

Tussen waarnemen en optreden

Toezicht en handhaving in de openbare ruimte



Rekenkamer Overbetuwe

Zaaknummer: 295929
Rekenkamer Overbetuwe, juni 2026

gemeente **Overbetuwe**



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Onderzoeksvraag	3
3. Afbakening	4
4. Ontwikkelingen leefbaarheid en overlast	4
5. Beleid	4
6. Uitvoering	8
7. Doeltreffendheid	10
8. Doelmatigheid	12
9. Conclusies	15
10. Aanbevelingen	16
11. Bestuurlijke reactie	17
12. Nawoord	19
Bijlage documenten	20
Bijlage keuze referentiegemeenten	22
Geïnterviewden	23



1. Inleiding

Kerntaak van de (lokale) overheid is de bescherming van haar inwoners. In het verlengde daarvan heeft de gemeente ook een taak ten aanzien van de voorkoming van onveiligheid en overlast in de openbare ruimte.

De leefbaarheid in en rond Overbetuwe is het afgelopen jaar afgenomen. Zo blijkt uit de Veiligheidsmonitor van het Centraal Bureau Voor de Statistiek. 'Meeste inwoners regio Overbetuwe hebben leefbaarheid afgelopen jaar achteruit zien gaan', kopte De Gelderlander dit voorjaar.¹ In het verleden zorgden jongeren in Zetten, Driel, Oosterhout en Elst in verschillende mate voor overlast.² En tijdens ons rondje langs de raadsfracties werd het onderwerp een aantal keer genoemd. In het coalitieprogramma 'Samen aan Zet' 2022-2026 treffen we evenwel geen passage hierover aan.

Wel lezen we in het door de gemeenteraad op 27 juni 2024 vastgestelde Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024-2028 (VTH-beleid) dat het strategisch doel van het VTH-beleid is dat we 'ervoor willen zorgen dat de totale kwaliteit van de plek waar we leven, wonen en werken wordt behouden dan wel beschermd en verbeterd.'

Opvallend is dat met de vaststelling van dit nieuwe beleid (door de raad) het Handhavingsbeleid Gemeente Overbetuwe 2014-2019 is ingetrokken. Klaarblijkelijk heeft het vijf jaar lang ontbroken aan (geldend) beleid..³ Naar aanleiding van de in het nieuwe beleidsplan opgenomen korte terugblik hebben we wel een evaluatie van het Samenhangend Handhavingsbeleid 2014-2019 aangetroffen.

In ons onderzoeksplan 2025 hebben we aangegeven voornemens te zijn om de situatie zoals deze zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld in beeld te brengen en waar mogelijk te vergelijken met landelijke ontwikkelingen. Daarnaast de lokale aanpak in beeld te brengen, in het bijzonder hetgeen de gemeente Overbetuwe heeft gedaan ter voorkoming en ter bestrijding van overlast.

2. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die we met dit onderzoek hebben getracht te beantwoorden is:

Wat is het effect van het toezicht- en handhavingsbeleid op de leefbaarheid en veiligheid in Overbetuwe en hoe verhouden deze resultaten zich tot landelijke ontwikkelingen?

De deelvragen die we van deze onderzoeksvraag hebben afgeleid en in samenhang proberen te beantwoorden zijn:

1. Hoe ziet het huidig toezicht- en handhavingsbeleid eruit in Overbetuwe?
2. Hoe wordt BOA-capaciteit ingezet?

¹ De Gelderlander, 1 maart 2024

² De Gelderlander, Boa pakt overlast jongeren 'ontspannen' aan, 8 juni 2017

³ Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024-2028 | Lokale wet- en regelgeving



3. Welke effectiviteit en knelpunten zijn er in de lokale aanpak te benoemen?
4. Hoe presteert Overbetuwe in vergelijking met landelijke ontwikkelingen?

3. Afbakening

Wat betreft het onderwerp van dit onderzoek, Toezicht en handhaving in de openbare ruimte hebben we de volgende definitie aangehouden: het geheel van activiteiten gericht op het bevorderen en bewaken van de veiligheid, leefbaarheid en naleving van regels in de openbare ruimte, door zichtbaar toezicht, preventief optreden en – waar nodig – corrigerend en sanctionerend handelen.

Hoewel het onderzoek zich primair richt op het VTH-beleid en de uitvoering daarvan, zijn ook aanpalende veiligheidsdocumenten zoals het IVP betrokken voor zover deze raken aan leefbaarheid en veiligheid in de openbare ruimte.

De periode waarnaar we onderzoek hebben gedaan heeft betrekking op de periode die volgt op de door ons aangetroffen laatste evaluatie van het handhavingsbeleid (2019), ergo de periode van 2020 t/m 2025.

4. Ontwikkelingen leefbaarheid en overlast

Om uiteindelijk iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van het beleid is het ook van belang om de ontwikkelingen die zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan in beeld te brengen, zowel op de schaal van de gemeente Overbetuwe, als op nationale schaal. Overbetuwe is immers geen eiland.

5. Beleid

Context veiligheid en leefbaarheid (IVP): de integraal veiligheidsplannen 2021-2022 en 2024-2027

De integraal veiligheidsplannen worden in dit onderzoek uitsluitend betrokken als contextdocumenten en niet als primair beoordelingskader. De beide op de onderzoeksperiode betrekking hebbende, elkaar opvolgende integraal veiligheidsplannen (hierna afgekort IVP-en) zijn vrijwel identiek aan elkaar. De in deze IVP-en opgenomen missie is de “verhoging van de objectieve en subjectieve veiligheid voor álle inwoners, ondernemers, bezoekers en organisaties van gemeente Overbetuwe, om op die manier de kwaliteit van de leef-, woon- en werkomgeving te verbeteren”. Het IVP is het plan waarmee de gemeente beoogt regie te voeren op het veiligheidsbeleid en daarbinnen te prioriteren.

In het huidige IVP 2024-2027 staan de volgende prioriteiten: aanpak ondermijnende criminaliteit, high impact crimes, verkeersveiligheid en weerbaarheid tegen digitale dreiging centraal. De openbare ruimte, de leefbaarheid en veiligheid in de openbare ruimte (daarmee dus) niet. Deze onderwerpen worden weliswaar genoemd, maar kennen een minder hoge prioriteit.



