

Veiligheidsbeleid

***Groene Hart Rekenkamer
Gemeente Gouda***



Colofon

Onderzoekers

Marnix Eysink Smeets
Sander Flight
Jossian Zoutendijk
m.m.v. Eric Bervoets

Opdrachtgever

Groene Hart Rekenkamer

© 2019

Foto voorkant: Ben Fitzgerald (CC BY 2.0)

Inhoud

Colofon	2
Inhoud	3
Deel 1 Conclusies en aanbevelingen	4
Conclusies en aanbevelingen	5
I. Doel en aanleiding van het onderzoek	5
II. Opzet en uitvoering van het onderzoek	5
III. Wederhoor	5
IV. Conclusies per norm	6
IV. Het geheel overziend	8
V. Aanbevelingen	8
Deel 2 Het onderzoek	9
1 Inleiding, vraagstelling en verantwoording	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Onderzoeksmethode	10
1.4 Normenkader	11
1.5 Onderzoekperiode	12
2 Lokaal veiligheidsbeleid in Gouda	13
2.1 Wat is lokaal veiligheidsbeleid?	13
2.2 De stand van zaken in Gouda	13
3 Bevindingen normenkader	15
3.1 Beleid is gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie	15
3.2 Beleid en beleidslogica	17
3.3 Uitvoering	20
3.4 Monitoring	21
3.5 Samenwerking en regie	22
3.6 Communicatie	23
3.7 Doelmatigheid	24
3.8 Rollen Raad en College	25
3.9 Rechtmatige taakinvulling en samenwerking	27
4 Bevindingen op de verdiepingsthema's	28
4.1 Nationale Politie	28
4.2 De Drie D's	28
4.3 Aanpak woninginbraken	29
Bijlagen	31
A. Normenkader	32
B. Onderzoeksverantwoording	33
C. Reactie gemeentebestuur op verzoek controle op feitelijke onjuistheden	35

Deel 1

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

I. Doel en aanleiding van het onderzoek

De Groene Hart Rekenkamer vervult de rekenkamer-functie voor vier gemeenten in het Groene Hart: Gouda, Bodegraven-Reeuwijk, Waddinxveen en Zuidplas. De Rekenkamer beschikt over een programmaraad, bestaande uit raadsleden uit de betreffende gemeenten.

Een consultatie van de leden van de gemeenteraden in de aangesloten gemeenten liet zien dat een onderzoek naar het lokale veiligheidsbeleid bij hen hoog op het wensenlijstje stond. Daarom besloot de Groene Hart Rekenkamer in 2018 een onderzoek te starten *naar de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van het integraal veiligheidsbeleid in de vier aangesloten gemeenten*. Dit onderzoek zou zodanig moeten zijn dat de Rekenkamer, waar nodig en relevant, ook in staat zou zijn suggesties te doen voor *mogelijke verbeteringen*.

Een belangrijke achtergrond voor het onderzoek zijn de veranderingen die zich zowel in de veiligheid zelf als in de bestuurlijke organisatie van het veiligheidsbeleid hebben voorgedaan:

1. De veiligheid zelf lijkt immers nieuw gedaanten te krijgen door de opkomst van nieuwe veiligheidsvraagstukken als 'ondermijning' of cybercriminaliteit. Weet het veiligheidsbeleid in de diverse gemeenten gelijke tred met de veranderingen te houden?
2. De bestuurlijke organisatie in het veiligheidsveld heeft daarnaast te maken gekregen met de drie decentralisaties (Wmo, Participatiewet en Jeugdwet) en met de vorming van de Nationale Politie. In hoeverre hebben deze reorganisaties invloed gehad op het vermogen van het lokaal bestuur om het veiligheidsbeleid vorm te geven, uit te voeren en/of aan adequate democratische controle te onderwerpen?

Omdat elk van de vier gemeenten zich de afgelopen jaren geconfronteerd zag met een relatief groot aantal woninginbraken is in het onderzoek ten slotte extra aandacht aan de aanpak van deze problematiek gegeven.

II. Opzet en uitvoering van het onderzoek

In elk van de vier Groene Hart-gemeenten is afzonderlijk onderzoek gedaan. Gestarte werd met het ontwikkelen van een normenkader voor effectief, efficiënt en rechtmatig veiligheidsbeleid. Vervolgens werd aan de hand van gesprekken met lokale en bovenlokale betrokkenen bij het veiligheidsbeleid en een analyse van beschikbare documentatie in kaart gebracht in welke mate het veiligheidsbeleid ook aan deze normen voldoet. Omdat het gemeentebestuur van Gouda onlangs zelf al het initiatief tot een externe evaluatie van het veiligheidsbeleid had genomen zijn – om onnodig werk te voorkomen – de bevindingen uit dit extern onderzoek als startpunt voor het Rekenkameronderzoek genomen, aanvullend onderzoek is alleen gedaan naar die aspecten waarop het evaluatieonderzoek vooralsnog geen antwoord gaf.

Het onderzoek is - onder supervisie en verantwoordelijkheid van de Groene Hart Rekenkamer - uitgevoerd door gespecialiseerde onderzoekers van LEV – de Landelijke Expertisegroep Veiligheidsperspectieven. Hun bevindingen over Gouda zijn vastgelegd in een nota van bevindingen, die is opgenomen als deel 2 van deze rapportage.

III. Wederhoor

De nota van bevindingen is in concept voorgelegd aan het gemeentebestuur van Gouda, met het verzoek om het rapport op feitelijke onjuistheden te controleren. In haar reactie spreekt het

gemeentebestuur haar waardering uit voor de keuzen die bij de uitvoering van het onderzoek zijn gemaakt en reflecteert zij op een aantal van de in het onderzoek geschetste ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid. Tevens constateert zij één feitelijke onjuistheid. Deze is gecorrigeerd. De volledige reactie van het gemeentebestuur is opgenomen als bijlage C.

De concept-nota van bevindingen is tevens voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de bovenlokale organisaties die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Dit leidde tot enkele suggesties voor een iets helderder weergave van door hen gedane constatering. Deze zijn overgenomen. Tevens bleek in het overzicht van gesprekspartners (bijlage B) één persoon abusievelijk niet te zijn opgenomen. Dit is hersteld.

IV. Conclusies per norm

De Groene Hart Rekenkamer concludeert ten aanzien van de mate waarin de gemeente Gouda aan de in dit onderzoek gehanteerde normen voldoet:

Norm 1: het beleid is gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie

Bevindingen: De gemeente beschikt in aanmerkelijke mate over een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie. Onderzoek wordt geïnitieerd om dit beeld nog verder aan te vullen. Thema's, prioriteit en doelstellingen zijn in aanmerkelijke mate gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie. Er is bij gemeente en haar partners aandacht voor toekomstige ontwikkelingen. Meerdere betrokkenen uiten echter wat zorg of dit ook in voldoende mate het geval is. Er bestaat bij de gemeente en haar partner voldoende oog voor de specifieke context van het veiligheidsbeleid in Gouda. In het recente verleden is dit door meerdere betrokkenen nog wel eens gemist, nu wordt daarin echter nadrukkelijk een kentering gesignaleerd.

Conclusie: Voldaan

Norm 2: de beleidslogica is plausibel¹

Bevindingen: Het werken met een beleidslogica die aan het veiligheidsbeleid ten grondslag ligt – en die aannemelijk maakt dat het beleid ook het gewenste effect zal hebben – is voor Gouda, net als voor veel andere gemeenten, een lastige opgave. Wel is zichtbaar dat het vraagstuk van de effectiviteit van interventies in Gouda nadrukkelijk de aandacht heeft, dat advies of (externe) evaluatie gezocht wordt én dat lessen of aanbevelingen daaruit ook daadwerkelijk worden toegepast in het beleid. Het belang van een doordachte beleidslogica lijkt in Gouda nog eens extra groot door de specifieke, weerbarstige problematiek die op een deel van het veiligheidsdomein speelt. Juist daarop ontbeerde volgens meerdere betrokkenen de beleidslogica in het verleden nog wel eens scherp, daarin zou volgens hen nu sprake zijn van een kentering.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 3: de uitvoering is adequaat

Bevindingen: In grote lijnen zijn er voldoende mensen en middelen beschikbaar voor zowel de vormgeving als de uitvoering van het beleid. Waar het gaat om de uitvoering is de beperkte capaciteit van politie en OM voor velen een pijnpunt. Het gaat dan vooral om de *structurele* capaciteit; over het vermogen van de politie om *piek*capaciteit te leveren in crisissituaties bestaat juist – toegenomen – tevredenheid. Het onderzoek laat geen breed geldige uitspraken toe over de mate waarin strategieën en interventies juist worden uitgevoerd naar plaats, tijd en intensiteit; er zijn geen aanwijzingen gevonden dat hiervan géén sprake is.

Conclusie: Voldaan

¹ Wil beleid effectief zijn zal het gebaseerd moeten zijn op een (tenminste) plausibele beleidslogica: de als het ware aan het beleid ten grondslag liggende redenatie die aannemelijk maakt dat de voorgenomen beleidsinterventies (strategieën, maatregelen) geschikt, juist en voldoende zijn om – gegeven de uitgangssituatie – de gestelde doelen te bereiken.

Norm 4: monitoring is adequaat

Bevindingen: Er is sprake van periodieke monitoring, die op meerdere manieren gestalte krijgt. Deze monitoring heeft in de afgelopen periode ook aantoonbaar tot bijstelling van het beleid geleid, waarbij in het onderzoek soms bij de snelheid en/of aard daarvan wel wat kanttekeningen zijn geplaatst. Met de nieuwe Kadernota zijn de doelen door het gemeentebestuur welbewust op een andere wijze geformuleerd dan voorheen (kwalitatief in plaats van kwantitatief, output- in plaats van outcome-georiënteerd). Dit zal ook gevolgen hebben voor de monitoring. Hierover wordt op dit moment nog nagedacht, mede naar aanleiding van kritische kanttekeningen van de gemeenteraad.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 5: adequate regie en afstemming met andere actoren

Bevindingen: Op de meer traditionele onderdelen van het IV-beleid (sociale veiligheid, fysieke veiligheid) is sprake van regie en samenwerking die door betrokkenen als steeds adequater wordt beoordeeld, met daarbij de wens deze nog verder te ontwikkelen. Op nieuwe aandachtsvelden, zoals ondermijning en – zeker – de koppeling tussen veiligheid en zorg staat de samenwerking en regie nog meer in de kinderschoenen, waardoor op dit moment nog niet (volledig) van adequate regie en samenwerking kan worden gesproken. Wel is in zowel de beleidsmatige aandacht als de motivatie voor deze thema's de intentie en bereidheid zichtbaar om de gewenste regie en afstemming verder op te bouwen.

Conclusie: Ten dele voldaan.

Norm 6: congruente communicatie

Bevindingen; binnen de gemeente bestaat aandacht voor het belang van congruentie in de publiekscommunicatie van de verschillende actoren rond veiligheid en veiligheidsbeleid. Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor substantiële *discongruentie* in deze communicatie. Wel levert het onderzoek aanwijzingen voor verdere verbeteringen.

