

Vergaderjaar 2004–2005

30 085

Aanpak lokaal veiligheidsbeleid

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5				
1	Inleiding	8				
2	Landelijk beleidskader	11				
2.1	Veiligheidsbeleid	11	4.2.1	Type maatregelen		29
2.1.1	Veiligheidsprogramma 2002–2006	11	4.2.2	Partners		30
2.1.2	Relatie met Grotestedenbeleid	12	4.3	Doelgerichtheid van de maatregelen		33
2.1.3	Handreiking Kernbeleid Veiligheid	13	4.3.1	Norm		33
2.2	Kosten van lokaal beleid voor het Rijk	13	4.3.2	Planningsgegevens		33
2.3	Belangrijke uitgangspunten voor lokaal veiligheidsbeleid	13	4.3.3	Realisatiegegevens		36
2.4	Samenvatting	14	4.4	Doorwerking lokaal veiligheidsbeleid in plannen politie		38
			4.4.1	Algemeen		38
			4.4.2	Rol en betrokkenheid politie in operationeel veiligheidsplan		38
			4.4.3	Werkplannen politie op wijkniveau		39
			4.4.4	De wijkagent		40
			4.5	Samenvatting		41
3	Lokaal beleid	16				
3.1	Inleiding	16	5	Coördinatie Veiligheidsprogramma 2002–2006		43
3.2	Integraal beleidsplan	16	5.1	Inleiding		43
3.2.1	Norm	16	5.2	Coördinatie en bewaking uitvoering Veiligheidsprogramma		43
3.2.2	Beschikbaarheid integraal beleidsplan op gemeentelijk niveau	17	5.2.1	Organisatie		43
3.2.3	Doelstellingen en prioriteiten	18	5.2.2	Knelpunten lokale veiligheidsketen		43
3.2.4	Analyse aanpak tot nu toe	19	5.2.3	Beleidsvoornemens inzake lokale aanpak veiligheid		44
3.3	Veiligheidsanalyse	19	5.2.4	Resultaten		45
3.3.1	Norm	19	5.3	Samenvatting		47
3.3.2	Beschikbaarheid veiligheidsanalyses	19				
3.3.3	Bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens	20	6	Conclusies en aanbevelingen		49
3.4	Operationeel veiligheidsplan	21	6.1	Samenvatting conclusies		49
3.4.1	Norm	21	6.2	Concretiseer het beleid in heldere operationele afspraken		50
3.4.2	Schaalniveau van het plan	22	6.3	Zorg voor betrouwbare beleidsinformatie		51
3.4.3	Volledigheid van het plan	23	6.4	Voorwaarden voor succes		51
3.5	Voortgangsbewaking en evaluatie	24				
3.5.1	Norm	24	7	Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer		53
3.5.2	Voortgangsrapportages	25	7.1	Reactie van de ministers van BZK en van Justitie		53
3.5.3	Eindrapportage en evaluatie	26	7.2	Reactie VNG		54
3.6	Samenvatting	27	7.3	Reactie Korpsbeheerdersberaad		56
			7.4	Nawoord Algemene Rekenkamer		56
4	De aanpak van sociale veiligheid op wijkniveau	29				
4.1	Inleiding	29				
4.2	Type maatregelen en betrokken partners	29				

Bijlage 1:	Gebruikte afkortingen	58	Bijlage 5:	Beschikbaarheid van realisatiegegevens	65
Bijlage 2:	Gegevens in de veiligheidsanalyses	59	Bijlage 6:	Conclusies, aanbevelingen, reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	67
Bijlage 3:	Type maatregelen en betrokken partners	61	Bijlage 7:	Samenvatting onderzoek Wijkveiligheid van de Rekenkamer Rotterdam	71
Bijlage 4:	Beoordeling maatregelen	62			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft van april tot oktober 2004 bij zes gemeenten een onderzoek uitgevoerd op het terrein van het lokale veiligheidsbeleid. De Algemene Rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in de aanpak van sociale veiligheid op lokaal niveau, gezien in het licht van het *Veiligheidsprogramma 2002–2006*. Dit programma heeft het huidige kabinet overgenomen van het vorige kabinet. Wij hebben ons daarbij gericht op de aanpak van het veiligheidsbeleid en nog niet op de resultaten van het beleid, dat daarvoor nog te pril was. Het onderzoek past binnen een serie van onderzoeken binnen het domein van veiligheid die de Algemene Rekenkamer in de periode 2004–2009 op het programma heeft staan. Het betreft een kwalitatief onderzoek; door de selectie van zes gemeenten is het onderzoek niet representatief voor *de gemeenten in Nederland*.

De Algemene Rekenkamer stelt op grond van haar onderzoek vast dat de in het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* neergelegde visie op de aanpak van sociale veiligheid op lokaal niveau in de jaren 2003 en 2004 haar eerste vruchten begint af te werpen. Bij de twee onderzochte G4-gemeenten¹ is de integrale aanpak van de lokale veiligheid inmiddels ingevoerd. Het zijn met name de onderzochte gemeenten, die niet vallen onder het Grotestedenbeleid die op een aantal punten achter lopen, onder meer door het ontbreken van de vereiste personele capaciteit. Voorts stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie de stand van zaken op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid adequaat monitoren en een goed inzicht hebben in de knelpunten waarmee gemeenten kampen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het lokale veiligheidsbeleid. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn verder als volgt.

In de eerste plaats concluderen wij dat het geformuleerde beleid in veel gevallen scherper moet worden uitgewerkt in termen van concrete en meetbare afspraken met de veiligheidspartners afzonderlijk. Gemeenten zullen daarbij nadrukkelijker hun regierol moeten vervullen. Wij ondersteunen de initiatieven van de ministers van BZK en van Justitie om met name de middelgrote en kleinere gemeenten hierbij ondersteuning te bieden.

In de tweede plaats concluderen wij dat de voortgangsbewaking in veel gevallen nog ontoereikend is. Hierdoor is het moeilijk om de uitvoering van het beleid en het nakomen van de afspraken door de partners te monitoren en te borgen. Wij bevelen aan de voortgangsrapportages te verbeteren en naadloos te laten aansluiten op de beleidsplannen en operationele plannen.

In de derde plaats constateren wij manco's in de beleidsinformatie. Zo hanteren gemeenten verschillende gegevens voor het meten en analyseren van de lokale veiligheidssituatie waardoor onderlinge vergelijking en aggregatie van de gegevens op landelijk niveau niet mogelijk zijn. Ook ontbreekt het op lokaal niveau soms aan informatie over de veiligheidssituatie op het door de gemeenten gewenste niveau. De Algemene Rekenkamer ondersteunt op dit punt de ontwikkeling van één landelijke uniforme veiligheidsmonitor door de Ministeries van BZK en van Justitie waarmee tegemoet wordt gekomen aan de hiervoor genoemde knelpunten.

¹ G4-gemeenten: de vier grootste steden uit het Grotestedenbeleid.

Voorts achten wij meer aandacht nodig voor evaluatie van de uitgevoerde maatregelen en de ingezette capaciteit en middelen, zodat lering kan worden getrokken uit de opgedane ervaringen.

Om de conclusies van het onderzoek aan de praktijk te toetsen en te komen tot concrete, praktische handvatten om het veiligheidsbeleid op lokaal niveau goed aan te pakken, heeft de Algemene Rekenkamer een discussiebijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van de diverse geledingen op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid. Op basis van de uitkomsten van deze bijeenkomst en van de interviews kunnen de volgende succesfactoren voor de aanpak van veiligheid op lokaal niveau worden benoemd:

- Betrokkenheid van de burgers is van groot belang. Gemeenten dienen duidelijk te communiceren welke beleidsafwegingen worden gemaakt en wat de burger wel en niet kan verwachten.
- De afspraken met de veiligheidspartners (onder andere gemeente, politie, Openbaar Ministerie (OM), welzijnsorganisaties, woningcorporaties, hulpverlening en zorg) moeten niet vrijblijvend zijn. In de eerste plaats dienen deze concreet en per partner afzonderlijk te worden geformuleerd. Daarnaast pleiten gemeenten ervoor om samenwerking nadrukkelijker te bevorderen door de inzet van financiële instrumenten.
- Het is van belang dat alle partners op één lijn zitten, dat wil zeggen een gemeenschappelijk beeld hebben van de problematiek en de daaruit voortvloeiende prioriteiten.
- De werkgebieden van de veiligheidspartners dienen bij voorkeur territoriaal op elkaar te zijn afgestemd. Daarnaast is van belang dat vertegenwoordigers van de partners een mandaat hebben om afspraken te maken en dat deze afspraken neerslaan in de eigen werkplannen van de partners afzonderlijk. De veiligheidspartners dienen duidelijkheid te hebben over ieders rol en verwachtingen daaromtrent.
- Continuïteit van beleid en borging van de behaalde resultaten zijn van groot belang. Gemeenten uiten hun zorg over het feit dat veel maatregelen een tijdelijk karakter hebben door bezuinigingen en wijzigende prioriteiten. Zij vrezen dat de aanpak van veiligheid op lokaal niveau nog onvoldoende structureel van aard is, waarmee de borging van de behaalde resultaten onder druk staat.

Samenwerking met de Rekenkamer Rotterdam

Bij het onderzoek is samengewerkt met de Rekenkamer Rotterdam, die in 2004 een onderzoek naar de (aanpak van de) wijkveiligheid in zes Rotterdamse wijken heeft uitgevoerd. De samenvatting van het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam is opgenomen als bijlage 7. De bevindingen en conclusies uit de onderzoeken *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid* van de Algemene Rekenkamer en *Wijkveiligheid* van de Rekenkamer Rotterdam sluiten goed op elkaar aan.

Reacties van de bewindspersonen, VNG en Korpsbeheerdersberaad

De ministers van BZK en van Justitie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Korpsbeheerdersberaad hebben een reactie gegeven op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Uit deze reacties blijkt dat de bevindingen en aanbevelingen in het rapport in grote lijnen worden onderschreven.

De ministers zien in het onderzoek een bevestiging van hun mening dat het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* op koers ligt. Zij zullen bevorderen dat de conclusies en aanbevelingen bij de gemeenten onder de aandacht worden gebracht en waar mogelijk worden meegenomen in de te ondernemen initiatieven.

Voor het versterken van de regierol wijzen zij op het Project Veilige Gemeenten, waarin aandacht is voor regionale samenwerkingsverbanden en waarin gemeenten zullen worden gestimuleerd om aan de slag te gaan volgens de methode Kernbeleid Veiligheid.

De ministers willen voorts uitwisseling van best practices tussen gemeenten stimuleren, onder meer via het Centrum voor Criminaliteitspreventie. Zij verwachten dat de aandacht voor het meten van prestaties en effecten zal verbeteren door de introductie van één landelijke veiligheidsmonitor.

De ministers onderkennen het belang van preventieve politietaken en zullen onderzoek doen naar het (verder) meetbaar maken van buurtgebonden politiewerk en preventie.

Het OM zal op lokaal niveau haar rol nader verduidelijken en de grenzen van haar verantwoordelijkheden duidelijk aangeven zodat het verwachtingspatroon bij de omgeving van het OM hierop afgestemd kan worden.

De VNG beschouwt het rapport enerzijds als een erkenning van de bruikbaarheid en het nut van de door de VNG ontwikkelde handreiking *Kernbeleid Veiligheid*. Anderzijds ziet de VNG het rapport van de Algemene Rekenkamer als een bevestiging van het belang van ondersteuning van gemeenten bij het ontwikkelen van lokaal veiligheidsbeleid. De VNG onderschrijft dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in de voortgangsbewaking, monitoring en evaluatie van het beleid. Daarnaast geeft de VNG aan dat de regierol van gemeenten nog kan worden versterkt. De VNG is echter van mening dat de situatie in de kleine gemeenten in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer onderbelicht is gebleven.

Het Korpsbeheerdersberaad geeft aan de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek te ondersteunen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

In haar nawoord wijst de Algemene Rekenkamer erop dat het van groot belang is dat de veiligheidspartners de ingezette middelen en instrumenten gaan registreren, zodat de relatie met effectiviteit gelegd kan worden. Dit is ook nodig om de efficiency van de uitgevoerde maatregelen vast te kunnen stellen. Op deze manier kunnen gemeenten op basis van best practices van elkaar leren.

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft van april tot oktober 2004 een onderzoek uitgevoerd naar het lokale veiligheidsbeleid. Uitgangspunt in het veiligheidsbeleid is onder meer dat op lokaal niveau vorm en inhoud aan het veiligheidsbeleid wordt gegeven: naast het landelijk beleid, uitgewerkt in landelijke prioriteiten en prestatieafspraken met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie, moet er op lokaal niveau maatwerk worden geleverd.

De Algemene Rekenkamer wil zich met dit onderzoek een beeld vormen van de aanpak van sociale veiligheid op lokaal niveau, gezien in het licht van het *Veiligheidsprogramma 2002–2006*.² Dit programma betreft met name de *sociale veiligheid*³ en hierop is ook het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gericht. Het gaat daarbij om beleid ter bestrijding van criminaliteit en overlast en ter bevordering van de veiligheidsbeleving. Daarbij wordt veiligheid vaak in samenhang gebracht met sociale cohesie en leefbaarheid, aspecten die bepalend zijn voor de levenskwaliteit van wijken, buurten en steden, en die daarmee ook het veiligheidsgevoel beïnvloeden.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer richt zich specifiek op sociale onveiligheid in de *woonomgeving*. Door deze beperking tot de woonomgeving vallen (1) criminaliteit, gericht tegen ondernemers en (2) onveiligheid in andere dan woonwijken (b.v. industrieterreinen, stadscentra) buiten de scope van het onderzoek.

Het onderzoek past binnen een serie van onderzoeken binnen het domein van veiligheid die de Algemene Rekenkamer in de periode 2004–2009 op haar programma heeft staan.

Het onderzoek kent de volgende probleemstelling:

Hoe wordt door de veiligheidspartners op lokaal niveau vorm en inhoud gegeven aan het beleid gericht op het vergroten van de sociale veiligheid in woonbuurten?

De intentie was het onderzoek te richten op de resultaten medio 2004 van het lokale veiligheidsbeleid in zes gemeenten. Tijdens het onderzoek bleek echter dat bij een aantal van de voor het onderzoek geselecteerde gemeenten in de jaren 2003 en 2004 belangrijke stappen zijn gezet in de richting van een meer integrale aanpak van de veiligheid. Om recht te doen aan recente initiatieven is het onderzoek daarom verbreed naar de periode 2003–medio 2004.

Dit impliceert echter dat de bevindingen van het onderzoek – in afwijking van de oorspronkelijke intenties – vooral de opzet en de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid betreffen en nauwelijks de bereikte resultaten.

Onderzocht is op welke wijze veiligheidspartners in één van de door de gemeente als relatief onveilig aangemerkte woonwijken vorm en inhoud geven aan het veiligheidsbeleid.⁴ De gedachte hierachter is dat het integraal veiligheidsbeleid in een gemeente het meest tot ontwikkeling is gekomen voor die wijken waar de aanpak van problemen het meest urgent is. Het onderzoek betreft dus één van de good practices binnen de zes geselecteerde gemeenten. Daarbij is ook aan de orde gekomen welke problemen bij de opzet en uitvoering worden onderkend. Voor het onderzoek zijn zes wijken bestudeerd. Hiervoor werden de volgende gemeenten bezocht, waarvan de eerste vier vallen onder het Grotestedenbeleid (GSB; zie ook § 2.1.2):

² *Naar een veiliger samenleving*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 1.

³ In 1995 is het integraal veiligheidsbeleid expliciet onderdeel gaan uitmaken van het rijksbeleid (nota *Veiligheidsbeleid 1995–1998*). Het begrip veiligheid was hierin breed gedefinieerd; het omvatte zowel «technische» of «fysieke» veiligheid (waartoe behoren zaken als rampenbeheersing, verkeersveiligheid, terrorismebestrijding) als «sociale» veiligheid (aanpak van criminaliteit, bestrijding overlast, tegengaan van verloedering, verbeteren veiligheidsgevoelens).

⁴ In principe is de gemeenten gevraagd naar de meest onveilige wijk; maar als een minder onveilige buurt volgens de gemeente een betere aanpak had, is deze onderzocht.

- Rotterdam;
- Den Haag;
- Leiden;
- Arnhem;
- Assen;
- Weert.

Door de gevolgde onderzoeksmethode (gevalstudies) is het onderzoek niet representatief voor *het* lokale veiligheidsbeleid in *alle* gemeenten. Met de selectie van wijken in gemeenten die variëren in grootte (twee G4-gemeenten,⁵ twee G26-gemeenten⁶ en twee middelgrote, niet-GSB-gemeenten) en die verdeeld zijn over het land, is gestreefd naar maximale variatie.

Tijdens het onderzoek zijn medewerkers van gemeente,⁷ politie en Openbaar Ministerie (OM) geïnterviewd. Voorts zijn de gemeentelijke veiligheidsplannen, wijkplannen, politiejaarplannen, voortgangsrapportages en verslagen van overlegvergaderingen geanalyseerd.

In onderstaand overzicht staan de relevante actoren op rijksniveau en op lokaal niveau en hun verantwoordelijkheden.

Rijksactoren	Lokale veiligheidspartners
<p><i>Kabinet</i> Veiligheidsprogramma 2002–2006</p> <p><i>Minister van BZK</i> – Verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtsorde: de politietaken inzake openbare orde en hulpverlening – Coördinatie en uitvoering Veiligheidsprogramma 2002–2006 (samen met het Ministerie van Justitie)</p> <p><i>Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK)</i> – Verantwoordelijk voor het Grotestedenbeleid (GSB)</p> <p><i>Minister van Justitie</i> – Verantwoordelijk voor handhaving van de rechtsorde: de strafrechtelijke handhaving – Coördinatie en uitvoering Veiligheidsprogramma 2002–2006 (samen met BZK)</p>	<p><i>Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)</i> – Handreiking <i>Kernbeleid Veiligheid</i></p> <p><i>Gemeente</i> – Regisseur van het lokale veiligheidsbeleid – Voor de GSB-gemeenten verplichting tot het opstellen van een lokale veiligheidsanalyse – Burgemeester heeft het gezag over de politie voor de openbare orde – Burgemeester neemt deel aan lokale driehoek en regionaal college</p> <p><i>Politie</i> – Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 – Uitvoeringspartner BZK en Justitie: handhaving van de openbare orde, hulpverlening en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – Deelnemer aan lokale driehoek en regionaal college</p> <p><i>OM</i> – Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – Gezag over de politie voor opsporing en vervolging strafbare feiten – Deelnemer aan lokale driehoek en regionaal college</p> <p><i>Overige partners, onder andere</i> – Welzijnsorganisaties – Hulpverlening en zorg – Woningbouwcorporaties – Onderwijsorganisaties – Bewoners – Ondernemers</p>

⁵ G4: de vier grootste steden uit het GSB (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht)

⁶ G26: de overige steden uit het GSB (Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Arnhem, Breda, Den Bosch, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zwolle).

⁷ Omdat de Algemene Rekenkamer geen controlebevoegdheid heeft bij provincies, gemeenten of waterschappen (zie artikel 91, zestiende lid van de Comptabiliteitswet 2001) is aan de gemeenten medewerking gevraagd op vrijwillige basis.

Bij het onderzoek is samengewerkt met de Rekenkamer Rotterdam, die in 2004 een onderzoek naar de wijkveiligheid in Rotterdam heeft uitgevoerd.

Het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam richt zich op de prestaties en effecten van de uitvoering van het Rotterdamse beleid inzake wijkveiligheid tot eind 2004. Daartoe heeft de Rekenkamer Rotterdam de opzet en de uitvoering van het Rotterdamse wijkveiligheidsbeleid beoordeeld voor wat betreft de gemeentelijke en deelgemeentelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden. Het onderzoek richt zich voorts op de wijkveiligheidsprogramma's van zes geselecteerde deelgemeenten en wijken (waarvan er één ook betrokken was in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer). De resultaten van de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en van de Rekenkamer Rotterdam zijn dus met name vergelijkbaar waar het de opzet van het veiligheidsbeleid betreft.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat een beschrijving van het veiligheidsbeleid van de rijksoverheid in de afgelopen jaren. Dit rijksbeleid vormt het kader waarbinnen de lokale overheden hun veiligheidsaanpak vorm geven. De beschrijving is opgebouwd vanuit het perspectief van het *Veiligheidsprogramma 2002–2006*.

In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze het veiligheidsbeleid op lokaal niveau door de gemeente wordt vormgegeven in samenwerking met de veiligheidspartners. Daarbij staan de activiteiten centraal die de gemeente vanuit haar regierol zou moeten vervullen. Aan de orde komen de gemeentelijke strategie en planvorming, de gemeentelijke veiligheidsanalyse en tenslotte de voortgangsbewaking en evaluatie.

Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag of en hoe het integrale veiligheidsbeleid binnen de gemeente is vertaald naar het niveau van een woonwijk. In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de mate waarin het lokale beleid is uitgewerkt in een doelgerichte aanpak op wijkniveau. Een belangrijke partner bij de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid is de politie. Gebiedsgericht werken is al vanaf de jaren negentig een centraal uitgangspunt in de werkwijze van de politie. In dit hoofdstuk komt daarom ook aan de orde in hoeverre de afspraken rondom het lokale veiligheidsbeleid tot uitdrukking komen in de werkplannen van de politie op wijkniveau.

In hoofdstuk 5 komt aan de orde op welke wijze de rijksoverheid de uitvoering van het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* coördineert en bewaakt. De Algemene Rekenkamer ging daarbij na of in het rijksbeleid aandacht is voor de knelpunten en verbeterpunten op lokaal niveau.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen.

In hoofdstuk 7 zijn de reacties van de ministers van BZK en van Justitie, en van de VNG en van het Korpsbeheerdersberaad opgenomen, alsmede het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 LANDELIJK BELEIDSKADER

2.1 Veiligheidsbeleid

2.1.1 Veiligheidsprogramma 2002–2006

In 2002 presenteerde het vorige kabinet (Balkenende I) het *Veiligheidsprogramma 2002–2006*. Dit programma is door het huidige kabinet (Balkenende II) overgenomen.

Hoofddoelstelling van het beleid is om in 2006 een reductie ten opzichte van 2002 van 20 tot 25% van criminaliteit in de (semi-) publieke ruimte in het vizier te hebben. Dit percentage zou in 2006 in circa 50 geselecteerde wijken bereikt moeten worden, en in 2008–2010 in geheel Nederland. Of men hierin is geslaagd wordt afgemeten aan gegevens over feitelijk ondervonden criminaliteit, afkomstig uit slachtofferenquêtes van het CBS (delicten bij burgers).⁸

Voorts zou er sprake moeten zijn van een «substantiële verbetering» op het terrein van overlast en verloedering alsmede in de subjectieve onveiligheidsgevoelens (beide gemeten in de Politiemonitor Bevolking). In het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* komt een aantal beleidsuitgangspunten voor die reeds in eerder geformuleerd beleid herkenbaar zijn. Op een aantal andere punten is sprake van een koerswijziging ten opzichte van eerder beleid.

Het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* sluit op de volgende punten aan op eerder geformuleerd beleid:

1. *Het bevorderen van een veilige leefomgeving (als beleidsdoelstelling).*
Het accent ligt hier op veiligheid in de zin van beheersing van criminaliteit.
2. *Het veiligheidsbeleid moet op lokaal niveau concreet gestalte krijgen (als uitgangspunt voor de inrichting van het beleid).*
Gegeven de verschillen in lokale situaties, moeten op het lokale niveau de afwegingen over de inzet worden gemaakt en concrete maatregelen verder vorm en inhoud worden geven. Hierbij is niet nader gedefinieerd wat onder het begrip «lokaal» wordt verstaan.
3. *Verantwoordelijkheid voor lokale aanpak ligt op decentraal niveau.*
In eerste instantie dienen de veiligheidspartners op het lokale niveau het veiligheidsbeleid vorm te geven. De gemeenten hebben daarbij de taak om de samenhang in het beleid en de samenwerking tussen veiligheidspartners op lokaal niveau te regisseren. De inhoud van de regierol is in het Veiligheidsprogramma niet nader omschreven.
4. *Gebiedsgebonden politiezorg is een centraal uitgangspunt in de werkwijze van de politie.*
Het *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006*⁹ bevat de beleids- en beheersmaatregelen die voor de politie voortvloeien uit het Veiligheidsprogramma. In dit Landelijk Kader wordt gebiedsgebonden politiezorg als centraal uitgangspunt in de werkwijze van de politie benoemd.
Met de zinsnede dat «gebiedsgebonden werken een centraal uitgangspunt blijft» wordt overigens volgens mededeling van het Ministerie van BZK niet bedoeld dat het de enige werkwijze is als het gaat om intensivering van toezicht en handhaving. Voor bepaalde problemen is opschaling en/of een andere aanpak (zoals doelgroep-, probleemgroep- en fenomeenbenadering) noodzakelijk.

⁸ Daarnaast worden delicten bij bedrijven en instellingen als indicator gebruikt.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 824, nr. 1.

Op een aantal andere punten kan het Veiligheidsprogramma gezien worden als een koerswijziging ten opzichte van eerder beleid. In het

programma wordt een onderscheid aangebracht tussen een bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak. Binnen de strafrechtelijke aanpak wordt sterker dan voorheen de nadruk gelegd op het verbeteren van het functioneren van de rechtshandhaving. Voor dit onderzoek zijn met name de volgende zaken relevant.

1. *Nadruk op de politieke kerntaken toezicht, handhaving en opsporing.*
Wat haar hulpverleningstaak betreft moet de politie zich beperken tot de acute noodhulp.
2. *Sterkere sturing vanuit het kabinet aan lokale veiligheidspartners, waaronder de politie.*
Het veiligheidsbeleid moet op lokaal niveau concreet gestalte krijgen, maar het kabinet bepaalt hierbij wel een aantal randvoorwaarden door met de verschillende ketenpartners afspraken te maken over de in de regio te bereiken resultaten. Het gaat hierbij onder meer om: prestatieafspraken tussen de ministers van BZK en van Justitie met politiekorpsen en prestatieafspraken tussen de minister van Justitie en het OM. De prestatieafspraken met de politiekorpsen zijn neergelegd in het *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006* en uitgewerkt in convenanten voor iedere politieregio afzonderlijk.
3. *Gemeentelijke veiligheidsanalyse als belangrijk element bij de totstandkoming van het regionale beleidsplan van de politie.*
Gemeenten wordt aangeraden een lokale veiligheidsanalyse uit te voeren om zo de juiste prioriteiten te kunnen stellen. Voorts kunnen zij gebieden of problemen aanwijzen die in aanmerking komen voor een urgente aanpak. Via het regionale college moeten deze prioriteiten worden afgestemd met het regionale beleidsplan van de politie.

Belangrijke uitgangspunten in het huidige Veiligheidsprogramma (zoals maatwerk, lokale aanpak en regierol van de gemeente) golden dus ook vóór 2002. Nieuw is met name de versterkte nadruk op repressie (toezicht, handhaving en opsporing).

In november 2004 is een midtermreview uitgevoerd op het huidige Veiligheidsprogramma. Op grond daarvan heeft het kabinet geconcludeerd dat de doelstellingen van het Veiligheidsprogramma onverkort gehandhaafd blijven.

2.1.2 Relatie met Grotestedenbeleid

Voor de bestuurlijke aanpak van sociale veiligheid wordt in het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* aansluiting gezocht bij het Grotestedenbeleid (GSB), dat dateert van 1994. Het GSB is van toepassing op 30 grote steden¹⁰ en richt zich op een integrale aanpak van de problemen op economisch, sociaal en fysiek gebied. Het beleid krijgt vorm via convenanten van het Rijk met deze steden.

De wijkgerichte aanpak uit het Veiligheidsprogramma past binnen het GSB. De inspanningen van de steden dienen mede te zijn gericht op het vergroten van veiligheid op wijkniveau. Hiertoe hebben de steden eind 1999 in meerjarige ontwikkelingsprogramma's¹¹ resultaatafspraken gemaakt op het gebied van veiligheid.

In 2001 zijn extra stimuleringsgelden beschikbaar gekomen voor Onze Buurt aan Zet-projecten in de 30 GSB-steden. Deze projecten, die in nauwe samenwerking met de bewoners moeten worden uitgevoerd, richten zich op het verbeteren van veiligheid en leefbaarheid in maximaal twee aandachtswijken per stad.

Inmiddels is de derde GSB-periode (2005–2009) ingezet.¹² Naar verwachting zullen begin 2005 nieuwe meerjarige ontwikkelingsprogramma's met de 30 steden worden overeengekomen. In deze ontwikkelingsprogram-

¹⁰ Zie voetnoten 5 en 6.