In het IVP is nadrukkelijk het brede, met andere beleidsvelden en thema's verbonden karakter van veiligheid opgenomen. Zo kan, zo wordt gesteld, afvaloverlast invloed hebben op de veiligheidsgevoelens van onze inwoners. Verschillende thema's worden geborgd via andere beleidsnota's en uitvoeringsdocumenten en niet via het IVP. Enkele voorbeelden hiervan zijn het VTH-beleid (vergunningverlening, toezicht en handhaving), Zwerfafvalprogramma en het Integrale Kwaliteitsplan Openbare Ruimte. Daarmee is het IVP, als kader, onlosmakelijk verbonden met het toezicht en handhavingsbeleid van Overbetuwe.

In het document wordt - wat betreft de openbare ruimte - met name aandacht gevraagd voor overlast door personen met verward gedrag⁴ en overlast door jeugdgroepen. Wat betreft de eerstgenoemde groep wordt gesignaleerd dat deze is toegenomen, hetgeen ten dele wordt toegeschreven aan de toegenomen mate van meldingsbereidheid. Ten behoeve van de uitvoering van het IVP 2024-2027 is structureel €50.000,- opgenomen, circa €1,- per inwoner.⁵

Beleidskader toezicht en handhaving (VTH): Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024-2028

De kern van dit onderzoek is het door de raad vastgestelde Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024-2028 (hierna afgekort tot VTH-beleid) van gemeente Overbetuwe. Dit beschrijft hoe toezicht en handhaving worden vormgegeven de komende jaren. De openbare ruimte is daar een onderdeel van.

Toezicht en handhaving worden daarbij nadrukkelijk niet benaderd als een op zichzelf staand instrument, maar als onderdeel van een bredere naleefstrategie, waarin ook vergunningverlening, preventie en communicatie een volwaardige plek hebben. De gemeente erkent expliciet dat het onmogelijk is om alle regels overal en altijd te controleren. Om die reden kiest zij voor een risicogerichte en programmatische aanpak, waarbij prioriteiten worden gesteld op basis van een risicoanalyse en de beschikbare capaciteit gericht wordt ingezet.

Het in dit beleidsplan opgenomen doel is het behouden, beschermen en verbeteren van de kwaliteit van wonen, werken en leven in Overbetuwe.⁶ Deze definitie is een compacte weergave van de het in het IVP2024-2027 opgenomen missie. Praktisch geformuleerd beschrijft het de wijze hoe de gemeente Overbetuwe de komende jaren (2024-2028) om wil gaan met de VTH-taken m.b.t. het Omgevingsrecht, de Algemeen Plaatselijke Verordening en de bijzondere wetten.

De gemeente Overbetuwe heeft - ten aanzien van de wijze waarop dit zou moeten gebeuren - expliciet veertien speerpunten geformuleerd.

1. Wij zijn verbonden met de leefomgeving en dragen zorg voor de leefomgeving.
2. We houden bij ons handelen rekening met een gezonde en veilige leefomgeving.
3. We stimuleren naleefgedrag.
4. We bepalen onze prioriteiten op basis van risico's.
5. We willen dat onze procedures vlot doorlopen kunnen worden.
6. We spreken elkaar aan.

⁴ Inmiddels wordt de definitie 'personen met onbegrepen gedrag' gehanteerd, waarmee de focus niet langer op de persoon maar op het gedrag zelf is komen te liggen.

⁵ IVP 2024-2027, pagina 10

⁶ Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024-2028 | Lokale wet- en regelgeving



7. Wij bieden niet bij voorbaat oplossingen maar denken mee bij het komen tot gezamenlijke kwaliteit.
8. Wij handelen betrouwbaar en transparant.
9. We betrekken inwoners en ondernemers vroegtijdig bij plannen.
10. Hoe meer een initiatief past in onze Omgevingsvisie, hoe faciliterender onze rol is.
11. We behouden de kernwaarden van Overbetuwe voor toekomstige generaties.
12. We werken aan een vitaal buitengebied met meer en betere kansen om passende functies en plek te geven.
13. We zetten in op sterke, aantrekkelijke en levendige bedrijfsterreinen.
14. We werken aan een voorzieningenaanbod dat moet passen bij de behoefte en karakteristiek van de dorpen.

Toezicht en handhaving worden uitgevoerd volgens principes als prioritering op basis van risicoanalyse, proactieve communicatie, en samenwerking met partners zoals politie, Omgevingsdienst, veiligheidsregio en Openbaar Ministerie.

De doelen die de gemeente met toezicht en handhaving in de openbare ruimte nastreeft, zijn op strategisch niveau helder geformuleerd. Het centrale doel is het behouden, beschermen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit wordt verder ingevuld met ambities op het gebied van veiligheid, leefbaarheid, volksgezondheid, rechtsgelijkheid en vertrouwen in het overheidshandelen. Handhaving wordt daarbij nadrukkelijk gezien als middel en niet als doel: een instrument om naleving te bevorderen en risico's te beheersen, niet om overtredingen louter te bestraffen.

Wanneer wordt gekeken naar de concretisering van deze doelen, valt op dat de nadruk sterk ligt op procesmatige en organisatorische indicatoren. Het beleidsplan bevat indicatoren die inzicht geven in de werking van het VTH-systeem zelf, zoals het werken volgens vastgestelde prioriteiten, het hanteren van de LHSO, de actualiteit van vergunningenbestanden, de tijdigheid van besluitvorming en de opvolging van controles. Deze indicatoren zeggen vooral iets over de kwaliteit en consistentie van de uitvoering en minder over de maatschappelijke effecten ervan.

Wat ontbreekt, zijn expliciet uitgewerkte effectindicatoren voor de openbare ruimte. Er zijn geen meetbare doelen geformuleerd voor bijvoorbeeld het feitelijke naleefgedrag, het veiligheidsgevoel van inwoners of de afname van overlast en overtredingen. Hoewel het beleidsplan aangeeft de ambitie te hebben om in de toekomst meer op 'outcome'⁷ te sturen, blijft de huidige sturing vooral gericht op output⁸ en proces. Daarmee is het VTH-beleid inhoudelijk doordacht en professioneel opgezet, maar nog beperkt als het gaat om het zichtbaar maken van de maatschappelijke opbrengst van toezicht en handhaving in de openbare ruimte.

Het beleid beoogt naleefgedrag door duidelijke communicatie, preventiecampagnes en waar nodig bemiddeling. Er wordt ingezet op 'voorkomen in plaats van genezen', onder andere door voorlichting en actieve betrokkenheid van inwoners en ondernemers.

⁷ Outcome is het effect van het beleid. In het perspectief van het onderzoek, bijvoorbeeld meer veiligheid op straat of een betere naleving van de verkeersregels.