Conclusie: Voldaan

Norm 7: doelmatigheid

Bevindingen: Het vraagstuk van doelmatigheid (in de zin van kosten efficiëntie) krijgt zowel in stukken als in de gesprekken minder aandacht dan het vraagstuk van effectiviteit of het vraagstuk van de relatief beperkte middelen van meerdere voor het veiligheidsbeleid belangrijke organisaties. De afweging van doelmatigheid lijkt wel meer impliciet aan de orde te zijn, in de combinatie van de vraag hoe beleid, strategieën en interventies zo effectief mogelijk kunnen zijn, in de wetenschap dat de middelen niet onbegrensd zijn.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 8: juiste rollen taak en college

Bevindingen: De gemeenteraad heeft de behoefte meer invulling te (kunnen) geven aan met name haar kaderstellende en controlerende rol. Daarbij is opvallend dat in het kader van de nieuwe Kadernota door college en ambtelijke staf keuzen zijn gemaakt en activiteit zijn uitgevoerd met de intentie om voor de raad de invulling van deze rollen gemakkelijker te maken. Deze keuzen en activiteiten lijken door raadsleden echter nog niet te volle zo te zijn ervaren. Dit komt onder meer tot uiting in (vooralsnog) uiteenlopende visies op de aard van de doelstellingen waarop gestuurd zal worden. (Ook) ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol klinkt enig wederzijds onbegrip. Meer in het algemeen echter zijn gesprekspartners tevreden over de manier waarop raad en college/portefeuillehouder elkaar in stelling brengen.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 9: rechtmatige taakinfilling

Het onderzoek heeft geen signalen opgeleverd dat de manier waarop gemeente en haar partners invulling geven aan de taken en verantwoordelijkheden van het veiligheidsbeleid strijdig is met wet- en regelgeving.

Conclusie: Voldaan

IV. Het geheel overziend

Het geheel overziend constateert de Groene Hart Rekenkamer dat de gemeente Gouda aan vier van de in dit onderzoek gehanteerde normen geheel voldoet en aan vijf van deze normen ten dele. Aan geen enkele norm wordt geheel niet voldaan. De Groene Hart Rekenkamer constateert eveneens, dat- waar het gaat om de normen waaraan vooralsnog ten dele wordt voldaan - de gemeente de gesignaleerde tekortkomingen overwegend reeds onderkent en hierop al interventies heeft ingezet of voorgenomen.

Voldaan	Ten dele voldaan	Niet voldaan
Beleid gericht op daadwerkelijke veiligheidssituatie	Beleidslogica	
Uitvoering	Monitoring	
Congruente communicatie	Regie & afstemming	
Rechtmatige taakinfilling	Doelmatigheid	
	Rollen Raad en College	

De mate waarin het integraal veiligheidsbeleid in de gemeente Gouda als effectief, efficiënt en rechtmatig kan worden beschouwd beoordeelt de Groene Hart Rekenkamer daarmee als 'voldoende'. Wel ziet de Groene Hart Rekenkamer ruimte voor verbeteringen, waarop in het navolgende nader wordt ingegaan.

V. Aanbevelingen

1. Besteed aandacht aan de door de raadsleden gevraagde verdere positionering voor hun kaderstellende en controlerende rol. Besteed, zoals al voorgenomen daarbij ook nadrukkelijk aandacht aan het vraagstuk van de (aard en formulering van) doelstellingen en de wijze waarop de voortgang kan worden gemonitord. Bij alle betrokken partijen lijkt het belang hiervan onderkend te worden. Bezie in hoeverre verschillende beelden of verwachtingen de verdere uitbouw wat in de weg staan.
2. Investeer in het (verder) ontwikkelen van een adequate beleidslogica die aan het beleid, strategieën en aanpakken op deelgebieden ten grondslag ligt, evenals in het creëren van de voorwaarden daarvoor, zoals grondige probleemanalyses.
3. De ontwikkelingen van nieuwe aandachtsvelden binnen het beleid in combinatie met de aanbevelingen bij de vorige norm zijn aanleiding tot nadere reflectie op de voor zowel beleidsontwikkeling als uitvoering benodigde mensen en middelen. De uitvoeringskracht van politie en OM zijn een landelijk gevoeld probleem, waarop interventie in breder verband gewenst lijkt.

Deel 2

Het onderzoek

1 Inleiding, vraagstelling en verantwoording

1.1 Aanleiding

De Groene Hart Rekenkamer vervult de rekenkamerfunctie voor vier gemeenten: Gouda, Bodegraven-Reeuwijk, Waddinxveen en Zuidplas.

Uit een inventarisatie onder de vier gemeenteraden bleek er behoefte te zijn aan onderzoek naar het onderwerp 'veiligheid'. Daarom is besloten onderzoek uit te laten voeren naar het integraal veiligheidsbeleid in deze vier gemeenten. De belangrijkste vraag is in welke mate het veiligheidsbeleid als effectief, efficiënt en rechtmatig kan worden aangemerkt.

Het onderzoek is in opdracht - en onder supervisie - van de Groene Hart Rekenkamer uitgevoerd door onderzoekers van LEV - de Landelijke Expertisegroep Veiligheidsperspectieven.

Elk van de vier gemeenten krijgt een eigen rapport; dit is het rapport over Gouda.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is:

"In hoeverre is het veiligheidsbeleid in Gouda effectief, efficiënt en rechtmatig, zowel in vormgeving als in uitvoering?"

Met als subvragen:

- a. Is daarbij sprake van een adequaat functionerende democratische controle? Zo nee, wat zijn belangrijke belemmeringen?
- b. Worden vormgeving, uitvoering en/of controle beïnvloed door de veranderingen in de bestuurlijke context? Zo ja, op welke manier en in welke mate?
- c. In hoeverre houdt het veiligheidsbeleid in vormgeving en uitvoering gelijke tred met veranderingen in de veiligheid en/of maatschappelijke context? Zo dit niet het geval is, wat zijn belangrijke belemmeringen?
- e. In hoeverre is in de onderscheidene gemeenten sprake van een effectief, efficiënt en rechtmatig vormgegeven en uitgevoerd beleid ter voorkoming of reductie van (woning)inbraken?
- f. Welke verbeteringen zijn mogelijk?

1.3 Onderzoeksmethode

Kort nadat de Rekenkamer besloten had tot het uitvoeren van dit onderzoek bleek ook het gemeentebestuur van Gouda zelf opdracht gegeven te hebben tot een (externe) evaluatie van van haar integraal veiligheid. Dit als opmaat voor de nieuwe Kadernota Veiligheid 2019-2022. Het onderzoek, uitgevoerd door DSP-Groep, vertoonde een grote overlap met het voorgenomen Rekenkameronderzoek en was reeds gevorderd in de uitvoering.

Om dubbel werk te voorkomen (waaronder lokale betrokkenen niet twee keer met een deels identiek onderzoek te belasten) is daarom besloten de oplevering van het DSP-rapport af te wachten en dit rapport als startpunt te nemen voor het Rekenkameronderzoek;² alleen nader onderzoek te doen naar voor het Rekenkameronderzoek relevante deelvragen waarop het DSP-rapport onvoldoende

² Omdat één van de onderzoekers tot voor vier jaar geleden aan dit bureau verbonden was is, om elke schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, het onderzoeksteam voor de beoordeling van het rapport van DSP- Groep uitgebreid met een onafhankelijke derde senior-veiligheids onderzoeker, dr. Eric Bervoets.

antwoord kon geven; het aanvullend onderzoek pas te starten na de afronding van de besluitvorming over de Kadernota, om het ontwikkel- en besluitvormingsproces rond deze nota niet te hinderen.

Het aanvullend onderzoek bevatte uiteindelijk vier componenten, zoals beschreven in navolgende matrix. Een uitgebreidere onderzoeksverantwoording is opgenomen als bijlage.

Gebruikte bronnen		
Document-analyse	Lokaal	- Kadernota Veiligheid 2019-2022 - DSP-rapport evaluatie integraal veiligheidsbeleid - CCV-rapport aanpak woninginbraken - Diverse raadsnoties en amendement m.b.t. het veiligheidsbeleid - Advies GASD op Kadernota - Reactie college op advies GASD
	Bovenlokaal	- RISV-nota Naar een duurzame aanpak van woninginbraken - RBO-besluiten m.b.t. aanpak woninginbraken
Veiligheids-cijfers	Lokaal	De compacte analyse van de veiligheidssituatie zoals opgenomen in DSP-rapport
	Bovenlokaal	- Diverse politierapportages m.b.t. ontwikkeling woninginbraken over periode tot begin 2019 - Veiligheidsmonitor 2013-2017
(Groeps)-interviews	Lokaal	- Ambtenaren Veiligheid en Wijken (3) (Voormalige) burgemeester (1) - Interimburgemeester (1) - Raadsleden (8)
	Bovenlokaal	- Teamchefs basisteam politie (2) - Sectorhoofd politie (1) - Strategisch adviseur eenheidsleiding politie (1) - Gebiedsofficier van Justitie (1) - Accountmanager RIEC (1) - Veiligheidshuis (1) - Veiligheidsregio Hollands Midden (2) - Veilig Thuis (1) - Projectleider DSP-onderzoek (1)
Discoursanalyse	Lokaal	- Raadsvergadering - Publieksuitingen (Social) Mediaberichten

Korte verantwoording onderzoeksmethoden en -bronnen. Zie voor uitgebreidere verantwoording bijlage B

1.4 Normenkader

Goed veiligheidsbeleid is doelmatig (effectief en efficiënt) en rechtmatig. Om te beoordelen in hoeverre dat het geval is in deze gemeente, zijn voor dit onderzoek verschillende informatiebronnen geraadpleegd. Maar die informatie moet ook worden 'gewogen' of 'beoordeeld' en om dat zo objectief mogelijk te doen is door de onderzoekers – onder supervisie van de Rekenkamer – een meetlat ontwikkeld: het normenkader. Dat kader omvat negen normen die tezamen bepalen in hoeverre van een effectief, efficiënt en rechtmatig veiligheidsbeleid kan worden gesproken. Elk van de normen is uitgewerkt in een aantal toetsingscriteria. In onderstaande tabel wordt dit samengevat.

Compacte versie normenkader (zie bijlage A voor een uitgebreidere beschrijving)

Norm	Toetsingscriteria
D1. Beleid is gericht op daadwerkelijke veiligheidssituatie	4
D2. Beleidslogica is plausibel	3
D3. Uitvoering is adequaat	3
D4. Monitoring is adequaat	2
D5. Adequate regie en afstemming met andere actoren	2
D6. Congruente communicatie	1
D7. Doelmatigheid speelt belangrijke rol	3
R1. Juiste rollen en taken Raad en College	4
R2. Rechtmatige taakinvulling en samenwerking	1
totaal	23

Normen en toetsingscriteria zijn ontwikkeld aan de hand van een combinatie van de bestaande wetenschappelijke inzichten ten aanzien van (integraal veiligheids)beleid en de hedendaagse inzichten ten aanzien van *good practice* op dat gebied (rekening houdend met aspecten als gemeenteomvang, veiligheidssituatie en context).

Het beeld op de toetsingscriteria maakt een oordeel per norm afzonderlijk mogelijk, het beeld op de negen normen tezamen vormt ten slotte de grondslag voor het eindoordeel van de Groene Hart Rekenkamer over de doelmatigheid en rechtmatigheid van het veiligheidsbeleid.

1.5 Onderzoekperiode

Formeel liep de onderzoeksperiode in Gouda van december 2018 tot en met juli 2019. Om geen storende factor te zijn in het proces van ontwikkeling en besluitvorming van de nieuwe Kadernota werd het veldwerk onder lokale betrokkenen pas opgestart nadat de gemeenteraad de Kadernota had vastgesteld (eind mei 2019). Daarmee werd het onderzoek in Gouda vooral uitgevoerd in de periode juni-juli 2019.