¹¹ GSB2 (1999–2003). De convenanten zijn met een jaar verlengd en gelden tot 2004. Daarbij zijn aanvullende afspraken gemaakt over veiligheid en jeugd (speerpunten: veelplegers, maatschappelijke opvang en toezicht op plaatsen met een verhoogd risico).

¹² Nota *Samenwerken aan een krachtige stad, uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005–2009*, april 2004.

ma's moeten een analyse van de lokale situatie en prestaties op overeengekomen doelen zijn opgenomen.

2.1.3 Handreiking Kernbeleid Veiligheid

De veronderstelling in het rijksbeleid is dat veiligheidspartners op lokaal niveau tot een integrale aanpak van de veiligheid komen onder regie van de gemeente.

De VNG heeft in 2003 ten behoeve van haar leden een handreiking *Kernbeleid Veiligheid*¹³ opgesteld. De minister van BZK verwijst in zijn brief van 6 mei 2003¹⁴ aan de gemeenten naar deze handreiking voor een nadere omschrijving en invulling van de regierol die de gemeenten in zijn ogen daarbij zouden moeten vervullen.

Deze handreiking betreft overigens niet alleen de sociale maar ook de fysieke veiligheid¹⁵ en heeft daarmee een bredere reikwijdte dan het Veiligheidsprogramma 2002–2006. De VNG acht de handreiking voor alle gemeenten bruikbaar of van toepassing.

In de handreiking worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De gemeente is als regisseur van het veiligheidsbeleid verantwoordelijk voor de beleidsvoering en de gezamenlijke beleidsontwikkeling met de interne en externe partners; de regiefunctie wordt omschreven als het zorgdragen voor de uitvoering van het beleid en wel op het juiste inhoudelijk peil. Onderdeel hiervan is het zorgdragen voor en het toezien op het nakomen van de afspraken door de partners.
- Het integraal veiligheidsbeleid omvat in ieder geval de volgende kernpunten: een strategische visie, een analyse van de uitgangssituatie (veiligheidsanalyse), de daaruit volgende prioriteiten en maatregelen en rollen van partijen alsmede de organisatorische voorwaarden.
- Deze kernpunten liggen vast in een kernbeleidsnota en vormen de basis voor een operationeel veiligheidsprogramma, waarin de ontwikkelrichtingen en maatregelen, de rollen van de partijen, de benodigde capaciteit alsmede de benodigde expertise en de middelen worden uitgewerkt. Gemeenten kunnen er voor kiezen om deze aspecten uit te werken in de kernbeleidsnota zelf, dan wel in gemeentebrede of wijkveiligheidsplannen.

2.2 Kosten van lokaal beleid voor het Rijk

Het blijkt niet mogelijk om op basis van rijksbegrotingen het financieel belang vast te stellen van het beleid dat is gericht op het bevorderen van sociale veiligheid op lokaal niveau. Veel activiteiten zijn onderdeel van algemene taken en daarbij is het niet altijd mogelijk om de geldstromen te specificeren naar het thema sociale veiligheid.

2.3 Belangrijke uitgangspunten voor lokaal veiligheidsbeleid

Maatwerk en integraliteit zijn kernelementen in het rijksbeleid. Maatwerk houdt in dat het beleid is afgestemd op de lokale veiligheidssituatie en impliceert dat het veiligheidsbeleid wat inhoud en organisatie betreft door de gemeente als regisseur verschillend kan worden vormgegeven.

Integraliteit houdt in dat op de relevante beleidsterreinen activiteiten en projecten goed op elkaar worden afgestemd en dat de betrokken partijen goed met elkaar samenwerken en overleggen.

Uit het rijksbeleid (het *Veiligheidsprogramma 2002–2006*) en uit de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* is een aantal voorwaarden af te leiden

¹³ *Kernbeleid Veiligheid, een handreiking voor gemeenten*; VNG en BZK, 2003.

¹⁴ Brief aan College van Burgemeester en Wethouders; kenmerk EVIP2003/63616.

¹⁵ Er worden vijf veiligheidsvelden onderscheiden: (1) Veilige woon- en leefomgeving, (2) Bedrijvigheid en veiligheid, (3) Jeugd en veiligheid, (4) Fysieke veiligheid, (5) Integriteit en veiligheid.

waaraan het lokale veiligheidsbeleid dient te voldoen en die een doelgerichte en op elkaar afgestemde aanpak van de partners moeten borgen:

- De gemeente vervult de rol van regisseur in het lokale veiligheidsbeleid.
- Partners hebben inzicht in de (sociale) veiligheidssituatie. Het gaat om inzicht in de aard, omvang en oorzaken van de veiligheidsproblemen, alsmede om inzicht in de effecten van de tot dan toe gevolgde aanpak van deze problemen.
- De maatregelen (projecten en activiteiten) gericht op het verbeteren van de sociale veiligheid zijn in samenhang gebracht: zij vloeien voort uit een gemeentebrede visie op sociale veiligheid en zijn in een operationeel plan uitgewerkt.
- Alle relevante partners zijn betrokken en de samenwerking tussen partners heeft de vorm van niet vrijblijvende afspraken.
- De verwachte activiteiten/prestaties zijn per partner gespecificeerd en voldoen aan de VBTB-eisen.¹⁶ In dit verband zijn de benodigde personele capaciteit/financiële middelen gespecificeerd per partner en voor het project of de activiteit als geheel.
- De gemeente bewaakt als regisseur de voortgang van het veiligheidsplan en draagt zorg voor evaluatie van het plan.

Deze uitgangspunten heeft de Algemene Rekenkamer gehanteerd als normenkader voor haar onderzoek.

2.4 Samenvatting

Het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* betreft met name de sociale veiligheid. Het programma is gericht op het bestrijden van de criminaliteit en de overlast alsmede het bevorderen van de veiligheidsbeleving. Naast criminaliteit en overlast hangt veiligheid volgens het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* ook nauw samen met sociale cohesie en de leefbaarheid, aspecten die mede bepalend zijn voor de levenskwaliteit van wijken, buurten en steden en van invloed zijn op het veiligheidsgevoel.¹⁷ Op grond van het voorgaande kan worden gesteld dat het begrip (lokale) veiligheid een containerbegrip is. Dit heeft tot gevolg dat ook inhoud, omvang en reikwijdte van het lokaal veiligheidsbeleid per gemeente kunnen verschillen. Van de zijde van de gemeenten is op dit punt een tendens gesignaleerd dat steeds meer onderwerpen onder de noemer van veiligheid worden gebracht.

De hoofddoelstelling van het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* voldoet aan de SMART-eisen¹⁸ die de Algemene Rekenkamer hanteert ten aanzien van beleidsdoelstellingen. De resultaten worden gemeten op basis van door enquêtes verkregen (ervarings)gegevens over veiligheidsgevoel en slachtofferschap. In een onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK¹⁹ wordt twijfel uitgesproken of een meting van de veiligheidsbeleving voldoende zeggingskracht heeft. Voor het monitoren van de ontwikkelingen maken de Ministeries van BZK en van Justitie daarnaast ook gebruik van gegevens uit de registraties van politie en OM.

In het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* wordt benadrukt dat de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het lokaal veiligheidsbeleid. De gemeenten dienen, in overleg met de lokale veiligheidspartners, zorg te dragen voor de vaststelling en de uitvoering van dit beleid. Maatwerk, toegespitst op de lokale situatie, is daarbij het uitgangspunt. De minister van BZK heeft in het kader van het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* geen eisen gesteld aan de wijze waarop de gemeenten aan deze verantwoordelijkheid vorm en inhoud moeten geven. Wel verwijst hij op dit punt naar

¹⁶ Het betreft de eisen van de operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). Vooraf (in de begroting) moet vastgelegd zijn wat wil men bereiken, wat men daarvoor gaat doen en wat dat mag kosten, zodat achteraf (in de verantwoording) kan worden vastgesteld of men heeft bereikt en uitgevoerd wat men beoogde en wat dat heeft gekost.

¹⁷ *Nee, ik voel me nooit onveilig; determinanten van sociale veiligheidsgevoelens*; Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving; oktober 2004.

¹⁸ De doelstelling moet zijn: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden.

¹⁹ *Monitoring Leefbaarheid en veiligheid*; RIGO Research en Advies BV; april 2003.

de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* van de VNG. De minister heeft daarnaast overigens wel benadrukt dat veiligheidsanalyses een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het lokale veiligheidsbeleid. Voor zover er van rijkswege eisen zijn gesteld, gelden deze alleen voor de steden die vallen onder het GSB.

De handreiking *Kernbeleid Veiligheid* van de VNG biedt gemeenten een leidraad voor het ontwikkelen en uitvoeren van het lokaal veiligheidsbeleid. De VNG is van mening dat het stappenplan in deze handreiking voor alle gemeenten van toepassing is maar wijst erop dat inhoud, uitwerking en organisatie van het lokaal veiligheidsbeleid per gemeente kunnen verschillen. Maar een goed gefundeerd lokaal veiligheidsbeleid omvat volgens de handreiking in ieder geval een gemeentelijke analyse van de veiligheidsproblematiek en een analyse van de actuele aanpak van de lokale veiligheid. Daarnaast moeten gemeenten een beleidsvisie formuleren en deze vertalen in een operationeel plan en moet de uitvoering van dit plan worden geborgd en bewaakt.

De gebiedsgebonden politiezorg is blijkens het *Landelijk Kader Nederlandse Politie één* van de centrale uitgangspunten in de werkwijze van de politie (naast de doelgroep-, probleemgroep-, en fenomeenbenadering). Deze werkwijze wordt gekenmerkt door een kleinschalige en gebiedsgebonden aanpak in samenwerking met de overige veiligheidspartners. De gebiedsgebonden politiezorg stemt daarmee overeen met de in de nota *Veiligheidsbeleid* verwoorde filosofie omtrent het lokaal veiligheidsbeleid.

De hiervoor omschreven beleidsvisie op het lokaal veiligheidsbeleid en het concept van de gebiedsgebonden politiezorg zijn het afgelopen decennium op hoofdlijnen niet wezenlijk veranderd. Gemeenten zijn van meet af aan primair verantwoordelijk voor het integrale veiligheidsbeleid. Dit betekent dat de organisatie en de aanpak van dit beleid alsmede het vereiste beleidsinstrumentarium in redelijke mate ontwikkeld kunnen/moeten zijn.

Met betrekking tot de rol en de verantwoordelijkheid van de politie is de laatste jaren sprake van een accentverschuiving. Waar eerst gesproken werd van een integrale verantwoordelijkheid van de politie voor de veiligheid en leefbaarheid, moet de politie zich nu primair richten op haar kerntaken toezicht, handhaving en opsporing en moet de hulpverlening zich beperken tot de acute noodhulp.²⁰ Daarnaast wordt de rol van de overige veiligheidspartners prominenter in beeld gebracht, met name die van de gemeenten.

²⁰ Veiligheidsprogramma 2002–2006.

3 LOKAAL BELEID

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan op welke wijze het veiligheidsbeleid op lokaal niveau wordt vormgegeven door de gemeenten in samenwerking met de veiligheidspartners.

De Algemene Rekenkamer heeft bij haar beschrijving van het lokaal veiligheidsbeleid op hoofdlijnen de eerdergenoemde handreiking *Kernbeleid Veiligheid* gebruikt. Zij wijst er op dat deze handreiking door de VNG niet bedoeld is als een voorgeschreven keurslijf maar als een stappenplan ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling.

In de handreiking wordt de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de beleidsvoering op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid nader uitgewerkt in termen van:

- het bepalen van het beleid;
- het operationaliseren van het beleid;
- het waarborgen van de uitvoering van het beleid;
- het evalueren van het beleid.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht:

- of de onderzochte gemeenten²¹ beschikken over een integraal veiligheidsprogramma waarin een visie op het lokaal veiligheidsbeleid wordt geformuleerd;
- welke analyses van de veiligheid gemeenten beschikbaar hebben;
- in hoeverre/op welke wijze dit beleid is vertaald in operationele plannen waarin de maatregelen, gericht op het verbeteren van de sociale veiligheid, in samenhang zijn gebracht;
- op welke wijze de uitvoering van de plannen wordt bewaakt;
- in hoeverre het beleid wordt geëvalueerd.

De Algemene Rekenkamer heeft in dit verband een analyse uitgevoerd op documenten die de gemeentelijke aanpak van (sociale) veiligheid beschrijven. Daarnaast heeft zij gesprekken gevoerd met de gemeentelijke coördinatoren voor het veiligheidsbeleid, als ook met de districtschef van de politie en de gebiedsofficier van justitie die de betreffende gemeente tot hun werkgebied hebben.

3.2 Integraal beleidsplan

3.2.1 Norm

Een integraal beleidsplan is van belang omdat daarin de strategische visie op het lokaal veiligheidsbeleid is vastgelegd. Het plan moet inzicht geven in de strategische doelstellingen, de beleidskaders, de beleidsprioriteiten en de aanpak op hoofdlijnen. De beleidsmatige afwegingen moeten in dit plan zichtbaar worden gemaakt, mede op grond van een analyse van de veiligheidssituatie (zie ook § 3.3).

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of:

- de gemeenten een integraal veiligheidsplan beschikbaar hebben;
- hierin doelstellingen en prioriteiten zijn opgenomen;
- er een analyse van de aanpak tot nu toe is uitgevoerd.

²¹ In het rapport worden de gemeenten verder als volgt aangeduid: I (Rotterdam), II (Den Haag), III (Arnhem), IV (Leiden), V (Assen), VI (Weert).

3.2.2 Beschikbaarheid integraal beleidsplan op gemeentelijk niveau

De Algemene Rekenkamer heeft de integrale beleidsplannen bij de onderzochte gemeenten opgevraagd. Vier van de zes onderzochte gemeenten beschikten in 2004 over een (separaat) integraal veiligheidsplan, waarin de gemeentelijke visie op veiligheid is neergelegd. In deze gemeenten wordt daarmee lokale veiligheid als zelfstandig beleidsthema aangemerkt.

Tabel 1 Beschikbaarheid gemeentebreed integraal veiligheidsplan

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
Beschikbaarheid integraal beleidsplan veiligheid	●	●	●	◐*	●**	○***
Van kracht van.. tot..	2002–2006	2003–2006	2002–2006	1999–2004	2004	

● = beschikbaar; ◐ = bij benadering beschikbaar; ○ = ontbreekt

* Er is een subprogramma veiligheid in het GSB2-plan; er wordt gewerkt aan een specifiek plan voor 2005–2009 waarin de veiligheidsmaatregelen zijn bijeengebracht

** Als eerste stap op weg naar een integraal plan is het regionale beleidsplan van de politie uitgewerkt naar lokaal niveau en onder regie van de gemeente verbreed naar gemeente en OM

*** Het veiligheidsbeleid krijgt vorm in gerichte projecten en sectorspecifieke beleidsnota's.

Voor een vijfde gemeente²² geldt dat de veiligheidsinitiatieven zijn neergelegd binnen het Meerjaren Ontwikkelingsplan dat in het kader van GSB2 is gemaakt voor de periode 1999–2004.²³ Deze gemeente had ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer een eerste aanzet voor een nieuw plan voor 2005–2009 beschikbaar. Dit is in het onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat er nog geen formele besluitvorming had plaatsgevonden. Voor de betreffende gemeente is in dit onderzoek het GSB-plan als uitgangspunt genomen.

Voor de andere gemeente²⁴ geldt dat integrale veiligheidsprojecten worden ondernomen binnen aandachtsgebieden (locaties of thema's) die voortkomen uit analyses van de criminaliteit en signalen uit de wijken. Om redenen van beperkte capaciteit is gekozen voor een pragmatische aanpak; dit houdt in dat de nadruk is gelegd op de concrete aanpak van problemen en dat niet eerst een beleidsmatige, structurele aanpak is ontwikkeld. Daarnaast is het veiligheidsbeleid neergelegd in nota's van de gemeentelijke beleidsafdelingen.²⁵

Beide gemeenten die (nog) geen separaat integraal veiligheidsplan hebben, onderschrijven het nut van een dergelijk plan. Het ontbreken van een integraal veiligheidsplan (1) komt de samenhang niet ten goede, (2) maakt het lastig om het totaaloverzicht te houden, (3) bemoeilijkt een eenduidige benadering van partners en (4) maakt dat er (te)veel overleg nodig is, aldus de geïnterviewden.

²² IV

²³ Het betreft initiatieven binnen de pijlers sociaal (deelprogramma Jeugd en veiligheid) en fysiek (deelprogramma Integraal veiligheidsbeleid).

²⁴ VI

²⁵ Voorbeelden: notitie *Overlast jeugd*, notitie *Handhaving horecabeleid*.

Regierol gemeenten

Het opstellen van een integraal plan lokaal veiligheidsbeleid is een onderdeel van de regierol van de gemeente. In de meeste gesprekken²⁶ is opgemerkt dat de gemeente die regierol steeds beter gaat waarmaken, maar worden ook de nodige verbeterpunten benoemd. Diverse malen is opgemerkt dat de ambtelijke en/of bestuurlijke regie niet eenduidig en helder is (of ontbreekt). Het veiligheidsbeleid is bijvoorbeeld bestuurlijk verdeeld over (te) veel portefeuilles binnen de gemeente, of de taakverdeling tussen het gemeentelijk niveau en het subgemeentelijk niveau is niet helder. Ook is er op gewezen dat de gemeente onvoldoende informatie en bevoegdheden (doorzetting-macht en sanctiemogelijkheden) heeft om haar taken als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid te kunnen waarmaken.

3.2.3 Doelstellingen en prioriteiten

Vier gemeenten²⁷ hebben in hun gemeentelijk veiligheidsplan (of in twee gevallen²⁸ binnen het GSB-plan) een centrale doelstelling geformuleerd. Al deze doelstellingen zijn niet alleen gericht op het verbeteren van de feitelijke objectieve veiligheid maar ook op het vergroten van het veiligheidsgevoel. Zij drukken die doelstelling uit in een (meer of minder) meetbaar geformuleerde doelstelling:

- in 2006 geen onveilige wijken;²⁹
- criminaliteit en overlast verminderen met 25% in 2006;³⁰
- onveiligheidsgevoel naar 31% in 2004; schaalscore buurtproblemen in 2004 0.2 punten lager;³¹
- onveiligheidsgevoel algemeen van 43% (2001) naar 38% (2006), onveiligheidsgevoel binnen de eigen buurt van 28% (2001) naar 25% (2006).³²

De in het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* aangewezen beleids-speerpunten (risicjongeren, veelplegers en urgente aanpak) zijn meestal goed herkenbaar in de plannen. De veelplegersaanpak krijgt daarbij mede vorm binnen de thema's jeugd, geweld en/of drugs.

Tabel 2 Doelstelling en prioriteiten in integraal beleidsplan opgenomen

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
Beschikbaarheid integraal beleidsplan veiligheid	●	●	●	◐	●	○
Meetbare gemeentelijke doelstelling (overall)	●	●	◐*	◐*	○**	nvt
Prioriteiten						
– Jeugd	X	X	X	X	X	
– Geweld	X	X	X	X	X	nvt
– Drugs	X	X				
– Anders (lokaal)	X	X	X	X	X	

● = beschikbaar; ◐ = bij benadering beschikbaar; ○ = ontbreekt; X = opgenomen in plan

* Er is wel een doelstelling geformuleerd in het kader van het GSB.

** Er zijn alleen per prioriteit doelstellingen geformuleerd.

²⁶ IV is de uitzondering; in VI geldt dit wel op wijkniveau maar niet op gemeenteniveau.

²⁷ I, I, III, IV

²⁸ III, IV

²⁹ I

³⁰ II

³¹ IV. Deze PMB-schaalscore is opgebouwd uit scores op: vermogensdelicten, verkeersoverlast, dreiging en verloedering. De waarden lopen op van nul tot tien. Er geldt: hoe lager hoe beter.

³² III

Lokale speerpunten van het beleid

Naast de door het kabinet aangewezen speerpunten (risicojongeren, veelplegers, urgente aanpak) benoemen de gemeenten ook eigen lokale speerpunten; deze variëren per gemeente.

Uit de volgende opsomming van de lokale thema's die zijn aangetroffen blijkt dat deze thema's veelal ook een relatie hebben met de landelijke thema's:

- hotspots;
- veiligheid in de openbare voorzieningen;
- waarden en normen in het publieke domein;
- integriteitsbevordering;
- criminele illegalen;
- cameratoezicht;
- veiligheidsloket;
- coffeeshops;
- prostitutiebedrijven;
- handhaving van veiligheidsvoorschriften;
- alcoholbeleid.

3.2.4 Analyse aanpak tot nu toe

In de handreiking wordt het belang benadrukt om de bestaande aanpak en werkwijzen in kaart te brengen en te beoordelen. Doel van deze analyse is te kunnen vaststellen of alle instrumenten en mogelijkheden van beleid worden benut en of alle partners erbij worden betrokken en hun rol vervullen. Deze analyse betreft dus niet de veiligheidssituatie, maar het functioneren van de betrokken veiligheidspartners. Aldus kunnen mogelijke verbeteringen in de huidige aanpak zichtbaar worden gemaakt alvorens nieuw beleid te ontwikkelen.

Eén van de gemeenten³³ heeft, voorafgaand aan het opstellen van een integraal veiligheidsplan, systematisch en per veiligheidsthema geïnventariseerd hoe al aan de veiligheid werd gewerkt en wat daarbij wel en niet werkt. Bij één andere gemeente³⁴ was een evaluatie beschikbaar van het vorige veiligheidsplan waarin elementen uit de bedoelde analyse aan bod komen.

3.3 Veiligheidsanalyse

3.3.1 Norm

In de handreiking wordt gewezen op het belang van een analyse van de veiligheidssituatie door de gemeente. In de handreiking wordt benadrukt dat deze analyse breder moet zijn dan alleen een analyse vanuit het perspectief van de politie. De minister van BZK heeft de 30 GSB-gemeenten vanaf 2003 verplicht om invulling te geven aan veiligheidsanalyses. De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke veiligheidsanalyses gemeenten hanteren bij het opstellen van hun beleidsplannen. Zij ging na:

- op welk niveau deze analyses zijn gemaakt (gemeente, stadsdeel, wijk);
- hoe actueel deze analyses zijn en met welke frequentie deze worden gemaakt;
- welke gegevens worden gebruikt;
- of deze gegevens bruikbaar en betrouwbaar zijn.

3.3.2 Beschikbaarheid veiligheidsanalyses

Alle zes de onderzochte gemeenten maken meer of minder regelmatig analyses van de veiligheidssituatie in de gemeente. Het gaat daarbij zowel om stedelijke analyses als wijkanalyses. In één gemeente³⁵ worden

³³ I

³⁴ III

³⁵ III

wijkanalyses gemaakt voor de aandachtswijken uit het GSB. De frequentie waarmee deze analyses worden uitgevoerd verschilt per gemeente, van eens per kwartaal tot eens in de vier jaar. In de grote steden in het onderzoek wordt de analyse frequenter gemaakt dan in de relatief kleinere steden in dit onderzoek.

Tabel 3 Beschikbaarheid analyse gemeentelijke veiligheidssituatie

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
Analyseniveau*	g/d/w	g/d/w	g/w	g/d/aw	g/w	g/w
Periodiciteit	Stedelijke thema's: per jaar. Wijkthema's per kwartaal	Hotspots: 3 maal per jaar. Overige thema's: per jaar	per 2 jaar	per jaar	per jaar	per 4 jaar
Meest recente analyse	2004	2003	2004	2002**	2003	1999**

* g = gemeente, d = district of stadsdeel, w = wijk, aw = aandachtswijk GSB

** Een nieuwe veiligheidsanalyse zal dit jaar verschijnen.

De Algemene Rekenkamer ging na of een veiligheidsanalyse ten grondslag heeft gelegen aan de integrale beleidsplannen. Dit bleek steeds het geval. Maar de afweging rondom gemaakte keuzes wordt in het beleidsplan niet overal zichtbaar gemaakt. Vergelijking en benchmarking met landelijke gegevens en/of andere gemeenten gebeurt nog weinig.³⁶

3.3.3 Bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens

In bijlage 2 is aangegeven welke gegevens de gemeenten gebruiken in hun veiligheidsanalyses. In alle veiligheidsanalyses wordt naast politieke gegevens (uit de Politiemonitor Bevolking (PMB) en/of uit de politiestatistieken) ook gebruik gemaakt van informatie over de leefbaarheid van de woonomgeving. Het betreft informatie uit de stedelijke leefbaarheidsmonitor en kwalitatieve informatie die wordt verzameld in de vorm van wijkanalyses, wijkshouwen, interviews met sleutelfiguren, vanuit wijkraden e.d.

In diverse gesprekken werd erop gewezen dat het lastig is om een overzichtelijk en continu beeld van de ontwikkeling van de veiligheid te verkrijgen. In dit verband is het volgende naar voren gekomen.

1. Gegevens uit verschillende bevolkingsonderzoeken (zoals PMB en stedelijke leefbaarheidsonderzoeken) blijken onderling en in de tijd niet consistent. Enkele van de onderzochte gemeenten signaleren dat de metingen met betrekking tot onveiligheidsgevoelens in de PMB en in hun leefbaarheidsmonitor verschillende resultaten opleveren.³⁷
2. De gegevens uit de PMB zijn niet (overal) op het geëigende aggregatieniveau beschikbaar. Het analyseniveau in de PMB is de politieregio, hetgeen niet direct aansluit bij het niveau waarop de gemeente haar veiligheidsanalyse wil uitvoeren.³⁸
3. Er is geen directe relatie tussen meldingen en aangiftes uit de politiestatistieken enerzijds en veiligheidsindicatoren als slachtofferchap en veiligheidsgevoelens uit bevolkingsenquêtes anderzijds.
4. Volgens een aantal respondenten³⁹ is de informatie uit de bedrijfsprocessensystemen van de politie niet goed op orde en is de interpretatie van de gegevens niet eenduidig.⁴⁰ Dit heeft de Algemene Rekenkamer ook in eerder onderzoek gesignaleerd.⁴¹
5. Het bijeenhalen van de informatie op wijkniveau wordt door de respondenten als «sprinkelwerk» ervaren. Sommige gegevens zoals

³⁶ III, IV

³⁷ Dit kan samenhangen met sterke fluctuatie in de veiligheidsgevoelens (metingen hebben op verschillende momenten plaatsgevonden) of met verschillen in de vraagstelling.

³⁸ Het aantal respondenten in de PMB per gemeente laat niet altijd een uitsplitsing toe tot op gemeenteniveau, laat staan tot op wijkniveau.

³⁹ II, III, IV, VI

⁴⁰ Als bijvoorbeeld het misdaadcijfer omhoog gaat, kan dit betekenen dat de aangiftebereidheid toeneemt (omdat de politie beter zijn werk doet) of dat er echt meer gevallen bij zijn gekomen.

⁴¹ Zie eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer: *Taakuitvoering politie, ICT bij de politie*.

- de observaties van de wijkagent of klachten en meldingen bij de gemeente zijn niet makkelijk te ontsluiten.
6. Bij het bepalen van de lokale prioriteiten worden in alle onderzochte gemeenten ook de wensen van de wijkbewoners betrokken. De betrokkenheid van bewoners wordt in alle onderzochte gemeenten door de respondenten als succesfactor aangemerkt.

Dilemma's bij bewonersparticipatie

Bewoners zijn tevreden als op korte termijn resultaten worden geboekt en zijn minder geïnteresseerd in de structurele beleidsaanpak omdat resultaten daarvan vaak lang op zich laten wachten.

Soms staat het belang van de bewoners haaks op een meer integrale afweging van belangen (bijvoorbeeld bij het aanwijzen van een locatie voor 24-uurs-opvang van verslaafden).

Oplossingen voor deze dilemma's worden gezocht in een aanpak langs twee lijnen (incidentgestuurde aanpak combineren met meer structureel gerichte activiteiten en projecten) of in fasering van het veiligheidsplan (eerst de voor bewoners meest dringende zaken aanpakken, daarna de structurele zaken gaan aanpakken).