⁸ Output is de concrete, te leveren prestatie. In het perspectief van het onderzoek, bijvoorbeeld meer processen-verbaal of meer controles.

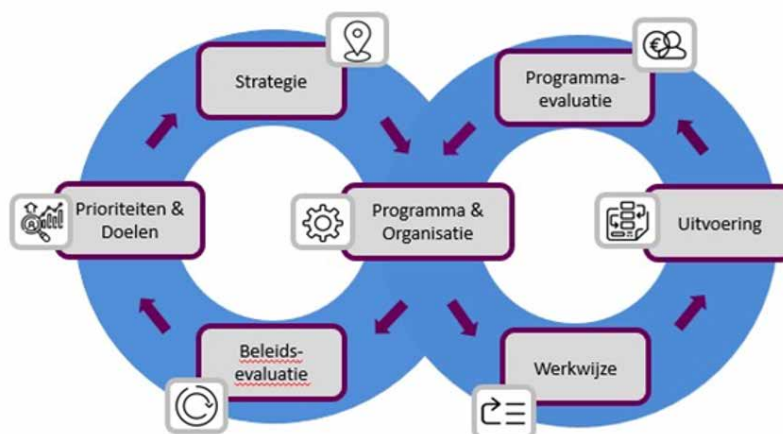


Het toezicht is risico gestuurd en gericht op situaties met het grootste effect op leefomgeving, veiligheid of volksgezondheid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen preventief (planmatig) en repressief toezicht (n.a.v. klachten, signalen, hercontroles).

Het toezicht in de openbare ruimte is daarmee selectief en thematisch van aard. De inzet richt zich vooral op terreinen waar de risico's voor veiligheid, gezondheid en leefbaarheid het grootst zijn, zoals evenementen, horeca en alcoholverstrekking, brandveiligheid en illegale bewoning. De uitvoering vindt waar mogelijk integraal plaats, in samenwerking met ketenpartners zoals de omgevingsdienst, veiligheidsregio en politie. Handhaving volgt het principe van de beginselplicht tot handhaving, maar wordt in de praktijk gekenmerkt door maatwerk: eerst het gesprek, vervolgens – indien nodig – het toepassen van sancties.

Bij overtredingen volgt een interventie met passende maatregelen. Maatregelen variëren van bestuursrechtelijke sancties (dwangsom, bestuursdwang, bestuurlijke boete, intrekken vergunning) tot strafrechtelijke stappen. De gemeente hanteert een sanctie- en gedoogstrategie conform landelijke kaders en de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

In het beleid is voorzien in uitvoeringsprogramma's, risicoanalyses en kwartaal/jaarverslagen om de cyclus van toezicht en handhaving continu te monitoren en verbeteren (de zogenaamde 'Big-8'-beleidscyclus). Deze Big-8 beleidscyclus is een dubbele regelkring met een strategische meerjarige beleidsmatige cirkel in de linkerring en een operationele, uitvoerende cirkel in de rechtering.



De expliciet in het beleid opgenomen top 3 wat betreft prioriteiten betreffen bouwactiviteiten van categorieën met verhoogd risico (o.a. ziekenhuizen, scholen), brandveiligheid (illegale appartementen, woningsplitsing, kamerbewoning) en alcoholwetgeving (horeca, evenementen). Overlast en incidenten in openbare ruimte behoren daar niet toe en zijn (dus) niet met een hoge prioriteit in het VTH-beleid opgenomen.

Tot slot wordt opgemerkt dat het beleidsplan is opgesteld na overleg met verschillende interne partijen, zoals de Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM), Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM), de Provincie Gelderland, het Waterschap Rivierenland, de GGD, de politie, het Openbaar Ministerie en woningcorporaties.⁹

⁹ VTH-beleidsplan 2024 – 2028, pagina 16



6. Uitvoering

Handhavingscapaciteit in de vorm van boa's is ondergebracht in het team Ruimte en heeft (volgens het VTH-beleid) een omvang van 4 fte.¹⁰ Zij doen hun werk samen met naaste medewerkers vergunningen, toezicht en handhaving. Ketenpartners zijn nauw betrokken.

De gemeente Overbetuwe werkt samen met Omgevingsdienst Groene Metropool, Veiligheidsregio, provincie, waterschap, politie, OM en andere stakeholders bij toezicht en handhaving. Hiermee borgt Overbetuwe dat het toezicht en de handhaving in de openbare ruimte doelgericht, transparant en volgens duidelijke prioritering plaatsvinden vanuit een integrale visie op veiligheid en leefbaarheid.

In het VTH-beleid zijn verschillende instrumenten voorzien zoals protocollen en richtlijnen, software voor registratie, informatie, planning en monitoringsgegevens en risico- en probleemanalyses gemaakt. Periodiek zou er verslag gedaan moeten worden aan de hand van kwartaalrapportages en door middel van het VTH-jaarverslag.¹¹ Kwartaalrapportages hebben we niet aangetroffen en navraag leert ons dat deze niet worden gemaakt. Capaciteitsgebrek wordt hiervoor als verklaring aangegeven.¹² Overigens zijn wel de jaarverslagen 2020 t/m 2025 ontvangen van de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA).¹³ Ook het VTH-jaarverslag hebben we niet aangetroffen.

Volgens het beleid zou er gewerkt moeten worden op basis van een risicoanalyse. In de praktijk wordt er verwezen naar het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP). Dit is echter nog niet vastgesteld.¹⁴ Volgens het vastgestelde beleid zou dit het Uitvoeringsprogramma VTH behoren te zijn. Dit programma hebben we niet aangetroffen en uit navraag bleek dat dit ten tijde van ons onderzoek nog in ontwikkeling was (Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht & Handhavingsbeleid Overbetuwe 2026-2027).¹⁵ Inmiddels is dit op 17 maart 2026 vastgesteld en gepubliceerd, geldend vanaf 1 april 2026.¹⁶

De gemeente Overbetuwe overlegt jaarlijks informatie (aan het Openbaar Ministerie en de Politie) over de bij de gemeente Overbetuwe in dienst zijnde buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Dit betreft (zeer beknopte) rapportages met betrekking tot de inzet van de gemeentelijke BOA's.

Indien we deze informatie (in de vorm van een gestandaardiseerde rapportage) over de periode 2020-2025 bekijken dan ontstaat het volgende beeld.