2 Lokaal veiligheidsbeleid in Gouda

2.1 Wat is lokaal veiligheidsbeleid?

Gemeenteraden stellen eens in de vier jaar een Integraal Veiligheidsplan (IVP) vast. In dat plan staat voor de actuele raadsperiode wat de gemeente als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid wil bereiken en—in globale termen—hoe die doelen bereikt moeten worden. Het meerjarenplan wordt vervolgens uitgewerkt in concretere uitvoeringsplannen per jaar.

Veel gemeenten maken gebruik van de handreiking die door de Vereniging Nederlandse Gemeenten is opgesteld: *Handreiking voor gemeenten: Kernbeleid Veiligheid*. De eerste versie werd in 2003 gemaakt en de meest recente handreiking is uit 2017. Daarin staat de volgende definitie van integrale veiligheid:

- **Veilige woon- en leefomgeving**
De alledaagse omgeving in de wijk buurt en straat, met als belangrijke thema's sociale en fysieke kwaliteit, feitelijke veiligheid en veiligheidsgevoel
- **Bedrijvigheid en veiligheid**
De sociale veiligheid (overlast, geweld, diefstallen, inbraken, e.d.) in winkelgebieden, bedrijventerreinen, uitgaansgebieden e.d.
- **Jeugd en veiligheid**
Jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit, probleemjongeren, veiligheid in en om scholen, alcoholgebruik en drugsgebruik door jongeren
- **Fysieke veiligheid**
Verkeersveiligheid, brandveiligheid, veiligheid in verband met gevaarlijke stoffen en crisisbeheersing
- **Integriteit en veiligheid**
Bedreigingen van onze rechtsorde en veiligheid zoals radicalisering, georganiseerde criminaliteit, geweld tegen overheidspersoneel, ambtelijke en bestuurlijke integriteit.

2.2 De stand van zaken in Gouda

Het meest recente meerjarenplan voor integrale veiligheid in de gemeente Gouda is de kadernota Veiligheid 2019-2022. Dit plan werd vastgesteld door gemeenteraad van Gouda in haar vergadering van 22 mei 2019.

Het integraal veiligheidsbeleid is erop gericht te waarborgen dat inwoners van Gouda wonen en opgroeien in een veilige omgeving, zo meldt het college in de inleiding van de Kadernota. "Een respectvolle omgang van burgers met elkaar en met iedereen die een publieke taak vervult staat daarin centraal. Dit start met een besef van eigen verantwoordelijkheid van burgers voor anderen, de gemeenschap en de omgeving waarin men leeft. Er is aandacht voor preventie voor die buurten en hulpverlening voor gezinnen waarbij dat niet vanzelfsprekend goed gaat, maar repressieve maatregelen worden ook ingezet wanneer dat nodig is."



Prioriteiten

Mede aan de hand van een analyse van de veiligheid en een evaluatie van het veiligheidsbeleid over de afgelopen jaren benoemt het plan drie prioriteiten voor de periode 2019-2022:

1. Het aantal woninginbraken verder omlaag brengen door de jeugdcriminaliteit (inclusief drugs-problemen en radicalisering) meer integraal aan te pakken;
2. De stad weerbaarder maken tegen ondermijning;
3. Woonoverlast en overlast door verwarde personen aanpakken.

Uitgangspunten

De Kadernota formuleert uitgangspunten voor zowel de veiligheidsaanpak zelf als voor de manier waarop daarbij aangesloten wordt op bewoners:

- Informatiegestuurd en datagedreven
- De burger heeft een eigen verantwoordelijkheid
- Burgerparticipatie
- Integrale samenwerking
- Communicatie: transparant zijn over de veiligheid in de stad

Aansluiting op lokale en bovenlokale aandachtspunten

In de Kadernota is een twaalftal aandachtspunten verwerkt uit het lokale coalitieakkoord voor de periode 2018-2022. Het sluit daarnaast aan op de prioriteiten uit het Regionaal beleidsplan 2019-2022 van de politie, Eenheid Den Haag en op prioriteiten uit de landelijke Veiligheidsagenda 2014-2018 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Gebaseerd op intensief ontwikkelproces

Aan de Kadernota ging, zoals in paragraaf 2.3. reeds beschreven, een extern evaluatieonderzoek vooraf van het integraal veiligheidsbeleid in de voorafgaande jaren, inclusief een compacte analyse van de lokale veiligheidssituatie en een advies over de prioriteiten voor de periode 2019-2022. Daarbij werd ook input verzameld onder inwoners van Gouda. Dit onderzoek werd uitgevoerd door DSP-groep.

Bij de vertaling van de onderzoeksbevindingen naar de Kadernota vonden onder meer informatiesessies plaats voor raadsleden. Tevens werd de Kadernota in concept neergelegd bij De Goudse Adviesraad Sociaal Domein met een verzoek om advies.

Het externe evaluatieonderzoek was overigens niet de eerste externe evaluatie van het lokaal veiligheidsbeleid in opdracht van het Goudse gemeentebestuur: ook in 2009 bijvoorbeeld werd het veiligheidsbeleid extern geevalueerd, in dit geval door het COT.



3 Bevindingen normenkader

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het Groene Hart Rekenkamer-onderzoek gegeven, gerangschikt naar de negen normen uit het daarbij gehanteerde normenkader.

3.1 Beleid is gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie

Norm: Beleid is gericht op daadwerkelijke veiligheidssituatie

De gemeente beschikt in aanmerkelijke mate over een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie. Onderzoek wordt geïnitieerd om dit beeld nog verder aan te vullen. Thema's, prioriteit en doelstellingen zijn in aanmerkelijke mate gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie. Er is bij gemeente en haar partners aandacht voor toekomstige ontwikkelingen. Meerdere betrokkenen uiten echter wat zorg of dit ook in voldoende mate het geval is. Er bestaat bij de gemeente en haar partner voldoende oog voor de specifieke context van het veiligheidsbeleid in Gouda. In het recente verleden is dit door meerdere betrokkenen nog wel eens gemist, nu wordt daarin echter nadrukkelijk een kenteringesignaleerd.

Toetsingscriteria

D1a. Er is een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie

De beschikbare documentatie en de gevoerde gesprekken laten zien dat de gemeente op hoofdlijnen beschikt over een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie, zeker waar het gaat om de traditionele aandachtsvelden van het integraal veiligheidsbeleid. Op nieuwere aandachtsvelden als ondermijning of specifieke aspecten van de veiligheidsproblematiek is dat beeld nog in ontwikkeling. Verdiepende analyses die kunnen helpen de aanpak te richten zijn niet altijd (snel) aanwezig. Dat de gemeente voorafgaand aan het opstellen van de nieuwe kadernota een extern bureau – naast een evaluatie van het veiligheidsbeleid – een compacte analyse van de veiligheidssituatie heeft laten maken valt op en wordt van verschillende kanten gewaardeerd. De gemeente onderkent dat op onderdelen het bestaand inzicht vooralsnog tekortschiet. De Kadernota voorziet dan ook op een aantal onderwerpen in aanvullend onderzoek.

D1b. Thema's, prioriteiten en doelstellingen zijn gericht op daadwerkelijke veiligheidssituatie

Thema's, prioriteiten en doelstellingen liggen in lijn met het beschikbare beeld van de veiligheidssituatie, zo blijkt uit zowel de documentatie als de gevoerde gesprekken. Enkele partijen, zoals de Goudse Adviesraad Sociaal Domein, hebben op punten om meer aandacht voor specifieke andere veiligheidsproblemen gevraagd. Deze suggesties zijn door het gemeentebestuur deels overgenomen. Met de nieuwe kadernota is afscheid genomen van kwantitatieve *outcome*-doelstellingen, zoals in termen van een x%-afname van bepaalde criminaliteitsvormen. Hierop wordt onder monitoring en de controlerende rol van de gemeenteraad nader ingegaan.

D1c. Er is aandacht voor toekomstige ontwikkelingen

Het beleid zoals vastgelegd in de nieuwe kadernota besteedt aandacht aan opkomende aandachtsvelden zoals ondermijning of cybercrime. Toch uiten meerdere gesprekspartners hun zorg of er, niet alleen bij de gemeente zelf, maar ook bij haar veiligheidspartners, voldoende alertheid bestaat om mogelijke nieuwe ontwikkelingen tijdig te voorzien. Een tegenhanger van het oog hebben voor nieuwe ontwikkelingen (en prioriteiten) is dat daarmee de aandacht voor al bekende risico's wat weg kan zakken, een risico waar één van de gesprekspartners bijvoorbeeld op wijst waar het gaat om de preparatie op rampen en crises.

D1d. Er is begrip voor de context

Gouda is door enkele gesprekspartners wel gekarakteriseerd als een *kleine(re) gemeente met grootstedelijke problemen*. Zeker waar het gaat om één van de veiligheidsproblemen waar Gouda in recente jaren mee te kampen had, de (specifieke dadergroep bij) woninginbraken is begrip voor de specifieke situatie en context in Gouda door verschillende gesprekspartners eerder wat gemist. Door diversen van hen wordt daarin nu echter een nadrukkelijke kentering signaleerd. Voor de specifieke context van het veiligheidsbeleid in Gouda, ook vergeleken met de omringende gemeenten, is (ook) bij diverse partnerorganisaties nadrukkelijk aandacht, zo blijkt uit de gesprekken

3.2 Beleid en beleidslogica

Vooraf: over beleidslogica en effectiviteit

Wil beleid effectief zijn zal het gebaseerd moeten zijn op een (tenminste) plausibele beleidslogica: de als het ware aan het beleid ten grondslag liggende redenatie die aannemelijk maakt dat de voorgenomen beleidsinterventies (strategieën, maatregelen) geschikt, juist en voldoende zijn om – gegeven de uitgangssituatie – de gestelde doelen te bereiken.

Dat vereist allereerst een gedegen analyse van de (al dan niet te verwachten) problemen, net als up-to-date kennis van (mogelijk) werkzame strategieën en interventies en van de manier waarop deze in praktijk kunnen worden gebracht. Vervolgens moeten de 'juiste' interventies in een 'voldoende' dosering gericht worden op essentiële aspecten van de problematiek.

Hoe complexer en weerbarstiger de problematiek, hoe groter het belang van een zorgvuldig ontwerp van de beleidslogica door de bank genomen is. Hetzelfde geldt naarmate het karakter van de gestelde doelen 'verder weg' ligt: zijn die doelen bijvoorbeeld gericht op de *output van de gemeente* en haar partners of op de *maatschappelijke effecten* die daarmee bereikt moeten worden? Dat laatste is een aanzienlijk lastiger opgave dan het eerste, omdat de maatschappelijke effecten niet alleen door de output van de veiligheidspartners beïnvloed worden, maar ook door tal van andere factoren.

De ervaring leert dat het in de veiligheidspraktijk van alledag van gemeenten niet altijd even gemakkelijk is het beleid van zo'n solide 'ruggengraat' te voorzien. De tijd die daarvoor beschikbaar is, is vaak gelimiteerd, de beschikbare expertise eveneens. De schaalgrootte van een gemeente kan daarbij een rol spelen: naarmate een gemeente groter is kan een gemeente immers meestal over meer (uiteenlopende vormen van) expertise beschikken.