3.4 Operationeel veiligheidsplan

3.4.1 Norm

De beschikbaarheid van een operationeel (wijk)veiligheidsplan – als concrete uitwerking van het integrale beleidsplan – acht de Algemene Rekenkamer een noodzakelijke voorwaarde voor een aanpak die zowel doelgericht als afgestemd is. Een dergelijk plan is noodzakelijk voor een *doelgerichte* aanpak, omdat maatregelen in onderlinge samenhang moeten worden afgewogen (voorkomen van dubbele inzet of juist witte vlekken) en omdat moet kunnen worden nagegaan of en hoe deze maatregelen aansluiten bij de veiligheidsproblematiek in de wijk. Tevens is een dergelijk plan noodzakelijk voor een *afgestemde* aanpak, omdat de veiligheidspartners in een bepaald gebied elkaar aan de hand van de vastgelegde maatregelen kunnen aanspreken op het nakomen van onderlinge afspraken (niet-vrijblijvende samenwerking). Een integrale afweging van de vereiste aanpak, waarbij partners goed met elkaar samenwerken en hun projecten en activiteiten optimaal op elkaar afstemmen, is beter mogelijk naarmate het plan een meer volledig overzicht geeft van de maatregelen in de betreffende wijk.

De Algemene Rekenkamer heeft bij de onderzochte gemeenten een operationeel veiligheidsplan opgevraagd. Daarbij werd als selectiecriteria gehanteerd dat het plan betrekking moet hebben op één van de relatief onveiligste woonwijken van de gemeente. Met dit criterium wordt tegemoet gekomen aan het feit dat deze plannen niet altijd op het niveau van de wijk worden geformuleerd, maar bijvoorbeeld voor meer wijken gezamenlijk of zelfs op gemeenteniveau. Het is aan de gemeenten te bepalen tot op welk niveau zij de plannen wil formuleren.⁴²

De Algemene Rekenkamer is op basis van de beschikbaar gestelde operationele veiligheidsplannen nagegaan:

- op welk niveau het plan is geformuleerd;
- welke veiligheidsthema's in deze plannen aan de orde komen;
- in hoeverre dit plan een volledig beeld geeft van de aanpak van de veiligheid in het betreffende gebied.

⁴² Handreiking *Kernbeleid Veiligheid*.

3.4.2 Schaalniveau van het plan

Het is aan de gemeente zelf om te bepalen op welk niveau zij haar operationele plannen wenst te formuleren.

Omvang van een gemeente

De manier waarop aan het integraal veiligheidsbeleid op maat vorm en inhoud kan worden gegeven, hangt nauw samen met de omvang van een gemeente. Zo is er in grote gemeenten veelal sprake van urgente problematiek waardoor een integrale aanpak van problemen min of meer wordt afgedwongen. Ook hebben grote gemeenten de capaciteit en expertise in huis om het integraal veiligheidsbeleid vorm te geven. In de relatief kleinere gemeenten daarentegen is er veelal minder gevoelde urgentie om integraal veiligheidsbeleid planmatig vorm te geven. Ook speelt in deze gemeenten het probleem van beperkte capaciteit. Dit kan ertoe leiden dat de relatief kleinere gemeenten het accent leggen op de concrete aanpak van problemen en dat er dan minder aandacht is voor het ontwikkelen van een structurele, beleidsmatige aanpak. Voorts geldt dat deze gemeenten in een relatieve achterstandspositie verkeren ten opzichte van de gemeenten waar in het kader van het GSB al langer wordt gewerkt aan initiatieven op dit terrein en die daarvoor een financiële impuls hebben gekregen. Daar staat tegenover dat het terrein in deze gemeenten kleinschaliger is, waardoor het ook eenvoudiger is om met alle veiligheidspartners afspraken te maken, terwijl in grote steden het terrein omvangrijker en complexer is en het aantal betrokken partners vele malen groter. Eén en ander betekent onder meer dat grote gemeenten veelal een overkoepelend beleidsplan hanteren met daaronder deelplannen, terwijl in relatief kleinere gemeenten gewerkt kan worden met één plan.

Voor de vijf gemeenten waar een integraal beleidsplan (bij benadering) beschikbaar was geldt het volgende.

In de twee⁴³ grote gemeenten is het gemeentelijk veiligheidsplan geoperationaliseerd in plannen voor alle wijken/stadsdelen afzonderlijk. In de twee andere GSB-gemeenten zijn een operationeel (wijk)veiligheidsplan⁴⁴ respectievelijk projectbeschrijvingen⁴⁵ beschikbaar voor de «aandachtswijken» waar *Onze Buurt aan Zet*-projecten worden uitgevoerd (zie 2.1.2). In de niet-GSB-gemeente met een plan is dit plan vooralsnog alleen op gemeentelijk niveau geoperationaliseerd.

⁴³ I, II

⁴⁵ IV

Tabel 4 Beschikbaarheid operationeel plan voor onderzochte wijk

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
Beschikbaarheid gemeentelijk integraal beleidsplan	●	●	●	◐	●	○
Geoperationaliseerd voor:						
– Gehele gemeente					◐****	
– Alle wijken afzonderlijk	●	●*				nvt
– Aandachtswijken			●**	○***		
Looptijd operationeel plan voor onderzochte wijk	2003–2006	2004–2005	2000–2004	nvt	2004	

● = beschikbaar; ◐ = bij benadering beschikbaar; ○ = ontbreekt

* Op stadsdeelniveau.

** Plan in het kader van Onze Buurt aan Zet.

*** Projectbeschrijvingen in het kader van Onze Buurt aan Zet.

**** Gemeentelijk plan wordt door de gemeente zelf aangemerkt als wijkveiligheidsplan.

De uitvoering op stadsdeel- of wijkniveau gebeurt in alle gemeenten onder regie van een wijkcoördinator.⁴⁶ Het betreft in vier van de zes gemeenten een functionaris uit het wijk- en buurtbeheer.⁴⁷ In drie gemeenten is sprake van programmamanagers of accountmanagers die zich specifiek op het aspect veiligheid richten.⁴⁸ In één gemeente zijn derhalve beide functionarissen betrokken. De wijk- of programmamanagers voeren de regie bij het opstellen van het wijkveiligheidsplan én bij de uitvoering ervan.

3.4.3 Volledigheid van het plan

Bij de vier⁴⁹ gemeenten waar een operationeel (wijk)veiligheidsplan (eventueel bij benadering) beschikbaar was, gaat het om een breed programma dat zich richt op het verbeteren van zowel de sociale veiligheid, de leefbaarheid als de sociale cohesie. In één gemeente⁵⁰ beperkt het operationeel plan zich tot het vergroten van de sociale veiligheid. In alle vier de operationele plannen is een probleemanalyse op wijk- of stadsdeelniveau in het plan opgenomen; in één geval⁵¹ is bovendien een inventarisatie gemaakt van de huidige aanpak van de sociale veiligheid en een analyse van die aanpak in termen van knelpunten.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat geen van de operationele plannen een volledig overzicht biedt van de activiteiten die door de veiligheidspartners in de wijk worden uitgevoerd. Als verklaring hiervoor wordt gewezen op de «oneindigheid» van het begrip veiligheid, in samenhang met de schaalgrootte van de gemeente.

In de eerste plaats zijn niet altijd gemeentebreed aangestuurde maatregelen in het plan opgenomen, op dit punt is een grote variatie zichtbaar:

- In één gemeente is sprake van een plan op wijkniveau waarin uitsluitend wijkspecifieke maatregelen zijn opgenomen.⁵²
- Een andere gemeente⁵³ beschikt over een plan op wijkniveau waarin naast wijkspecifieke maatregelen ook maatregelen zijn opgenomen die voortvloeien uit een vertaling van stedelijke veiligheidsthema's naar het niveau van de wijk.⁵⁴
- Een volgende gemeente heeft een veiligheidsplan op het niveau van het stadsdeel, waarin zowel wijkspecifieke als stadsdeelbrede aangestuurde maatregelen staan.⁵⁵ Het plan omvat geen stedelijk aangestuurde (veelal themagerichte) maatregelen.

⁴⁶ In één gemeente (I) heeft het gemeentebestuur een deel van zijn regietaak op het gebied van de wijkveiligheid gedelegeerd naar de deelgemeente. Dat betekent dat de regie op twee bestuurlijke niveaus plaatsvindt.

⁴⁷ III, IV, V, VI

⁴⁸ I, II, III

⁴⁹ I, II, III, V

⁵⁰ V

⁵¹ I

⁵² III

⁵³ I

⁵⁴ In deze gemeente heeft het gemeentebestuur een deel van zijn regietaak op het gebied van de wijkveiligheid gedelegeerd naar een bestuurlijk niveau onder dat van de gemeente. In het wijkveiligheidsplan staan alleen die maatregelen die onder de regietaak van het subgemeentelijk bestuur vallen.

⁵⁵ II

- In de vierde gemeente is sprake van een plan op gemeenteniveau.⁵⁶

Tabel 5 Volledigheid van de wijkveiligheidsplannen voor in het onderzoek geselecteerde wijk

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
Operationeel veiligheidsplan voor onderzochte wijk	●	●	●	○	◐	nvt
Operationeel plan omvat:						
- Wijkspecifieke maatregelen	X	X**	X			
- Gemeentebrede maatregelen	X*	X*			X	
Dit plan bevat:	Projectmatig (alleen nieuwe projecten) en ten dele regulier	Projectmatig en regulier, voor zover sprake is van samenwerking tussen partners	Projectmatig (alleen nieuwe projecten) en waarvoor Onze Buurt aan Zet subsidie is aangevraagd		Alle projectmatige activiteiten op gemeenteniveau waarbij gemeente, politie en OM betrokken zijn	

● = beschikbaar; ◐ = als zodanig te beschouwen document is beschikbaar; ○ ontbreekt

X = aanwezig

* Deels.

** Stadsdeelbreed.

In de tweede plaats is bij geen van de gemeenten het overzicht van maatregelen en activiteiten volledig. Het omvat niet álle reguliere⁵⁷ en projectmatige⁵⁸ activiteiten in de wijk van de bij de uitvoering van het plan betrokken veiligheidspartners. Sommige gemeenten hebben een welbewuste afweging gemaakt voor het type maatregelen dat is opgenomen in het plan.

- In één gemeente was het de bedoeling alleen projectmatige en nieuwe activiteiten in het plan op te nemen; inmiddels heeft deze gemeente geconcludeerd dat die opzet (nog) niet helemaal consequent is doorgevoerd.⁵⁹
- In een andere gemeente zijn alleen die projectmatige en reguliere activiteiten in het plan opgenomen waarbij er sprake is van samenwerking met andere veiligheidspartners.⁶⁰ Ook themagerichte maatregelen zijn bij deze gemeente bewust niet opgenomen in het wijkveiligheidsplan.

3.5 Voortgangsbewaking en evaluatie

3.5.1 Norm

De gemeente is verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking en evaluatie van de realisatie van het operationeel veiligheidsplan.⁶¹ De Algemene Rekenkamer heeft bij de onderzochte gemeenten de beschikbare voortgangsinformatie opgevraagd. Op basis van deze informatie heeft zij beoordeeld of de voortgangsbewaking aansluit op de plannen en derhalve een basis biedt voor het volgen en eventueel bijsturen van de uitvoering van het beleid.

Zij heeft getoetst of de voortgangsrapportages waarmee de uitvoering van het operationeel plan wordt bewaakt, voldoen aan de volgende normen:

- Zij moeten een volledig overzicht geven van de maatregelen uit het plan.
- Zij moeten informatie geven over (1) geplande en gerealiseerde prestaties, (2) verklaringen voor achterblijvende prestaties.

⁵⁶ V

⁵⁷ Activiteiten die onderdeel uitmaken van de gebruikelijke taakuitoefening.

⁵⁸ In de tijd eindige activiteiten.

⁵⁹ I

⁶⁰ II

⁶¹ De Algemene Rekenkamer heeft zich geen oordeel gevormd over de integrale verantwoordingsrapportages aan het bestuur.

- Zij moeten informatie geven over realisatie binnen de planning en binnen het budget.

Voorts is de Algemene Rekenkamer nagegaan of er evaluaties beschikbaar zijn waarin (tussentijds of aan het eind van de looptijd van het project) de bijdrage van het plan aan het bereiken van de beoogde doelen is beoordeeld.

3.5.2 Voortgangsrapportages

In alle gemeenten wordt de voortgang van de afzonderlijke maatregelen bewaakt binnen overlegvergaderingen op wijk- en/of gemeentelijk niveau,⁶² aan de hand van mondelinge rapportages. Voor zover het gaat om maatregelen die vanuit de gemeentebegroting gefinancierd zijn wordt daarnaast nog voortgangsinformatie gegenereerd in het kader van de gemeentelijke begrotingsverantwoording.

Tabel 6 Overzicht voortgangsbewaking operationeel plan

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
Looptijd operationeel plan voor onderzochte wijk	2003–2006	2004–2005	2000–2004	nvt	2004	nvt
Voortgangsrapportage	●	●	●	nvt*	○*	nvt*
Frequentie	2x per jaar	2x per jaar	Tussen-evaluatie na 18 maanden			
Inhoud:						
– alle maatregelen	X	X	X			
– resultaten						
– verklaringen	X	X	X**			
– financiële informatie	X		X			

● = beschikbaar; ○ = als zodanig te beschouwen document is beschikbaar; ○ = ontbreekt

X = aanwezig

* In kader van gemeentelijke begrotingsverantwoording en mondeling tijdens overlegvergaderingen worden wel gegevens over projecten gegenereerd.

** Kwalitatief.

Twee van de vier gemeenten met een operationeel (wijk)veiligheidsplan stellen daarnaast periodiek (tweemaal per jaar) voortgangsrapportages op waarmee de voortgang van het operationeel plan in zijn geheel wordt bewaakt.⁶³ In een derde gemeente is na anderhalf jaar een tussentijdse voortgangsevaluatie van het operationeel plan uitgevoerd.

De andere drie gemeenten hebben in een aantal gevallen wel realisatiegegevens beschikbaar (zie hiervoor § 4.3.3) maar deze informatie wordt niet gekoppeld aan het operationeel plan.

Alle drie de rapportages blijken goed aan te sluiten bij het operationeel plan: zij geven informatie over alle maatregelen uit het plan.

Twee voortgangsrapportages geven meer⁶⁴ of minder⁶⁵ systematisch en aan de hand van afgesproken indicatoren weer of de beoogde prestaties zijn bereikt. In de derde voortgangsrapportage worden de resultaten alleen in kwalitatieve termen benoemd. Verklaringen voor het achterblijven van prestaties ontbreken in twee van de drie rapportages. In twee rapportages wordt geen financiële informatie gepresenteerd.

⁶² Onder andere driehoeksoverleg, werkgroep integraal veiligheidsbeleid, wijkraad.

⁶³ I, II

⁶⁴ II

⁶⁵ I

Systematische opzet van rapportage

De voortgangsrapportages over de aanpak in één van de wijken is systematisch opgezet.⁶⁶ Alleen financiële informatie ontbreekt. Per project wordt informatie gegeven over:

- het doel en de beoogde resultaten (in indicatoren);
- gezette stappen en gerealiseerde prestaties (aan de hand van deze indicatoren);
- toelichting op de stand van zaken (inclusief verklaringen voor achterblijven);
- een totaaloordeel over de stand van zaken van het project.

In de gesprekken is gebleken dat alle onderzochte gemeenten zich ervan bewust zijn dat de voortgangsbewaking en evaluatie nog onvoldoende zijn ontwikkeld. Zo wordt in vier gemeenten gemeld dat een totaaloverzicht van de realisatie van projecten in de gemeente nog ontbreekt.⁶⁷ De voortgangsbewaking wordt volgens een aantal respondenten bemoeilijkt door het ontbreken van goed meetbare doelen, indicatoren en een nulmeting.

3.5.3 Eindrapportage en evaluatie

Voor geen van de operationele plannen waren ten tijde van het onderzoek eindrapportages of evaluaties beschikbaar waarin verslag wordt gedaan van de uitvoering van het plan of waarin wordt nagegaan in hoeverre de beoogde doelen zijn bereikt. Gezien de looptijd van de onderzochte plannen is dat niet verwonderlijk.

In de gesprekken wordt in algemene zin gewezen op problemen rondom het vaststellen van de resultaten en de effecten van het veiligheidsbeleid. Het is niet goed mogelijk om effecten toe te wijzen aan activiteiten van partners. Dat probleem wordt het sterkst benadrukt waar het effecten van preventieve activiteiten betreft.

De respondenten zelf achten (meer) inzicht in de effectiviteit van programma's en afzonderlijke maatregelen noodzakelijk, om de succesvolle projecten te identificeren en continuïteit hiervan te waarborgen (bijvoorbeeld door inbedding in de reguliere werkzaamheden). In alle onderzochte steden wordt in dit verband de zorg uitgesproken over het vasthouden van de bereikte resultaten na afloop van de programma-periode en na stopzetting van de financiering (mede gelet op bezuinigingen bij de gemeenten).

Invloed van bezuinigingen op veiligheidsbeleid

Als gevolg van bezuinigingen in aan veiligheid gerelateerde beleidsvelden zou volgens de respondenten niet alleen de politie maar ook de gemeente zich terugtrekken op kerntaken. Dat vormt in enkele gemeenten nu al een punt van zorg: het wijkwerk komt onder druk te staan, met risico's voor het behoud van de resultaten die in de veiligheidsprojecten zijn bereikt; of: er is zorg over de projecten die vanuit de politie worden overgeheveld naar de gemeente (de voorbeelden die worden genoemd betreffen preventieve projecten als inbraakpreventieteam, keurmerk veilig wonen en wijktoezicht en de aanpak van huiselijk geweld).⁶⁸

⁶⁶ II

⁶⁷ I, IV, V, VI

⁶⁸ I, III, V, VI

3.6 Samenvatting

De onderzochte gemeenten onderschrijven alle het nut en de noodzaak van een integraal beleidsplan. Bij vier van de zes gemeenten is een dergelijk plan beschikbaar, bij de overige twee gemeenten is een dergelijk plan voorzien met ingang van 2005.

In de beschikbare plannen komen zowel de landelijke prioriteiten als eigen lokale prioriteiten aan de orde. De landelijke prioriteiten (risicojongeren, veelplegers en urgente aanpak) blijken goed aan te sluiten bij de lokale problematiek.

Alle onderzochte gemeenten beschikken over een veiligheidsanalyse en voldoen daarmee aan de, ook door de minister van BZK noodzakelijk geachte voorwaarde in de handreiking *Kernbeleid Veiligheid*. Ook inhoudelijk voldoen de gemeentelijke veiligheidsanalyses aan de in de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* gestelde eis dat deze analyse breder moet zijn dan alleen vanuit het perspectief van de politie. Naast politiegegevens worden ook gegevens gebruikt die zijn verkregen door raadpleging van bewoners en van deskundigen. Ook wordt gebruikgemaakt van gegevens over de leefbaarheid van de woonomgeving. Verklarende analyses ontbreken veelal.

In de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* wordt benadrukt dat er, naast een gemeentelijke veiligheidsanalyse, ook een analyse moet worden gemaakt van de actuele aanpak van het lokale veiligheidsbeleid. Doel van deze analyse is het verkrijgen van inzicht in het gevoerde beleid per veiligheids-thema en in de door de betrokken partners uitgevoerde maatregelen en activiteiten. Slechts één van de onderzochte gemeenten bleek een analyse van de actuele aanpak uitgevoerd te hebben.⁶⁹

Bij vier van de zes onderzochte gemeenten is de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid vastgelegd in een operationeel plan.

Bij drie van deze gemeenten is sprake van een schriftelijke voortgangsbewaking die goed aansluit op deze plannen en informatie verschaft over alle in het plan genoemde maatregelen. Bij twee van deze gemeenten worden hierbij de afgesproken indicatoren gehanteerd. In geen van de voortgangsrapportages wordt echter voldoende informatie verschaft over de eventuele verklaringen van de planningsverschillen. Slechts in één gemeente wordt in de voortgangsrapportage informatie verschaft over de kosten van de uitgevoerde maatregelen.

Het lokale veiligheidsbeleid in de onderzochte gemeenten voldoet nog niet geheel aan de eis dat het «integraal geformuleerd» moet zijn. Deze eis houdt in dat alle veiligheidspartners bij het proces worden betrokken en dat voor het betreffende werkgebied (wijk, stadsdeel) alle aspecten van de sociale veiligheid in onderlinge samenhang worden gezien en aangepakt. Geen van de onderzochte gemeenten beschikt, althans op papier en voor de onderscheiden werkgebieden, over een sluitend en volledig overzicht van alle initiatieven, activiteiten en werkzaamheden van de partners op het terrein van de veiligheid. De in de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* aanbevolen analyse van de actuele aanpak van de veiligheid zou hiervoor een goede aanzet kunnen bieden.

Overigens is door enkele gemeenten opgemerkt dat een dergelijk totaaloverzicht – gelet op de omvang van het terrein – niet haalbaar is.

De veiligheidspartners wijzen regelmatig op het belang van continuïteit in beleid en uitvoering. Door bezuinigingen en wijzigende prioriteiten hebben veel maatregelen een tijdelijk karakter en staat de borging van de

⁶⁹ |

behaalde resultaten onder druk. Een en ander gaat niet alleen ten koste van de effectiviteit van het beleid maar vooral ook ten koste van de motivatie van betrokkenen, met name de bewoners.

4 DE AANPAK VAN SOCIALE VEILIGHEID OP WIJKNIVEAU

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in welke mate het beleid inzake sociale veiligheid op wijkniveau is uitgewerkt in een doelgerichte aanpak.

Allereerst wordt een beeld geschetst van de betrokken maatregelen en van de partners die zijn betrokken bij de uitvoering daarvan. De maatregelen die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek heeft betrokken, zijn voor vier van de zes gemeenten afkomstig uit het operationele veiligheidsplan en voor de vijfde gemeente uit het GSB-programma. Gelet op de constatering in hoofdstuk 3 dat deze plannen niet altijd een volledig beeld geven, zijn ook andere maatregelen op wijkniveau onderzocht, voor zover hierover relevante documentatie is verkregen. In de zesde gemeente, die nog niet beschikte over een operationeel veiligheidsplan, is alleen van overige informatiebronnen gebruik gemaakt. In totaal zijn van de zes gemeenten 88 maatregelen geanalyseerd. Gelet op het bovenstaande pretendeert de Algemene Rekenkamer hiermee niet een volledig beeld te geven van alle maatregelen die in de betrokken wijken worden uitgevoerd. De 88 maatregelen vormen de verzameling van door de respondenten aangereikte maatregelen. Zij variëren in omvang en mate van concreetheid, maar moeten voldoen aan de eisen voor doelgerichtheid waaraan zij ook zijn getoetst.

Een belangrijke partner in het lokale veiligheidsbeleid is de politie: deze is betrokken bij 46 van de 88 maatregelen. In dit hoofdstuk komt ook aan de orde in hoeverre de afspraken op wijkniveau tot uitdrukking komen in de plannen van de politie.

4.2 Type maatregelen en betrokken partners

4.2.1 Type maatregelen

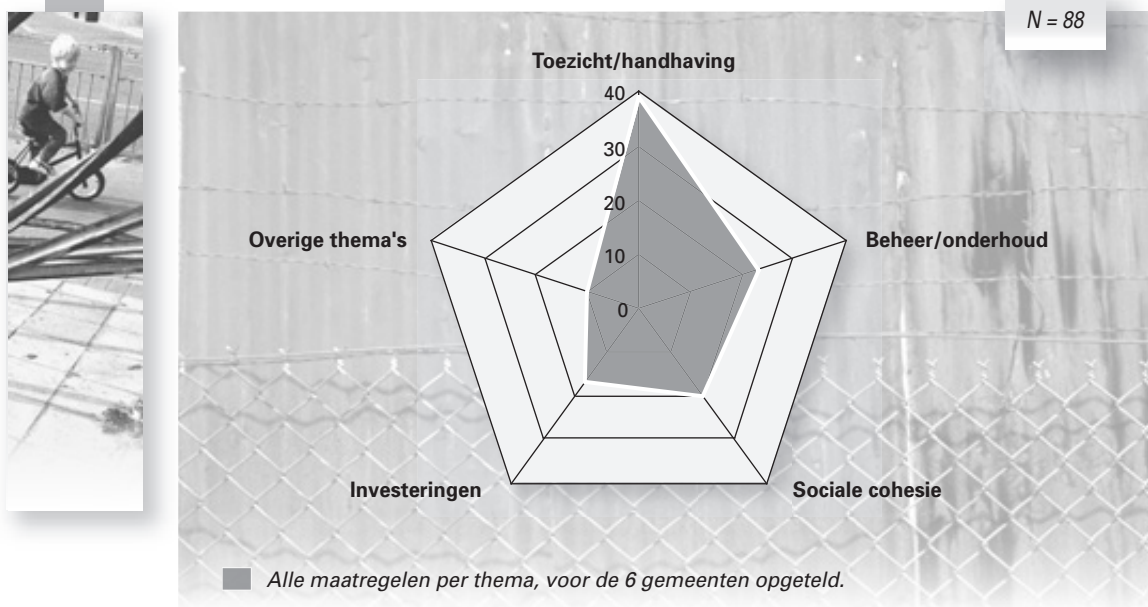
De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welke van de volgende thema's de onderzochte maatregelen primair betrekking hebben:

1. *Toezicht en handhaving*: het signaleren en corrigeren van gedragingen van burgers die onveiligheid of overlast veroorzaken of relevante wet- en regelgeving overtreden.
2. *Beheer en onderhoud*: het beheren, onderhouden en schoonmaken van de openbare buitenruimte en (zelf-)beheer van binnenruimten.
3. *Sociale cohesie*: het realiseren van activiteiten gericht op het vergroten van de betrokkenheid van de bewoners bij hun wijk, en van activiteiten en voorzieningen voor jongeren (al dan niet om overlast en criminaliteit te voorkomen).
4. *Fysieke investeringen*: het doen van investeringen in de woningvoorraad en in de verbetering van de kwaliteit van buitenruimte.
5. Overige thema's.

In figuur 1 is aangegeven op welke thema's de maatregelen van de gemeenten voor de aanpak van sociale veiligheid binnen de wijk betrekking hebben. Het blijkt dat de meeste maatregelen liggen op het terrein van toezicht en handhaving.

M Maatregelen naar thema van sociale veiligheid

Figuur 1



In bijlage 3 zijn de gegevens per gemeente opgenomen. Daaruit blijkt dat in vier gemeenten⁷⁰ de maatregelen zijn verspreid over elk van de vier veiligheidsthema's.⁷¹ Voor twee gemeenten⁷² geldt dat de maatregelen alleen betrekking hebben op de thema's 1, 2 en 3.

4.2.2 Partners

De Algemene Rekenkamer is nagegaan met welke partners afspraken zijn gemaakt over de onderzochte maatregelen. De volgende partners zijn daarbij onderscheiden:

- gemeente (waaronder gemeentelijke instellingen);
- politie;
- Openbaar Ministerie;
- welzijnsorganisaties (o.a. maatschappelijk werk, jongerenwerk);
- woningcorporaties;
- hulpverlening/zorg (hulpverleningsorganisaties, GGD);
- overige (o.a. scholen, ondernemers, sportclubs, douane, brandweer, belastingdienst, particuliere beveiligingsbedrijven).

Het aantal partners dat betrokken is bij de uitvoering van de afzonderlijke maatregelen varieert sterk (zie bijlage 3). Er zijn maatregelen die door één partner worden uitgevoerd (in drie⁷³ van de zes wijken), maar ook maatregelen waarbij zeven of meer partners betrokken zijn vormen geen uitzondering.⁷⁴

⁷⁰ I, II, III, IV

⁷² V, VI

⁷³ I, III, VI.