¹⁰ VTH-beleidsplan 2024 – 2028, pagina 38

¹¹ VTH-beleidsplan 2024 – 2028, pagina 19 en 20

¹² Interview, 5 maart 2026

¹³ Interview, 5 maart 2026 en ambtelijke reactie 2 april 2026 (e-mail)

¹⁴ Interview, 6 maart 2026

¹⁵ E-mail, 26 januari 2026

¹⁶ Ambtelijke reactie 2 april 2026 (e-mail), Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht & Handhavingsbeleid Overbetuwe 2026-2027 | Lokale wet- en regelgeving



	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Formatie boa						
openbare ruimte	5.0	5,0	4,8	4,8	5,0	5,0
<i>Processen-verbaal</i>						
Mulderfeiten	66	469	871	191	152	258
Bestuurlijke						
strafbeschikkingen	3	2	2	0	3	19
Strafbeschikkingen	1	1	2	4	6	13

Mulderbeschikking: administratiefrechtelijke afdoening van lichte verkeersovertredingen

Een strafbeschikking: strafrechtelijke afdoening door het Openbaar Ministerie (OM) zonder tussenkomst van de rechter

Bestuurlijke strafbeschikking: strafbeschikking, waarbij de bevoegdheid gedelegeerd is aan de gemeente

Opvallend is het significant hogere aantal Mulderbeschikkingen, maar ook het fors toegenomen aantal bestuurlijke strafbeschikkingen en strafbeschikkingen in 2025.

De verklaring voor het aantal Mulderbeschikkingen is (ondanks dat de periode 2021-2022 betrekking heeft op de Covid-periode) te herleiden naar een intensieve parkeerhandhaving in die periode. De stijging van het aantal strafbeschikkingen in 2025 is te herleiden naar de carnavalsperiode. Dit is mede aanleiding geweest om extra capaciteit in te zetten tijdens evenementen zoals carnaval, halfvasten en de paardenmarkt.

Opvallend is dat in het VTH-beleidsplan een formatie-omvang van 4 fte is opgenomen, terwijl de praktijk is dat de gemeente Overbetuwe al (zeker) sinds 2020 beschikt over 5 fte. Zij werken allen in een rooster van 4 x 9 uur en ook gedurende avonden, nachten en weekenden. De bereikbaarheid is georganiseerd, hetzij via het algemene nummer van de gemeente Overbetuwe (tijdens kantooruren), hetzij via de meldkamer van de politie waar de centralist de betreffende melding toewijst.

De boa's organiseren hun werkzaamheden op basis van meldingen, eigen waarnemingen en signalen uit de omgeving. Dagelijks worden meldingen uit onder meer Fixi en het gemeentelijke zaaksysteem bekeken en toegewezen aan de gebiedsboa die voor het betreffende gebied verantwoordelijk is. Spoedeisende meldingen kunnen worden overgenomen door een collega wanneer de betreffende boa geen dienst heeft.

Wanneer over een locatie of type overtreding meerdere meldingen binnenkomen, kan deze plek als 'hotspot' worden aangemerkt en tijdens surveillances extra aandacht krijgen. De werkzaamheden worden uitgevoerd volgens een vooraf opgesteld rooster met dag-, avond- en weekenddiensten, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met evenementen en meldingen vanuit het KCC of de politie.

Uit deze rapportages blijken ook de werkafspraken tussen de gemeente Overbetuwe en de politie. Er wordt gezamenlijk opgetreden, de boa's hebben toegang tot het C2000 netwerk en het politiebureau en er wordt informatie gedeeld.



Binnen de organisatie is voorzien in ondersteunende software voor registratie, informatie, planning en monitoringsgegevens, zoals deze ook was voorzien in het VTH-beleidsplan.

7. Doeltreffendheid

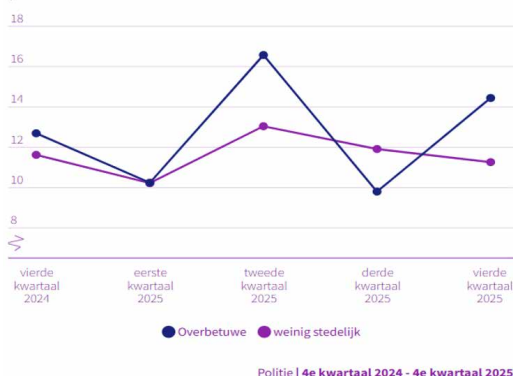
Het VTH-jaarverslag zou antwoord moeten geven op de vraag of de uitvoering van het beleid ook daadwerkelijk leidt tot de in het beleid opgenomen doelen. Daarin zou namelijk gerapporteerd worden over risico's en naleefgedrag. Daarnaast over de aantallen van de verschillende resultaten (bijvoorbeeld aantal verleende vergunningen, uitgevoerde controles, aantal overtredingen en overtreding soorten, uitvoering van handhaving, klachten en meldingen en afhandeling daarvan).

In het beleid lezen we dat de gemeente Overbetuwe de komende jaren streeft (de gemeente naar meer evalueren en rapporteren op basis van "outcome" (maatschappelijk resultaat) naast de "output" (kwantitatieve prestatie in aantallen beschikkingen, controles etc.). De uitwerking naar meetbare doelen en prestatie-indicatoren (wat is het effect van wat we doen, bijvoorbeeld veilige bouwprojecten en evenementen, sociale veiligheid in de horeca, duurzame bedrijven) wordt per programmaonderdeel aangepakt.¹⁷ Zoals eerder opgemerkt, een dergelijke rapportage hebben we niet aangetroffen. Wel is ons het Jaarverslag fysieke leefomgeving 2022 gemeente Overbetuwe aangereikt (dat als zodanig zou fungeren). Daarin treffen we de hiervoor genoemde en in de het VTH-beleidsplan beoogde informatie niet aan.

In het VTH-beleidsplan zelf zijn overigens geen outcome-indicatoren opgenomen. We merken wel op dat er in de programmabegroting van de gemeente Overbetuwe echter wel twee indicatoren zijn opgenomen die betrekking hebben op ons onderzoeksonderwerp, namelijk vernielingen en HALT-verwijzingen.

Op basis van openbare data hebben we een beeld gecreëerd met betrekking tot de stand van zaken ten aanzien van openbare orde en veiligheid in de openbare ruimte. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van het dashboard 'Waarstaatjegemeente'. Beide programma-indicatoren vinden we daar ook terug en we hebben deze -in waarstaatjegemeente- kunnen vergelijken met referentiegemeenten. En dan ontstaat het volgende beeld.