Een complicerende factor is ten slotte dat het begrip 'effectiviteit' in het veiligheidsbeleid verschillende betekenissen heeft. Dat geldt zeker op het niveau van individuele interventies. Die kunnen gericht zijn op het *voorkomen* van onveiligheid, maar ook op het *terugdringen* ervan. Of op het verbeteren van de zogenaamde *objectieve veiligheid*, soms op de *subjectieve veiligheid* (de veiligheidsbeleving). Helemaal lastig wordt het nog eens dat dezelfde interventie in de ene context een heel andere – soms zelfs tegengestelde- uitwerking kan hebben dan in de andere.

Soms zijn ook interventies van belang die alleen maar duidelijk maken dat een bepaald probleem gehoord en gezien wordt, zodat daarmee *vervolgens* andere maatregelen mogelijk worden die op het probleem zelf ingrijpen. Ook dat stelt de effectiviteitsdiscussie weer in een heel ander licht.

Tenslotte geldt dat de voorkennis over wat (in een specifieke situatie) wel en niet effectief is sterk verschilt bij de uiteenlopende partijen die bij de ontwikkeling en uitvoering van het veiligheidsbeleid betrokken zijn. Dat kan ook betekenen dat een interventie als effectief kan worden gezien niet omdat deze direct of indirect bijdraagt aan het verbeteren van de veiligheid, maar om bijvoorbeeld het sluiten van coalities mogelijk te maken, waardoor *vervolgens* weer andere interventies mogelijk worden.

Precisie over wat in welke situatie met welke effectiviteit bedoeld wordt (en wat dan daarover bekend is) kan discussies over wat wenselijk is enigermate verminderen, zonder deze overigens ooit geheel te voorkomen.

Norm: Beleidslogica is plausibel

Het werken met een beleidslogica die aan het veiligheidsbeleid ten grondslag ligt – die aannemelijk maakt dat het beleid ook het gewenste effect zal hebben – is voor Gouda, net als voor veel andere gemeenten, een lastige opgave. Wel is zichtbaar dat het vraagstuk van de effectiviteit van interventies in Gouda nadrukkelijk de aandacht heeft, dat advies of (externe) evaluatie gezocht wordt én dat lessen of aanbevelingen daaruit ook daadwerkelijk worden toegepast in het beleid. Het belang van een doordachte beleidslogica lijkt in Gouda nog eens extra groot door de specifieke, weerbarstige problematiek die op een deel van het veiligheidsdomein speelt. Juist daarop ontbeerde volgens meerdere betrokkenen de beleidslogica in het verleden nog wel eens scherpste, daarin zou volgens hen nu sprake zijn van een kentering.

Toetsingscriteria

*D2a. Causale relaties tussen interventies en beoogde resultaten (output), en
(D2b) tussen resultaten en beoogde maatschappelijke effecten (outcome) zijn gebaseerd op plausible aannames*

De effectiviteit van interventies is in de gemeente een prominent thema. Dat wordt ook zichtbaar in studies die de laatste jaren in opdracht van de gemeente zijn uitgevoerd, zoals de recente evaluatie van het IV-beleid, de evaluatie van de woninginbraakaanpak of een studie naar de staat van de ondermijningsaanpak. Inmiddels is door de politie-eenheid Den Haag ook nog een (externe) evaluatie van de woninginbraakaanpak opgestart, om zo meer zicht te krijgen op wat hiervan wel en niet werkt.

In meerdere gesprekken met lokale betrokkenen wordt zowel het belang als de 'lastigheid' van het effectiviteitsvraagstuk onderkend. Ook de evaluatoren van het Goudse IV-beleid wijzen in hun rapport daarop. Hun korte analyse van de mate waarin 51 (inhoudelijke) maatregelen uit het Goudse IV-beleid gesteund werden liet zien dat de meerderheid van de maatregelen steun vindt in de wetenschappelijke literatuur³. Dat is bemoedigend, maar zegt nog weinig over de *daadwerkelijke* effectiviteit in de context van het Goudse veiligheidsbeleid: dan is namelijk ook de feitelijke aansluiting op het specifieke probleem in de specifieke context noodzakelijk. Een externe evaluatie van de gemeentelijke aanpak van woninginbraken door het CCV (2018) liet bijvoorbeeld zien dat deze aanpak op zichzelf alle aandachtsvelden en interventies omvatte die van zo'n aanpak verwacht zou mogen worden, meerdere gesprekspartners merkten daarbij echter op dat de aanpak desalniettemin onvoldoende scherp gericht was op de specifiek Goudse dadergroepen, plaatsen en tijden. Daarin zou volgens meerdere van deze gesprekspartners inmiddels echter substantiële verbetering zijn aangebracht. Hierop wordt in paragraaf 6.2. nader ingegaan. Zowel in de beschikbare stukken als in diverse gesprekken wordt ook gewezen op de noodzaak van meer en scherpere analyses dan in het verleden het geval was, om zo de aanpak beter te kunnen onderbouwen en te richten (en daarmee dus de relaties tussen interventies en beoogde resultaten te vergroten). Diezelfde bronnen maken zichtbaar dat ook hiermee nu daadwerkelijk progressie wordt geboekt.

In lijn met een advies van DSP-Groep is besloten om doelen in de nieuwe kadernota minder te stellen in (kwantitatieve) termen van maatschappelijke effecten (*outcome*), maar meer (en meer kwalitatief) te stellen in termen van *output*. De relatie tussen interventies en output is immers al lastig genoeg, de stap van output naar maatschappelijke effecten is nog eens vele malen lastiger. In de jaarlijkse actieplannen worden de activiteiten vervolgens wel van meetbare indicatoren voorzien. De gemeenteraad heeft hierbij kanttekeningen geplaatst, waarop in paragraaf 5.8. nader wordt ingegaan.

³ Van 30 van de 51 maatregelen was uit de wetenschappelijke literatuur bekend dat deze kunnen werken, 5 moesten als niet-effectief worden gezien, terwijl de effectiviteit van 16 interventies onduidelijk of onbekend was.

D2c. Er is aandacht voor ongewenste neveneffecten

In diverse gesprekken komt naar voren dat oog bestaat voor ongewenste neveneffecten. Zoals ook onder 'vooraf' al is aangegeven is bij het vergroten van veiligheid altijd sprake van een afweging van meerdere belangen. Zoals tussen het belang van de objectieve en de subjectieve veiligheid (is het bijvoorbeeld gewenst dat door interventies woninginbraken afnemen, maar de angst daarvoor juist toeneemt?) of tussen het belang van de aanpak van een bepaalde probleemgroep en het behoud van een werkbare relatie met de gemeenschap waartoe deze probleemgroep behoort. Uit het onderzoek dringt zich de indruk op dat het resultaat van deze afwegingen overigens vooral samenhangt met persoonlijke, meer intuïtieve voorkeuren van sleutelpersonen.

3.3 Uitvoering

Norm: Uitvoering is adequaat

In grote lijnen zijn er voldoende mensen en middelen beschikbaar voor zowel de vormgeving als de uitvoering van het beleid. In hoeverre dat geldt voor de nieuwere aandachtsvelden waarop het beleid verder tot ontwikkeling moet worden gebracht kan op basis van dit onderzoek niet worden beoordeeld. Waar het gaat om de uitvoering is de beperkte capaciteit van politie en OM voor velen een pijnpunt. Het gaat dan vooral om de *structurele* capaciteit, over het vermogen van de politie om *piek*capaciteit te leveren in crisissituaties bestaat juist – toegenomen – tevredenheid. Het onderzoek laat geen breed geldige uitspraken toe over de mate waarin strategieën en interventies juist worden uitgevoerd naar plaats, tijd en intensiteit; er zijn geen aanwijzingen gevonden dat hiervan géén sprake is.

Toetsingscriteria

D3a. Voldoende mensen en middelen (inclusief informatie en bevoegdheden) voor vormgeving van het beleid

Het onderzoek heeft geen *directe* signalen opgeleverd dat op dit vlak sprake is van significante tekortkomingen. Wel geven de in voorgaande paragrafen gedane constatering ten aanzien van nieuwe veiligheidsuitdagingen én het extra belang van een scherpe beleidslogica in Gouda aanleiding hier nog eens op te reflecteren. Kan het zijn dat in het karakter van *kleine(re) stad met grootstedelijke problemen* toch ook spanning besloten ligt in de capaciteit die beschikbaar is voor de vormgeving van het beleid?

D3b. Voldoende mensen en middelen (inclusief informatie en bevoegdheden) voor de uitvoering van het beleid

Ook op dit punt heeft het onderzoek geen signalen opgeleverd dat sprake is van significante tekortkomingen. Tenminste: waar het gaat om de mensen en middelen waarover de gemeente beschikt en vanuit de wetenschap dat deze middelen nooit ongelimiteerd zijn. Kanttekeningen die hier in het onderzoek het meest zijn opgetekend betreffen de capaciteit van politie en, zij het minder vaak genoemd, het OM. Bij de politie betreft het met name de formatieve en feitelijke sterkte van de basis-eenheid, waardoor de noodhulp een beperkte slagkracht heeft en het lastig is aan de deur (ook) het publiek gewenste zichtbaarheid en aanwezigheid te voldoen. Ook worden door gesprekspartners kanttekeningen geplaatst bij de researchcapaciteit, onder meer in het kader van de aanpak van ondermijning. Tegelijk wordt van verschillende kanten benadrukt dat sinds de reorganisatie van de politie de zogenaamde 'opschaling' bij incidenten (of anderszins ontwikkelingen waarvoor snel meer menskracht nodig is) aanzienlijk sneller en eenvoudiger verloopt. Zie voor meer bevindingen ten aanzien van de (capaciteit van de) politie hoofdstuk 5.

D3c. Interventies en strategieën worden juist uitgevoerd naar plaats, tijd en intensiteit

De DSP-evaluatie van het integraal veiligheidsbeleid besteedt wel aandacht aan de uitvoering, maar richt zich daarbij alleen op de kwaliteit van de samenwerking (een aspect waarop in paragraaf 4.5. nader zal worden ingegaan). De CCV-evaluatie van de woninginbraakaanpak geeft geen reden om aan de *uitvoering* te twifelen (los van de in de voorgaande paragraaf geplaatste kanttekening ten aanzien van de *focus* van de aanpak). In de gesprekken zijn verder geen significante tekortkomingen op dit punt naar voren gebracht, behoudens wederom ten aanzien van de – initiële – scherpte en focus van de aanpak van woninginbraken.

3.4 Monitoring

Norm: Monitoring is adequaat

Er is sprake van periodieke monitoring, die op meerdere manieren gestalte krijgt. Deze monitoring heeft in de afgelopen periode ook aantoonbaar tot bijstelling van het beleid geleid, waarbij in het onderzoek soms bij de snelheid en/of aard daarvan wel wat kanttekeningen zijn geplaatst. Met de nieuwe Kadernota zijn de doelen door het gemeentebestuur welbewust op een andere wijze geformuleerd dan voorheen (meer kwalitatief in plaats van kwantitatief, meer output- in plaats van outcome-georiënteerd). Dit zal ook gevolgen hebben voor de monitoring. Hierover wordt op dit moment nog nagedacht, mede naar aanleiding van kritische kanttekeningen van de gemeenteraad.

Toetsingscriteria

D4a. Er is sprake van periodieke monitoring.

Er is op meerdere manieren sprake van periodieke monitoring. Deels is sprake van de monitoring van (beschikbare) cijfers over de criminaliteitsontwikkeling. Deels is sprake van monitoring via incidentele onderzoeken en analyses waarmee de balans op een bepaald gebied over een wat langere termijn wordt opgemaakt, zoals via de evaluatie van het IV-beleid door DSP-groep, het periodiek in kaart brengen van de inbraakcijfers voor alle gemeenten binnen de eenheid of een audit van de crisorganisatie.

