als input worden voorgesteld om te voorkomen dat oplossingsrichtingen te algemeen worden
De opbrengst uit duo's/groepsvorm is een flip-over blad met maximaal twee oplossingsrichtingen vanuit bovenstaand gesprek dat het duo/groepje presenteert aan de rest. Hier wordt in het volgende inhoudelijke onderdeel van de focusgroep mee verder gewerkt.	
<b>Plenaire:</b>	



De hoeden van bono' per oplossingsrichting	NB: Per oplossingsrichting krijgt iedere deelnemer een 'hoed' toegewezen om vanuit dat perspectief na te denken over belangrijke elementen. De opbrengst is een perspectiefwissel van deelnemers en het inzichtelijk maken van de haalbaarheid en kansen van de verschillende oplossingsrichtingen.
De opbrengst van deze discussievorm is een perspectiefwissel van deelnemers en het inzichtelijk maken van de haalbaarheid en kansen van de verschillende gepresenteerde oplossingsrichtingen.	
Zijn er dingen die u heeft gemist tijdens dit gesprek die u nog zou willen toevoegen? / Samenvatting van de bevindingen	

## 5b) Samenwerking en opschaling

<b>In duo's/groepsvorm bespreken en noteren:</b>	
Met wie werk je samen, waarom en op welke manier doe je dat?	NB: Met wie (interne afdelingen, externe veiligheidspartners, collega gemeenten), beleidsmatig/operationeel, structureel/ad hoc, geformaliseerd of niet, op welke schaal; hoe maak je gebruik van elkaars kennis, informatie en capaciteit
Hoe ervaart u de samenwerking? Wat gaat er goed en wat gaat er minder goed? Waar komt dat door?	NB: Positief/negatief (meer/minder werk opleveren), commitment, eigenaarschap, expertise, communicatie, ondersteuning, relaties, beleidsmatig, operationeel, systemen etc.
Welke oplossingsrichtingen ziet u op het gebied van slimme samenwerking en opschaling en wat is er nodig om deze oplossingsrichtingen te 'verzilveren'?	NB1: Randvoorwaarden, oplossingen van (bestaande of mogelijke) knelpunten, bijvoorbeeld door bepaalde vaardigheden, competenties, out of the box oplossingen? NB2: Uit interviews kunnen voorbeelden als input worden voorgesteld om te voorkomen dat oplossingsrichtingen te algemeen worden
De opbrengst uit duo's/groepsvorm is een flip-over blad met maximaal twee oplossingsrichtingen vanuit bovenstaand gesprek dat het duo/groepje presenteert aan de rest. Hier wordt in het volgende inhoudelijke onderdeel van de focusgroep mee verder gewerkt.	
<b>Plenair</b>	
De hoeden van bono' per oplossingsrichting	NB: Per oplossingsrichting krijgt iedere deelnemer een 'hoed' toegewezen om vanuit dat perspectief na te denken over belangrijke elementen. De opbrengst is een perspectiefwissel van deelnemers en het inzichtelijk maken van de haalbaarheid en kansen van de verschillende oplossingsrichtingen.
De opbrengst van deze discussievorm is een perspectiefwissel van deelnemers en het inzichtelijk maken van de haalbaarheid en kansen van de verschillende gepresenteerde oplossingsrichtingen.	
Zijn er dingen die u heeft gemist tijdens dit gesprek die u nog zou willen toevoegen? / Samenvatting van de bevindingen	

## 5c) Regie op het eigen werk

<b>In duo's/groepsvorm bespreken en noteren:</b>	
Op welke terreinen of werkzaamheden ervaart u de meeste druk omdat er incidenten of activiteiten zijn die zich niet laten plannen, welke factoren hangen daarmee samen en hoe gaat u/uw team OOV daarmee om?	NB1: complexiteit vraagstukken, juridisering, samenwerking met veiligheidspartners, landelijk beleid, online aspecten; NB2: omgang individueel/organisatorisch, fysiek/mentaal, beleidsmatig/operationeel, voldoende toegerust? Indien er vanuit respondenten geen druk wordt ervaren, wat zijn de factoren die daaraan bijdragen?
Hoe zorgt u/uw team ervoor dat er genoeg tijd wordt genomen voor andere (reguliere, planbare) werkzaamheden, en hoe wordt bepaald hoe die planbare en niet-planbare werkzaamheden zich tot elkaar verhouden binnen het geheel van alle OOV-taken?	NB: Bezetting, middelen en faciliteiten, visie en prioritering, politieke druk, afstemming intern, juiste expertise en competenties in huis, autonomie/vakmanschap
Welke oplossingsrichtingen ziet u op het gebied van prioritering, verantwoording en opvolging, en wat is er nodig om deze oplossingsrichtingen te 'verzilveren'?	NB1: Randvoorwaarden, oplossingen van (bestaande of mogelijke) knelpunten, bijvoorbeeld door bepaalde vaardigheden, competenties, out of the box oplossingen?



	NB2: Uit interviews kunnen voorbeelden als input worden voorgesteld om te voorkomen dat oplossingsrichtingen te algemeen worden
De opbrengst uit duo's/groepsvorm is een flip-over blad met maximaal twee oplossingsrichtingen vanuit bovenstaand gesprek dat het duo/groepje presenteert aan de rest. Hier wordt in het volgende inhoudelijke onderdeel van de focusgroep mee verder gewerkt.	
<b>Plenair:</b>	
De hoeden van bono' per oplossingsrichting	NB: Per oplossingsrichting krijgt iedere deelnemer een 'hoed' toegewezen om vanuit dat perspectief na te denken over belangrijke elementen. De opbrengst is een perspectiefwissel van deelnemers en het inzichtelijk maken van de haalbaarheid en kansen van de verschillende oplossingsrichtingen.
De opbrengst van deze discussievorm is een perspectiefwissel van deelnemers en het inzichtelijk maken van de haalbaarheid en kansen van de verschillende gepresenteerde oplossingsrichtingen.	
Zijn er dingen die u heeft gemist tijdens dit gesprek die u nog zou willen toevoegen? / Samenvatting van de bevindingen	

## 5. Afsluiting focusgroep





Dr. Kim Geurtjens  
Senior onderzoeker

Dr. Diana Marijnissen  
Senior onderzoeker

Jonas Stuurman  
Senior onderzoeker

Mark Lemmens  
Docent-onderzoeker

Dr. Julien van Ostaaijen  
Lector Recht & Veiligheid

Dr. Teun van Ruitenburg  
Lector Ondernijning

**NEEM CONTACT MET ONS OP**

T: 088 525 8380

E: [secretariaatvenv@avans.nl](mailto:secretariaatvenv@avans.nl)