Politieregistraties overlast jeugd
per 10.000 inwoners



Verwijzingen Halt
per 1.000 jongeren

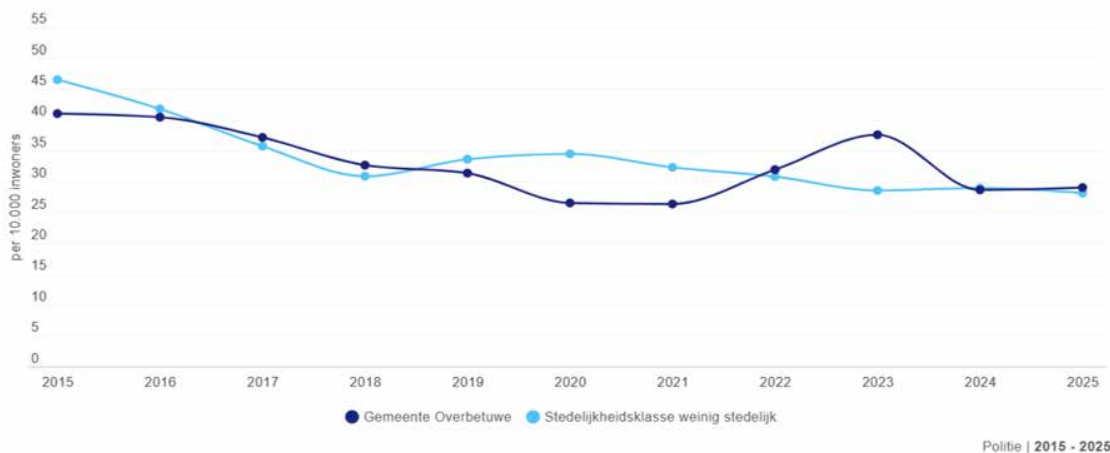


¹⁷ VTH-beleidsplan 2024 – 2028, pagina 19.

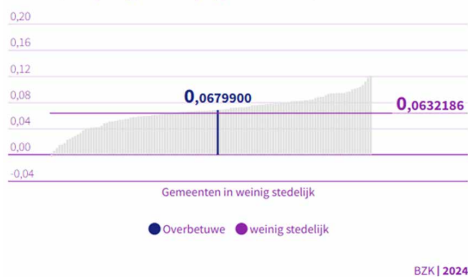
¹⁸ Waarstaatjegemeente, Overbetuwe - Weinig stedelijk (CBS, adressendichtheid van 500-1000, code 4)



Vernieling - Overbetuwe, per 10.000 inwoners



Leefbarometer: dimensie overlast en onveiligheid score (afwijking landelijk gemiddelde)



De gemeente Overbetuwe lijkt, op basis van de gemeten dimensie overlast en onveiligheid²⁰ een - op nationale schaal - een opvallend gemiddelde gemeente, zowel wat betreft de actualiteit als de ontwikkeling.

Dat is eveneens zo wanneer we de overlast door jeugdigen, het aantal HALT-verwijzingen en het aantal registreerde vernielingen in de gemeente Overbetuwe vergelijken met het gemiddelde van de stedelijkheidsklasse waartoe Overbetuwe wordt gerekend.²¹

In die zin zou je kunnen concluderen dat de gemeente Overbetuwe zich - wat betreft doeltreffendheid - vergeleken met andere referentiegemeenten niet onderscheidt. Voor de scherpste, een vergelijking met referentiegemeenten is (nog) geen bewijs van lokale effectiviteit.

En omdat we geen andere effectindicatoren in het lokaal beleid hebben gevonden die we als norm kunnen hanteren, is wat ons betreft de doeltreffendheid bestuurlijk onvoldoende aantoonbaar gemaakt.

¹⁹ Bron: www.data.politie.nl, geregistreerde vernielingen 2016-2025

²⁰ Somscore geregistreerde misdrijven, ervaren veiligheid en ervaren overlast

²¹ Stedelijkheidsklasse 'weinig stedelijk'



8. Doelmatigheid

Lasten

Doelmatigheid bepalen, betekent een inschatting kunnen maken tussen de ingezette middelen in verhouding tot de door het bestuur vastgestelde ambities en activiteiten. Om een inschatting te kunnen maken hoe de lasten van de gemeente Overbetuwe ten aanzien van de openbare orde zich verhouden tot andere, wat betreft relevante kenmerken vergelijkbare gemeenten hebben we - voor de periode 2020-2025 - de lasten met betrekking tot het taakveld 'openbare orde en veiligheid' vergeleken.

Het taakveld 1.2 openbare orde en veiligheid is gericht op het bevorderen van veiligheid, het voorkomen van verstoringen van de openbare orde en het versterken van de leefbaarheid in dorpen en buurten. Dit taakveld is (dus) breder dan toezicht en handhaving openbare ruimte, maar kan een indicatie zijn voor de mate waarin de gemeente Overbetuwe middelen beschikbaar stelt om de rust en orde te handhaven.

De (zes) referentiegemeenten²² vertonen de meeste overeenkomsten met de gemeente Overbetuwe in termen van ruimte, socio-demografisch, sociaal domein en gezondheid/ welzijn. We hebben ervoor gekozen om een minimale similariteitscore²³ aan te houden van 0,67.

Indien we de in de betreffende begrotingen en jaarrekeningen opgenomen lasten ten aanzien van dit taakveld met elkaar vergelijken leidt dit tot het volgende beeld.²⁴

Taakveld Openbare orde en Veiligheid, lasten per inwoner

Overbetuwe

2020 B	2020 JR	2021 B	2021 JR	2022 B	2022 JR	2023 B	2023 JR	2024 B	2024 JR	2025 B
23	31	27	33	24	28	27	35	26	40	27

Referentiegemeenten (9)

2020 B	2020 JR	2021 B	2021 JR	2022 B	2022 JR	2023 B	2023 JR	2024 B	2024 JR	2025 B
14	15	16	21	23	27	27	26	27	33	36

(Referentiegemeenten Beuningen, Bodegraven/ Reeuwijk, Borne, Hattem, Kaag en Braassem, Zuidland)

Bron: Venster/ dashboard gemeentefinanciën



Begrotingen 2018-2025

Jaarrekeningen 2018-2025

²² Beuningen, Bodegraven/ Reeuwijk, Kaag en Braassem, Zuidplas, Hattem en Borne. AMIGO | Algoritmische Matchmaker voor Ideale Gemeentelijke Oriëntatie.

²³ Een maat die aangeeft in welke mate (in dit geval) gemeenten op elkaar lijken, op basis van vooraf vast gestelde kenmerken, criteria of algoritmen.