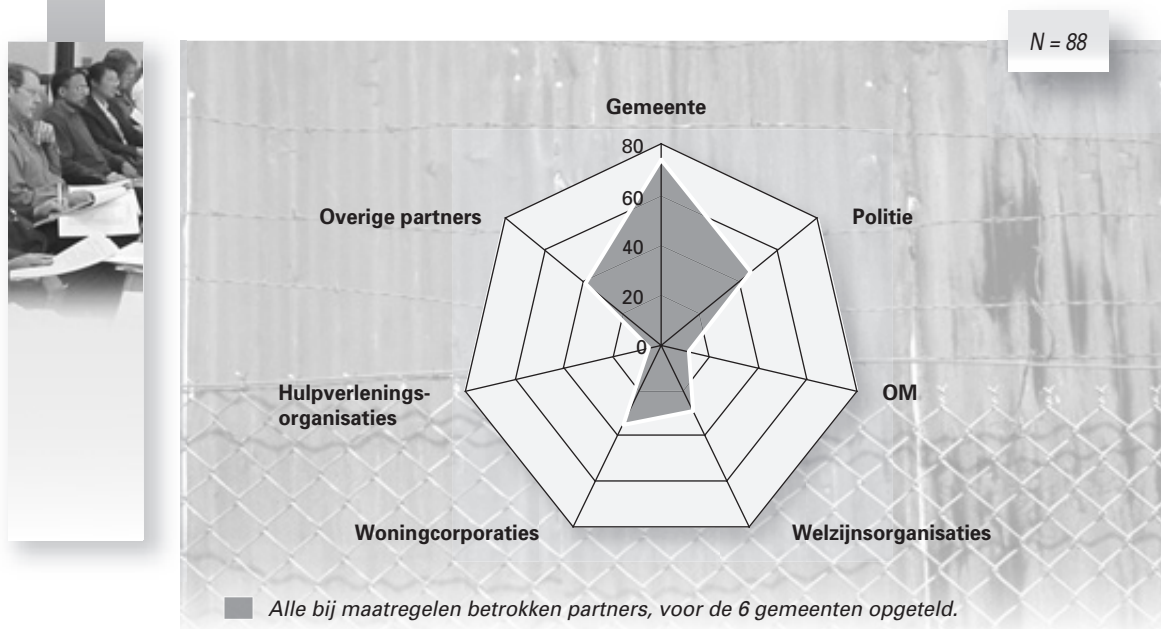
⁷⁴ In één wijk waren zelfs 24 partners betrokken bij één maatregel (I).

Niet alleen per maatregel maar ook per gemeente zijn er verschillen in het aantal partners dat wordt betrokken bij de uitvoering van de maatregelen. Zo zijn in één gemeente⁷⁵ bij alle maatregelen minimaal drie partners betrokken terwijl in een andere gemeente⁷⁶ éénderde van de maatregelen door één partner wordt uitgevoerd, en drievijfde van de maatregelen door één of twee partners. Bij de maatregelen in de overige vier gemeenten zijn over het algemeen tussen de twee en de zeven partners betrokken.

Wanneer wordt gekeken naar het al of niet ontbreken van bepaalde partners in veiligheid blijkt dat in twee⁷⁷ van de zes onderzochte gemeenten alle typen partners betrokken zijn bij de uitvoering van de maatregelen. Uit figuur 2 blijkt dat het zwaartepunt voor de uitvoering van de onderzochte maatregelen in alle zes steden tezamen ligt bij de gemeente, gevolgd door de politie.

Betrokkenheid partners bij maatregelen

Figuur 2



In vier⁷⁸ van de zes gemeenten is het OM bij geen van de maatregelen in de gekozen wijken als uitvoerende partner betrokken. Bij de vijfde gemeente⁷⁹ is die betrokkenheid er voor hooguit een tiende van de maatregelen in de gekozen wijk. In de zesde gemeente⁸⁰ is het OM betrokken bij negen van de tien maatregelen. Hier is echter sprake van een bijzondere situatie in die zin dat het gemeentelijk plan als wijkveiligheidsplan is aangemerkt. De betrokkenheid van het OM betreft daarbij uitdrukkelijk het strafrechtelijke traject.

⁷⁵ V

⁷⁶ III

⁷⁷ I, V

⁷⁸ II, III, IV en VI.

⁷⁹ I; het gaat om twee van 32 maatregelen.

⁸⁰ V

De Algemene Rekenkamer stelt op grond van het voorgaande vast dat gemeente, politie, en in iets mindere mate welzijnsorganisaties en woningcorporaties doorgaans worden betrokken bij de uitvoering van de maatregelen op het terrein van het lokale veiligheidsbeleid. Alle respondenten in het onderzoek gaven aan in het algemeen tevreden te zijn over de mate waarin de vereiste partners zijn betrokken.

Participatie partners

In vier van de onderzochte gemeenten wordt door de respondenten melding gemaakt van het ontbreken van partners bij het overleg op wijkniveau.⁸¹ Zo kunnen wijkagenten bijvoorbeeld niet altijd bij de vergaderingen aanwezig zijn (omdat zij bijvoorbeeld voor andere taken worden ingeschakeld). Ook wordt gemeld dat functionarissen soms (naar de mening van de geïnterviewde ten onrechte) geen vaste vertegenwoordiger hebben in het overleg. Genoemd worden functionarissen van gemeentelijke diensten, de woningbouwvereniging (die op een andere schaalgrootte is georganiseerd) en welzijnsinstellingen (die vanuit hun taakstelling sterk gericht zijn op het werken aan individuele problemen).

In de tweede plaats stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de betrokkenheid van het OM vooral tot uitdrukking komt in de driehoeksoverleggen. Over het algemeen⁸² is het OM op wijkniveau niet als partner betrokken. Deze bevinding komt overeen met de reactie van de respondenten van de zijde van het OM, die desgevraagd aangeven dat het OM geen algemene beleidsvisie ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid heeft geformuleerd. Dit hangt samen met de rol en positie die het OM voor zichzelf ziet op het terrein van het lokale veiligheidsbeleid. Deze rol wordt door hen getypeerd als «het sluitstuk van de keten». Men geeft aan dat het OM in principe niet werkt vanuit de lokale maar vanuit de landelijke prioriteiten. Het parket brengt deze landelijke prioriteiten over aan het lokale bestuur. De initiatieven voor het lokale beleid komen met name van de gemeenten en de politie, aldus het OM. In het regionale college worden vervolgens de prioriteiten bepaald en afspraken gemaakt over welke zaken het parket in principe in behandeling neemt. Deze afspraken betreffen meestal het gehele district. Alle parketten geven overigens aan dat de landelijke prioriteiten en de lokale prioriteiten zonder noemenswaardige problemen met elkaar verenigd kunnen worden. Met name van de zijde van de gemeente is verschillende malen aangegeven dat er sprake is van onduidelijkheid over de precieze rol van het OM bij de uitvoering op lokaal niveau. De visie van het OM is neergelegd in *Perspectief op 2006* en luidt als volgt: «Het OM is bij wet verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, inclusief de daarbij horende opsporing van strafbare feiten. Niet meer, maar ook niet minder. Deze wettelijke opdracht bepaalt het handelen en het nalaten van het OM. Bij maatschappelijke problematiek die niet onder de termen van het strafrecht valt, is het OM buiten beeld. Het OM is er bijvoorbeeld niet voor de oplossing van conflicten, voor opvoedingsondersteuning, of voor vormen van onveiligheid die niet het resultaat zijn van strafbare feiten».

Het is van belang dat het OM de grenzen van zijn verantwoordelijkheden duidelijk aangeeft en hierover in overleg treedt met de partners. In het onderzoek wordt in dit verband genoemd:

- Strafrecht biedt niet altijd de (beste) oplossing. Als voorbeeld wordt huiselijk geweld genoemd.
- Organisaties moeten eerst zelf hun verantwoordelijkheid nemen.

⁸¹ III, IV, V, VI

⁸² I vormt hierbij de uitzondering.

Een voorbeeld: benzinediefstal

Pomphouders moeten eerst zelf preventieve maatregelen treffen. Het OM werkt vervolgens mee om die preventieve maatregelen effectief te maken: de pomphouders hebben de mogelijkheid gekregen om kentekengegevens op te vragen. Op termijn, wanneer de pomphouders hun preventie van benzinediefstal hebben vorm gegeven, zou het OM geen prioriteit meer kunnen geven aan benzinediefstal of deze delicten niet meer in behandeling kunnen nemen.

4.3 Doelgerichtheid van de maatregelen

4.3.1 Norm

Een doelgerichte aanpak van het lokaal veiligheidsbeleid impliceert volgens de Algemene Rekenkamer dat:

- de maatregelen in het operationeel plan worden omschreven in termen van doelstellingen, prestaties en kosten;⁸³
- de doelstelling specifiek,⁸⁴ meetbaar⁸⁵ en tijdgebonden⁸⁶ is omschreven;⁸⁷
- per maatregel een primair verantwoordelijke partner is aangewezen;
- de bijdrage die de partners leveren per maatregel is omschreven;
- realisatiegegevens beschikbaar zijn over het doelbereik, de geleverde prestaties en de werkelijke kosten.

4.3.2 Planningsgegevens

De Algemene Rekenkamer heeft de plandocumenten van de onderzochte maatregelen beoordeeld op de hiervoor gestelde eisen. De bevindingen van deze analyse staan vermeld in bijlage 4. De figuren 3 en 4 geven het overzicht.

⁸³ Zij voldoen daarmee aan de eisen van de operatie: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB).

⁸⁴ Doelen moeten concreet zijn geformuleerd: welke prestaties en effecten worden beoogd c.q. welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt.

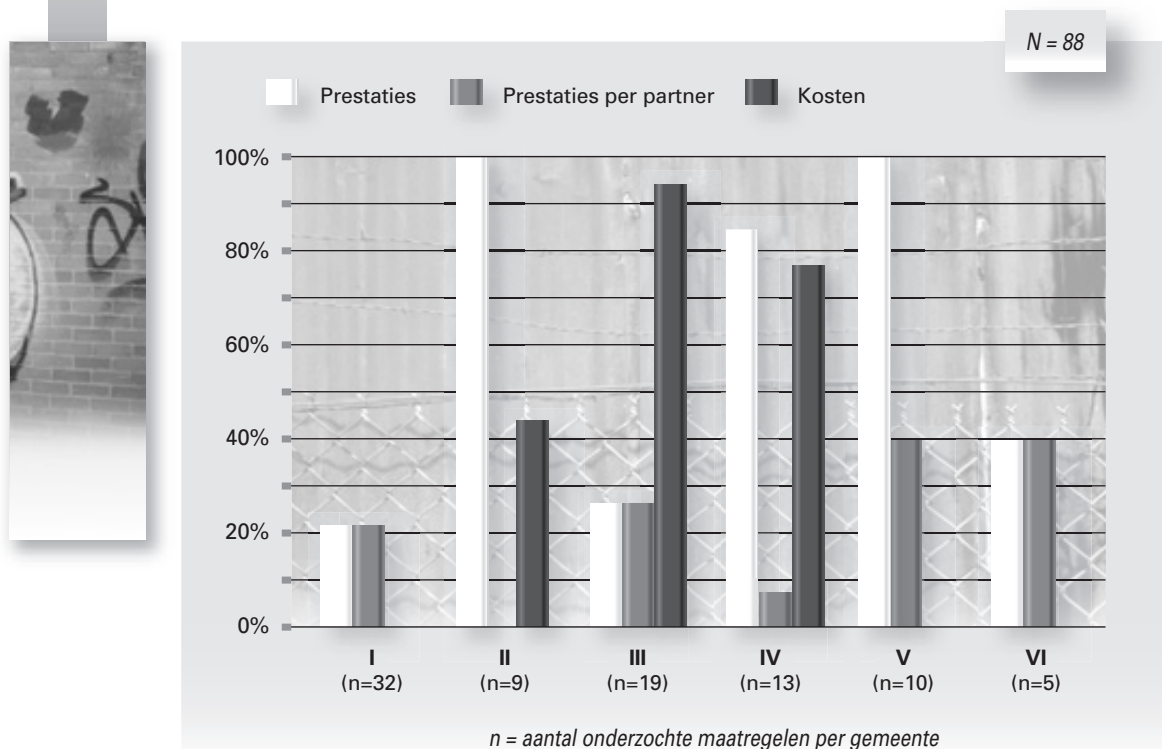
⁸⁵ Het bereiken van doelen moet kunnen worden gemeten; eenduidige definiëring van begrippen is vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig.

⁸⁶ Er moet een datum zijn vastgelegd waarop het einddoel moet zijn bereikt; bij langlopende projecten kunnen ook tussendoelen en bijbehorende data van belang zijn.

⁸⁷ Deze eisen zijn ontleend aan het SMART-C-model dat de Algemene Rekenkamer hanteert voor beleidsdoelstellingen: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en onderling consistent. «Afgesproken» (expliciet vermeld in beleidsdocumenten) is behandeld in hoofdstuk 3. «Realistisch» en «onderling consistent» vereisen een inhoudelijke beoordeling van de maatregelen in het licht van de veiligheidssituatie in de onderzochte wijken en zijn buiten beschouwing gelaten.

Percentage maatregelen per gemeente dat voldoet aan de eisen: prestaties en kosten aangegeven

Figuur 3



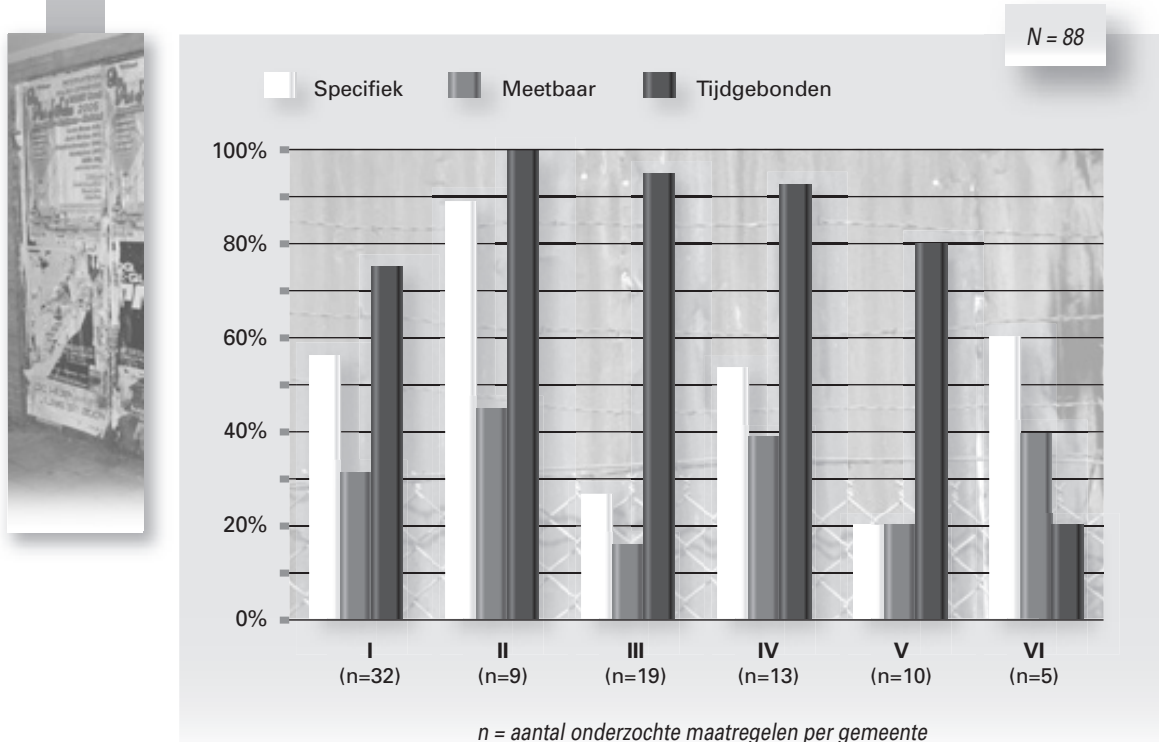
Op grond van haar bevindingen stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de omschrijving van de maatregelen in de operationele plannen in veel gevallen nog niet voldoet aan de gestelde eisen.

Voor vier gemeenten⁸⁸ zijn er maatregelen aangetroffen die voldoen aan de eis dat zowel de doelstelling, de prestaties als de kosten zijn vermeld. Maar als de eisen inhoudelijk worden aangescherpt (de doelstelling is minstens ten dele specifiek, meetbaar en tijdgebonden; de prestaties zijn duidelijk omschreven en gespecificeerd per partner en er is een trekker aangegeven; de kosten zijn gespecificeerd), dan is er geen enkele maatregel die hieraan voldoet.

⁸⁸ I, II, III, IV

P Percentage maatregelen dat voldoet aan de SMART-eisen

Figuur 4



Scherp formuleren van plannen

Veel van de geïnterviewden menen dat analyses, prioriteiten en prestatieafspraken in het plan scherper kunnen. Het aanbrengen van focus/prioriteiten blijkt lastig, met als gevolg dat de programma's breed zijn en dat de relatie tussen de activiteiten/projecten en de problematiek niet helder is te leggen.

Met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen stelt de Algemene Rekenkamer vast dat bij de meeste maatregelen een primair verantwoordelijke is aangewezen maar dat de te leveren prestaties in de plannen nog onvoldoende worden gespecificeerd naar de afzonderlijke partners. Door alle onderzochte gemeenten werd opgemerkt dat het moeilijk is om afspraken te maken met andere partners. Als partners zelf niet op wijkniveau zijn georganiseerd⁸⁹ en/of niet het mandaat hebben van hun organisatie of achterban,⁹⁰ is het lastig om op dat niveau afspraken te maken. Daarnaast worden de afspraken met de partners door de respondenten nog als te vrijblijvend ervaren: vooral de rol en de prestaties van de welzijnsinstellingen zouden volgens hen scherper geformuleerd kunnen worden.⁹¹

⁸⁹ VI (woningbouwvereniging), I (ontwikkelingsbedrijf).

⁹⁰ IV

⁹¹ I, II, III

Middelen en mogelijkheden

Soms heeft het niet nakomen van afspraken te maken met de beschikbaarheid van capaciteit en middelen. Voorbeelden: de politie heeft niet genoeg capaciteit om het toegezegde toezicht in het weekend en in de avonduren te organiseren, de woningbouwvereniging heeft niet genoeg middelen om een wijkconciërge aan te stellen, de reclassering heeft een capaciteitstekort. In andere gevallen heeft het te maken met de wijze waarop een partner het eigen werk heeft georganiseerd. Dit betreft vooral de welzijns- en zorginstellingen: de onderlinge afstemming tussen deze instanties is onvoldoende (dit houdt in dat ze van elkaar niet weten bij wie ze over de vloer komen, en bovendien is de bereikbaarheid buiten kantooruren onvoldoende). Voorts wijzen respondenten er ook op dat de wijkcoördinator geen bevoegdheden heeft naar andere gemeentelijke diensten en externe partners, maar wel afhankelijk is van hun inzet en de ruimte binnen hun budgetten. Dat maakt zijn positie relatief zwak.

Als partners hun afspraken niet waarmaken kan dat leiden tot extra beslag op andere partners. Met name de politie geeft aan regelmatig in te moeten springen wanneer andere partners gaten laten vallen. Binnen één van de wijkteams zou circa 40% van de capaciteit worden ingezet voor taken/werkzaamheden die eigenlijk door andere partners verricht zouden moeten worden.

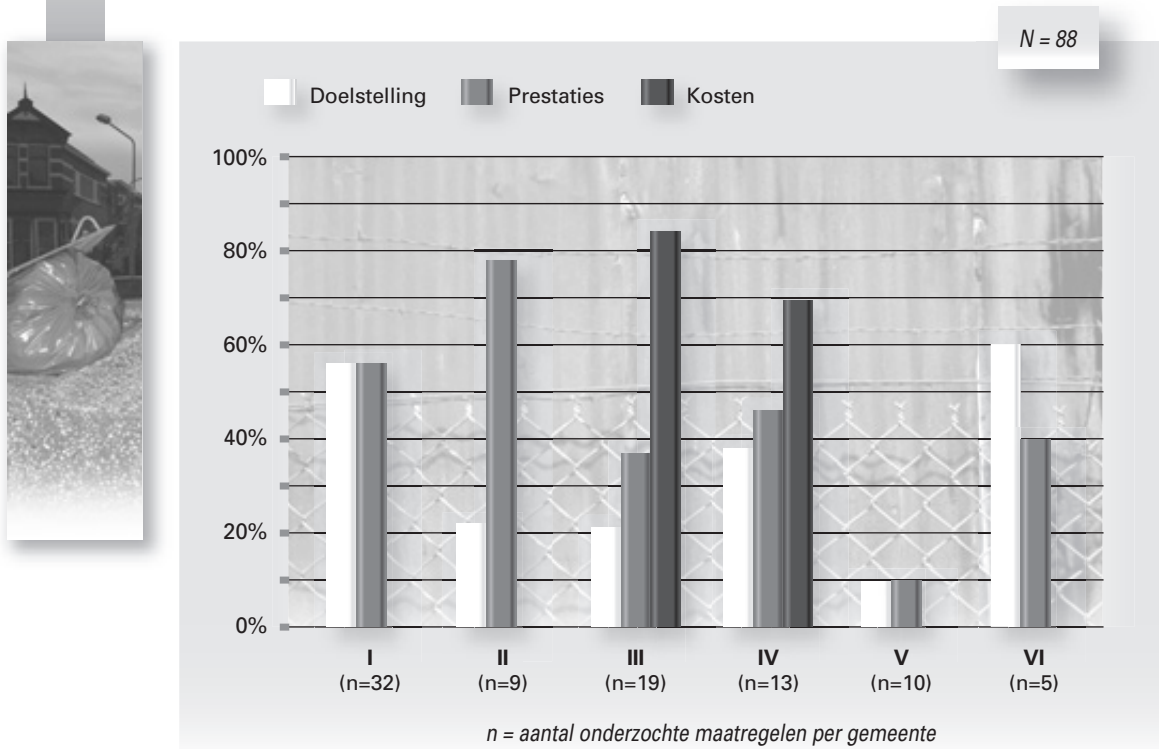
4.3.3 Realisatiegegevens

De Algemene Rekenkamer is voor de onderzochte maatregelen nagegaan welke realisatiegegevens beschikbaar zijn. Voor drie van de zes onderzochte wijken bleken realisatiegegevens beschikbaar te zijn in de vorm van voortgangsrapportages inzake het operationeel plan (zie hiervoor § 3.5.2).⁹² Voor enkele afzonderlijke maatregelen die in 2003 werden afgerond waren ook eindrapportages of evaluaties beschikbaar. Voor de andere drie wijken is gebruik gemaakt van gegevens uit diverse andere bronnen (zoals informatie uit de gemeentelijke begrotingscyclus of vergaderverslagen) voor zover door de respondenten aangereikt. Met deze werkwijze zijn uiteindelijk voor vijf van de zes onderzochte wijken van vrijwel iedere maatregel gegevens beschikbaar gekomen. De resultaten van de analyse van deze gegevens staan vermeld in bijlage 5. Figuur 5 geeft een overzicht.

⁹² In de zesde wijk (V) geldt dat er voor één maatregel een conceptevaluatie beschikbaar is maar dat er voor de overige maatregelen geen realisatiegegevens bekend zijn.

Percentage maatregelen waarvan realisatiegegevens beschikbaar zijn over doelstelling, prestaties en kosten

Figuur 5



Met betrekking tot de informatievoorziening over de realisatie van de maatregelen stelt de Algemene Rekenkamer vast dat deze nog niet voldoet aan de gestelde eisen. Voor alle onderzochte maatregelen geldt dat de informatie over de realisatie van de doelstelling, prestaties en kosten op minimaal één van deze punten onvolledig is. Hierbij moet worden aangetekend dat in twee wijken⁹³ pas in 2004 werd gestart met de uitvoering van een plan van aanpak voor de sociale veiligheid. Het is in die gevallen niet vreemd dat over de realisatie van de doelstellingen en kosten nog geen informatie beschikbaar is.

Belang van integrale aanpak

Hoewel er nog weinig systematische evaluatiegegevens beschikbaar zijn blijkt uit de gesprekken dat de geïnterviewden over de gehele linie positief zijn over het concept van integraal werken aan veiligheid: partners zijn zich gezamenlijk verantwoordelijk gaan voelen, hebben beter inzicht gekregen in activiteiten die nodig zijn om de veiligheid over de gehele keten aan te pakken, hebben elkaar leren kennen, zijn elkaar meer gaan aanspreken op resultaten.

⁹³ V, II

4.4 Doorwerking lokaal veiligheidsbeleid in plannen politie

4.4.1 Algemeen

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de afspraken met de lokale veiligheidspartners expliciet tot uitdrukking komen in de werkplannen van de politie op wijkniveau. Zij kan zo vast stellen of het nakomen van deze afspraken in de plannen geborgd is. Daarnaast wil zij door deze analyse inzicht krijgen in de balans tussen landelijke en lokale prioriteiten. Naast een beoordeling van de werkplannen zijn daartoe ook gesprekken gevoerd met de wijkagent van iedere onderzochte wijk.

4.4.2 Rol en betrokkenheid politie in operationeel veiligheidsplan

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in alle zes de gemeenten de politie betrokken is bij de uitvoering van maatregelen die vallen onder het thema Toezicht en Handhaving.

Voor vijf⁹⁴ gemeenten geldt dat de politie betrokken is bij *alle* maatregelen die onder het thema Toezicht en handhaving vallen. In twee⁹⁵ van deze vier gemeenten geldt bovendien dat de politie *uitsluitend* betrokken is bij maatregelen betreffende Toezicht en handhaving. In één⁹⁶ van deze twee gemeenten zijn geen andere partners betrokken bij de uitvoering van de maatregelen op dit terrein, de politie voert hier als enige partner deze maatregelen uit.

In één gemeente⁹⁷ is de politie betrokken bij slechts een deel van de maatregelen onder het thema Toezicht en handhaving. In die gevallen waarbij de politie niet betrokken is (ongeveer een derde van het totale aantal maatregelen betreffende Toezicht en Handhaving), worden de maatregelen uitgevoerd door gemeentelijke diensten.

In drie gemeenten⁹⁸ geldt dat de politie ook betrokken is bij maatregelen die *niet* (ook) onder het thema Toezicht en handhaving vallen. Het gaat hier om maatregelen vallend onder de thema's Beheer en onderhoud, Fysieke investeringen, Sociale cohesie en overige.

Tabel 7 Maatregelen politie gerubriceerd naar thema sociale veiligheid

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI	Totaal
Thema 1 Toezicht en handhaving	8	7	3	5	9	4	36
Thema 2 Beheer en onderhoud	1	3	–	3	1	–	8
Thema 3 Sociale cohesie	3	–	–	3	1	–	7
Thema 4 (Fysieke) investeringen	–	1	–	3	–	–	4
Thema Overig	–	–	–	4	2	–	6
Totaal aantal maatregelen*	11	7	3	11	10	4	46

⁹⁴ II, III, IV, V, VI

⁹⁵ II, III

⁹⁶ III

⁹⁷ I

⁹⁸ I, IV, VI

* Partners kunnen bij meer maatregelen betrokken zijn, bij één maatregel kunnen meer partners betrokken zijn. Totaal telt dus niet op tot het totaal aantal maatregelen in een gemeente.

4.4.3 Werkplannen politie op wijkniveau

Totstandkoming

In het korpsbeleidsplan worden de landelijke en de regionale prioriteiten voor het gehele korps uitgewerkt. Daarnaast worden in dit plan de landelijke prestatieafspraken van het korps met de minister van BZK doorvertaald naar de districten.

Binnen de kaders van de landelijke en regionale prioriteiten worden vervolgens de districtplannen opgesteld. In het algemeen ervaren de korpsen geen problemen met het vertalen van de landelijke prioriteiten naar het lokale niveau. De formulering van deze prioriteiten biedt hiervoor volgens de korpsen voldoende ruimte. Daarnaast geven alle korpsen aan dat de aandacht sterk gericht is op de realisatie van de landelijke prestatieafspraken met als risico dat de focus te sterk wordt gericht op de repressieve taken van de politie. Preventieve taken kunnen immers minder goed meetbaar worden gemaakt en tellen niet of nauwelijks mee in de landelijke prestatieafspraken waarop de korpsen worden aangesproken.

Binnen de kaders van de districtsplannen worden tenslotte de wijkplannen opgesteld. Deze plannen hebben betrekking op het werkgebied van een geheel politieteam en omvatten meerdere wijken. De Algemene Rekenkamer stelde vast dat in één van de zes onderzochte gemeenten geen wijk- of teamplan formeel is vastgesteld.⁹⁹ Er is wel een concept versie beschikbaar, die in het onderzoek is meegenomen.

Inhoud

De Algemene Rekenkamer onderzocht in hoeverre de maatwerkgedachte van het lokale veiligheidsbeleid in de wijk(team)plannen van de politie tot uitdrukking komt. Dit is gedaan aan de hand van de volgende vragen:

- Geeft het plan inzicht in welke prestaties worden geleverd uit hoofde van het landelijk en/of regionale beleid en welke prestaties worden geleverd uit hoofde van afspraken met de lokale partners?
- Geeft het plan inzicht in de beschikbare/geplande capaciteit voor het landelijk, regionale en lokale veiligheidsbeleid?
- Worden de (prestatie)afspraken met de partners in veiligheid in het plan expliciet genoemd?

De Algemene Rekenkamer heeft met betrekking tot de inhoud van de zes wijk(team)plannen van de politie het volgende geconstateerd.

In vier gevallen¹⁰⁰ wordt in het plan onderscheid gemaakt tussen landelijke, regionale en lokale prioriteiten. In twee gevallen¹⁰¹ wordt daarbij ook aangegeven welk beslag deze prioriteiten op de beschikbare politiecapaciteit leggen.