Zoals eerder beschreven is in de Kadernota – mede op basis van aanbevelingen voortvloeiend uit het DSP-onderzoek – de keuze gemaakt om de doelen in de nieuwe Kadernota in meer kwalitatieve termen te stellen en meer in termen van *output* in plaats van *outcome*. Dat is een aanzienlijke wijziging ten opzichte van de eerdere kadernota, waarin de doelen kwantitatief en in termen van maatschappelijke effecten waren gesteld. In de nieuwe kadernota is voorzien dat gewerkt gaat worden met jaarlijkse actieplannen, waarin ook de bevindingen over het afgelopen jaar worden verantwoord. De wijziging van aard en type van de gestelde doelen zal daarbij niet zonder gevolgen zijn voor de monitoring van het doelbereik. Over de wijze waarop dit zal gebeuren wordt – mede aan de hand van de eerder al genoemde kritische opmerkingen hierover uit de gemeenteraad (zie hierover paragraaf 5.8.) op dit moment nog nagedacht.

D4b. Waar nodig wordt het beleid aangepast op basis van uitkomsten van 'meten en weten'

Er is een duidelijke relatie zichtbaar tussen de evaluatie van het IV-beleid uit de afgelopen periode en inhoud en opzet van de nieuwe Kadernota. Ook in de woninginbraakaanpak is zichtbaar dat de aanpak is bijgesteld aan de hand van 'meten en weten', zij het dat hierbij door meerdere betrokkenen wel kanttekeningen zijn geplaatst (zie de verdieping over woninginbraken in paragraaf 6.2.). De in de nieuwe Kadernota voorgestelde werkwijze met de jaarlijkse actieplannen-inclusief-terugblik-op-het-voorgaande-jaar impliceert eveneens een koppeling tussen 'meten en weten' enerzijds en 'bijstellen' anderzijds. Hierbij werpen enkele betrokkenen wel de vraag op of het verstandig is om – met name voor de gemeenteraad – de evaluatie van de voortgang over het afgelopen jaar te laten samenvallen met de planning voor het volgende jaar: wordt daarmee niet een kans op beïnvloeding van die planvorming gemist?

3.5 Samenwerking en regie

Norm: Adequate regie en afstemming met andere actoren

Op de meer traditionele onderdelen van het IV-beleid (sociale veiligheid, fysieke veiligheid) is sprake van regie en samenwerking die door betrokkenen als steeds adequater wordt beoordeeld, met daarbij de wens deze nog verder te ontwikkelen. Op nieuwe aandachtsvelden, zoals ondermijning en – zeker – de koppeling tussen veiligheid en zorg staat de samenwerking en regie nog meer in de kinderschoenen, waardoor op dit moment nog niet (volledig) van adequate regie en samenwerking kan worden gesproken. Wel is in zowel de beleidsmatige aandacht als de motivatie voor deze thema's de intentie en bereidheid zichtbaar om de gewenste regie en afstemming verder uit te bouwen.

Toetsingscriteria

D5a. Beleidsontwikkeling en uitvoering geschieden in constructief overleg met relevante andere actoren

In zowel de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken als de beschikbare documentatie komt naar voren dat bij de ontwikkeling van de nieuwe Kadernota, in verschillende fasen van het proces, sprake geweest van consultatie van uiteenlopende partijen die aan het integraal veiligheidsbeleid een bijdrage kunnen leveren. Daarbij is ook rekening gehouden met de beleidsprioriteiten van meerdere van deze organisaties (zoals politie en OM). Met name op nieuwe aandachtsvelden binnen het IV-beleid, zoals de aanpak van ondermijning of de verbinding tussen zorg & veiligheid zal de samenwerking en regie tijdens de uitvoering van het veiligheidsbeleid nog (verder) moeten groeien. De verschillende betrokken partijen lijken de noodzaak hiertoe te onderkennen en bereid te zijn hierin te investeren. Ook de samenwerking met inwoners in het kader van veiligheid (burgerparticipatie) staat zowel bij gemeenteraad, portefeuillehouder, ambtelijke organisatie als politie nadrukkelijk op de agenda, zij het dat gedachten over de manier waarop deze optimaal kan worden vormgegeven nog wel eens verschillen.

Het vermogen tot samenwerking en afstemming wordt niet alleen beïnvloed door formele structuren en afspraken, maar ook door ontwikkelingen binnen de diverse samenwerkende organisaties, werkdruk of persoonlijke kenmerken. In de afgelopen twee jaar zijn diverse strategische sleutelposities binnen gemeente en politie door andere personen ingenomen, dit lijkt zeker geen afbreuk te hebben gedaan aan de samenwerking. In enkele gesprekken wordt de rol van werkdruk of ontwikkelingen als de invoering van de nationale politie genoemd als factor die overleg of informatie-uitwisseling wat hebben bemoeilijkt, zeker ook binnen het strafrechtelijk systeem. De meeste bronnen schetsen echter als geheel een positieve ontwikkeling in de mate van samenwerking en regie, waarbij wel wordt aangetekend dat verdere groei noodzakelijk is. Dit beeld betreft overigens niet alleen de samenwerking en regie op strategisch of tactisch niveau, maar ook die op uitvoerend niveau

D5b. Taakverdeling tussen gemeente en partners (met name politie) is helder en congruent met wat uit oogpunt van het beleid nodig is

Tenminste een bestuurder maakt melding van de toenemende tendens om meer taken bij de gemeente te leggen zonder dat daarvoor ook (voldoende) middelen meekomen of beschikbaar zijn. Soms gebeurt dit expliciet (zoals op het terrein van zorg), soms is hiervan meer 'sluipend' sprake (zoals door knelpunten in de capaciteit van de politie). Op uitvoerend niveau wordt melding gemaakt van *incidentele* rol-onvastheid of een te beperkte rolopvatting van uitvoerende partijen. Hiervan zou echter niet op structurele basis sprake zijn.

Het OM vindt dat de gemeenten in dit gebied, dus niet alleen Gouda, niet vaak genoeg terugkoppelen als er bestuurlijk urgente zaken spelen. Veilig Thuis vindt dat elk van de vier gemeenten waar dit onderzoek zich op richt hun regierol in de combinatie van zorg en veiligheid nog beter kunnen spelen. De gemeente is een schakel in een keten en in de veiligheidskadernota wordt volgens deze organisatie niet verder gekeken dan de eerstvolgende schakel, terwijl de hele keten onder de regie van de

gemeente valt. Het is van belang dat burgemeester (openbare orde) en wethouder (zorg) het eens worden over de gewenste aanpak en met één mond naar buiten spreken: anders moeten externe partners op meerdere borden tegelijk schaken. Gemeentelijke bestuurders signaleren de toenemende tendens om meer taken bij de gemeente te leggen zonder dat daarvoor ook (voldoende) middelen meekomen of beschikbaar zijn.

3.6 Communicatie

Norm: congruente communicatie

In de gemeente bestaat aandacht voor het belang van congruentie in de publiekscommunicatie van de verschillende actoren rond veiligheid en veiligheidsbeleid. Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor substantiële *discongruentie* in deze communicatie. Wel levert het onderzoek aanwijzingen voor mogelijke verbeteringen op.

Toetsingscriterium

D6a. Communicatie en discours van gemeente en partners staan niet haaks op het gekozen beleid

Uit de gesprekken komt naar voren dat burgemeesters, raadsleden en andere betrokkenen aandacht hebben voor het belang van het 'spreken met één mond', zeker ten tijde van crisis. Een korte scan van (media)berichten over de veiligheid in Gouda over de afgelopen anderhalf jaar laat geen grote of frequente strijdigheid in berichtgeving van gemeente en haar partners in het veiligheidsbeleid zien.

Er lijkt echter nog wel ruimte voor verdere groei. Meerdere bronnen – waaronder het advies van de Goudse Adviesraad Sociaal Domein (GASD) – wijzen op het belang van het niet alleen communiceren over 'problemen', maar juist ook over positieve ontwikkelingen. Ook valt wel wat af te dingen op de vuistregel die volgens een belangrijke betrokkene de afgelopen jaren aan de communicatie rond woninginbraken ten grondslag heeft gelegen: dat het geen probleem is als de communicatie het onveiligheidsgevoel van het publiek aanjaagt, omdat dit er óók toe leidt dat burgers zelf preventieve maatregelen nemen. Wetenschappelijke inzichten laten zien dat die causale relatie aanzienlijk complexer ligt, waardoor het aannemelijk is dat de betreffende communicatie wél de onveiligheidsbeleving doet toenemen, zónder dat dit per definitie tot (gewenste) gedragsveranderingen bij het publiek leidt. Dit punt is nog eens extra van belang, omdat de Veiligheidsmonitor laat zien dat het niveau van onveiligheidsgevoelens in de eigen buurt in de afgelopen jaren aanzienlijk hoger lag dan het gemiddelde van de G-32-gemeenten.

Het OM merkte tenslotte op dat men – in alle vier de gemeenten in dit onderzoek – een steviger verbinding zou willen tussen de afdeling communicatie van de gemeente enerzijds en de persvoorlichters van het OM anderzijds. Concrete voorbeelden dat het ontbreken van zo'n steviger verbinding de afgelopen jaren tot problemen heeft geleid zijn niet gevonden.

3.7 Doelmatigheid

Norm: Doelmatigheid speelt belangrijke rol

Het vraagstuk van doelmatigheid (in de zin van kosten efficiëntie) krijgt zowel in stukken als in de gesprekken minder aandacht dan het vraagstuk van effectiviteit of het vraagstuk van de relatief beperkte middelen van meerdere voor het veiligheidsbeleid belangrijke organisaties. De afweging van doelmatigheid lijkt wel meer impliciet aan de orde te zijn, in de combinatie van de vraag hoe beleid, strategieën en interventies zo effectief mogelijk kunnen zijn, in de wetenschap dat de middelen niet onbegrensd zijn.

Toetsingscriteria

D7a. Keuze van strategieën en interventies is gebaseerd op afweging doelmatigheid van verschillende varianten

In zowel de gesprekken als in de beschikbare onderzoeken voert het vraagstuk van de effectiviteit de boventoon. Noch in de evaluatie, het CCV-rapport, noch in de gesprekken komt het aspect van doelmatigheid prominent naar voren. *Impliciet* komt die vraag echter wel frequent naar voren: de vraag 'kan het beter' blijkt ook vaak de vraag 'kan het handiger' te omvatten, vaak voortkomend uit het feit dat de middelen waarover de diverse partijen beschikken niet onbegrensd zijn.

D7b. Het uitgangspunt is 'zo veel als nodig, zo weinig als mogelijk'

Het beeld bij dit toetsingscriterium verschilt niet veel met het voorgaande punt. Zeker bij prioriteitsonderwerpen lijkt de nadruk te liggen op 'zoveel als nodig' en minder op 'zo weinig als mogelijk'. Een bovenlokale organisatie waarschuwt daarom voor het gevaar dat bij niet-urgente (maar wel belangrijke) onderwerpen een omgekeerd effect ontstaat: dat min of meer onbewust gekozen wordt voor 'zo weinig als mogelijk', waardoor uiteindelijk ook een situatie van 'minder dan nodig' ontstaat. Rond de inzet van politie en OM rijst uit het onderzoek nog een ander beeld op: dat de afwegingen hier vanuit een situatie van schaarste nogal eens het karakter hebben van 'zo veel als mogelijk gegeven de (te) beperkte capaciteit'.