²⁴ Venster/ dashboard gemeentefinanciën



Een aantal zaken valt op. Zo zijn de lasten per inwoner in de gemeente Overbetuwe - over de hele periode gemeten - gemiddeld hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Behoudens en dat is opvallend de begroting van het laatste jaar (2025).

Wat ook in het oog springt is het verschil tussen de begrotingscijfers en de in de jaarrekeningen opgenomen realisatiecijfers. De lasten waren in de afgelopen zes jaar altijd hoger dan waarmee in de begroting rekening was gehouden.

Verder valt op dat de gerealiseerde lasten (blijkend uit de jaarrekeningen) zowel in Overbetuwe als in de referentiegemeenten vrijwel altijd hoger uitvallen dan in de begroting waren opgenomen. In 2024 waren deze lasten in Overbetuwe zelfs 50% hoger dan de oorspronkelijke in begroting opgenomen raming.

In de jaarrekening 2024 vinden we hiervoor geen verklaring. Wel is zichtbaar dat in de vastgestelde programmabegroting 2024 er op het betreffende taakveld een last van €1.252.000 is geraamd en in de jaarrekening een last van €1.939.000.

Deze mutatie moet zich (dus) gedurende het jaar hebben voorgedaan. In de eerste bestuursrapportage vinden we hiervoor, behoudens twee kleine mutaties op dit taakveld, geen verklaring. In de tweede bestuursrapportage vinden we weliswaar een negatief effect als gevolg van de meicirculaire (suppletierегeling bommenregeling), maar leidt dit niet tot de bijgestelde lasten zoals we die in de jaarrekening aantreffen. De raad stelt in november immers - met het vaststellen van de bestuursrapportage - een gewijzigde begroting vast met een saldo ten aanzien van dit taakveld van € 1.244.000.²⁵

Desgevraagd wordt er door de organisatie opgemerkt dat er in 2024 € 748.598 is bijgeraamd waardoor de gewijzigde begroting uitkwam op € 2.000.543,73 aan totale lasten in 2024 op taakveld 1.2. Werkelijk is er, zo geeft de organisatie aan, uiteindelijk € 1.939.216,66 besteed. Dat bedrag sluit inderdaad aan op hetgeen we zelf op het betreffende taakveld hebben gezien.²⁶

Het verschil tussen de primaire begroting 2024 en de gewijzigde begroting 2024 wordt volgens de organisatie hoofdzakelijk veroorzaakt door 'de bommenregeling'. Dat is een vergoeding door het Rijk voor gemaakte kosten voor het opsporen en opruimen van explosieven.

Via de Algemene Uitkering in de meicirculaire wordt het geclaimde bedrag aan de gemeente Overbetuwe uitbetaald. Die bate wordt geraamd op het taakveld 0.7 Algemene Uitkering en de doorverdeling van de bijdragen aan de projecten staat op het taakveld 1.2. In 2024 ging dit om een bedrag van € 623.000.²⁷ Indien we dit bedrag vertalen naar het bedrag per inwoner, dan betekent dit voor 2024 een verschil van afgerond € 11 per inwoner. Hiervoor gecorrigeerd zou de gerealiseerde last in 2024 zijn uitgekomen op € 29 per inwoner, ten opzichte van de oorspronkelijk geraamde € 26 per inwoner. Nog steeds, net als de daaraan voorafgaande jaren een stuk hoger dan geraamd, maar wel aanzienlijk lager dan dit op het eerste gezicht leek.

²⁵ Tweede bestuursrapportage 2024, pagina 28

²⁶ E-mail, 9 maart 2026

²⁷ 2e bestuursrapportage 2024, pagina 6



Formatie

Belangrijk bij de bepaling van de doelmatigheid is de omvang van de ingezette formatie. Al eerder hebben we aangegeven dat de (boa-) handhavingscapaciteit in Overbetuwe 4 fte beslaat. In de literatuur zijn echter weinig benchmarkgegevens te vinden.

Een onlangs online verschenen artikel²⁸ geeft een actuele kijk op de gemiddelde omvang per klassegrootte. Het artikel verwijst naar een recente publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), getiteld 'Handhavingsbeleid & uitvoeringsplan'. De tabel in de publicatie die daarop betrekking heeft hebben we hieronder opgenomen.

Op basis van het inwonertal²⁹ zou de gemeente Overbetuwe moeten kunnen beschikken over 7,45 handhavers (domein I). Zonder, en die kanttekening hoort erbij, rekening te houden met andere kenmerken, zodat elke gemeente anders is en het daarom maatwerk blijft.

Aantal inwoners	Aantal handhavers
Minder dan 25.000 inwoners:	1 handhaver op de 5550 inwoners
Tussen de 25.000 en 50.000 inwoners:	1 handhaver op de 6600 inwoners
Tussen de 50.000 en 100.000 inwoners:	1 handhaver op de 4900 inwoners
Tussen de 100.000 en 300.000 inwoners:	1 handhaver op de 3800 inwoners
Meer dan 300.000 inwoners:	1 handhaver op de 1650 inwoners
Totaal gemiddelde	1 handhaver op 3500 inwoners

Tabel 1: Gemiddeld aantal handhavers per aantal inwoners gemeente

Als verklaring voor deze ontwikkeling wordt in de VNG-publicatie gesteld dat in de afgelopen jaren de aard en omvang van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeentelijke handhavers openbare ruimte sterk is verschoven. Waar handhavers zich voorheen voornamelijk bezighielden met de basistaken, zijn zij zich ook gaan specialiseren op de verschillende aandachtsgebieden zoals jeugd, wijkgericht werken, ondermijning, horeca, opkopers, sekswerk en evenementen. Op veel van deze onderwerpen wordt er steeds meer samengewerkt met de politie. Daarnaast wordt er nadrukkelijker naar de handhavers gekeken als er nieuwe taken belegd moeten worden.³⁰

Ook in de gemeente Overbetuwe is er sprake van een dergelijke verdeling van aandachtsgebieden binnen het team van boa's.³¹

Het is duidelijk dat de hiervoor geschetste ontwikkelingen niet aan de gemeente Overbetuwe voorbij zijn gegaan. Het is daarmee de vraag of de huidige omvang van de formatie zich nog in voldoende mate verhoudt met de in het beleid opgenomen ambities en het uitgebreidere werkpakket. Verder is het aannemelijk dat de gemeente Overbetuwe een aantal kenmerken heeft die deze indruk nog verder ondersteunen. Zo is de oppervlakte van de gemeente - zeker in relatie tot het aantal inwoners - bijzonder groot.