Met betrekking tot de aansluiting van het politieplan op het gemeentelijk (integraal) veiligheidsplan geldt dat slechts in één geval¹⁰² de relatie en de afspraken met de ketenpartners expliciet worden uitgewerkt. In geen van de overige wijk(team)plannen wordt expliciet ingegaan op de afspraken met de veiligheidspartners in termen van activiteiten, prestaties en in te zetten capaciteit.

In de helft van de werkplannen¹⁰³ worden de lokale prioriteiten toegelicht op grond van een probleem- of een omgevingsanalyse en cijfers omtrent de veiligheidssituatie.

De Algemene Rekenkamer stelt op grond van het voorgaande vast dat de afspraken in het kader van de lokale aanpak van het veiligheidsbeleid nog weinig expliciet in de wijkteamplannen van de politie tot uitdrukking

⁹⁹ V

¹⁰⁰ I, II, III, V

¹⁰¹ I, II

¹⁰² II

¹⁰³ I, II, V

komen. De afspraken met de lokale partners ontbreken veelal of zij worden nog weinig concreet en meetbaar geformuleerd. De plannen bieden derhalve nog onvoldoende basis om de lokale aanpak en de afspraken met de veiligheidspartners op lokaal niveau te waarborgen.

4.4.4 De wijkagent

In de jaren negentig hebben alle korpsen de gebiedsgebonden politiezorg ingevoerd.¹⁰⁴ In vergelijking met de tot dan toe gehanteerde vorm van wijkgerichte politiezorg bleef de kleinschalige aanpak en de gerichtheid op preventie gehandhaafd. Het belangrijkste verschil is dat de wijkagent verantwoordelijk werd voor het organiseren van de veiligheid in zijn of haar gebied. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid werd hiermee voor een deel verschoven naar het niveau waar het feitelijke werk wordt verricht. De top-down benadering van het veiligheidsbeleid werd daarmee ten dele vervangen door een bottom-up benadering. De achterliggende gedachte hierbij was dat het bevorderen van de veiligheid en de veiligheidsgevoelens op deze manier beter kon worden gediend. In deze visie dient de politie zichtbaar en aanspreekbaar te zijn, met twee benen in de wijk te staan en te kennen en gekend te worden. Daarnaast moet in deze visie de politie pro-actief werken en vooral samenwerken met burgers en andere partners in de veiligheidszorg.

De Algemene Rekenkamer heeft in de zes onderzochte gemeenten gesprekken gevoerd met de wijkagent van de wijk die door de gemeente is aangemerkt als meest onveilige wijk. In deze gesprekken is ingegaan op de aard en de inhoud van de functie, de wijze van aansturing binnen het team, en de samenwerking met de andere veiligheidspartners. Daarnaast is ingegaan op de ervaren knelpunten en mogelijke verbeterpunten. Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren.

Het belang en de betekenis van de functie van wijkagent wordt algemeen omschreven in termen van «oog en oorfunctie» van de politie. De wijkagent is hét aanspreekpunt voor de burger en vormt de schakel tussen betrokken partijen. Daarnaast beschikt de wijkagent over een sterke informatiepositie waardoor hij enerzijds vroegtijdig kan signaleren en ingrijpen en anderzijds collega's van informatie kan voorzien (bijvoorbeeld de recherche).

Wat de inhoudelijke aansturing betreft, geven alle wijkagenten aan dat zij hun functie in de dagelijkse praktijk in hoge mate zelfstandig invullen. Hun inzet en tijdsbesteding wordt niet vastgelegd in het teamplan. In alle zes de onderzochte teams neemt de wijkagent deel aan de dagelijkse briefing, bij twee teams is ook sprake van een debriefing. Daarnaast vindt er in de regel maandelijks werkoverleg plaats.

De tijd die de wijkagent naar eigen schatting daadwerkelijk op straat actief is loopt sterk uiteen van minder dan 50% tot 90% van de beschikbare uren (gemiddeld 70%). Twee teams geven aan dat het aantal uren dat de wijkagent op straat is onder het streefniveau ligt. Twee respondenten melden dat door tijdgebrek taken of werkzaamheden structureel onvoldoende aandacht krijgen.

¹⁰⁴ *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*; IPIT Universiteit Twente, januari 2002.

Krapte in capaciteit dwingt tot «slimme» oplossingen

- De noodhulp en de wijkpolitie zijn (in één van de grote gemeenten) gescheiden georganiseerd. De rol van de wijkagent wordt bij zorggerelateerde problemen beperkt tot het doorgeven van het probleem aan een «zorgregisseur».
- De administratieve lasten voor de wijkagent worden verminderd door de aanwezigheid van een gebiedssecretariaat.
- Wijkagenten kunnen dankzij fietsteams en juniorsurveillanten sneller en met meer flexibiliteit inspringen.

Het oordeel van de wijkagenten over het wijkgebonden politiewerk is overwegend positief. De samenwerking met de veiligheidspartners ervaren zij over het algemeen als positief. Een uitzondering hierop vormen de welzijnsorganisaties die te traag zouden functioneren en maar beperkt bereikbaar zijn. Daarnaast zijn de wijkagenten van mening dat zij voldoende invloed hebben op de teamplannen en de werkzaamheden van het team. Zij wijzen erop dat door de sterke aandacht in de landelijke prestatieafspraken voor de repressieve taken van de politie de preventieve taken ondergewaardeerd worden. Hoewel repressie zeker als belangrijk/noodzakelijk wordt gezien, wijst men erop dat taakstellingen op dit vlak (aantal bekeuringen) op gespannen voet kunnen staan met de andere, preventieve taken van de wijkagent.

De Algemene Rekenkamer stelt op grond van het voorgaande vast dat de wijkagenten in het algemeen van mening zijn dat de samenwerking met de veiligheidspartners op lokaal niveau, met uitzondering van de welzijns- en zorgsector, naar tevredenheid verloopt. De wijkagenten kunnen naar hun oordeel voldoende tijd en aandacht besteden aan de lokale politiezorg maar ervaren wel dat hun rol onder druk staat van de landelijke prioriteiten en de sterke nadruk op de repressieve taken van de politie. De Algemene Rekenkamer ziet hierin een bevestiging van het belang om de afspraken met de lokale veiligheidspartners expliciet in de eigen werkplannen van de politie tot uitdrukking te laten komen (en daarmee «veilig te stellen»).

4.5 Samenvatting

De operationele uitwerking van het veiligheidsbeleid heeft nog niet altijd, althans op papier, geresulteerd in een doelgerichte aanpak. Op een aantal punten is er nog sprake van tekortkomingen. De doelstellingen van de geplande maatregelen zijn veelal nog te weinig meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Daarnaast zijn de te leveren prestaties in de operationele plannen nog maar in beperkte mate verbijzonderd naar de betrokken veiligheidspartners afzonderlijk. In veel plannen ligt de focus nog sterk op de rol van de politie en gemeente en komen afspraken met andere partners nog te weinig tot uitdrukking.

Bij vier van de zes gemeenten ontbreekt informatie over de kosten van de onderzochte maatregelen in het geheel (twee gemeenten) dan wel ten dele (twee gemeenten).

Het maken en nakomen van afspraken met de veiligheidspartners wordt bemoeilijkt door knelpunten in de organisatorische afstemming, zoals uiteenlopende werkgebieden en openingstijden. Anderzijds hebben veiligheidspartners niet altijd het mandaat om toezeggingen te doen en afspraken na te komen. Gemeenten hebben op dit punt weinig doorzettingsmacht en gemeentelijke veiligheidscoördinatoren hebben weinig bevoegdheden richting de veiligheidspartners.

De wijkplannen van de politie en de gemeentelijke veiligheidsplannen voor het bijbehorende werkgebied sluiten inhoudelijk nog niet voldoende op elkaar aan. Bij vijf van de zes gemeenten komen de afspraken met de lokale veiligheidspartners nog te weinig in de wijkplannen van de politie tot uitdrukking in termen van activiteiten, prestaties en in te zetten capaciteit.

Er zijn op grond van dit onderzoek geen concrete aanwijzingen dat de landelijke prestatieafspraken tussen politie en de minister ten koste gaan van de ruimte om afspraken met de lokale veiligheidspartners te kunnen maken. In het algemeen zijn de wijkagenten van mening dat zij hun functie voldoende kunnen waar maken maar een nog sterkere focus op de repressieve taken en de landelijke prestatieafspraken zou in hun ogen ten koste kunnen gaan van de lokale politiezorg en met name de preventieve politietaken. Een probleem hierbij is dat de resultaten van de preventieve taken moeilijk in verantwoordingsrapportages tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

5 COÖRDINATIE VEILIGHEIDSPROGRAMMA 2002–2006

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde op welke wijze de rijksoverheid de uitvoering van het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* coördineert en bewaakt. De Algemene Rekenkamer is daarbij nagegaan of in het rijksbeleid aandacht is voor de knelpunten en verbeterpunten op lokaal niveau die in haar onderzoek naar voren zijn gekomen. Zij heeft daarbij gebruik gemaakt van de vierde Voortgangsrapportage¹⁰⁵ aan de Tweede Kamer over het *Veiligheidsprogramma 2002–2006*. Deze voortgangsrapportage betreft de periode tot half 2004. Voorts heeft de Algemene Rekenkamer zich gebaseerd op een midtermreview¹⁰⁶ van dit programma.

5.2 Coördinatie en bewaking uitvoering Veiligheidsprogramma

5.2.1 Organisatie

De ministers van BZK en van Justitie hebben uit hoofde van hun verantwoordelijkheid voor de realisatie van het Veiligheidsprogramma een Stuurgroep Veiligheid ingesteld waarin de meest betrokken beleids- en ketenorganisaties participeren (BZK, Justitie en de Raad voor de Rechtspraak). Deze stuurgroep overlegt regelmatig met de vertegenwoordigers uit het veld zoals de politie, de gemeenten, de rechterlijke macht, het OM, het bedrijfsleven en de zorginstellingen.

De stuurgroep wordt ondersteund door een projectmanager Veiligheid, bijgestaan door een gemeenschappelijk Programmabureau Veiligheid. Dit bureau heeft tot taak de uitvoering van het Veiligheidsprogramma te coördineren namens de Ministeries van BZK en van Justitie. Het bewaakt de voortgang en de samenhang van de maatregelen uit het Veiligheidsprogramma, volgt de ontwikkelingen en signaleert knelpunten. Daarnaast verzorgt het Programmabureau de halfjaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer over de voortgang van de realisatie van het Veiligheidsprogramma. Voor deze rapportages worden onder meer de volgende instrumenten gebruikt:

- een jaarlijkse monitor van de landelijke veiligheidssituatie;
- een monitor van 50 geselecteerde probleemwijken waar de beoogde reductie van onveiligheid al in 2006 moet zijn gerealiseerd;
- expertmeetings voor het verkrijgen van inzicht in de ervaringen uit de dagelijkse praktijk.¹⁰⁷

Naar aanleiding van de monitorgegevens en de bevindingen uit de expertmeetings heeft het Programmabureau in november 2004 een midtermreview op het Veiligheidsprogramma uitgevoerd. Op grond van deze review concludeert het kabinet dat de doelstellingen van het Veiligheidsprogramma onverkort gehandhaafd blijven maar dat er wel nadere inhoudelijke accenten moeten worden gelegd om deze doelstellingen volledig te kunnen realiseren.¹⁰⁸

5.2.2 Knelpunten lokale veiligheidsketen

Op grond van de expertmeetings constateert het Programmabureau dat de regierol van de gemeente nog te weinig tot uitdrukking komt en dat het organiserend vermogen van de lokale partners soms nog een belangrijk knelpunt vormt. Met name in kleinere gemeenten is het vaak moeilijk om

¹⁰⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 684, nr. 36; deze voortgangsrapportages worden gemaakt in het kader van de aanwijzing van het Veiligheidsprogramma als groot project.

¹⁰⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 684, nr. 44; de midtermreview is uitgevoerd in opdracht van de Ministeries van BZK en van Justitie door het Programmabureau Veiligheid.

¹⁰⁷ In 2004 zijn zes van deze meetings georganiseerd met praktijkdeskundigen, het College van procureurs-generaal, korpsbeheerders/burgemeesters van de 30 GSB-gemeenten, hoofdcommissarissen, VNG, alsmede de Raad voor de Rechtspraak.

¹⁰⁸ In 2005 heeft het Programmabureau een externe tussenevaluatie gepland waarvan de resultaten eind 2005–begin 2006 in de uitvoering van het Veiligheidsprogramma kunnen worden meegenomen.

de lokale partners te betrekken bij de aanpak van onveiligheid en om hen te binden aan de afspraken, aldus het Programmabureau. Op lokaal niveau ontbreekt vaak nog een voorziening om de regie op de veiligheidsketen te voeren of er is sprake van een veelheid aan regisseurs en een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling.

Voorts constateert het Programmabureau dat de aanpak van de lokale veiligheid nog steeds vooral een zaak is van politie en justitie en dat ook andere organisaties een grotere rol moeten gaan vervullen. Daarbij valt te denken aan de zorginstellingen, de jeugdzorg, scholen, gemeenten en woningcorporaties. Om te komen tot een meer integrale veiligheidsketen moet de vrijblijvendheid van de samenwerking worden aangepakt en moeten de ketens met elkaar worden verbonden, aldus het Programmabureau.

5.2.3 Beleidsvoornemens inzake lokale aanpak veiligheid

Op grond van de hiervoor genoemde bevindingen wil het kabinet in de tweede helft van zijn zittingsperiode de aanpak van veiligheid op lokaal niveau verbreden met als kenmerken: een persoonsgerichte aanpak, een minder vrijblijvende samenwerking tussen de lokale partners en een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden. De maatregelen en initiatieven in dit kader hebben betrekking op:

- de aansluiting tussen de justitieketen en de zorgketen;
- de aansluiting tussen de jeugdzorg en de aanpak van jeugdcriminaliteit;
- de aansluiting tussen de actoren op lokaal niveau.

Specifiek met betrekking tot de (meer integrale) aanpak op lokaal niveau worden op rijksniveau de volgende maatregelen uitgevoerd of in overweging genomen:

- In februari 2005 worden in convenanten tussen het Rijk en de 30 GSB-steden afspraken gemaakt over onder meer de aanpak van veelplegers, huiselijk geweld en risicogebieden. Hierbij zal de rol van de gemeente centraal staan.
- Voor de niet-GSB-steden is het project Veilige Gemeenten gestart waarin gemeenten worden ondersteund bij het vorm en inhoud geven aan het veiligheidsbeleid. In samenwerking met de VNG en het Centrum voor Criminaliteitspreventie worden de knelpunten bij het oppakken van de regierol onderzocht en wordt bezien hoe deze kunnen worden opgelost. Daarnaast zullen gemeenten worden gestimuleerd en ondersteund bij het oppakken van die regierol, bijvoorbeeld door het opzetten van een netwerk van veiligheidscoördinatoren en reeds lopende initiatieven zoals het Centrum voor Criminaliteitspreventie en het Strategisch Beraad Veiligheid.
- Voor een meer structurele vermindering van de vrijblijvendheid in de aanpak op lokaal niveau zal worden onderzocht welke instrumenten daarvoor in aanmerking komen, zoals een wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten voor het veiligheidsbeleid en een wettelijke doorzettingsmacht voor gemeenten richting de lokale partners. Andere instrumenten kunnen zijn het sluiten van convenanten tussen Rijk en gemeenten en een herbezinning op de sturingsrelatie tussen Rijk en gemeenten.
- In het project Urgente aanpak zullen gemeenten worden ondersteund bij concrete problemen die worden ervaren bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid.
- De verschillende veiligheidsmonitoren zullen worden geïntegreerd en

- landelijk worden afgestemd, waardoor ook gegevens beschikbaar komen op het door gemeenten gewenste niveau.
- Met ingang van 2005 wordt een JIB (Justitie in de Buurt) nieuwe stijl ingevoerd. Hiermee wordt beoogd de justitiële en bestuurlijke keten op een minder vrijblijvende manier dan tot nu toe samen te brengen, om zo tot een integrale probleemgerichte aanpak te komen. Dit samenwerkingsverband richt zich niet noodzakelijkerwijs op een wijk maar kan ook gericht zijn op een specifiek probleem. Voor een periode van maximaal drie jaar zal Justitie voor JIB nieuwe stijl een financiële bijdrage geven.

5.2.4 Resultaten

De doelstelling van het rijksbeleid is geformuleerd in termen van feitelijk ondervonden criminaliteit (slachtofferschap). Daarnaast worden substantiële verbeteringen op het terrein van feitelijk ervaren overlast en verloedering enerzijds en veiligheidsgevoel anderzijds beoogd. De resultaten en de voortgang worden jaarlijks gemeten aan de hand van deze variabelen. In de vierde voortgangsrapportage van het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* worden voor het eerst ook gegevens uit de politiestatistieken (meldingen en aangiftes) gepresenteerd.

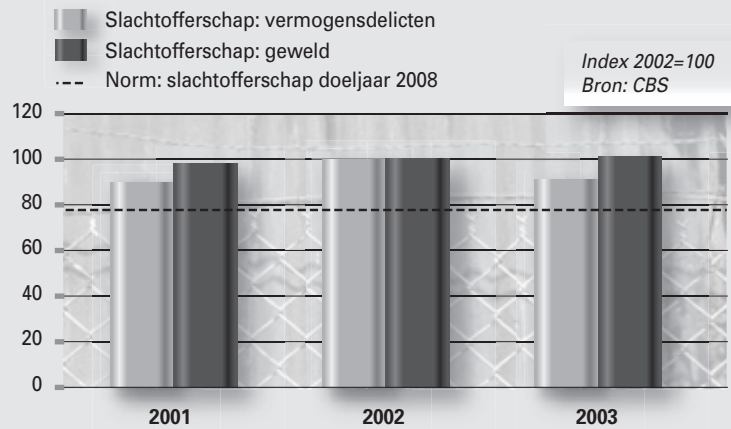
Uit de figuren 6 blijkt dat tot 2002 sprake was van een toenemende onveiligheid. Vanaf 2002 wordt deze negatieve trend voor een belangrijk deel omgebogen. In de vierde rapportage over de voortgang van het veiligheidsbeleid wordt geconstateerd dat de positieve effecten voor de veiligheid waarneembaar zijn, maar dat er nog veel moet gebeuren, met name ten aanzien van geweldscriminaliteit, bedreigingen en specifieke ernstige delicten. Ook het beeld dat naar voren komt in de monitor bij 50 geselecteerde probleemwijken is volgens de ministers van BZK en van Justitie positief en bemoedigend, maar de auditdiensten van de ministeries waarschuwen dat – gelet op het beperkte aantal metingen – het prematuur is om hier trends uit af te leiden.

Landelijke ontwikkeling veiligheidssituatie

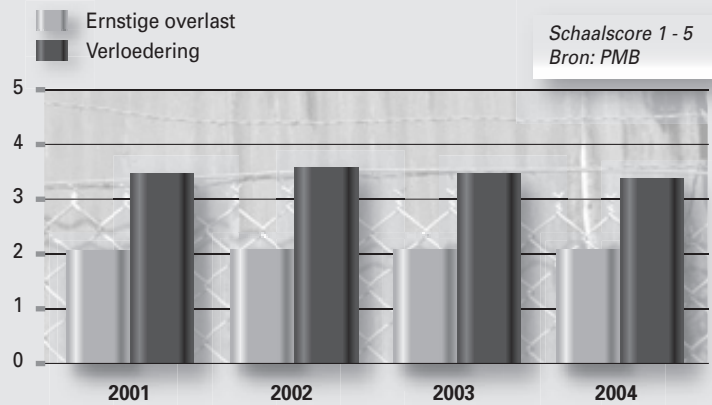
Figuur 6



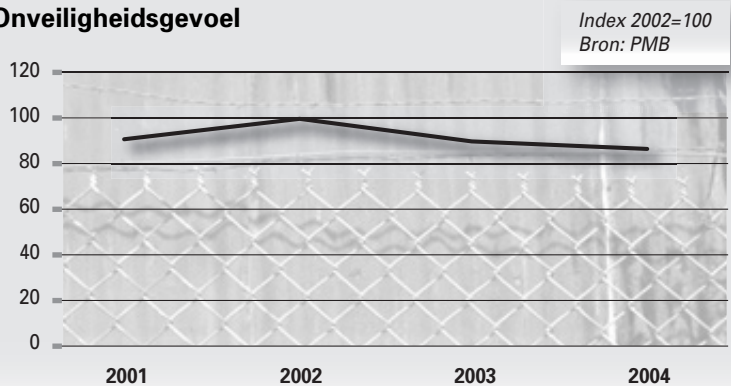
Slachtofferschap van vermogensdelicten en geweld



Overlast en verloedering



Onveiligheidsgevoel



5.3 Samenvatting

De indicatoren waaraan het succes van het Veiligheidsprogramma wordt afgemeten, ontwikkelen zich tot medio 2004 merendeels in de goede richting. Niettemin is de conclusie in de vierde voortgangsrapportage dat er in de komende jaren nog het nodige moet gebeuren.

De door de Ministeries van BZK en van Justitie in november 2004 geïnterpreteerde knelpunten in de lokale veiligheidsketen komen overeen met de bevindingen in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. In aansluiting daarop stelt zij vast dat de door het kabinet geformuleerde beleidsvoornemens voor een belangrijk deel in de goede richting gaan, zoals de aandacht voor de invulling van de regierol door de niet-GSB-gemeenten, het ontwikkelen van instrumenten die de vrijblijvendheid in de aanpak op lokaal niveau moeten verminderen, en het verbeteren van de informatievoorziening over de veiligheidssituatie op lokaal niveau.

Naar aanleiding van het beleidsvoornemen tot herbezinning op de sturingsrelatie tussen het Rijk en de gemeenten valt op dat in het veiligheidsbeleid weliswaar integraliteit van beleid en aanpak wordt verondersteld, maar dat er weinig waarborgen zijn om deze integraliteit af te dwingen, hetzij via de verantwoording hetzij via de ingezette (financiële) instrumenten. Diverse betrokkenen gaven in het onderzoek aan dit als een gemis of manco in het beleid te ervaren. Daarbij komt volgens hen ook dat in de verantwoording over het beleid de focus sterk ligt op de meetbare activiteiten en resultaten zoals repressie. Zaken als preventie en integraliteit van beleid en aanpak blijven buiten beeld. Alle partners (en dus niet alleen de politie) zouden meer op deze aspecten moeten worden aangesproken. Overigens is daarbij wel van belang het begrip «integraal veiligheidsbeleid» nader te definiëren.

Met betrekking tot het beleidsvoornemen om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de actoren op lokaal niveau te verduidelijken, is in het onderzoek gebleken dat er bij de gemeenten onduidelijkheid bestaat omtrent de reikwijdte van de rol van het OM. De Algemene Rekenkamer constateert dat er ten aanzien van de rol van het OM verschillende verwachtingen leven bij de veiligheidspartners:

- Tussen bestuur en OM is sprake van een spanningsveld als het gaat om de inzet van de politiecapaciteit.
- Bij de partners is sprake van onduidelijkheid over de rol van het OM op het terrein van preventie.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het OM zijn rol bij, en de visie op het lokale veiligheidsbeleid wel voldoende heeft omschreven in *Perspectief op 2006*, maar dat het deze kennelijk niet voldoende heeft gecommuniceerd naar de omgeving.

In het verlengde hiervan is van belang dat bijna alle onderzochte gemeenten de in de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* aanbevolen evaluatie van de actuele aanpak van het veiligheidsbeleid niet hebben verricht. Een dergelijke evaluatie brengt niet alleen eventuele hiaten of manco's in de aanpak en het functioneren van de partners aan het licht maar zorgt ook voor de gewenste verduidelijking van ieders rol en verantwoordelijkheid op dit terrein.

Uit het onderzoek komt sterk naar voren dat vrijwel alle in het onderzoek betrokken partners zeer hechten aan continuïteit van beleid en uitvoering.

Zij signaleren dat verschillende maatregelen in het lokale veiligheidsbeleid een tijdelijk karakter hebben. Een recent voorbeeld hiervan is de tijdelijke financiering van Justitie in de Buurt-nieuwe stijl gedurende drie jaar.

Er zijn in dit verband geen beleidsvoornemens geformuleerd die tegemoetkomen aan het ontbreken van gevalideerde informatie over de effectiviteit van maatregelen.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

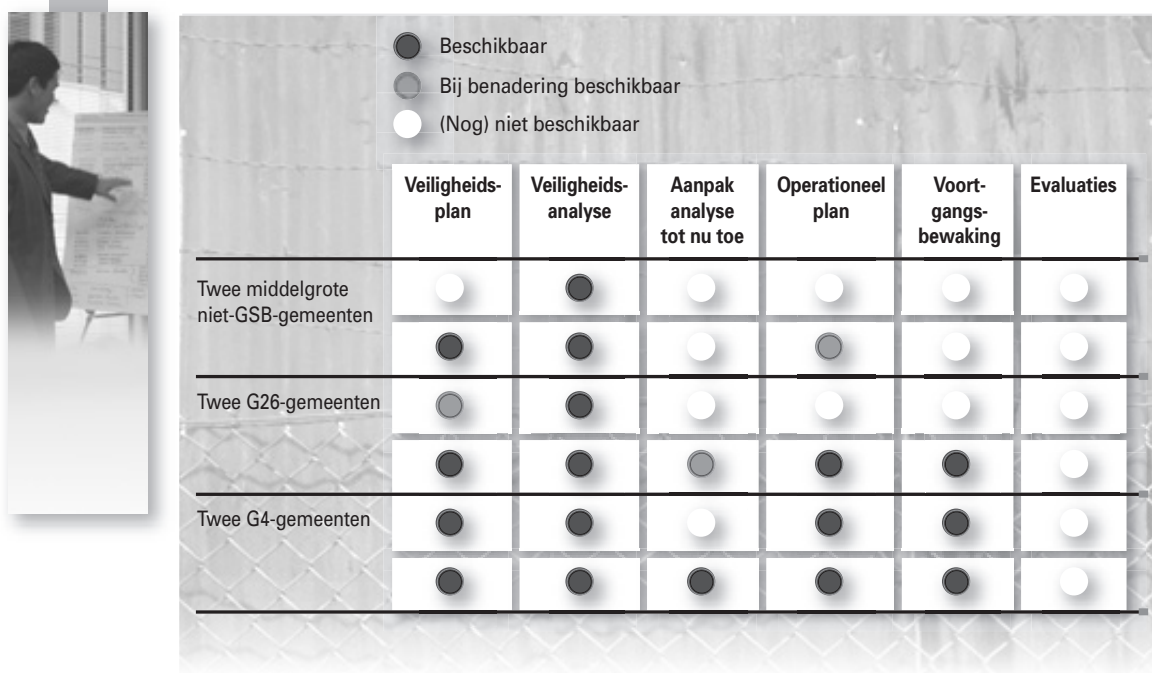
6.1 Samenvatting conclusies

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode van april tot oktober 2004 onderzoek verricht naar het lokale veiligheidsbeleid in zes gemeenten. Daarbij heeft de aanpak van het veiligheidsbeleid centraal gestaan en niet de resultaten van het beleid in termen van veiligheid; het beleid was daarvoor nog te pril.

Samenvattend stelt de Algemene Rekenkamer op grond van haar onderzoek vast dat de in het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* neergelegde visie op de aanpak van sociale veiligheid op lokaal niveau in de jaren 2003 en 2004 zijn eerste vruchten begint af te werpen. In alle in het onderzoek betrokken gemeenten wordt het nut en de noodzaak van een integrale aanpak van veiligheid onderkend en komt de samenwerking tussen de partners op het terrein van veiligheid van de grond. Figuur 7 laat zien in welke mate de hiervoor aangereikte instrumenten in de onderzochte gemeenten volledig of bij benadering zijn ingevoerd.

Voortgang in het veiligheidsbeleid bij de zes gemeenten (2003-2004)

Figuur 7



Bij de grotere gemeenten is inmiddels sprake van een nagenoeg volledig ingevoerde beleidscyclus met het bijbehorende instrumentarium. Vooral de onderzochte niet-GSB-gemeenten lopen op een aantal punten nog

achter. Op grond van ons onderzoek ondersteunen wij het initiatief van de ministers van BZK en van Justitie om met name deze gemeenten verdere ondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van een integraal veiligheidsbeleid. Daarbij zouden ook de mogelijkheden tot samenwerking tussen deze gemeenten onderzocht moeten worden. Ook op andere beleids-terreinen zoals opvang van zwerfjongeren is sprake van samenwerkingsverbanden (vanuit een centrumgemeente).¹⁰⁹

Voorts stellen wij vast dat de Ministeries van BZK en van Justitie een goed inzicht hebben in de stand van zaken op het terrein van het integrale veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Zij onderkennen de knelpunten zoals die ook uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar voren zijn gekomen en hebben initiatieven genomen en/of gepland om aan de gesignaleerde problemen tegemoet te komen.

De conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

6.2 Concretiseer het beleid in heldere operationele afspraken

Op grond van ons onderzoek stellen wij vast dat in veel gevallen de operationele uitwerking van het beleid in heldere en meetbare afspraken met de veiligheidspartners nog verbetering behoeft. Op dit punt bevelen wij de ministers aan om de regiefunctie van de gemeente te versterken en te bevorderen dat de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* van de VNG wordt toegepast. Deze handreiking biedt naar ons oordeel een helder en systematisch stappenplan om te komen tot een doelgerichte aanpak van het veiligheidsbeleid. Daarnaast geeft deze handreiking een goed inzicht in het te hanteren instrumentarium van integrale beleidsplannen, operationele plannen en voortgangsbewaking. Het gevoerde beleid kan op de volgende punten nog worden verbeterd:

- Gemeenten dienen meer aandacht te geven aan de in de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* aanbevolen analyse van de actuele aanpak. Deze analyse geeft inzicht in de aanpak van veiligheid tot nu toe en brengt eventuele hiaten hierin aan het licht. Deze analyse kan bijdragen aan het verkrijgen van duidelijkheid omtrent de feitelijke en de gewenste rol van de veiligheidspartners. Daarnaast is deze analyse van belang voor het verkrijgen van een overzicht van de lopende activiteiten en projecten van de partners alvorens nieuw beleid te ontwikkelen. Om één en ander hanteerbaar te maken kunnen gemeenten deze analyse stapsgewijs uitvoeren, toespitst op de gekozen beleidsprioriteiten.
- De operationele plannen dienen concreter uitgewerkt te worden. De afspraken tussen de partners en de prestaties moeten scherper worden geformuleerd. Om uitspraken te kunnen doen over de voortgang van het plan moeten de prestaties meer in SMART-termen¹¹⁰ worden geformuleerd. Daarnaast moeten de prestaties meer worden verbijzonderd naar de afzonderlijke partners; deze dienen de afspraken vervolgens op te nemen in hun werkplannen. Tenslotte moeten, om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit, de prestaties in relatie worden gebracht met de beoogde maatschappelijke effecten.
- De voortgangsbewaking van de uitvoering van het veiligheidsbeleid op lokaal niveau moet worden verbeterd. Belangrijke punten hierbij zijn dat de voortgangsrapportages naadloos aansluiten op de operationele plannen en dat er informatie verstrekt wordt over: (1) de gerealiseerde prestaties in relatie tot de beoogde prestaties, (2) de verklaringen voor achterblijvende prestaties, (3) de realisatie binnen de planning en binnen het budget, (4) en een totaaloordeel over de stand van zaken van het project.

¹⁰⁹ Zie ons rapport *Opvang zwerfjongeren 2004*; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 009, nrs. 1–2.

¹¹⁰ Dat wil zeggen: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden.

6.3 Zorg voor betrouwbare beleidsinformatie

Met betrekking tot de beleidsinformatie verwijzen wij hier naar het onderzoek *Convenanten uitgaansgeweld* van de Algemene Rekenkamer.¹¹¹ Ook dit onderzoek laat zien dat er meer aandacht moet komen voor het meten van prestaties en effecten. Niet alleen om verantwoording te kunnen afleggen maar ook en vooral om succesvolle aanpakken en werkwijzen te kunnen identificeren en om gemeenten te kunnen benchmarken en in staat te stellen van elkaar te leren. Zeker in de opbouwfase van het beleid is een extra investering op dit punt verantwoord. Naast (1) informatie over de (ontwikkeling van de) veiligheids-situatie is daarvoor (2) vastlegging en evaluatie van de uitgevoerde maatregelen noodzakelijk.

Ten aanzien van de informatie stellen wij op grond van het onderhavige onderzoek vast dat de Ministeries van BZK en van Justitie met het ontwikkelen van een landelijke, uniforme veiligheidsmonitor een belangrijke stap in de goede richting zetten. In deze monitor worden de bestaande monitoren geïntegreerd. De nieuwe monitor komt tegemoet aan de huidige tekortkomingen in de informatievoorziening over de veiligheidssituatie op lokaal niveau. Hij maakt bovendien benchmarking van gemeenten en landelijke aggregatie van gegevens mogelijk. De ministers moeten bevorderen dat gemeenten de gegevens ook daadwerkelijk gaan gebruiken voor hun veiligheidsanalyse.

Ten aanzien van vastlegging en evaluatie daarentegen achten wij meer aandacht nodig voor de informatievoorziening over de uitgevoerde maatregelen en de ingezette capaciteit en middelen. Gekoppeld aan de informatie over (de ontwikkeling van) de veiligheidssituatie kan dan lering worden getrokken uit de opgedane ervaringen.

6.4 Voorwaarden voor succes

De Algemene Rekenkamer heeft sleutelfiguren bij gemeente, politie en OM gevraagd naar hun ervaringen bij de aanpak van het veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Dit is gedaan tijdens de interviews en tijdens een discussiebijeenkomst met vertegenwoordigers van de diverse geledingen op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid. De ervaringen zijn in het algemeen positief: in toenemende mate is sprake van een integrale aanpak vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid. De volgende succesfactoren werden benoemd.

Een belangrijke, eerste succesfactor voor het lokaal veiligheidsbeleid is de *betrokkenheid van de burgers*. De ervaring is dat bewoners op korte termijn concrete resultaten willen zien. Daarnaast is van belang dat de gemeente duidelijk communiceert wat er wel en niet mogelijk is en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Niet in de laatste plaats is terugkoppeling over de met de burgers gemaakte afspraken van belang. Een goed voorbeeld is een gemeente uit ons onderzoek waar de afspraken en toezeggingen met de burgers schriftelijk worden vastgelegd en toegelicht en een expliciet onderdeel uitmaken van de voortgangsrapportages over de uitvoering van het beleid.

Een tweede succesfactor betreft een *duidelijke ambtelijke en bestuurlijke aansturing*. Herkenning van de regierol door de gemeente, persoonlijke betrokkenheid van bestuurders, korte lijnen tussen de partners en een veiligheidscoördinator, die een centrale positie binnen de gemeentelijke organisatie inneemt, zijn daarbij sleutelbegrippen.

¹¹¹ *Convenanten uitgaansgeweld*; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 661, nrs. 1–2.

Alle gemeenten kampen in meer of mindere mate met het feit dat het veiligheidsbeleid op onderdelen door de partners als te vrijblijvend wordt ervaren. Op dit punt ondersteunt de Algemene Rekenkamer het initiatief van de Ministeries van BZK en van Justitie om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om aan dit probleem tegemoet te komen. Belangrijke aspecten die hierbij een rol spelen zijn:

- Alle veiligheidspartners moeten uitgaan van een gemeenschappelijk beeld van de problematiek. Het verdient overweging om bij de bespreking van bijvoorbeeld de veiligheidsanalyse in het driehoeks-overleg eenmalig ook andere veiligheidspartners dan gemeente, politie en OM te betrekken, zoals een gemeente uit ons onderzoek ook doet.
- Onderzoek de mogelijkheden om met behulp van financiële instrumenten (bijvoorbeeld subsidievoorwaarden) de betrokkenheid van de veiligheidspartners te bevorderen. Overigens zijn er op dit punt ook binnen de gemeente (diensten) verbeteringen mogelijk, onder meer door aanscherping van de opdrachtgever–opdrachtnemer-relaties.
- Leg de afspraken over samenwerking vast in convenanten. In ons onderzoek *Convenanten uitgaansgeweld* werd de positieve uitwerking van «een vast aanspreekpunt» en van «het verbinden van consequenties aan een evaluatie» vastgesteld.
- Zorg ervoor dat de werkgebieden van de veiligheidspartners op elkaar aansluiten en dat de vertegenwoordigers van de veiligheidspartners een mandaat van hun organisatie hebben om toezeggingen te doen.

De derde succesfactor betreft de *continuïteit van het beleid en de borging van de behaalde resultaten*. Alle gemeenten uitten hun zorg op dit punt. Zij vrezen dat de aanpak van veiligheid op lokaal niveau, mede gelet op de vele prioriteiten en de beperkte middelen, nog onvoldoende structureel van aard is. Wij wijzen in dit verband nogmaals op het belang van een systematische evaluatie van beleid en maatregelen. Dan kan men succesvolle werkwijzen identificeren en borgen in de staande organisaties. Bovendien kunnen gemeenten dan leren van elkaars ervaringen.

Tenslotte is voor een succesvolle aanpak van het veiligheidsbeleid van belang dat alle partners *de juiste verwachtingen ten aanzien van ieders rol in het geheel* hebben. Eerder hebben wij gewezen op het belang van evaluatie door gemeenten van de (organisatiestructuur van) de aanpak van het veiligheidsbeleid tot nu toe. Daarnaast menen wij dat de veiligheidspartners hun verwachtingen jegens elkaars inzet duidelijker moeten uitspreken. Wat betreft politie en OM geldt in dit verband het volgende.

De politie zou meer duidelijkheid kunnen geven over de grenzen van haar taken op het terrein van preventie en hulpverlening. In overleg met de partners moet zij afspraken maken over de gevolgen van een eventueel terugtrekken op de kerntaken. De Algemene Rekenkamer ondersteunt op dit punt het initiatief van de politie om te komen tot een landelijk referentiekader teneinde meer duidelijkheid te bieden omtrent de rolopvatting van de politie.

Ook het OM dient zijn rol in het lokale veiligheidsbeleid aan de andere partners te verduidelijken, opdat de verwachtingspatronen over en weer beter op elkaar aansluiten.

7 REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

7.1 Reactie van de ministers van BZK en van Justitie

De ministers van BZK en van Justitie kunnen zich vinden in het geschetste beeld dat het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* een goede lokale vertaling begint te krijgen. Zij zien dit als een bevestiging van hun mening dat het programma op koers ligt en dat een gedegen fundament wordt aangelegd. De conclusies en aanbevelingen zien de ministers dan ook als ondersteuning voor het staande beleid.

Voorts spreken zij hun waardering uit voor de discussiebijeenkomst met de partijen uit het onderzoeksgebied. Deze bijeenkomst heeft naar de mening van de ministers het draagvlak voor de uitkomsten van het onderzoek vergroot.

Op de specifieke conclusies en aanbevelingen reageren de ministers als volgt.¹¹²

Versterken regierol gemeenten

De ministers constateren dat de meeste aanbevelingen zich tot de gemeenten zelf richten. Hierbij moet de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten in ogenschouw worden genomen. De ministers zullen bevorderen dat de conclusies en aanbevelingen bij de gemeenten onder de aandacht worden gebracht en waar mogelijk worden meegenomen in de te ondernemen initiatieven.

Zij wijzen in dit verband op het Project Veilige Gemeenten, dat als doel heeft gemeenten in staat te stellen en te stimuleren hun verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid op te pakken. In het project is aandacht voor regionale samenwerkingsverbanden en zullen gemeenten worden gestimuleerd om aan de slag te gaan volgens de methode Kernbeleid Veiligheid.

Verder is onderzoek gedaan naar de knelpunten die gemeenten onderkennen bij het oppakken van de regierol op het gebied van veiligheid en zal in de komende periode zoveel mogelijk worden gezocht naar oplossingen.

In het kader van het GSB hebben het Rijk en de 30 grote steden op 11 maart 2005 de convenanten ondertekend. De afspraken voor de periode 2005–2009 worden nu in uitvoering genomen, waarbij de rol van de gemeenten centraal staat.

Aandacht voor het meten van prestaties en effecten

De ministers verwachten dat de aandacht voor het meten van prestaties en effecten zal worden verbeterd door de stroomlijning van de verschillende monitoren, waaraan tezamen met gemeenten, politiekorpsen en het CBS wordt gewerkt en waardoor het mogelijk wordt om gegevens met elkaar te vergelijken (benchmarking).

Zij zullen uitwisseling van best practices tussen gemeenten stimuleren, onder meer via het Centrum voor Criminaliteitspreventie. Hoofddoel van dit centrum is een krachtige impuls te geven aan de samenwerking tussen partners. Het bevorderen van de toepassing van bewezen effectieve preventieve maatregelen en instrumenten in de Nederlandse samenleving is een ander hoofddoel.

Bevorderen betrokkenheid partners door tegengaan van vrijblijvendheid

De ministers ondersteunen de aanbeveling om te onderzoeken hoe de betrokkenheid van veiligheidspartners kan worden bevorderd en wijzen in dit verband op de lopende verkenning naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur.¹¹³ De overweging dat

¹¹² De volledige tekst van de brief van de ministers is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

¹¹³ Deze verkenning die door de overheden gezamenlijk wordt verricht, vormt onderdeel van de interbestuurlijke afspraken die eind 2004 zijn vastgelegd in de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*.

integraal lokaal beleid niet altijd eenvoudig is te realiseren als gevolg van functionele decentralisatie, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de afspraak om tot deze verkenning te komen.

Ook in eigen onderzoek van de ministers is naar voren gekomen dat gemeenten en hun partners in veiligheid allen een autonome positie hebben en dat er soms sprake is van (te) veel vrijblijvendheid. Hiervoor zal aandacht zijn binnen het Project Veilige Gemeenten. De minister van BZK zal echter niet aan de gemeenten de eis opleggen om de afspraken tussen gemeenten en betrokken veiligheidspartners in een convenant vast te leggen, omdat dit zich naar zijn mening niet verhoudt tot de uitgangspunten van lokale beleidsvrijheid en een vermindering van regels. Uiteraard staat het gemeenten en betrokken veiligheidspartners zelf vrij om een dergelijk convenant op te stellen, aldus de minister.

Verwachtings- en rolpatronen (politie)

Wat betreft de aanbeveling dat de politie meer duidelijkheid zou moeten geven over de grenzen van haar taken op het gebied van preventie en hulpverlening verwijzen de ministers naar de kerntakenbrief¹¹⁴ waarin een inkadering wordt gegeven aan de taken van de politie. In deze brief is ook aangegeven dat er concrete afspraken gemaakt zullen worden met andere partijen in de veiligheidsketen over de bijdrage van een ieder.

In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt geconstateerd dat wijkagenten momenteel hun functie voldoende kunnen waarmaken, maar dat een sterkere focus op repressie naar hun oordeel ten koste zou gaan van preventieve politietaken. Het belang van preventieve taken wordt door de ministers onderkend. Momenteel wordt onderzocht welke indicatoren gebruikt kunnen worden om de prestaties in het buurtgebonden politiewerk te meten. Met het oog op de periode na de huidige prestatiecontracten zal onderzoek worden verricht naar onder andere het (verder)¹¹⁵ meetbaar maken van buurtgebonden politiewerk en preventie.

Verwachtings- en rolpatronen (OM)

Wat betreft de aanbeveling dat het OM zijn rol in het lokaal veiligheidsbeleid aan de andere partners moet verduidelijken verwijzen de ministers naar het meerjarenplan *Perspectief op 2006* waarin de rol en verantwoordelijkheid van het OM zijn uiteengezet. De constatering dat er onduidelijkheid heerst over de reikwijdte van de rol van het OM bevreemdt de ministers dan ook. Zij zijn echter van mening dat gevoelens van onduidelijkheid funest kunnen zijn en zoveel mogelijk weggenomen moeten worden. Het OM zal hiertoe in samenwerkingsverbanden op lokaal niveau, waar nodig, zijn rol nader verduidelijken en de grenzen van zijn verantwoordelijkheden duidelijk aangeven zodat het verwachtingspatroon bij de omgeving van het OM hieraan bijgesteld wordt. De ministers stellen hierbij dat het OM zijn focus primair richt op criminaliteit en niet op leefbaarheid. Criminaliteit is in toenemende mate niet wijkgebonden en het wijk of buurtniveau is voor het OM niet leidend bij het bepalen van zijn prioriteiten.

7.2 Reactie VNG

De VNG is van mening dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer een bruikbaar rapport heeft opgeleverd.¹¹⁶ De VNG beschouwt het rapport enerzijds als een erkenning van de bruikbaarheid en het nut van de door de VNG ontwikkelde handreiking *Kernbeleid Veiligheid*. Anderzijds ziet de VNG het rapport van de Algemene Rekenkamer als een bevestiging van het belang van ondersteuning van gemeenten bij het ontwikkelen van lokaal veiligheidsbeleid.

¹¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 628, nr. 4.

¹¹⁵ In het landelijk kader is nu al de indicator «beschikbaarheid» opgenomen. Deze indicator geeft het oordeel van de burger over de beschikbaarheid in de eigen woonomgeving.

¹¹⁶ De volledige tekst van de brief van de VNG is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl)

Voortgangsbewaking, monitoring en evaluatie

De VNG kan zich vinden in de conclusie dat de voortgangsbewaking, monitoring en evaluatie van het beleid meer aandacht verdienen. De VNG merkt op dat gemeenten de hiervoor benodigde capaciteit en expertise nog niet altijd in huis hebben. Hieraan zou in de toekomst, bijvoorbeeld bij de ondersteuning aan gemeenten, meer aandacht besteed kunnen worden.

Regierol gemeenten

Met betrekking tot de regierol van de gemeenten merkt het VNG op dat er bij gemeenten (nog) veel onduidelijkheid bestaat over wat hieronder wordt verstaan en hoe deze goed kan worden vormgegeven. Het is volgens de VNG nog onduidelijk wat de wettelijke kaders zijn en of gemeenten voldoende mogelijkheden (kennis, capaciteit, doorzettingsmacht, middelen enzovoort) hebben om die regierol vorm te geven. Daarnaast wordt volgens de VNG ook op rijksniveau (nog) niet bijgedragen aan die duidelijkheid. Hieraan zou in de toekomst bij verdere beleidsinitiatieven aandacht moeten worden geschonken. In de komende tijd zal de VNG aandacht schenken aan een betere omschrijving en definiëring van de regierol (o.a. door een verdere uitwerking van de methode Kernbeleid Veiligheid en door een handreiking over regie).

Onderzochte gemeenten

Met betrekking tot de selectie van de onderzochte gemeenten onderschrijft de VNG de kanttekening van de Algemene Rekenkamer dat hiermee geen landelijk representatief beeld wordt gegeven. Daarnaast wijst de VNG erop dat in het onderzoek de situatie in de kleine gemeenten onderbelicht is gebleven.

Ondersteuning gemeenten

Met betrekking tot het inzicht dat de Ministeries van BZK en van Justitie hebben in de knelpunten waarmee gemeenten kampen heeft de VNG de indruk dat er wat dit betreft nog verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Daarnaast is de VNG van mening dat er beter gebruik kan worden gemaakt van de informatie en de mogelijkheden die er nu zijn (bij de VNG, maar ook bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie), bijvoorbeeld van het netwerk van ambassadeurs bij het project Slagen voor Veiligheid.

Meetbare afspraken

Met betrekking tot de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het beleid door gemeenten meer moet worden uitgewerkt in termen van concrete en meetbare afspraken met de veiligheidspartners afzonderlijk, merkt de VNG op dat resultaten en afspraken niet altijd goed meetbaar zijn. Daarnaast is het volgens de VNG niet altijd mogelijk te bepalen welke partner welk aandeel heeft in verbetering of verslechtering van de veiligheidssituatie. Wel onderschrijft de VNG het belang om afspraken helder te omschrijven zodat partners elkaar erop kunnen aanspreken.

Landelijke prioriteiten

De VNG plaatst kanttekeningen bij de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat landelijke prioriteiten (risicjongeren, veelplegers en urgente aanpak) goed aansluiten bij de lokale problematiek. De VNG acht dit met het onderzoek niet vastgesteld en vraagt zich af of dit beeld klopt met de situatie in de kleine gemeenten (bijv. minder dan 35 000 inwoners). Daar heeft men volgens de VNG in veel gevallen te maken met andere problemen en worden andere prioriteiten gesteld dan in grote gemeenten.

Veiligheidspartners

De VNG kan zich vinden in de conclusie dat vooral politie, gemeenten en woningcorporaties het meest betrokken zijn bij de uitvoering van de maatregelen op het terrein van lokaal veiligheidsbeleid en dat het Openbaar Ministerie hierbij nauwelijks betrokken is. De VNG beschouwt het als een gemis dat de welzijnsorganisaties, hulpverleningsinstanties en woningcorporaties niet in het onderzoek werden betrokken, toen duidelijk werd dat zij een veel grotere rol spelen dan bijvoorbeeld het OM.

7.3 Reactie Korpsbeheerdersberaad

Het korpsbeheerdersberaad brengt in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer de volgende punten onder de aandacht.¹¹⁷

In de eerste plaats ondersteunt het Korpsbeheerdersberaad het voorstel dat gemeenten een actief veiligheidsbeleid moeten voeren en het proces waarbij een landelijk uniforme veiligheidsmonitor wordt ontwikkeld. Op deze wijze kunnen inspanningen van de verschillende veiligheidspartners inzichtelijk gemaakt en vergeleken worden.

In de tweede plaats onderschrijft het beraad de integraliteit en afstemming van inzet van de veiligheidspartners, zodat de politie haar oneigenlijke taken kan reduceren en zich kan focussen op de kerntaken.

In de derde plaats deelt het beraad de conclusie dat afspraken binnen bepaalde territoriale grenzen moeten plaatsvinden. De politie ziet voor de afbakening van de grenzen vooral de grenzen van gemeenten en de politieregio's als territoriale grenzen. De grenzen van de politieregio lopen hierbij gelijk met de grenzen van de veiligheidsregio.

Tenslotte merkt het beraad op eraan te hechten dat ook met de overige ketenpartners prestatieafspraken worden gemaakt. Indien de prestatieafspraken op rijksniveau invulling krijgen, is het noodzakelijk dat deze resultaten complementair zijn aan de afspraken tussen de ministers van BZK en Justitie en de korpsbeheerders zoals die zijn vastgelegd in het *Landelijk Kader Politie 2003–2006*, aldus het Korpsbeheerdersberaad.

7.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer kan zich in hoofdlijnen vinden in de reacties op haar onderzoek.

Naar aanleiding van de reactie van de VNG wijst de Algemene Rekenkamer er nogmaals op dat zij met haar onderzoek niet de pretentie heeft gehad om een landelijk representatief beeld van het veiligheidsbeleid te schetsen. Wel toont het onderzoek van de Algemene Rekenkamer onder meer aan dat het lokaal veiligheidsbeleid bij de in het onderzoek betrokken middelgrote gemeenten die niet onder het GSB vallen nog in de aanloopfase verkeert. De reactie van de VNG beschouwt de Algemene Rekenkamer als een ondersteuning van de bevinding dat met name de middelgrote en waarschijnlijk ook de kleinere gemeenten nog de nodige vorderingen kunnen boeken bij het formuleren en uitvoeren van hun lokaal veiligheidsbeleid. Deze gemeenten beschikken veelal nog niet over de daarvoor vereiste capaciteit en middelen en behoeven nog nadere ondersteuning.

Naar aanleiding van de opmerking van de VNG over de aansluiting tussen de landelijke prioriteiten en de lokale problematiek merkt de Algemene Rekenkamer het volgende op. De Algemene Rekenkamer onderzocht in hoeverre de landelijke prioriteiten enerzijds doorwerken in de aanpak op lokaal niveau en anderzijds eventueel ten koste gaan van de ruimte voor het formuleren van lokale prioriteiten. Bij geen van de onderzochte

¹¹⁷ De volledige tekst van de brief van het Korpsbeheerdersberaad is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl)

gemeenten bleek het landelijk beleid ten koste te gaan van de ruimte voor het formuleren van lokale prioriteiten.

De VNG geeft aan het als een gemis te ervaren dat naast gemeente, politie en Justitie niet ook andere veiligheidspartners in het onderzoek zijn betrokken. De Algemene Rekenkamer wijst er op dat haar onderzoek primair de aanpak van het lokaal veiligheidsbeleid betrof en niet de uitvoering en de resultaten van het beleid. Daarnaast staat de vraag centraal in hoeverre alle bij het *Veiligheidsprogramma 2002–2006* betrokken partners ook op het lokaal niveau betrokken zijn bij het (formuleren en uitwerken van de aanpak van het) lokaal veiligheidsbeleid.

Mede gelet op de reactie van de VNG met betrekking tot de noodzakelijke geachte verbetering van de voortgangsbewaking, monitoring en evaluatie van beleid, geeft de reactie van de ministers op één punt nog aanleiding voor een nader commentaar van de Algemene Rekenkamer.

De ministers onderschrijven in hun reactie het belang van uitwisseling van best practices tussen gemeenten. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat hiervoor naast informatie over de effecten van het beleid ook informatie nodig is over de ingezette middelen en instrumenten op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid. Het een is de keerzijde van het ander.

De Algemene Rekenkamer stelt echter vast dat de reactie van de ministers vooral betrekking heeft op het verkrijgen van informatie over de effecten van het beleid. De voornemens op dit punt om te komen tot één landelijke veiligheidsmonitor worden door de Algemene Rekenkamer sterk onderschreven.

De keerzijde echter, het administreren van de ingezette instrumenten en middelen door gemeenten, is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer in de reactie van de ministers ten onrechte buiten beschouwing gebleven. Het onderhavige onderzoek van de Algemene Rekenkamer, dat is uitgevoerd in samenwerking met de Rekenkamer Rotterdam, toont aan dat er op dit punt nog veel verbeteringen noodzakelijk en mogelijk zijn. De Algemene Rekenkamer is dan ook van mening dat de ministers meer moeten bevorderen dat de veiligheidspartners de ingezette instrumenten en middelen gaan registreren, zodat een relatie met effectiviteit gelegd kan worden. Dit is ook nodig om de efficiency van de uitgevoerde maatregelen vast te kunnen stellen. Op deze manier kunnen gemeenten op basis van best practices van elkaar leren. De decentrale verantwoordelijkheid voor het lokaal veiligheidsbeleid doet daaraan niets af.

BIJLAGE 1:**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

BVK	(minister van) Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
GSB	Grotestedenbeleid
G4	de vier grootste steden uit het GSB (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht)
G26	de 26 overige steden uit het GSB (Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Arnhem, Breda, Den Bosch, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zwolle).
OM	Openbaar Ministerie
PMB	Politiemonitor Bevolking
SMART	Specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

1 Politie gegevens

De *Politiemonitor Bevolking* (PMB) is een jaarlijks, landelijk bevolkingsonderzoek naar o.a. slachtofferschap, veiligheidsgevoelens, buurtproblemen en preventiegedrag van burgers. Vijf van de zes gemeenten¹¹⁸ gebruiken in hun gemeentelijke veiligheidsanalyse onder andere gegevens uit de PMB. Vier van hen¹¹⁹ gebruiken daarbij de veiligheidsgevoelens uit de PMB, een indicator waaraan het succes van het rijksbeleid wordt afgemeten.

De variabele «slachtofferschap» uit het Permanente Onderzoek Leefsituatie van het CBS, een tweede indicator uit het rijksbeleid, wordt niet gebruikt in de veiligheidsanalyses van de gemeenten, omdat dit gegeven niet op gemeenteniveau beschikbaar is.

Alle zes de gemeenten maken daarentegen wel gebruik van criminaliteitsgegevens ontleend aan de *politiestatistieken*, te weten feitelijke meldingen en aangiftes.

Gegevens van het OM

Gegevens van het OM worden in de veiligheidsanalyses niet gebruikt; opgemerkt wordt dat deze gegevens vooral procesmatig van aard zijn en dat de definities die het OM hanteert niet aansluiten bij de definities die de politie hanteert.

2 Leefbaarheidsgegevens en stedelijke enquêtes

In alle veiligheidsanalyses wordt, naast politieke gegevens, ook informatie gepresenteerd over de leefbaarheid van de woonomgeving. In de GSB-gemeenten wordt deze informatie verzameld in het kader van de stedelijke *leefbaarheidsmonitor*, die deze gemeenten verplicht zijn om eens in de twee jaar af te nemen, mede ten behoeve van de informatieverschaffing aan het Rijk.

Daarnaast wordt in de veiligheidsanalyses op wijkniveau gebruik gemaakt van kwalitatieve informatie, die wordt verzameld middels instrumenten als wijkanalyses, wijkschouwen, interviews met sleutelfiguren, panels vanuit wijk- en dorpsraden.