D7c. Er is regie om tijdens vormgeving, uitvoering en controle van beleid de doelmatigheid te bewaken

Dat vraagt wederom om een gedegen afweging ten aanzien van de beleidslogica: zodat - uitgaande van een goede analyse van de problematiek én van gedegen kennis van mogelijke strategieën en interventies een optimale keuze kan worden gemaakt. Zie hiervoor verder onder norm 2 (de beleidslogica).

3.8 Rollen Raad en College

Norm: Juiste rollen en taken Raad en College

De gemeenteraad heeft de behoefte meer invulling te (kunnen) geven aan met name haar kaderstellende en controlerende rol. Daarbij is opvallend dat in het kader van de nieuwe Kadernota door college en ambtelijke staf keuzen zijn gemaakt en activiteit zijn uitgevoerd met de intentie om voor de Raad de invulling van deze rollen gemakkelijker te maken, deze keuzen en activiteiten lijken door raadsleden echter nog niet te volle zo te zijn ervaren. Dit komt onder meer tot uiting in (vooral nog) uiteenlopende visies op de aard van de doelstellingen waarop gestuurd zal worden. (Ook) ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol klinkt enig wederzijds onbegrip. Meer in het algemeen echter zijn gesprekspartners tevreden over de manier waarop Raad en College/portefeuillehouder elkaar in stelling brengen.

Toetsingscriteria

R1a. Raad is kaderstellend

Raadsleden die betrokken waren bij dit onderzoek zouden meer kaderstellend te werk willen kunnen gaan, ook 'meer aan de voorkant van de problematiek willen zitten'. In hun beleving bevinden zij zich namelijk vaak in de positie dat zij wel kanttekeningen kunnen maken bij een al uitgewerkt concept, maar niet in een eerdere fase kunnen reflecteren op de betekenis van (een analyse van) bepaalde problematiek voor het beleid. Zoals eerder beschreven zijn bij de ontwikkeling van de huidige kadernota desalniettemin meerdere sessies met raadsleden georganiseerd, die deels informatief van aard waren, maar in tenminste één geval ook nadrukkelijk bedoeld waren om gezamenlijk te reflecteren op de betekenis van verzamelde informatie. In deze sessie hebben raadsleden bijvoorbeeld gereflecteerd op de wenselijkheid of onwenselijkheid om het beleid niet alleen op thema's, maar ook op de doelgroep te richten die een prominente plaats in de Goudse veiligheidsproblematiek inneemt (Marokkaans-Nederlandse risicojongeren). Dat heeft er volgens meerdere betrokkenen ook aan bijgedragen dat in de Kadernota deze doelgroep scherper benoemd is dan voorheen én een centrale plaats in de aanpak heeft gekregen. Op dit punt heeft de Raad dus bij deze Kadernota nadrukkelijk kaderstellend geacteerd. Enkele raadsleden wijzen er daarbij op, dat vanuit de Raad al langer om een dergelijke aanscherping van het beleid is gevraagd. Daarbij ervaren zij niet altijd een open oor bij zowel de (voormalige) portefeuillehouder veiligheid als de ambtelijke veiligheidsstaf. Raadsleden onderkennen dat deze per definitie een kennisvoorsprong hebben. Zij ervaren het echter niet als wenselijk als die kennisvoorsprong een open dialoog in de weg staat. Anderen wijzen er in dit licht op dat raadsleden soms maatregelen bepleiten waar de ambtelijke staf op basis van bijvoorbeeld wetenschappelijke inzichten twijfels bij heeft. Door de gesprekken heen klinkt enig wederzijds ongemak of onbegrip die van invloed is op de mate waarin de Raad haar kaderstellende rol speelt of kan spelen.

Enkele bronnen wijzen tevens op de tijds- en vergaderdruk waarmee raadsleden zich geconfronteerd zien, wat de tijd om zich in een onderwerp te verdiepen beperkt. Daarnaast is sinds de laatste verkiezingen sprake van een relatief grote vernieuwing van de samenstelling van de Raad, waardoor kennis en ervaring deels weer opnieuw moeten worden opgebouwd.

Tot slot zij vermeld dat de Raad formeel gezien wellicht vooral bij de vaststelling van de Kadernota haar kaderstellende rol kan uitoefenen, maar dat door de collegeperiode heen ook veel onderwerpen op de raadsagenda komen die van invloed zijn op onderdelen van het veiligheidsbeleid. Ook hier ligt volgens enkele gesprekspartners dan nog de mogelijkheid kaders aan te geven of bij te stellen.

R1b. Raad is controlerend

Uit de verschillende gesprekken en schriftelijke bronnen komt één punt hier zeer prominent naar voren: het in voorgaande paragrafen al besproken punt van de doelen van het nu vastgestelde meerjarenbeleid. Ambtelijke staf en gemeentebestuur hebben, in navolging van de adviezen rond het DSP-rapport, gekozen voor meer kwalitatieve doelen op outputniveau, juist om een realistischer

monitoring van effecten en voortgang van het beleid mogelijk te maken. Deze verandering wordt door raadsleden als het tegenovergestelde ervaren: zij zien de nu gestelde doelen juist als *minder* controleerbaar. Enkele raadsleden missen ook in bredere zin instrumenten om het beleid goed te volgen, net als voldoende onderliggende analyses. Raadsleden doen suggesties om in deze lacunes te voorzien, bijvoorbeeld in de vorm van factsheets met daarin trendanalyses, vergezeld van een toelichting. Of thema-avonden waarin mensen uit de praktijk toelichting geven op de actuele ontwikkelingen. Daarbij wordt gesuggereerd iets dergelijks jaarlijks te verzorgen, voorafgaand aan het opstellen van het nieuwe jaarplan. Naar aanleiding van de feedback van de Raad bij de behandeling van de kadernota heeft de burgemeester overigens toegezegd te gaan bezien hoe aan de ervaren tekortkomingen op een verantwoorde manier tegemoet kan worden gekomen.

R1c. Raad is volksvertegenwoordigend

De gemeenteraad lijkt rond het veiligheidsbeleid haar volksvertegenwoordigende rol mede te vervullen door (in de hiervoor beschreven rollen) te wijzen op het belang van burgerparticipatie bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Enkele niet-raadsleden zien hierin een zekere paradox: terwijl de volksvertegenwoordigende rol naar hun mening zou betekenen dat raadsleden geluiden uit de bevolking expliciet inbrengen, geeft de gemeenteraad bestuur (en ambtenaren) de opdracht meer naar burgers te luisteren. Ook op dit punt klinkt in de gesprekken enig wederzijds onbegrip door

R1d. Rol- en taakverdeling Raad en College zijn gericht op elkaar in stelling brengen en op waarde toevoegen

Gesprekspartners die hier een beeld van hebben spreken van een positieve basishouding tussen raad en college, gericht op 'elkaar positioneren'. Incidenten worden normaal gesproken ook niet gebruikt om alsnog wat uit te vechten, zo wordt daarbij opgemerkt. Meerdere betrokkenen, waaronder uit de Raad zelf, spreken in dit licht overigens nadrukkelijk met waardering over de manier waarop de huidige portefeuillehouder proactief de dialoog aangaat, de Raad tijdig betreft en informeert.

3.9 Rechtmatige taakinvulling en samenwerking

Norm: Rechtmatige taakinvulling en samenwerking

Het onderzoek heeft geen signalen opgeleverd dat de manier waarop gemeente en haar partners invulling geven aan de taken en verantwoordelijkheden van het veiligheidsbeleid strijdig is met wet- en regelgeving.

R2a. De manier waarop gemeente en haar partners taken en verantwoordelijkheden in het kader van het veiligheidsbeleid invulling geven is niet strijdig met wet- en regelgeving

De gesprekken en andere bronnen leveren geen aanwijzingen op voor strijdigheid van (de invulling van) het beleid met wet- en regelgeving. In de samenwerking tussen verschillende partijen vereist de AVG aandacht, daarbij worden echter geen knellende problemen ervaren.

4 Bevindingen op de verdiepingsthema's

4.1 Nationale Politie

Sinds 1 januari 2013 heeft Nederland een nationale politie: de 26 oude politiekorpsen gingen op in één nationaal politiekorps, verdeeld in tien regionale eenheden en een landelijke eenheid onder een eenhoofdige leiding. De regiokorpsen Haaglanden en Hollands Midden werden samengevoegd in de nieuwe Eenheid Den Haag. Het doel van de reorganisatie was bureaucratie en 'bestuurlijke drukte' verminderen en de opsporing effectiever maken. De complexe personele reorganisatie had gevolgen voor alle 65.000 politiemedewerkers: velen moesten naar een nieuwe functie solliciteren omdat de oude functie werd opgeheven. De kosten vielen twee keer zo hoog uit als verwacht en de einddatum moest in 2015 worden verschoven naar 2018.

De introductie van de Nationale politie heeft in Gouda wel even wennen gekost. Door de instelling van het basisteam bijvoorbeeld, waarbij voortaan ook niet meer de districtschef, maar de teamchef het aanspreekpunt voor de burgemeester vormde. Inmiddels zou men echter elkaar 'goed kunnen vinden', wat nog eens lijkt te zijn versterkt door het aantreden van nieuwe - als sterk en prettig ervaren - leidinggevenden op het niveau van zowel sector (district) als basisteam.

Zorgen bestaan over de politiecapaciteit: in het district is beperkte menskracht beschikbaar voor een groter gebied dan voorheen. Dat wordt ook binnen de gemeente gemerkt, zowel waar het gaat om de inzet van 'blauw' als om recherchecapaciteit. Een gesprekspartner constateert met zorg dat het basisteam soms wordt 'leeg getrokken' voor verplichtingen elders, enkele anderen zien dit minder gebeuren. Een keerzijde is er ook: in lijn met wat eerder (landelijk) door de commissie Kuijken werd geconstateerd gaat opschaling bij onverwachte incidenten of crises sinds de reorganisatie aanzienlijk gemakkelijker dan voorheen.

Het beeld kan daarmee worden samengevat zoals dat in één groepsgesprek in het kader van dit onderzoek gebeurde: "op sommige punten zijn we er echt op vooruitgegaan, op andere punten achteruit, op andere punten is er niets veranderd. En eigenlijk is het nog te vroeg om écht de balans op te maken".

4.2 De Drie D's

Op 1 januari 2015 kregen gemeenten er verantwoordelijkheden bij omdat in het sociale domein drie decentralisaties werden doorgevoerd. De Participatiewet (werk en inkomen), de Jeugdwet (jeugdzorg, jeugd GGZ, passend onderwijs) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (zorg, bijzondere ziektekosten, extramurale verpleging, e.d.). Deze drie grote decentralisaties hangen sterk met elkaar samen omdat de doelgroepen elkaar deels overlappen. Daarom worden ze beleidsmatig en organisatorisch vaak in samenhang gezien. Ze stellen gemeenten in staat integraler beleid te voeren en hun regierol te versterken. Voor zogenaamde 'multiproblematiek' is het concept van 'één gezin, één plan, één regisseur' ontwikkeld om te voorkomen dat instanties en hulpverleners langs elkaar heen werken.

Deze ontwikkeling is extra relevant nu de gemeente Gouda de koppeling tussen veiligheid en zorg (ook) in de nieuwe Kadernota tot belangrijk speerpunt van het veiligheidsbeleid heeft gemaakt. De kadernota schets immers een integraal veiligheidsbeleid dat gebaseerd is op drie pijlers: *preventie, zorg en repressie*. Op de prioriteitsthema's van *jeugdcriminaliteit, ondermijning en sociale overlast* is zorg zo een essentieel element van de aanpak. Uit documenten en gesprekken blijkt dat er in de koppeling tussen veiligheid en zorg al een aardige slag is gemaakt. De drie D's zijn daarbij sterk ondersteunend geweest: 'het biedt ons de kans om veel integraler te werken'. Daarbij wordt ook opgemerkt dat dat een lange aanlooptijd heeft gekost: 'we beginnen nu pas de vruchten te plukken'.