²⁸ Gemeenten moeten scherpe keuzes maken bij inzet boa's in: Binnenlands Bestuur, 29 juli 2025

²⁹ 30 september 2025: 49.164 inwoners

³⁰ VNG, Handhavingsbeleid & uitvoeringsplan, 2025

³¹ Interview, 6 maart 2026



Indien we al met al kijken naar de omvang van de inzet van mensen en middelen lijkt er - enkel op basis daarvan in relatie tot de omvang van het takenpakket en de aanname dat hieraan in praktijk invulling wordt gegeven - sprake van een, wat betreft middelen gemiddelde en formatie beneden gemiddelde inzet van middelen.

9. Conclusies

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende conclusies:

1. **Beleid is inhoudelijk op orde, maar beperkt resultaatgericht**

Het VTH-beleid 2024-2028 is consistent opgebouwd (risico gestuurd, integraal, conform landelijke kaders), maar stuurt vooral op proces en output. Concrete outcome-doelen voor leefbaarheid, overlast en veiligheidsbeleving in de openbare ruimte ontbreken.

2. **Openbare ruimte heeft geen hoge beleidsprioriteit**

Binnen het VTH-beleid ligt de nadruk vooral op fysieke leefomgeving, vergunningen en risicogericht toezicht. Overlast en leefbaarheid in de openbare ruimte vormen daarin geen expliciete topprioriteit. Het IVP benoemt deze thema's wel, maar vanuit een breder veiligheidskundig perspectief.

3. **Beperkte transparantie over uitvoering en inzet**

Essentiële verantwoordingsdocumenten zoals kwartaalrapportages ontbreken. Daardoor is voor raad en college nauwelijks inzichtelijk wat er wordt gedaan, wanneer, met welke inzet en met welk effect. Tijdens het onderzoek hebben we vastgesteld dat er (nog) geen Uitvoeringsplan VTH was vastgesteld. Inmiddels is hier onlangs in voorzien.

4. **Effecten blijven gemiddeld in vergelijking met andere gemeenten**

Op basis van landelijke indicatoren (o.a. overlast, jeugd, HALT, vernielingen) presteert Overbetuwe vergelijkbaar met referentiegemeenten.

5. **Financiële afwijkingen onvoldoende verklaard**

De financiële analyse van taakveld 1.2 openbare orde en veiligheid laat substantiële afwijkingen zien tussen begroting en realisatie. Omdat dit taakveld breder is dan uitsluitend VTH en toezicht in de openbare ruimte, kunnen hieraan slechts beperkt conclusies worden verbonden over de doelmatigheid van het VTH-beleid.

6. **Formatie staat onder druk ten opzichte van takenpakket**

Afgezet tegen VNG-kengetallen en de toenemende complexiteit van het BOA-werk (jeugd, ondermijning, evenementen, wijkgericht werken) is de handhaving capaciteit in Overbetuwe beneden gemiddeld, zeker gezien de grote oppervlakte van de gemeente.



10. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Formuleer expliciete outcome-doelen voor de openbare ruimte

Het is niet de eerste keer dat we dit adviseren, maar vertaal de ambities uit VTH-beleid naar meetbare maatschappelijke effecten, zoals: afname ervaren overlast, verbetering veiligheidsgevoel, naleefgedrag in de openbare ruimte en koppel deze doelen aan bestaande databronnen.

2. Versterk de sturings- en verantwoordingscyclus

Zorg voor de afgesproken structurele kwartaalrapportages en het in het beleid voorziene integraal VTH-jaarverslag waarin beleid, inzet, resultaten en effecten samenkomen.

3. Maak inzet en prioritering van BOA's inzichtelijk

Leg vast wanneer en waar BOA-capaciteit wordt ingezet, hoe keuzes worden gemaakt tussen preventief en repressief toezicht en hoe inzet aansluit op prioriteiten en meldingen. Dit vergroot zowel het inzicht in de doelmatigheid als de bestuurlijke uitlegbaarheid.

4. Heroverweeg de prioriteit van toezicht in de openbare ruimte

Versterk de samenhang tussen IVP en VTH-beleid waar het gaat om leefbaarheid en veiligheid in de openbare ruimte.

5. Onderbouw structureel de benodigde formatie

Laat het college een integrale analyse maken van het takenpakket, gemeentelijke kenmerken (oppervlakte, kernen, evenementen) en de samenwerking met politie en partners. Gebruik deze analyse om te bepalen of uitbreiding of herprioritering van capaciteit nodig is.

6. Versterk de financiële transparantie richting de raad

Draag het college op om bij structurele en incidentele afwijkingen op het taakveld openbare orde en veiligheid tijdig inzicht en duidelijke verklaringen te geven.



11. Bestuurlijke reactie



Rekenkamer Overbetuwe

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
-	-	298174	14 juli 2026	-
Onderwerp:		Behandeld door	Telefoonnummer	Bijlage(n)
Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport		D.Derks@overbetuwe.nl	14 0481	-

Geachte mevrouw Raijmakers,

Namens de Rekenkamer stuurde u ons in mei 2026 het rapport '*Tussen waarnemen en optreden, Toezicht en handhaving in de openbare ruimte*'. U vroeg ons naar een bestuurlijke reactie op dit rapport. Graag voldoen wij aan dit verzoek. In deze brief geven we u deze reactie.

Algemene constatering

Dank voor het verzette werk en de duidelijke rapportage. De methodiek, onderzoeksopzet en de interviews waren goed voorbereid en opgezet. De uitkomsten van dit onderzoek laten een herkenbaar spanningsveld zien, waarbij het beleid formeel op orde is maar een concreet vervolg achter blijft. De opgave die hieruit voortkomt, vraagt om een zorgvuldige afweging en verdere aanscherping. Tegelijkertijd is het van belang oog te houden voor wat haalbaar is binnen de organisatie en welke randvoorwaarden daarbij een rol spelen. Met name wat betreft de bestaande 5 fte handhaving capaciteit in de vorm van boa's. In het VTH-beleid is een formatie-omvang van 4 fte opgenomen, terwijl de praktijk is dat de gemeente Overbetuwe al sinds 2020 beschikt over 5 fte.

Conclusies en aanbevelingen

Met belangstelling lazen we de conclusies en aanbevelingen. Het college herkent de geschetste aandachtspunten en ziet deze als waardevolle input om de verdere ontwikkeling van het beleid en de uitvoering te versterken. We nemen daarom ook de conclusies en aanbevelingen over uit het rekenkamerrapport '*Tussen waarnemen en optreden, Toezicht en handhaving in de openbare ruimte*'.