3 Omgevingskenmerken

Alle gemeenten vullen deze gegevens verder aan met informatie over *omgevingskenmerken* afkomstig uit de gemeentelijke statistieken. Omgevingskenmerken zijn de fysieke, sociale of economische kenmerken van een wijk, zoals bijvoorbeeld woonduur, samenstelling van de bevolking, waarde van woningen, het gemiddelde inkomen, enzovoort.

¹¹⁸ De zesde gemeente (VI) zal dat in de nieuwe analyse ook doen.

¹¹⁹ I en VI niet.

Tabel B2.1 Overzicht gebruikte gegevens in veiligheidsanalyse

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
<i>Politiegegevens</i>						
– Politie Monitor Bevolking	X	X	X	X	X	*
– Politiestatistieken	X	X	X	*	X	X
– Permanent onderzoek leefbaarheid-situatie (CBS)**	–	–	–	–	–	–
<i>Leefbaarheidgegevens</i>						
– Stedelijke enquête, leefbaarheidsenquête	X	X	X	X	X	*
– Observaties sleutelfiguren (w.o. wijkbewoners)	X	X	X	X	X	X
<i>Omgevingskenmerken</i>						
	X	X	X	X	X	X

* Worden wel opgenomen in de nieuwe veiligheidsanalyse 2004.

** Gegevens zijn niet op gemeentelijk niveau beschikbaar.

4 Specifieke analyses

Enkele gemeenten gebruiken specifieke analyses om de veiligheidssituatie in kaart te brengen en/of te monitoren.

Twee gemeenten hebben een instrument ontwikkeld om de criminaliteit en onveiligheid per gebied in één indexcijfer samen te vatten. Het gebruik van een index biedt de mogelijkheid om wijken/stadsdelen in te delen in categorieën van «veilig» tot «onveilig» en om hen onderling te vergelijken.

Indexering

1. Probleem-locatie-matrix¹²⁰

Deze matrix is gebaseerd op gegevens uit de politiestatistieken: per wijk het aantal incidenten op zes thema's (branden, diefstal, geweldsdelicten, inbraken, overlast, vandalisme). De aantallen worden opgeteld tot een totaalscore per wijk en gerelateerd aan het gemiddelde van de gemeente.

2. Veiligheidsindex¹²¹

Deze index is gebaseerd op zowel gegevens uit de politiestatistieken als gegevens over veiligheid uit bevolkingsonderzoeken. Daarnaast zijn ook omgevingskenmerken opgenomen. Omdat niet elk veiligheidselement even bepalend is voor de onveiligheid worden de scores gewogen opgeteld. Het wegen van de verschillende elementen in de veiligheidsanalyse blijkt in de praktijk de nodige discussie op te roepen.

Eén gemeente¹²² hanteert een systematische methode om op basis van politiële gegevens de *hot spots* te bepalen. Dat gebeurt aan de hand van *factsheets* waarin objectieve en subjectieve gegevens worden gebruikt.

Factsheets en hotspots

Er wordt gewerkt vanuit een ordening van criminaliteitsgegevens. Jaarlijks wordt een criminaliteitskaart van de gemeente gemaakt en per politiebureau een wijkveiligheids-scan van het eigen werkgebied. Het betreft strategische analyses, waardoor men inzicht krijgt in de dagelijkse criminaliteit en onveiligheid per gebied. De belangrijkste problemen worden nader geanalyseerd aan de hand van factsheets, die een antwoord geven op de vraag: «Waar en wanneer worden de meeste delicten gepleegd en welke verdachten maken zich er het vaakst schuldig aan?» Dit kwantitatieve beeld wordt aangevuld met informatie van lokale sleutelfiguren. Op deze wijze stelt men vast op welke hotspots de criminaliteit hoog is.

¹²⁰ VI

¹²¹ I

¹²² II

TYPE MAATREGELLEN EN BETROKKEN PARTNERS

In tabel B3.1 is aangegeven op welke thema's de maatregelen voor de aanpak van sociale veiligheid in de binnen de gemeenten onderzochte wijken betrekking hebben.

Tabel B3.1 Maatregelen gerubriceerd naar thema's van sociale veiligheid

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI	Totaal
Thema 1							
Toezicht en handhaving	11	7 ¹	3	5	9	4 ²	39
Thema 2							
Beheer en onderhoud	13 ³	3	1	4	1	1	23
Thema 3							
Sociale cohesie	3	1	9	5	1	1	20
Thema 4 (Fysieke) investeringen	8	2	2	4	–	1	17
Overige thema's	–	–	4	4	2 ⁴	–	10
Totaal aantal maatregelen*	32	9	19	13	10	5	88

* Maatregelen kunnen betrekking hebben op meer thema's; optelling van de totalen overtreft dus het totale aantal maatregelen van 88.

¹ Drie maatregelen onder het thema 1 hebben ook betrekking op het thema 2, één van deze heeft daarnaast ook betrekking op thema 4.

² Eén maatregel onder thema 1 heeft ook betrekking op thema 3; een tweede maatregel heeft ook betrekking op thema 3.

³ Twee maatregelen hebben zowel betrekking op thema 1 als op thema 2.

⁴ Eén maatregel valt onder elk van de onderscheiden thema's 1, 2 en 3. Eén maatregel valt onder thema 1 en overig en één maatregel gericht op samenwerking tussen veiligheidspartners valt uitsluitend onder overig.

In tabel B3.2 is aangegeven welke partners betrokken zijn bij de maatregelen voor de aanpak van sociale veiligheid in de binnen de gemeenten onderzochte wijken.

Tabel B3.2 Betrokkenheid van partners bij de maatregelen

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI	Totaal
Gemeente	28	8	11	13	10	4	74
Politie	11	7	3	11	10	4	46
OM	2	–	–	–	9*	–	11
Welzijnsorganisaties	6	4	3	9	4	3	29
Woningcorporaties	17	2	2	11	1	2	35
Hulpverlening /zorg	2	1	–	–	2	–	5
Overige betrokkenen	7 ¹	8 ²	7 ³	8 ⁴	8 ⁵	1 ⁶	39
Totaal aantal maatregelen**	32	9	19	13	10	5	88

* Betrokkenheid betreft uitdrukkelijk het strafrechtelijk traject

** Bij een maatregel kunnen meer partners betrokken zijn; optelling van totalen overtreft dus het totale aantal maatregelen.

¹ Onder meer particulier beveiligingsbedrijf, de belastingdienst (= Rijk), ontwikkelingsmaatschappij.

² Onder meer douane, brandweer, scholen, sportorganisaties.

³ Onder meer scholen (directeuren, leerkrachten), ondernemers, een voetbalclub.

⁴ Private partij, school, speeltuinvereniging.

⁵ Onder meer ondernemers, justitiële diensten, 3VO.

⁶ Onder meer een kerkbestuur.

Norm

In deze bijlage wordt beoordeeld of de omschrijving van de maatregelen waarmee de aanpak van de sociale veiligheid op wijkniveau vorm krijgt, een antwoord geeft op de zogenaamde WWW-vragen:¹²³

- Wat willen we bereiken (doelstelling)?
- Wat gaan we daarvoor doen (prestaties)?
- Wat mag dat kosten (kosten)?

Daarnaast wordt beoordeeld in hoeverre de doelstelling specifiek,¹²⁴ meetbaar¹²⁵ en tijdgebonden¹²⁶ oftewel SMART is geformuleerd.

De bevindingen zijn gebaseerd op een analyse van één wijk die door de gemeente als één van de meest onveilige wijken is aangemerkt.

Doelstelling

Voor vijf¹²⁷ van de zes gemeenten geldt dat bij alle maatregelen een doelstelling is geformuleerd. In de zesde gemeente geldt dat voor nagenoeg alle maatregelen.

Wat betreft de eisen specifiek, meetbaar en tijdgebonden is doorgaans het meest voldaan aan de eis van de tijdgebondenheid. Voor vijf¹²⁸ gemeenten geldt dat het overgrote deel van de maatregelen voldoet aan deze eis. In de zesde gemeente¹²⁹ is sprake van een afwijkend beeld: aan slechts een vijfde van de maatregelen in die gemeente is een tijdlimiet verbonden.

De eis van specificiteit blijkt in de praktijk moeilijker haalbaar. Het aantal maatregelen dat *geheel* voldoet aan deze eis varieert tussen 20% en 90% van het aantal maatregelen in een gemeente.

De eis van meetbaarheid van de doelstelling blijkt het lastigst te zijn. In één¹³⁰ van de zes gemeenten is voor de helft van de maatregelen de doelstelling niet meetbaar geformuleerd, in drie¹³¹ andere gemeenten varieert dat tussen ongeveer een vijfde en een kwart van de maatregelen. Slechts in twee gemeenten¹³² voldoen alle maatregelen in ieder geval *ten dele* aan deze eis.

Tabel B4.1 Beoordeling doelstellingen maatregelen

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
<i>Aantal maatregelen</i>	32	9	19	13	10	5
Doelstelling aangegeven?	30	9	19	13	10	5
Specifiek	+: 18 +/-: 10 -: 2	+: 8 +/-: 1 -: 0	+: 5 +/-: 11 -: 3	+: 7 +/-: 6 -: 0	+: 2 +/-: 5 -: 3	+: 3 +/-: 1 -: 1
Meetbaar	+: 10 +/-: 13 -: 7	+: 4 +/-: 5 -: 0	+: 3 +/-: 12 -: 4	+: 5 +/-: 8 -: 0	+: 2 +/-: 3 -: 5	+: 2 +/-: 2 -: 1
Tijdgebonden	+: 24 +/-: 4 -: 2	+: 9 +/-: 0 -: 0	+: 18 +/-: 0 -: 1	+: 12 +/-: 1 -: 0	+: 8 +/-: 1 -: 1	+: 1 +/-: 0 -: 4

+ = voldoet geheel aan de eisen; +/- = voldoet ten dele; - = voldoet niet

Wanneer gekeken wordt naar het gelijktijdig voldoen aan de eisen specifiek, meetbaar en tijdgebonden, dan blijkt dat in het beste geval¹³³

¹²³ De WWW-vragen worden gehanteerd in het kader van het VBTB-proces, waarin de koppeling tussen beleid, prestaties en kosten centraal staat.

¹²⁴ Specifiek: doelen moeten concreet zijn geformuleerd: welke prestaties en effecten worden beoogd c.q. welke doelgroepen moeten worden bereikt.

¹²⁵ Meetbaar: het bereiken van doelen moet kunnen worden gemeten. Eenduidige definities van begrippen zijn vereist en veelal is een nulmeting noodzakelijk.

¹²⁶ Tijdgebonden: het bereiken van het doel moet zijn gekoppeld aan een einddatum.

¹²⁷ II, III, IV, V, VI

¹²⁸ I, II, III, IV, V

¹²⁹ VI

¹³⁰ V

¹³¹ III 2/19, I 7/30 (van twee maatregelen geen doelstelling bekend), VI 1/5.

¹³² IV, II

¹³³ II

hooguit de helft van alle maatregelen geheel voldoet. In het slechtste geval¹³⁴ geldt dat voor minder dan een tiende van de maatregelen. Als gekeken wordt in hoeverre de maatregelen ten minste «deels» tegelijkertijd voldoen aan deze drie eisen, dan blijkt dat in twee gemeenten alle maatregelen voldoen¹³⁵, in twee gemeenten¹³⁶ ongeveer twee derde van de maatregelen, in één gemeente¹³⁷ twee vijfde en in één gemeente¹³⁸ een vijfde van de maatregelen.

Prestaties

Voor drie¹³⁹ van de zes gemeenten geldt dat voor alle onderzochte maatregelen omschreven is welke prestaties daarvoor geleverd moeten worden. In de vierde en de vijfde gemeente¹⁴⁰ geldt dat voor nagenoeg alle maatregelen (bij ongeveer 10% van de maatregelen afwezig). In de zesde gemeente¹⁴¹ daarentegen ontbreekt bij 60% van de maatregelen informatie over de benodigde prestaties.

Het vermelden van de prestaties wil echter nog niet zeggen dat daarmee duidelijk is «wie wat doet». In veel gevallen zijn de prestaties niet gespecificeerd voor ieder van de betrokken partners afzonderlijk. Deze situatie doet zich voor in verschillende varianten (per gemeente kunnen er verschillende varianten voorkomen):

- De prestaties zijn naar partner gespecificeerd voor zover het de partners gemeente, politie en OM betreft, maar niet voor de andere partners (bij één gemeente).¹⁴²
- De prestaties zijn wel gespecificeerd voor de eerstverantwoordelijke partner (de trekker) en (meestal) een aantal van de meest betrokken partners, maar niet voor alle partners (bij één gemeente).¹⁴³
- De prestaties zijn per subdoelstelling voor een groep partners gespecificeerd, maar niet per partner afzonderlijk (bij één gemeente).¹⁴⁴
- De prestaties zijn alleen voor alle partners tezamen benoemd en niet nader gespecificeerd per partner (bij twee gemeenten).¹⁴⁵
- De prestaties zijn voor een aantal partners gespecificeerd, maar alleen in globale termen, met uitzondering van één project waar de prestaties gedetailleerd zijn vastgelegd.¹⁴⁶

Tabel B4.2 Prestaties aangegeven

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
<i>Aantal maatregelen</i>	32	9	19	13	10	5
Prestaties aangegeven?	+ : 7 +/-: 23 - : 2	+ : 9 +/-: 0 - : 0	+ : 5 +/-: 12 - : 2	+ : 11 +/-: 2 - : 0	+ : 10 +/-: 0 - : 0	+ : 2 +/-: 0 - : 3
Prestaties per partner aangegeven?	+ : 7 +/-: 23 - : 2	+ : 0 +/-: 0 - : 9 ¹	+ : 5 +/-: 11 - : 3	+ : 1 +/-: 10 - : 2	+ : 4 +/-: 5 ² - : 1	+ : 2 +/-: 0 - : 3

+ = voldoet geheel aan de eisen; +/- = voldoet ten dele; – = voldoet niet

¹ Algemeen geldt: niet per individuele actor, in voortgangsrapportage is dat wel het geval.

² Algemeen geldt: alleen prestaties voor politie, OM en gemeente. Dus als er ook anderen dan deze bij betrokken zijn, worden niet alle prestaties per actor aangegeven.

Uit het onderzoek blijkt dat in geen van de gemeenten voor meer dan ongeveer 40% van de maatregelen de benodigde prestaties geheel zijn gespecificeerd voor alle betrokken partners. Daarbij is er in een aantal gevallen sprake van een globale en summier beschrijving van die

¹³⁴ III

¹³⁵ II, IV

¹³⁶ I, III

¹³⁷ V

¹³⁸ VI

¹³⁹ II, IV, V

¹⁴⁰ I, III,

¹⁴¹ VI

¹⁴² V. Bij één van de tien maatregelen is er in het geheel niet gespecificeerd naar partners.

¹⁴³ I

¹⁴⁴ I

¹⁴⁵ II, VI. De voortgangsrapportages bieden op dit punt specifiekere informatie, hieruit blijkt dan welke bijdrage andere partners leveren.

¹⁴⁶ IV

prestaties.¹⁴⁷ Veelal blijken de voortgangsrapportages meer specifieke informatie te geven over de bijdrage van de afzonderlijke partners dan de plandocumenten.¹⁴⁸

Voor het antwoord op de vraag «wie doet wat» is ook relevant welke partner eerstverantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen, deze wordt hierna aangeduid als «trekker». In vijf¹⁴⁹ van de zes gemeenten is bij maatregelen aangegeven welke partner de trekkersrol vervult. Voor twee¹⁵⁰ van deze gemeenten geldt dat voor elke maatregel, voor twee¹⁵¹ andere gemeenten geldt dat voor nagenoeg alle maatregelen. In de vijfde gemeente is de trekkersrol in de helft van de maatregelen aangegeven.

Bij één gemeente is de trekkersrol niet duidelijk aangegeven. Dit is de gemeente waarvoor geldt dat bij de uitvoering van het merendeel van de maatregelen slechts één of twee partners betrokken zijn.

Kosten

Op grond van tabel 13 kan worden vastgesteld dat bij twee gemeenten¹⁵² de kosten van nagenoeg alle maatregelen geheel gespecificeerd zijn.

Tabel B4.3 Gegevens over kosten maatregelen

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
<i>Aantal maatregelen</i>	32	9	19	13	10	5
Kosten aangegeven?	+ : 0 +/-: 11 -: 21	+ : 4 +/-: 0 -: 5	+ : 18 +/-: 0 -: 1	+ : 10 +/-: 3 -: 0	+ : 0 +/-: 0 -: 10	+ : 0 +/-: 0 -: 5

+ = voldoet geheel aan de eisen; +/- = voldoet ten dele; - = voldoet niet

Daarnaast blijkt dat bij twee¹⁵³ gemeenten de kosten van de maatregelen niet zijn gespecificeerd. Bij één van deze twee gemeenten is ook geen integraal veiligheidsplan of operationeel (wijk)veiligheidsplan aanwezig. In de vijfde gemeente¹⁵⁴ zijn de kosten van ongeveer de helft van de maatregelen aangegeven. In de zesde gemeente¹⁵⁵ is voor ongeveer een derde van de maatregelen globale informatie over de kosten beschikbaar. Het betreft hier informatie over de hoogte van de gemeentelijke budgetten (op gemeentelijk en subgemeentelijk niveau) en (incidenteel) andere geldstromen waaruit de betreffende maatregelen gefinancierd worden. Onduidelijk blijft echter hoe hoog de totale kosten van de afzonderlijke maatregelen zijn.

De Algemene Rekenkamer stelt op grond van het voorgaande vast dat twee van de zes onderzochte gemeenten voldoen aan de eis dat informatie beschikbaar moet zijn over de kosten van de afzonderlijke maatregelen. Bij de overige gemeenten ontbreekt deze informatie in het geheel (twee gemeenten) dan wel ten dele (twee gemeenten).

¹⁴⁷ Betreft onder meer III, IV, VI.

¹⁴⁸ Dit geldt ook voor II

¹⁴⁹ I, II, IV, V, VI

¹⁵⁰ I IV

¹⁵¹ II, VI.

¹⁵² III, IV

¹⁵³ V en VI

¹⁵⁴ II

¹⁵⁵ I

Norm

De Algemene Rekenkamer onderzocht in hoeverre er gegevens beschikbaar zijn over de uitvoering van de maatregelen. Deze informatie moet ten minste een antwoord geven¹⁵⁶ op de volgende vragen:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De bevindingen zijn gebaseerd op een analyse van één wijk die door de gemeente als één van de meest onveilige wijken is aangemerkt.

Voor drie van de zes onderzochte gemeenten bleken realisatiegegevens beschikbaar te zijn in de vorm van voortgangsrapportages inzake het operationeel plan (zie hiervoor 3.5.2). Voor enkele individuele maatregelen die in 2003 werden afgerond waren ook eindrapportages of evaluaties beschikbaar. Voor de andere gemeenten is gebruik gemaakt van gegevens uit diverse andere bronnen (zoals informatie uit de gemeentelijke begrotingscyclus of vergaderverslagen) voor zover door de respondenten aangereikt.

Met deze werkwijze zijn voor vijf van de zes onderzochte gemeenten van vrijwel iedere maatregel gegevens beschikbaar gekomen.¹⁵⁷

Doelstelling

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat voor vier¹⁵⁸ gemeenten, voor ongeveer drievijfde van de maatregelen, gegevens beschikbaar zijn over het bereiken van de doelstellingen. In de vijfde gemeente¹⁵⁹ geldt dat de realisatiegegevens slecht aansluiten op het plandocument, waardoor voor meer dan de helft van de maatregelen niet goed bepaald kan worden of de doelstelling al dan niet behaald is. Bij de zesde gemeente is nog niet bekend of het doel bereikt is.¹⁶⁰

Tabel B5.1 Beschikbaarheid voortgangsgegevens over doelstelling

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
<i>Aantal maatregelen</i>	32	9	19	13	10	5
Doelstelling info	+ : 18 +/-: 3 -: 11	+ : 2 +/-: 3 -: 4	+ : 4 +/-: 0 -: 15	+ : 5 +/-: 1 -: 7	+ : 1 +/-: 0 -: 9	+ : 3 +/-: 0 -: 2

+ = voldoet geheel aan de eisen; +/- = voldoet ten dele; - = voldoet niet

¹⁵⁶ Deze vragen staan bekend als de HHH-vragen in het kader van het VBTB-proces. Ze zijn de logische tegenhanger van de WWW-vragen die in de begroting nieuwe stijl beantwoord zouden moeten worden.

¹⁵⁷ In de zesde wijk (V) geldt dat er voor één maatregel een conceptevaluatie beschikbaar is maar dat er voor de overige maatregelen geen realisatiegegevens bekend zijn.

¹⁵⁸ I, II, IV, VI

¹⁵⁹ III

¹⁶⁰ V

¹⁶¹ I, II

¹⁶² III

¹⁶³ IV, VI

Prestaties

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat voor twee¹⁶¹ van de zes gemeenten gegevens beschikbaar zijn over de mate waarin de voorgenomen prestaties ook zijn geleverd. In beide gevallen geldt dat voor ten minste driekwart van de maatregelen. In een derde gemeente¹⁶² geldt dat de informatie over de geleverde prestaties slecht aansluit op het plandocument, waardoor in minstens de helft van de gevallen niet goed kan worden nagegaan of de geleverde prestaties ook overeenkomen met de voorgenomen prestaties. In de vierde en vijfde gemeente¹⁶³ geldt dat voor minder dan de helft van de maatregelen gegevens over de prestaties zijn

opgenomen. Voor de zesde gemeente¹⁶⁴ is deze informatie slechts voor één maatregel beschikbaar.

Tabel B5.2 Beschikbaarheid voortgangsgegevens over prestaties

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
<i>Aantal maatregelen</i>	32	9	19	13	10	5
Prestaties info	+: 18 +/-: 3 -: 11 ¹	+: 7 +/-: 2 -: 0	+: 7 +/-: 0 -: 12 ²	+: 6 +/-: 1 -: 6	+: 1 +/-: 0 -: 9	+: 2 +/-: 0 -: 3

+ = voldoet geheel aan de eisen; +/- = voldoet ten dele; - = voldoet niet

¹ Waarvan drie «niet van toepassing», omdat de maatregel langer doorloopt (1) of omdat de maatregel al is afgerond volgens de managementrapportage (2).

² Vooral: onduidelijk omdat informatie niet aansluit bij plandocument.

Kosten

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat voor twee gemeenten¹⁶⁵ gegevens beschikbaar zijn over de gerealiseerde kosten van de verschillende maatregelen. Het betreft in beide gevallen vooral de mate waarin de gelden besteed zijn die in het kader van *Onze Buurt Aan Zet* voor de wijk zijn ingezet.

Voor de vier andere gemeenten bevatten de voortgangsrapportages, voor zover aanwezig, geen gegevens over de feitelijke kosten.

Tabel B5.3 Beschikbaarheid voortgangsgegevens over kosten maatregelen

Gemeente	I	II	III	IV	V	VI
<i>Aantal maatregelen</i>	32	9	19	13	10	5
Kosten info	+: 0 +/-: 0 -: 32	+: 0 +/-: 0 -: 9	+: 16 +/-: 0 -: 3	+: 9 +/-: 0 -: 4	+: 0 +/-: 0 -: 10	+: 0 +/-: 0 -: 5

+ = voldoet geheel aan de eisen; +/- = voldoet ten dele; - = voldoet niet

¹⁶⁴ V

¹⁶⁵ III, IV

BIJLAGE 6: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers van BZK en van Justitie	Reactie VNG	Reactie Korps- beheerdersberaad	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>1 De operationele uitwerking van het beleid in heldere en meetbare afspraken met de veiligheidspartners behoeft verbetering.</p>	<p>Wij bevelen de ministers aan om de regiefunctie van de gemeente te versterken en te bevorderen dat de handreiking <i>Kernbeleid Veiligheid</i> van de VNG wordt toegepast.</p> <p>Concreet moet het volgende worden verbeterd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gemeenten dienen meer aandacht te geven aan de in de handreiking <i>Kernbeleid Veiligheid</i> aanbevolen analyse van de actuele aanpak. - De operationele plannen moeten concreter uitgewerkt worden: (1) afspraken tussen de partners en de prestaties moeten scherper en meer in SMART-termen worden geformuleerd, (2) prestaties moeten worden verbijzonderd naar de afzonderlijke partners; deze dienen er voor te zorgen dat deze afspraken vervolgens in hun werkplannen worden opgenomen, (3) prestaties moeten in relatie worden gebracht met de beoogde maatschappelijke effecten. - De voortgangsrapportages moeten aansluiten op de operationele plannen en moeten informatie geven over: <ul style="list-style-type: none"> (1) gerealiseerde prestaties in relatie tot beoogde prestaties, (2) verklaringen voor achterblijvende prestaties, (3) realisatie binnen de planning en binnen het budget, (4) en een totaaloordeel over de stand van zaken van het project. 	<p>- De ministers zullen bevorderen dat de conclusies en aanbevelingen bij de gemeenten onder de aandacht worden gebracht en waar mogelijk worden meegenomen in de te ondernemen initiatieven.</p> <p>- Het versterken van de regierol van gemeenten is onderdeel van het Project Veilige Gemeenten. Gemeenten zullen worden gestimuleerd aan de slag te gaan volgens de methode Kernbeleid Veiligheid. Er is onderzoek gedaan naar de knelpunten die gemeenten ondervinden bij het oppakken van de regierol en in de komende periode zal zoveel mogelijk worden gezocht naar oplossingen.</p>	<p>- De VNG merkt op dat er bij gemeenten nog veel onduidelijkheid bestaat over de regierol en zal aandacht schenken aan betere omschrijving en definitivering van dit begrip (o.a. door een verdere uitwerking van de methode Kernbeleid Veiligheid en door een handreiking over regie).</p> <p>- De VNG onderschrijft de conclusie dat de voortgangsbewaking, monitoring en evaluatie meer aandacht verdienen maar stelt dat gemeenten de capaciteit en expertise hiervoor niet altijd in huis hebben. Hieraan zou in de ondersteuning aan gemeenten meer aandacht besteed kunnen worden.</p> <p>- De ministers zouden hun inzicht in de knelpunten moeten verbeteren en beter gebruik moeten maken van de mogelijkheden die er nu zijn, bv. van het netwerk van ambassadeurs bij het project Slagen voor Veiligheid.</p>	<p>Het beraad ondersteunt het voorstel dat gemeenten een actief veiligheidsbeleid moeten voeren.</p>	

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers van BZK en van Justitie	Reactie VNG	Reactie Korps-beheerdersberaad	Nawoord Algemene Rekenkamer
2	<p>Bij de grotere gemeenten is inmiddels sprake van een nagenoeg volledig ingevoerde beleidscyclus met het bijbehorende instrumentarium. Vooral de niet GSB-gemeenten in het onderzoek lopen op een aantal punten nog achter.</p>	<p>In het Project Veilige Gemeenten is aandacht voor regionale samenwerkingsverbanden.</p>	<p>De VNG is van mening dat in het onderzoek de situatie in de kleine gemeenten onderbelicht is gebleven.</p>		<p>De Algemene Rekenkamer wijst er nogmaals op dat haar onderzoek niet heeft geleid tot een landelijk representatief beeld.</p>
3	<p>Er moet meer aandacht komen voor het meten van prestaties en effecten.</p>	<p>– De ministers moeten bevorderen dat gemeenten de gegevens uit de te ontwikkelen geïntegreerde veiligheidsmonitor ook daadwerkelijk gaan gebruiken voor hun veiligheidsanalyse.</p> <p>– Er is meer aandacht nodig voor de informatievoorziening over de uitgevoerde maatregelen en de ingezette capaciteit en middelen opdat – gekoppeld aan de informatie over (de ontwikkeling van) de veiligheidsituatie – lering kan worden getrokken uit de opgedane ervaringen.</p>	<p>– De ministers verwachten dat de aandacht voor het meten van prestaties en effecten zal worden verbeterd door de stroomlijning van de verschillende monitoren.</p> <p>– De ministers zullen de uitwisseling van best practices stimuleren. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie moet de toepassing van bewezen effectieve preventieve maatregelen en instrumenten in de Nederlandse samenleving bevorderen.</p>	<p>Het beraad ondersteunt de ontwikkeling van een landelijk uniforme veiligheidsmonitor, waarmee inspanningen van de veiligheidspartners inzichtelijk gemaakt en vergeleken kunnen worden.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer wijst er op dat naast informatie over de effecten van het beleid ook informatie nodig is over de ingezette middelen en instrumenten.</p>

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers van BZK en van Justitie	Reactie VNG	Reactie Korps- beheerdersberaad	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>4 In alle gemeenten blijkt het veiligheidsbeleid op onderdelen door de partners als te vrijblijvend te worden ervaren.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer ondersteunt het initiatief van de Ministeries van BZK en van Justitie om de mogelijkheden te onderzoeken om aan dit probleem tegemoet te komen. Belangrijke aspecten die hierbij een rol spelen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alle veiligheidspartners moeten uitgaan van een gemeenschappelijk beeld van de problematiek. Het verdient overweging om bij de bespreking van bijvoorbeeld de veiligheidsanalyse in het driehoeksoverleg eenmalig ook andere veiligheidspartners dan gemeente, politie en OM te betrekken. - Onderzoek de mogelijkheden om met behulp van financiële instrumenten (bijvoorbeeld subsidievoorwaarden) de betrokkenheid van de veiligheidspartners te bevorderen. Op dit punt zijn ook binnen de gemeente (diensten) verbeteringen mogelijk, onder meer door aanscherping van de opdrachtgever-opdrachtnemer-relaties. - Leg de afspraken over samenwerking vast in convenanten. - Zorg ervoor dat de werkgebieden van de veiligheidspartners op elkaar aansluiten en dat de vertegenwoordigers van de veiligheidspartners een mandaat van hun organisatie hebben om toezeggingen te doen. 	<ul style="list-style-type: none"> - De ministers wijzen op de lopende verkenning naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur. - In het Project Veilige Gemeenten zal aandacht zijn voor de soms te grote vrijblijvendheid als gevolg van de autonome positie van de veiligheidspartners. - De minister van BZK zal niet aan de gemeenten de eis opleggen om de afspraken met veiligheidspartners in een convenant vast te leggen, omdat dit zich niet verhoudt tot de uitgangspunten van lokale beleidsvrijheid en vermindering van regels. 	<p>De VNG onderschrijft het belang om afspraken helder te omschrijven zodat partners elkaar er op kunnen aanspreken, maar merkt op (1) dat resultaten en afspraken niet altijd goed meetbaar zijn en (2) dat het niet altijd mogelijk is te bepalen welke partner welk aandeel heeft in verbetering of verslechtering van de veiligheids-situatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Het beraad hecht eraan dat ook met andere partners prestatie-afspraken worden gemaakt. - Het beraad ondersteunt de conclusie dat afspraken binnen bepaalde territoriale grenzen moeten plaatsvinden en kiest daarbij voor grenzen van gemeenten en politieregio's. 	

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers van BZK en van Justitie	Reactie VNG	Reactie Korps- beheerdersberaad	Nawoord Algemene Rekenkamer
5 Alle partners moeten de juiste verwachtingen hebben ten aanzien van ieders rol in het geheel.	<p>Specifiek ten aanzien van politie en OM geldt het volgende: De politie zou meer duidelijkheid kunnen geven over de grenzen van haar taken op het terrein van preventie en hulpverlening en in overleg met de partners afspraken moeten maken over de gevolgen van een eventueel terugtrekken op de kerntaken. De Algemene Rekenkamer ondersteunt op dit punt het initiatief van de politie om te komen tot een landelijk referentiekader dat meer duidelijkheid biedt omtrent de rolopvatting van de politie. Ook het OM dient zijn rol in het lokale veiligheidsbeleid aan de andere partners te verduidelijken, opdat de verwachtingspatronen over en weer op elkaar aansluiten.</p>	<p>De ministers hebben in de kerntakenbrief een inkadering gegeven aan de taken van de politie. Zij onderkennen het belang van preventieve politietaken en zullen onderzoek doen naar onder andere het (verder) meetbaar maken van buurtgebonden politiewerk en preventie. Het OM zal in samenwerkingsverbanden op lokaal niveau, waar nodig, haar rol (zoals aangegeven in het meerjarenplan Perspectief op 2006) nader verduidelijken en de grenzen van haar verantwoordelijkheden duidelijk aangeven zodat het verwachtingspatroon bij de omgeving van het OM hieraan bijgesteld wordt.</p>		<p>Het beraad onderschrijft de integraliteit en afstemming van inzet van de veiligheidspartners, zodat de politie haar oneigenlijke taken kan reduceren en zich kan focussen op de kerntaken.</p>	

SAMENVATTING ONDERZOEK WIJKVEILIGHEID VAN DE REKENKAMER ROTTERDAM

Aanleiding en probleemstelling

Een topprioriteit van het huidige College is het terugdringen van het feitelijk voorkomen van criminaliteit en overlast (objectieve onveiligheid) en het verminderen van de beleving van onveiligheid (subjectieve onveiligheid). Hoofddoel is dat Rotterdam in 2006 meetbaar veiliger is geworden. Met de zogenoemde veiligheidsindex wordt jaarlijks gemeten of Rotterdam op koers ligt. Leidraad vormt het vijfjarenprogramma *Versterking Veiligheid Rotterdam* (VVR) dat door het vorig college in 2001 is opgesteld, zij het dat sprake is van een «intensivering» en «versnelde uitvoering». Het VVR staat een integrale en gebiedsgerichte benadering en een systematische aanpak voor. Voor alle wijken worden door de deelgemeenten wijkveiligheidsactieprogramma's (wvap's) opgesteld. Aan de aanpak van acht (nadien tien) onveilige wijken en negen zogenoemde hot spots besteedt B&W bijzondere aandacht.

De Rekenkamer heeft de prestaties en effecten van de uitvoering van het VVR en het collegeprogramma over de periode tot eind 2004 onderzocht. Ook heeft zij de opzet en uitvoering van het Rotterdams wijkveiligheidsbeleid voor wat betreft de gemeentelijke en deelgemeentelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden beoordeeld. Van zes wijken zijn de wijkveiligheidsactieprogramma's nader onderzocht, namelijk van Tarwewijk (Charlois), Spangen (Delfshaven), Hillesluis (Feijenoord), Hoogvliet, Oude Noorden (Noord) en Overschie. Het rapport *Wijkveiligheid* wordt evenals het rapport van de Algemene Rekenkamer gepubliceerd op 19 april 2005.

Sturing wijkveiligheidsbeleid

Op het terrein van wijkveiligheidsbeleid zijn veel verschillende actoren actief, zowel bestuurlijk en ambtelijk als maatschappelijk, en zowel stedelijk als deelgemeentelijk. Tussen deze actoren bestaan diverse soorten relaties (zoals gezag/macht, financieel, opdrachtgeven-opdracht-nemen, regie en samenwerking).

De actoren beschikken over meer en minder krachtige instrumenten om hun doelen te realiseren zoals besluitvorming op basis van wet- en regelgeving of hiërarchische positie, subsidie- of opdrachtverlening, planvorming (i.c. wvap); of het aangaan van convenanten en afspraken.

Het sturingsmodel bevat de visie van B&W op de regierollen van de verschillende partijen. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het wijkveiligheidsbeleid wordt uitgevoerd zoals het vooraf is bedacht. Alleen heeft B&W het de deelgemeenten niet mogelijk gemaakt om, zoals voorgenomen, ook opdrachten te verlenen aan andere organisaties dan de gemeentelijke diensten voor bijvoorbeeld het schoonhouden van de stad (preferente winkelnering).

B&W, burgemeester en Stuurgroep Veilig

B&W draagt de verantwoordelijkheid voor het stedelijke wijkveiligheidsbeleid en de realisatie van de collegedoelestellingen. Op het terrein van (wijk)veiligheid dragen naast de burgemeester in het bijzonder de wethouders Veiligheid en Wijken en Buitenruimte een bestuurlijke verantwoordelijkheid. B&W is verantwoordelijk voor de afspraken die op

bestuurlijk niveau met de deelgemeenten worden gemaakt. Voorts is B&W verantwoordelijk voor de stadsmariniers (zie hierna). B&W legt hierover verantwoording af aan de Raad door toezending van kwartaalrapportages en de jaarlijkse veiligheidsindex.

De burgemeester heeft binnen het wijkveiligheidsbeleid de meeste middelen tot zijn beschikking om zaken voor elkaar te krijgen. Zo is hij als bestuursorgaan wettelijk belast met de handhaving van de openbare orde. De bevoegdheden daartoe kan hij niet overdragen aan de voorzitters van de deelgemeenten. Verder is de burgemeester voorzitter van B&W, alsmede portefeuillehouder politie en openbare orde en veiligheid. Daarnaast zit hij de Stuurgroep Veilig voor en is hij lid van de zogenoemde gezags- en beheersdriehoek waarvan ook politie en OM deel uitmaken. De wethouder Veiligheid is binnen B&W verantwoordelijk voor de realisatie van het vijfjarenprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam (VVR). De Rekenkamer concludeert dat de middelen en doelstellingen onevenwichtig verdeeld zijn. De Stuurgroep Veilig treedt op als stuurder/regisseur namens B&W en heeft gezag. De Stuurgroep Veilig houdt zich intensief bezig met de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid, waaronder het tot stand komen van de deelgemeentelijke wvap's, de aanstelling en het functioneren van de stadsmariniers en de totstandkoming van de veiligheidsindex. In de praktijk drukt de Stuurgroep Veilig een stevig stempel op de wijze waarop het wijkveiligheidsbeleid wordt uitgevoerd. Over de wijze waarop regie wordt gevoerd legt de Stuurgroep Veilig geen expliciete verantwoording af.

Deelgemeenten

De wet (Gemeentewet en Politiewet 1994) en de Deelgemeenteverordening 2002 sluiten niet aan op de taken die de deelgemeenten zijn gaan uitoefenen op het gebied van (wijk)veiligheid. Desondanks dragen de deelgemeenten een verantwoordelijkheid vanwege de verwevenheid van (wijk)veiligheid met zaken als sociale cohesie en het schoon en heel houden van de buitenruimte (leefbaarheid).

De meeste dagelijks besturen hebben een deelgemeentelijke stuurgroep veilig ingesteld. Deelgemeenten rapporteren over de uitvoering van de wvap's, in het bijzonder wat betreft de onveilige wijken. B&W en de deelgemeenten hebben afgesproken dat de deelgemeenten de regie zouden voeren over het wijkveiligheidsbeleid in de deelgemeenten, met uitzondering van de hot spots. Voor de hot spots heeft B&W de stadsmariniers aangesteld. Binnen de deelgemeenten met hot spots bestaan hierdoor volgens de Rekenkamer twee regiestructuren naast elkaar: een voor de hot spots en een voor de rest van de deelgemeente. Het werkkorrel van stadsmariniers binnen deze deelgemeenten verbreedt zich naar buiten de hot spots, waardoor beide regiestructuren elkaar in de weg (gaan) zitten.

Stadsmarinier

De stadsmariniers zijn gekenschetst als de gemandateerde uitvoerders van de regierol van de Stuurgroep. Hun primaire opdracht is er voor te zorgen dat er in 2006 geen onveilige wijken meer zijn. De stadsmariniers werken met door hen zelf opgestelde actielijsten, waarbij het gaat om een bovenmaatse inspanning boven op de bestaande maatregelen. De stadsmariniers voeren de regie uit in samenwerking met de deelgemeenten. De deelgemeente blijft de bestuurlijke regie voeren.

De visie van B&W op de rol van de stadsmarinier is beperkt tot «oliespuit en breekijzer». Een beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ontbreekt. Ter vervulling van zijn rol beschikt de stadsmarinier over een eigen budget en het (formeel ongeschreven) mandaat dat hij heeft gekregen van B&W. Het gezag van de stedelijke Stuurgroep Veilig functioneert als «stok achter de deur».

Doelbereiking en effectiviteit

Voor de collegedoelen ten aanzien van wijkveiligheid concludeert de Rekenkamer op grond van de *veiligheidsindex 2004* over de periode 2001–2003 dat het College goed op weg is om de doelen in 2006 te behalen. Zodra de uitkomsten over 2004 beschikbaar zijn (mei 2005) zal de Rekenkamer deze aanvullend analyseren ten behoeve van de raadsbehandeling van haar rapport.

B&W hanteert als doel dat de tien wijken die in 2001 onveilig waren, over het jaar 2005 niet langer onveilig zijn. Vier wijken lieten in de periode 2001–2003 een positieve ontwikkeling zien waardoor het doel al over 2003 was behaald en over 2004 en 2005 moet worden bestendigd. Voor drie wijken zal bij voortgaande positieve ontwikkeling het doel over 2005 behaald gaan worden. Voor drie wijken geldt dat een zeer sterke stijging (Cool/Nieuwe Werk/Dijkzigt en Oude Westen) of zelfs een trendbreuk (Tarwewijk) nodig zal zijn om de doelstelling te gaan halen. Voor alle 62 wijken geldt dat de mate van veiligheid over 2005 niet gedaald mag zijn ten opzichte van 2001. Voor de periode 2001–2003 stelt de Rekenkamer vast dat 41 wijken een (sterke) positieve ontwikkeling doormaken, twee wijken zijn gedaald op de index en 19 wijken zijn gelijk gebleven.

Het doel voor de negen hot spots is het aanpakken van de veiligheids-, sociale en fysieke problemen. Volgens de verantwoordingsinformatie (kwartaalrapportages) is in 2004 de fysieke aanpak in gang gezet in het afgesproken aantal van vier hot spots. Doordat de verantwoordingsinformatie over de behaalde resultaten niet aansluit bij de beoogde resultaten, is onbekend of de doelen voor de veiligheids- en sociale problemen worden bereikt.

Een ander doel is dat de hele stad schoner en heler wordt, minimaal op niveau 3 («rommelig»), met het accent op de onveilige wijken die slecht op «schoon en heel» scoren in de index. Dit doel is voor de meeste meetpunten in Rotterdam al in 2003 gehaald. De verantwoordingsinformatie biedt geen inzicht in de vraag of dit ook geldt voor de meetpunten in de onveilige wijken.

B&W beschikt niet over een onderbouwing van de wijze waarop de genomen maatregelen bij (kunnen) dragen aan de wijkveiligheid. De maatregelen zijn in beperkte mate geëvalueerd op effectiviteit. Het is daardoor niet duidelijk in welke mate de resultaten zijn bereikt *dankzij* het gevoerde beleid. Ook is daardoor niet duidelijk of het beleid efficiënter uitgevoerd had kunnen worden.

Beleid en uitvoering

De Rekenkamer concludeert dat de laatste tien jaar op hoofdlijnen sprake is van continuïteit in de inhoud van het (wijk)veiligheidsbeleid. De veranderingen in het beleid spitsen zich toe op de grote nadruk op de uitvoering van het beleid. Dit komt onder meer tot uiting in de ontwikkelde en stringent gehanteerde systematiek voor de wijkveiligheidsactie-

programma's (wvap's) en het benoemen van targets en het maken van keuzes. Voor het opstellen van wvap's door de deelgemeenten heeft B&W een helder en uitgebreid kader laten opstellen. Alleen het onderscheid tussen maatregelen en de uitwerking daarvan in prestatieafspraken (als concreet / SMART geformuleerde maatregelen) bleek in de praktijk niet helder te zijn; deze lopen in elkaar over.

Volgens afspraak tussen B&W en de deelgemeenten moesten alle 62 wvap's per 31 december 2003 zijn goedgekeurd door de Stuurgroep Veilig. Dit is voor ruim de helft van de wvap's niet gehaald. Voordat de deelgemeenten op basis van de eerste ervaringen de uitvoering van de wvap's konden evalueren en actualiseren, werd door PbV december 2003 voor de onveilige wijken het traject «vasthouden en versterken» ingesteld. PbV vond dat de wvap's te breed waren opgezet en zich meer moesten richten op prioriteiten. De Rekenkamer vindt dat het traject «vasthouden en versterken» daarmee de integrale opzet van het wijkveiligheidsbeleid loslaat.

Financiële aspecten

Uit gemeentelijke en deelgemeentelijke programmabegrotingen voor 2004 blijkt dat aan veiligheid in ruime zin ongeveer 317 miljoen euro wordt uitgegeven, waarvan zo'n 65 procent (ofwel 234 miljoen euro) door de gemeente. Onder de noemer veiligheid algemeen valt bijna 160 miljoen euro. Gemeente en deelgemeenten besteden daarnaast gezamenlijk ruim 179 miljoen euro aan «schoon en heel».

Het blijkt lastig om uitgaven voor wijkveiligheid te onderscheiden van die voor veiligheid in het algemeen. Binnen het financiële werkveld is het beleidsterrein openbare orde en veiligheid (OOV) moeilijk te definiëren. De Rekenkamer stelt (evenals het Programmabureau Veilig (PbV) en de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten (VRD)) vast dat het inzicht in de financiële situatie op dit beleidsterrein gebreken vertoont en dat hierin in 2004 nog geen noemenswaardige verbetering is gekomen. Deze situatie vormt naar het oordeel van de Rekenkamer een belemmering voor een doeltreffende en doelmatige sturing op de prestaties die met de beschikbare middelen worden beoogd.

Monitoring en effectmeting

B&W streeft met de veiligheidsindex drie doelen na, namelijk meten, analyseren en (bij)sturen. Bijzonder aan de index is dat objectieve en subjectieve gegevens over acht verschillende veiligheidselementen alsmede een aantal omgevingskenmerken worden gecombineerd tot één cijfer dat de mate van (on)veiligheid van de stad, deelgemeenten en wijken aangeeft. Al naar gelang de indexscore, die ligt tussen 1 (=slecht) en 10 (=goed) worden de wijken ingedeeld in één van de volgende categorieën: onveilige wijk, probleemwijk, bedreigde wijk, aandachtswijk of (redelijk) veilige wijk.

De veiligheidsindex vervult een belangrijke functie in het politiek-bestuurlijk debat over de veiligheidsproblematiek in Rotterdam en de aanpak daarvan. Met het hanteren van een instrument als de veiligheidsindex stelt B&W zich bestuurlijk aanspreekbaar op. De mate van doelbereiking kan met de veiligheidsindex worden vastgesteld. De Rekenkamer heeft waardering voor de consequentheid waarmee B&W de veiligheidsindex gebruikt bij het analyseren van problemen, stellen van prioriteiten, bepalen van meetbare doelen en monitoren van de uitkomsten.

De Rekenkamer heeft enkele bezwaren bij de inrichting van de veiligheidsindex als instrument. Deze betreffen met name het in één cijfer uitmidde-len van zowel objectieve gegevens (registraties) als subjectieve gegevens (enquêteresultaten) en het opnemen van omgevingskenmerken in de veiligheidsindex. De Rekenkamer acht de samengestelde scores van de veiligheidsindex voor stad, deelgemeenten en wijken meer indicatief dan absoluut voor de mate van veiligheid.

De veiligheidsindex biedt veel informatie over verschillende aspecten van veiligheid en leefbaarheid, maar is niet ingericht op het trekken van conclusies over het gevoerde beleid in evaluatieve zin. Het gelijktijdig uitvoeren van het actieprogramma en meten van veiligheidsverbeteringen (correlatie) vormt nog geen bewijs in termen van oorzaak en gevolg (causaliteit). Het bereiken van de doelen ten gevolge van het gevoerde beleid (doeltreffendheid) is op grond van de veiligheidsindex op onderdelen aannemelijk, maar is volgens de Rekenkamer vooralsnog niet aangetoond. Over het algemeen ontbreken adequate proces- en/of effectevaluaties van maatregelen. De Rekenkamer onderkent dat dit lastig is, want het beleid zelf is vaak onvoldoende specifiek om de te leveren prestaties en te bereiken effecten te kunnen evalueren.

Zes deelgemeenten en wijken

De Rekenkamer heeft bij zes deelgemeenten voor zes wijken het gevoerde wijkveiligheidsbeleid nader onderzocht, namelijk: Charlois (Tarwewijk), Delfshaven (Spangen), Feijenoord (Hillesluis), Hoogvliet, Noord (Oude Noorden) en Overschie.

In termen van de veiligheidsindex is de wijkveiligheid duidelijk verbeterd. Met name op het vlak van schoon en heel, vandalisme en (in mindere mate) diefstal is vooruitgang geboekt. Over de hele linie bezien duiden de uitkomsten op een verbeterend of (min of meer) gelijkblijvend beeld. De deelgemeente Delfshaven (Spangen) springt er in positieve zin uit, zeker wanneer de uitgangspositie in aanmerking wordt genomen. De deelgemeenten Charlois (Tarwewijk) en Feijenoord (Hillesluis) geven een negatief beeld te zien.

Het deelgemeentelijk veiligheidsbeleid is meestal ingebed in een breder beleid gericht op leefbaarheid en herstructurering van wijken en/of buurten. De wvap's zijn een centraal element in het gevoerde wijkveiligheidsbeleid.

In de probleemanalyses wordt in beperkte mate ingegaan op onderliggende oorzaken. Een evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van betrokken partijen (gemeente, deelgemeente, politie, instellingen e.d.) om de problemen aan te pakken ontbreekt veelal. De formulering van het primaire doel van het wijkveiligheidsbeleid, het verbeteren van de veiligheid uitgedrukt in termen van het verbeteren van de wijkscore op de veiligheidsindex, vertoont in het licht van de SMART-criteria tekortkomingen. In de formulering van maatregelen en prestatieafspraken valt nog veel te verbeteren. Het blijkt moeite te kosten om maatregelen in termen van korte en lange termijn te duiden en om de maatregelen adequaat uit te werken in prestatieafspraken. De financiële toelichting is veelal globaal en weinig inzichtelijk.

Er bestaan duidelijke verschillen tussen deelgemeenten in de visie op en invulling van de regierol bij de opzet en uitvoering van het wvap, variërend van samenwerken en stimuleren enerzijds tot aansturen en

verplichten anderzijds. Het welslagen van de uitvoering van de wvav's hangt in belangrijke mate af van het vermogen van betrokken actoren (deelgemeenten, diensten e.d.) om doelen om te zetten in concrete maatregelen en prestatieafspraken en deze vervolgens ook uit te voeren. Deelgemeenten blijken in wisselende mate in staat hun rol als opdrachtgever jegens gemeentelijke diensten effectief in te vullen. Diensten laten onderling verschillen zien in hun vermogen zich in hun beleid en handelen receptief en klant- en/of wijkgericht op te stellen naar de deelgemeente. De politie is een belangrijke partner, maar heeft haar eigen systematiek van planvorming die maatgevend is voor de inzet. Inhoudelijk vindt wel overleg en afstemming met de deelgemeenten plaats.

In vier van de zes deelgemeenten zijn stadsmariniers aangesteld. De Rekenkamer stelt vast dat alle stadsmariniers een eigen lijst met concrete doelen (targets) hebben opgesteld en deze uitvoeren. Het wvav speelt hierbij in de praktijk geen duidelijke rol (meer). De wijkscore op de veiligheidsindex wordt beschouwd als de graadmeter voor het welslagen van de geleverde inspanningen van de stadsmariniers. Er vindt veelvuldig bestuurlijk en ambtelijk overleg plaats over de vormgeving en uitvoering van het wvav. Betrokkenen informeren elkaar over relevante aangelegenheden en treden met elkaar in overleg om optredende problemen het hoofd te bieden. Bewoners worden wel geïnformeerd over voorgenomen plannen en over de uitvoering, maar de daadwerkelijke inbreng is bescheiden.

De rapportage van het dagelijks bestuur over de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid is fragmentarisch. Er is geen helder beeld van de voortgang van maatregelen en prestatieafspraken. Er wordt meer in termen van stand van zaken gerapporteerd en veel minder over de voornemens en de gemaakte afspraken. Ook afwijkende gebiedsindelingen en ruimtelijke aggregatieniveaus, alsmede uiteenlopende planning- en controlcycli vormen in dit kader een probleem. Over het wvav wordt geen wijkveiligheidsactieverlag («wvav») opgesteld.

Algemene conclusies

De vormgeving en uitvoering van het Rotterdamse wijkveiligheidsbeleid vindt plaats in een complex bestuurlijk-organisatorisch bestel. Er is een inherente spanning tussen enerzijds de centraal-stedelijk aangestuurde methodiek met haar accent op uniformering van werkwijzen en anderzijds de uitwerking door en binnen deelgemeenten in termen van maatwerk en responsiviteit naar de eigen specifieke situatie.

De veranderingen in het beleid spitsen zich toe op de grote nadruk op de uitvoering van beleid, die mede tot uiting komt in de ontwikkelde en stringent gehanteerde kaders voor het opstellen van wvav's. Daardoor is sprake van een gemeenschappelijk kader dat ongeacht de specifieke beleidsinhoud per deelgemeente of wijk gelegenheid biedt tot vergelijking, informatieuitwisseling en van elkaar leren. Een andere belangrijke meerwaarde van de gehanteerde systematiek is de integrale aanpak: het wvav bevat een samenstel van maatregelen gericht op de bevordering van de veiligheid, leefbaarheid en sociale cohesie en blijft niet uitsluitend beperkt tot maatregelen in de sfeer van bestrijding van criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving.

Van deze maatregelen en prestatieafspraken ligt vooralsnog in de uitvoering het accent op inzet en minder op resultaat. Op het SMART-zijn van de geformuleerde doelen en gemaakte prestatieafspraken valt nog het nodige af te dingen. Het is moeilijk te beoordelen in hoeverre de afspra-

ken zijn nagekomen. De verantwoording vindt vaak in meer algemene en kwalitatieve termen plaats. De verantwoordingsdocumenten over de voortgang bieden onvoldoende systematisch inzicht in de mate waarin de afspraken zijn nagekomen in termen van geleverde prestaties. Op deelgemeentelijk niveau is van een samenvattend inzicht in de mate van realisatie van prestatieafspraken uit de wvav's (nog) geen sprake. De Rekenkamer acht dit niet toereikend voor een adequate beoordeling door de deelraad van de uitvoering van het wijkveiligheidsbeleid.

Aanbevelingen

In de huidige Collegeperiode zijn veel maatregelen genomen en instrumenten ontwikkeld, waaronder een aantal onorthodoxe, om het werken aan een veiliger en leefbaarder Rotterdam te bevorderen. Van een aantal instrumenten, waaronder de intensieve sturing door de Stuurgroep Veilig, de stadsmariniers, de positie van PbV en de regierol voor de deelgemeenten vindt de Rekenkamer dat de huidige effectiviteit ten dele samenhangt met het stadsbreed gedeelde gevoel van urgentie en het in beginsel tijdelijke karakter ervan. De Rekenkamer acht het van belang dat de thans bereikte resultaten geconsolideerd en verder ontwikkeld worden. De Rekenkamer doet aanbevelingen en beoogt daarmee een bijdrage te leveren aan het veiligheidsbeleid voor de volgende collegeperiode. B&W en de dagelijks besturen van de deelgemeenten wordt onder meer aanbevolen om het ingezette beleid en de genomen maatregelen voldoende tijd te geven om effect te sorteren. Ook wordt aanbevolen om te blijven werken met de systematiek van het wijkveiligheidsactieprogramma en de uitvoering ervan te versterken door de geformuleerde doelen van beleid strakker uit te werken in concrete maatregelen en heldere prestatieafspraken. Voorts beveelt de Rekenkamer aan de controle op de uitvoering en de verantwoording van geleverde prestaties en bereikte resultaten in relatie tot beoogde effecten te versterken, alsmede aandacht te schenken aan evaluatie van het gevoerde beleid en/of onderdelen daarvan en aan de identificatie van succes- en faalfactoren. Verder adviseert de Rekenkamer B&W zorg te dragen voor een verdere ontwikkeling en onderbouwing van de veiligheidsindex. De dagelijks besturen van de deelgemeenten wordt aanbevolen de eigen deelgemeentelijke rol als regisseur van het wijkveiligheidsbeleid te verstevigen. Ook wordt geadviseerd het wvav actueel te houden en de deelraad te informeren over het wvav als document, de doelen en de voortgang van de uitvoering van de maatregelen. De Rekenkamer beveelt tevens aan de deelraad inzicht te verschaffen in de relatie tussen beoogde en gerealiseerde prestaties aan de hand van een wijkveiligheidsactieverlag (wvav) en daarbij aandacht te schenken aan mogelijke verklaringen en oorzaken voor achterblijvende prestaties.

Reactie en nawoord

De Rekenkamer heeft dit rapport begin maart 2005 in concept voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan B&W en aan de dagelijks besturen van de zes onderzochte deelgemeenten. De reacties en het nawoord van de Rekenkamer zijn opgenomen in een afzonderlijke rapportage. Door de samenloop van publicatiedata van de rapporten van de Rekenkamer Rotterdam en van de Algemene Rekenkamer waren deze bij het ter perse gaan van dit rapport nog niet beschikbaar.