Bovenlokale gesprekspartners merken – op het niveau van de vier Groene Hart gemeenten bij elkaar – wel op dat de 'kloof' tussen zorg en veiligheid zeker nog niet geheel is verdwenen. De cyclus van

(bij)sturing en verantwoording binnen zorg en veiligheid is vaak nog gebaseerd op output: contactmomenten, trajecten – een ‘carrousel van verantwoordingsinformatie’, volgens een gesprekspartner. Een ander punt is de richting van de informatiestroom: er gaat meer informatie van veiligheid richting zorg (bijvoorbeeld meldingen van het Veiligheidshuis of van Veilig Thuis naar gezinscoaches), dan andersom. Niet iedereen in de wereld van de zorg ziet de meerwaarde van samenwerking met de politie: ‘Als je aangifte doet bij de politie, maak je de problemen voor dat gezin alleen maar groter’, verwoordde een gesprekspartner die opvatting. De politie merkt op dat – ondanks aanmerkelijke verbeteringen – zorginstellingen hun rol nog niet in voldoende mate oppakken, waardoor de politie nog steeds te veel ‘het laatste honk’ is. Desondanks is iedere respondent in dit onderzoek het erover eens: alles overziend is er nu reeds een grote vooruitgang merkbaar.

Financieel kan echter gesproken worden van een forse *achteruitgang*. De financiële lasten die met de decentralisaties gepaard gingen hebben de gemeente voor aanzienlijke uitdagingen gesteld.

4.3 Aanpak woninginbraken

Drie van de vier gemeenten uit het verzorgingsgebied van de Groene Hart Rekenkamer kenden tot voor kort een relatief hoog aantal woninginbraken: Gouda, Bodegraven-Reeuwijk en Waddinxveen. Ook andere gemeenten in het politiedistrict waaronder deze gemeenten ressorteerden kenden een relatief hoge inbraak-druk. Niet alleen het niveau, maar ook de trend in de ontwikkeling van het aantal woninginbraken week daarbij af van het landelijk beeld: landelijk begon eind 2013 een daling van het aantal inbraken in te zetten, deze bleef in Gouda, de Groene Hart-gemeenten en het politiedistrict voorsnag uit: hier was juist nog sprake van een stijging.

Deze ontwikkeling leidde zowel op het niveau van de gemeente Gouda als in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) in toenemende mate tot zorg. In 2017 werd daarom besloten de aanpak van woninginbraken in gezamenlijkheid te intensiveren. In het RBO nam de burgemeester van Bodegraven-Reeuwijk de functie van portefeuillehouder woninginbraken op zich. Gemeenten met een bovengemiddeld aantal inbraken per 1.000 inwoners zouden hun aanpak aanscherpen, daarbij ondersteund door het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid en de analyse-afdeling van de politie-eenheid Den Haag. Een door de politie ontwikkelde *evidence-based* werkwijze zou daarbij de leidraad vormen. Deze werkwijze gaat uit van een probleemgerichte aanpak, informatie-gestuurd, waarin ook burgers zelf worden betrokken.

Analyses van de woninginbraak-problematiek in ‘hoog-scorende’ drie Groene Hartgemeenten lieten zien dat de woninginbraken in elk van deze gemeenten een eigen karakter hadden. Bodegraven-Reeuwijk werd, door haar specifieke ligging, vooral geconfronteerd met ‘mobiel banditisme’: inbrekers van elders, die in plaatsen vlak langs de snelweg hun slag slaan. In Waddinxveen kon de de inbraken vooral verklaard worden door de activiteiten van een zeer actieve lokale jeugdgroep. Gouda had vooral te maken met een weerbarstige problematiek van criminele jongeren uit de bijzondere Marokkaanse gemeenschap in Gouda. Het karakter van deze problematiek was zodanig dat het de spankracht van de RBO-portefeuillehouder te boven ging om ook sturing aan de Goudse aanpak te geven. De burgemeester van Gouda zou daarom als ‘co-portefeuillehouder’ optreden voor de aanpak in zijn eigen gemeente.

Een externe evaluatie van de aanpak die in 2017 in opdracht van de gemeente Gouda werd uitgevoerd (en in 2018 werd gepubliceerd) liet zien dat Gouda een brede aanpak van de woninginbraak-problematiek hanteerde die – op het eerste gezicht – alle aandachtsvelden dekt die volgens de bestaande inzichten van belang waren. Opvallend is dat de evaluatie alleen zag op het *gemeentelijk* deel van de aanpak, terwijl de integrale aanpak van woninginbraken minstens zozeer om inzet van inzet van politie en OM vraagt. De activiteiten van deze partijen was echter niet in de evaluatie betrokken.

In verschillende gesprekken wordt – met verschillende accenten en op verschillende manieren – naar voren gebracht dat de aanpak aanvankelijk dan wellicht wel *breed* genoeg was, maar daarbij de noodzakelijke *probleemgerichtheid* (zoals op dadergroepen, plaatsen, tijden) en intensiteit ontbeerde. Hierin zou rond 2017 echter verandering zijn gebracht. Wat hierbij de *magic bullet* is

geweest wordt uit het onderzoek niet duidelijk: de afspraken over intensivering in het RBO, een grotere druk van uit de gemeenteraad, of bijvoorbeeld het aantreden van nieuwe leidinggevenden in politiedistrict ('sector') en basisteam, die de aanscherping van de aanpak nadrukkelijk op hun agenda hadden (en hebben

Politiecijfers laten zien dat in 2017 het aantal woninginbraken aanmerkelijk begint te dalen: in Gouda, maar ook in het politiedistrict als geheel. Dat district verwerft zich daarmee zelfs de zogenaamde *Harm Alarmbokaal*, voor het politiedistrict dat landelijk gezien in één jaar de grootste daling van het aantal woninginbraken tot stand heeft gebracht⁴. De woninginbraakdruk in Gouda is tussen 2016 en 2018 bijna gehalveerd: van 20 per 1.000 inwoners in 2016 tot 11 per 1.000 in 2018. Voorlopige cijfers over 2019 wijzen daarna op een stabilisatie. Daarmee is Gouda wel nog steeds de gemeente met de hoogste inbraakdruk in het gebied van de politie-eenheid Den Haag.

Op basis van het onderzoek kan niet gezegd worden wat de tot stand gebrachte daling verklaart, maar meerdere gesprekspartners vermoeden dat het de toegenomen scherpste van de aanpak is die nu zijn vruchten afwerpt⁵. Het DSP-rapport laat zien dat het oplossingspercentage van woninginbraken in Gouda tussen 2014 en 2017 bijna halveerde (van tegen de 10% naar 5%), in het begin van 2018 lag het weer op bijna 10%. Volgens enkele lokale betrokkenen zou het beperkte oplossingspercentage (dat ook afweek van de landelijke trend) mede te wijten zou zijn geweest aan het specifieke karakter van de Goudse dadergroepen, opererend vanuit een zeer gesloten gemeenschap. De aanscherping van de aanpak zou er nu toe geleid hebben dat – in goede onderlinge samenwerking tussen de veiligheidspartners – enkele dadergroepen nu toch met succes zouden zijn aangepakt. Overigens wordt, zoals ook aangegeven in de nieuwe Kadernota, niet uitgesloten dat een deel van de constateerde daling het gevolg is van een verschuiving van de activiteiten van criminele jongeren: van het plegen van woninginbraken naar de – lucratievere – handel in drugs. Nader onderzoek zal hier echter nog een steviger licht op moeten werpen. Inmiddels heeft de politie-eenheid Den Haag opdrachtgegeven tot een externe evaluatie van de woninginbraak-aanpak in – met name – de Goudse wijk Goverwelle: deze zou op deze vragen meer licht kunnen werpen.

Medio 2019 is in het RBO afgesproken nog weer een volgende slag te maken in de aanpak van woninginbraken, waaraan alle gemeenten die een hogere woninginbraakdruk kennen dan het regionaal gemiddelde (in 2017 6 op 1.000 en in 2018 5 op 1.000) aan mee kunnen doen.

⁴ Insiders manen daarbij tot bescheidenheid: de grote daling kon immers niet alleen verklaard worden uit de grote *activiteit* die nu aan de dag werd gelegd, maar ook door de relatieve *inactiviteit* die daaraan voorafging.

⁵ Politie-vertegenwoordigers wijzen daarbij vooral op een toegenomen focus op specifieke locaties, dader- en slachtoffergroepen

Bijlagen

A. Normenkader

Het veiligheidsbeleid is in kaart gebracht (en wordt door de Rekenkamer beoordeeld) aan de hand van het onderstaande normenkader. Op het meest abstracte niveau is het veiligheidsbeleid getoetst op twee aspecten: doelmatigheid en rechtmatigheid. De twee thema's zijn uitgewerkt in negen normen, die vervolgens concreet zijn gemaakt in toetsingscriteria.

Thema	Norm	Toetsingscriterium
Doelmatigheid (= effectiviteit + efficiency)	D1. Beleid is gericht op daadwerkelijke veiligheidssituatie	D1a. Er is een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie
		D1b. Thema's, prioriteiten en doelstellingen zijn gericht op daadwerkelijke veiligheidssituatie
		D1c. Er is aandacht voor toekomstige ontwikkelingen
		D1d. Er is begrip voor de context
	D2. Beleidslogica is plausibel	D2a. Causale relaties tussen interventies en beoogde resultaten (output) zijn gebaseerd op plausibele aannames
		D2b. Causale relaties tussen resultaten en beoogde maatschappelijke effecten (outcome) zijn gebaseerd op plausibele aannames
		D2c. Er is aandacht voor ongewenste neveneffecten
	D3. Uitvoering is adequaat	D3a. Voldoende mensen en middelen (inclusief informatie en bevoegdheden) voor vormgeving van het beleid
		D3b. Idem voor uitvoering van het beleid
		D3c. Interventies en strategieën worden juist uitgevoerd naar plaats, tijd en intensiteit
		D3d. Beleid zoals geformuleerd (soll) is congruent met beleid zoals uitgevoerd (ist)
	D4. Monitoring is adequaat	D4a. Er is sprake van periodieke monitoring
		D4b. Waar nodig wordt het beleid aangepast op basis van uitkomsten van 'meten en weten'
	D5. Adequate regie en afstemming met andere actoren	D5a. Beleidsontwikkeling en uitvoering geschieden in constructief overleg met relevante andere actoren
		D5b. Taakverdeling tussen gemeente en partners (met name politie) is helder en congruent met wat uit oogpunt van het beleid nodig is
	D6. Congruente communicatie	D6a. Communicatie en discours van gemeente en partners staan niet haaks op het gekozen beleid
	D7. Doelmatigheid speelt belangrijke rol	D7a. Keuze van strategieën en interventies is gebaseerd op afweging doelmatigheid van verschillende varianten
		D7b. Het uitgangspunt is 'zo veel als nodig, zo weinig als mogelijk'
		D7c. Er is regie om tijdens vormgeving, uitvoering en controle van beleid de doelmatigheid te bewaken
Rechtmatigheid	R1. Juiste rollen en taken Raad en College	R1a. Raad is controlerend
		R1b. Raad is kaderstellend
		R1c. Raad is volksvertegenwoordigend
		R1d. Rol- en taakverdeling Raad en College zijn gericht op elkaar in stelling brengen en op waarde toevoegen
	R2. Rechtmatige taakinfilling en samenwerking	R2a. Taken en verantwoordelijkheden van gemeente en haar partners zijn niet strijdig met wet- en regelgeving

B. Onderzoeksverantwoording

Geraadpleegde documenten

Onderwerp	Documenten
1. Integraal Veiligheidsbeleid 2015-2018	Kadernota Veiligheid 2015-2018
	Evaluatie kadernota veiligheid gemeente Gouda. DSP-Groep, oktober 2018
	Actieplan 2016
	Motie CU oververtegenwoordiging Marokkaanse Nederlanders d.d. 22 april 2015
2. Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022	Kadernota Integraal veiligheidsbeleid 2019 – 2022
	Advies over de Kadernota. Goudse Adviesraad Sociaal Domein, 14 februari 2019
	Reactie op adviezen GASD over de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid
	Actieplan 2019
	Raadsvergadering d.d. 22 mei 2019, inclusief: • Motie oververtegenwoordiging • Motie burgerparticipatie bij veiligheidsbeleid • Motie intensivering handhaving • Motie doelstellingen en meetbaarheid • Motie veiligheidsbeleid • Motie Buurt Bestuurt • Amendement IVB Concreet
3. Veiligheidscijfers	Als opgenomen in Evaluatie kadernota veiligheid gemeente Gouda. DSP-Groep, oktober 2018 CBS Veiligheidsmonitor 2015-2016-2017 AD Misdaadmeter
4. Woninginbraken	Informatie over aanpak woninginbraken op website RSIV, via: https://rsiv.nl/kennisbank/highimpactcrimes/woninginbraken/
	Naar minder woninginbraken in Gouda. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 30 januari 2018.
	Analyses woninginbraakcijfers politie-eenheid Den Haag t.b.v. RBO en RSIV

Interviews en groepsgesprekken: lokaal

Raadsleden

De heer J. de Koning, raadslid
De heer T. Lucas, burgerraadslid
Mevrouw A. van Eersel, raadslid
De heer K. de Jonge, burgerraadslid
De heer N. Honkoop, raadslid
De heer A. el Haddaoui, raadslid
De heer T. Krins, raadslid
De heer E.J. Kuijlaars, raadslid

Team Veiligheid en Wijken

Mevrouw H. van Dijk, gemeente Gouda
De heer R. Scheele, gemeente Gouda
De heer R. Grouwstra, gemeente Gouda

Bestuur

Mevrouw M. Salet, (interim) burgemeester van Gouda
De heer M. Schoenmaker, (thans: voormalig) burgemeester Gouda

Interviews: bovenlokaal

De heer C. Van der Kamp, burgemeester van Bodegraven-Reeuwijk, RBO-portefeuillehouder woninginbraken⁶
De heer R. van Bokhoven, Openbaar Ministerie
De heer R. van Es, Politie Basisteam Gouda-Bodegraven-Reeuwijk
Mevrouw L. Albers, Politie Basisteam Gouda-Bodegraven-Reeuwijk
De heer L. Kuipers, Politie District Alphen a/d Rijn - Gouda
De heer P. Versteegh, Politie Regio Den Haag
De heer A. Stigter, RIEC
De heer S. Neger, Veiligheidshuis Hollands Midden
Mevrouw J. van der Zalm, Veiligheidshuis Hollands-Midden
Mevrouw L. Weber, Veiligheidsregio Hollands Midden
De heer H. Verheggen, Veiligheidsregio Hollands Midden
De heer R. van den Berg, Veilig Thuis Hollands Midden

Compacte media-analyse

Per gemeente is een compacte scan van lokale mediaberichten uitgevoerd. Wij brachten allereerst in kaart welke media de gemeenten of de regio bedienen én een online register hebben. Vervolgens kozen wij per gemeente één medium dat we middels de online-zoekfunctie doorzochten op trefwoorden 'veilig', 'veiligheid', 'onveilig', 'slachtoffer', 'crimineel', 'criminelen', 'criminaliteit', 'inbraak' en 'geweld'. Alle berichten die over veiligheidsthema's hebben we opgeslagen en doorgenomen. Soms zijn we al 'sneeuwballend' ook op andere media terecht gekomen. Voor Gouda doorzochten we halverwege 2019 alle berichten van Goudse Post uit 2019. Vanuit de gedachte dat ingrijpend nieuws op de regionale tv-omroep komt, hebben we voor aanvang van ons onderzoek – begin 2019 – tevens regionaal gezocht. We hebben het videodossier van AD Gouda/Groene Hart doorzocht, dat 3 maanden teruggaat én Omroep West 12 maanden teruggekeken.

⁶ Per medio 2019 portefeuillehouder *high impact crimes*.

C. Reactie gemeentebestuur op verzoek controle op feitelijke onjuistheden

Groene Hart Rekenkamer
T.a.v. Jeroen van Oort
Info@jeroenvanoort.com

directie/afdeling
mo/Veiligheid en wijken
contactpersoon
H.E. van Dijk- de Waal
onderwerp
Zienswijze college van BenW op het rapport: Veiligheidsbeleid

telefoon
8389
uw kenmerk
1242022

gouda
12 november 2019
ons kenmerk
verzonden

Geachte heer Van Oort,

Hierbij stuur ik u, op uw uitnodiging, de reactie van het college van BenW op het onderzoek naar het Veiligheidsbeleid dat u uitgevoerd heeft in vier gemeenten in het Groene Hart, waaronder de gemeente Gouda.

De centrale onderzoeksvraag betrof: in hoeverre is het veiligheidsbeleid in Gouda effectief, efficiënt en rechtmatig, zowel in vormgeving als in uitvoering? De gemeente is verheugd te constateren dat de rekenkamer positief oordeelt over de mate waarin de gemeente beschikt over een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie, dat het beleid met prioriteiten en doelstelling is gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie en daarbij nadrukkelijk aandacht heeft voor de effectiviteit van interventies.

Het college waardeert het feit dat u als rekenkamer besloten heeft het onderzoek van bureau DSP naar het veiligheidsbeleid in 2018 als startpunt te nemen voor uw eigen onderzoek en daarmee lokaal betrokkenen niet twee keer met een deels identiek onderzoek te belasten.

Hieronder vindt u de reactie van het college op de bevindingen bij de negen normen die u getoetst heeft:

1. Beleid is gericht op daadwerkelijke veiligheidssituatie
Het college herkent het beeld dat er een zeker spanningsveld bestaat tussen het voldoende alert zijn op nieuwe ontwikkelingen (zoals cybercrime) en het behouden van voldoende aandacht voor al bekende risico's (zoals crisisbeheersing). Het is nodig om deze balans scherp in het oog te houden. Het is goed dat de veiligheidspartners daar mede alert op zijn.

2. Beleidslogica is plausibel
Met het onderzoek van DSP is gepoogd om tegemoet te komen aan de wens tot inzicht in de effectiviteit van (afzonderlijke) maatregelen. Het vraagstuk heeft nadrukkelijk de aandacht. Het aanscherpen van analyses om zo de aanpak beter te onderbouwen en te richten is daarvoor inderdaad een goed instrument. Het college is blij dat de richting die ingeslagen is, onderkend wordt.

Bijlagen:

Postbus 1086, 2800 BB Gouda
telefoon 14 0182
e-mail gemeente@gouda.nl
website www.gouda.nl

3. Uitvoering is adequaat

De capaciteit om het beleid vorm te geven en uit te voeren is volgens uw onderzoek in grote lijnen beschikbaar. Dit laat onverlet dat er voortdurend scherpe keuzes moeten worden gemaakt bij de inzet van mensen en middelen, met name voor de structurele inzet. De constatering dat dit met name zichtbaar is bij politie, recherche en OM onderschrijft het college volledig.

4. Monitoring is adequaat

In het onderzoek wordt geconstateerd dat er op meerdere manieren sprake is van een goede monitoring en bijstelling van beleid. Hierbij wordt aangegeven dat het met name voor de gemeenteraad prettig zou zijn als de evaluatie van de voortgang van het afgelopen jaar niet samen zou vallen met de planvorming voor het komende jaar. Dit wil het college gaan ondervangen door meerdere malen per jaar de gemeenteraad te informeren over ontwikkelingen en trends.

5. Adequate regie en afstemming met andere actoren

Op de meer traditionele terreinen van veiligheid (sociale veiligheid, fysieke veiligheid) wordt de regie en samenwerking positief beoordeeld, op de nieuwe terreinen (ondermijning, zorg & veiligheid) moet deze relatie nog verder groeien. Dit veld met spelers is inderdaad aanzienlijk, het voorbeeld wat wordt gegeven over Veilig Thuis geeft dit goed weer. Het is in de huidige opzet van de Kadernota Veiligheid echter niet passend om de volledige zorgketen op te nemen.

6. Communicatie

De waarschuwing omtrent toename van onveiligheidsgevoelens door communicatie over (on)veiligheid neemt het college ter harte, voor zover dat binnen haar macht ligt. De (lokale) media speelt hier immers ook een rol in.

7. Doelmatigheid speelt belangrijke rol

U constateert dat het begrip doelmatigheid minder aandacht krijgt dat het begrip effectiviteit. Wel zou de afweging impliciet aan de orde zijn, wanneer afgewogen wordt of instrumenten effectief zijn in de wetenschap dat de middelen beperkt zijn. In het onderzoek van DSP (2018) werd geconstateerd dat bewezen effectiviteit niet het enige criterium is om een maatregel wel of niet in te zetten. Een maatregel kan ook ondersteunend zijn aan een andere maatregel, of tegemoet komen aan de wens van bewoners of het bestuur. Dit geldt ook voor de criterium van doelmatigheid van een maatregel. In de komende evaluaties van de Actieplannen zal bekeken worden op welke wijze doelmatigheid meer aandacht kan krijgen.

8. Juiste rollen en taken Raad en College

In deze paragraaf wordt benoemd dat de keuze in de recente Kadernota voor outputdoelstellingen, ondanks de juiste intentie, door de raad als minder controleerbaar wordt ervaren. In het raadsmemo van 8 oktober 2019, dossier 3371, is door het college al aangegeven zowel over de outputdoelstellingen als de outcomedoelstellingen te gaan rapporteren.

9. Rechtmatige taakinvulling en samenwerking

Het onderzoek heeft geen signalen opgeleverd dat er sprake van strijdigheid met wet- en regelgeving bij de invulling van taken en verantwoordelijkheid.

Bevindingen op verdiepingsthema's

Op de onderwerpen Nationale Politie, de drie decentralisaties in het sociaal domein en de aanpak van Woninginbraken is door u nader ingezoomd.

Ten aanzien van het laatste thema wil het college de volgende zaken opmerken:

- De kentering in de aanpak van woninginbraken is inderdaad het gevolg van meerdere factoren, voor de gemeente geldt dat er met name nog intensiever op deze prioriteit is ingezet. De opmerking in de voetnoot dat er in de eerste periode sprake was van relatieve inactiviteit herkent de gemeente zeker niet voor wat betreft haar eigen rol.

- De genoemde recente externe evaluatie van de aanpak op woninginbraken wordt niet in opdracht van de gemeente uitgevoerd, maar in opdracht van de politie Eenheid Den Haag

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Gouda,
de secretaris, de burgemeester,

E.M. Branderhorst M. Salet