Onder andere wordt er in de rapportage opgemerkt dat het huidige beleid een inhoudelijk solide basis biedt, waarbij wij we ook oog hebben voor de uitvoering door in de komende periode het Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht & Handhavingsbeleid Overbetuwe 2026-2027 in de praktijk te brengen. Hierbij streven we ook naar meer transparantie.

Ten aanzien van de prioritering van de openbare ruimte geldt dat hierin continu afwegingen worden gemaakt binnen het bredere geheel van gemeentelijke opgaven en beschikbare middelen. We hanteren binnen de gemeente Overbetuwe het schoon, heel en veilig principe voor een prettige leefomgeving waarbij wordt gezien hoe de inzet zo effectief mogelijk kan bijdragen aan de gewenste kwaliteit van de leefomgeving.

Dorpsstraat 67, Elst/Postbus 11, 6660 AA Elst T 14 0481
E info@overbetuwe.nl www.overbetuwe.nl NL03BNGH0285092030
KvK nummer 51178567 Btw nr NL809032375B01

1/2



De behaalde resultaten worden als gemiddeld beoordeeld. Dit kan op zichzelf als voldoende en stabiel worden beschouwd en vraagt daarom geen directe bestuurlijke interventie. Tegelijkertijd biedt het huidige resultaat ruimte om gerichte verbeterstappen te zetten, zodat de kwaliteit en effectiviteit van het beleid verder kunnen worden versterkt. In combinatie met de druk op de formatie ligt er met het bovenstaande een duidelijke opgave om keuzes beter te onderbouwen.

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen zetten wij een meerjarige verbetercyclus in gang. In 2026 brengen wij in kaart hoe de huidige sturing- en verantwoordelijkheidscyclus binnen het VTH-proces versterkt kan worden. Daarbij maken wij tevens de inzet, prioritering en zichtbaarheid van de BOA's transparant, zodat duidelijk wordt hoe capaciteit wordt benut en waar optimalisatie mogelijk is. Daarnaast evalueren wij het bestaande VTH-beleid op effectiviteit, actualiteit en aansluiting bij de uitvoeringspraktijk. De uitkomsten van deze drie sporen vormen gezamenlijk de basis voor een voorstel aan de gemeenteraad. In 2027 bieden wij dit voorstel ter besluitvorming aan de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Namens het college van burgemeester en wethouders van gemeente Overbetuwe,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

D.C. van Eeten

R.P. Hoytink-Roubos



12. Nawoord

Wij hebben kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college van B&W en herkennen ons in de inhoud daarvan. Dit geeft ons geen aanleiding tot het maken van aanvullende opmerkingen. Wij zien met belangstelling uit naar de door het college in zijn reactie aangegeven drie sporen (in beeld brengen sturings- en verantwoordelijkheidscyclus, transparantie inzet BOA's en evaluatie VTH-beleid).



Bijlage documenten

Verordeningen:

- Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Overbetuwe 2024 | Lokale wet- en regelgeving
- Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Overbetuwe 2021 | Lokale wet- en regelgeving (per 1 januari 2024 vervallen)
- Verordening fysieke leefomgeving gemeente Overbetuwe 2024 | Lokale wet- en regelgeving
- Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) gemeente Overbetuwe 2022 | Lokale wet- en regelgeving
- Drank- en Horecaverordening gemeente Overbetuwe 2013 | Lokale wet- en regelgeving

Beleid:

- Uitvoeringsbeleid evenementen gemeente Overbetuwe | Lokale wet- en regelgeving
- Uitvoeringsbeleid evenementen gemeente Overbetuwe 2018 | Lokale wet- en regelgeving
- Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024-2028 | Lokale wet- en regelgeving
- Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid Overbetuwe 2026-2027 | Lokale wet- en regelgeving
- Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Overbetuwe houdende regels omtrent carbidschieten (Beleidsregel nadere voorschriften carbidschieten gemeente Overbetuwe 2020) | Lokale wet- en regelgeving
- Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Overbetuwe houdende regels omtrent drugs Beleidsregel bestuurlijke sancties artikel 13b Opiumwet gemeente Overbetuwe 2019 | Lokale wet- en regelgeving
- Beleidsregel dwangsommen gemeente Overbetuwe 2014 | Lokale wet- en regelgeving
- Interventiebeleid Drank- en Horecawet gemeente Overbetuwe 2013 | Lokale wet- en regelgeving
- Beleidsregel handhaving en sancties kinderopvang en peuterspeelzalen gemeente Overbetuwe 2013 | Lokale wet- en regelgeving



Overige:

- Omgevingsplan gemeente Overbetuwe | Lokale wet- en regelgeving
- Integraal Veiligheidsplan 2014-2027 gemeente Overbetuwe
- Integraal Veiligheidsplan 2021-2022



Bijlage keuze referentiegemeenten

Welke gemeenten lijken het meest op Overbetuwe (integraal)

Algoritmische Matchmaker voor Ideale Gemeentelijke Oriëntatie

https://amigo.waarstaatjegemeente.nl

Chatten

Selecteer gemeente:

Overbetuwe

Actieve gemeente: **Overbetuwe**

Selecteer oriëntatie:

Integraal

Actieve Oriëntatie: **Integraal**

Aantal vergelijkbare gemeenten:

10

☐ Toon uitgebreide opties

Benchmark op WSJG

Download kaart (png)

Meest vergelijkbaar (xlsx)

Integraal

Overbetuwe

CBS_ID	Gemeente	Cluster	SimilariteitScore	SimilariteitNiveau	IsNabij
1734	Overbetuwe	5	1.00	Zeer Hoog	TRUE
1901	BodegravenReeuwijk	5	0.77	Hoog	FALSE
209	Beuningen	5	0.75	Hoog	TRUE
1884	Kaag en Braassem	5	0.74	Hoog	FALSE
1892	Zuidplas	5	0.73	Hoog	FALSE
244	Hattem	5	0.73	Hoog	FALSE
147	Borne	5	0.67	Hoog	FALSE
569	Nieuwkoop	9	0.55	Gemiddeld	FALSE
431	Oostzaan	5	0.54	Gemiddeld	FALSE
589	Oudewater	9	0.51	Gemiddeld	FALSE
335	Montfoort	9	0.51	Gemiddeld	FALSE

Cluster-gelijkenisscores



Geïnterviewden

Omgevingsjurist en handhavingsjurist, 5 maart 2026

Twee buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), 6 maart 2026

Teammanager Ruimte en Vastgoed, 21 maart 2026





Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl