

Veiligheidsbeleid

Groene Hart Rekenkamer

Gemeente Waddinxveen



Colofon

Onderzoekers

Marnix Eysink Smeets
Sander Flight
Jossian Zoutendijk

Opdrachtgever

Groene Hart Rekenkamer

© 2019

Inhoud

Colofon	2
Inhoud	3
Deel 1 Conclusies en aanbevelingen	4
I Doel en aanleiding van het onderzoek	5
II Opzet en uitvoering van het onderzoek	5
III Wederhoor	5
IV Conclusies per norm	6
V Het geheel overziend	8
VI Aanbevelingen	8
Deel 2 Het onderzoek	10
1 Inleiding, vraagstelling en verantwoording	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Onderzoeksmethode	11
1.4 Normenkader	12
1.5 Onderzoeksperiode	12
2 Lokaal integraal veiligheidsbeleid	13
2.1 Wat is lokaal veiligheidsbeleid?	13
2.2 De stand van zaken in Waddinxveen	13
3 Bevindingen op de normen	15
3.1 Zicht op de veiligheidssituatie	15
3.2 Beleid en beleidslogica	17
3.3 Uitvoering	19
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	26
4 Bevindingen op de verdiepingsthema's	27
4.1 Nationale Politie	27
4.2 De Drie D's	27
4.3 Aanpak woninginbraken	28
Bijlagen	30
A. Normenkader	31
B. Onderzoeksverantwoording	32
C. Reactie gemeentebestuur op verzoek controle op feitelijke onjuistheden	36
D. Reactie Rekenkamer op zienswijze gemeente	41

Deel 1

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

I Doel en aanleiding van het onderzoek

De Groene Hart Rekenkamer vervult de rekenkamerfunctie voor vier gemeenten in het Groene Hart: Gouda, Bodegraven-Reeuwijk, Waddinxveen en Zuidplas. De Rekenkamer beschikt over een programmaad, 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 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 nieuwe gedaanten aan te nemen 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. Gestart 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. Aanvullende informatie werd ingewonnen op de betekenis van de verschillende bestuurlijke reorganisaties voor het veiligheidsbeleid en werd een nadere analyse van de aanpak van woninginbraken gedaan.

Het onderzoek is – onder supervisie en verantwoordelijkheid van de Groene Hart Rekenkamer – uitgevoerd door gespecialiseerde onderzoekers van LEV: de Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties. Hun bevindingen over Waddinxveen 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 Waddinxveen, met het verzoek om het rapport op feitelijke onjuistheden te controleren. In haar reactie dankt het gemeentebestuur de Rekenkamer voor de geleverde inspanningen. De gemeente ziet het rapport als een waardevolle aanvulling/beschouwing op het beleid en daarvoor is de gemeente de Rekenkamer erkentelijk. Tegelijkertijd constateert het gemeentebestuur een aantal waarnemingen/bevindingen waar een nadere toelichting, vraag of nuancering op zijn plaats zou zijn. Om het veiligheidsbeleid

verder te kunnen optimaliseren hoopt de gemeente een zo zorgvuldig mogelijk advies van de Rekenkamer te mogen ontvangen. De volledige reactie van het gemeentebestuur is opgenomen als bijlage C. Voor een deel heeft de zienswijze van de gemeente geleid tot aanpassingen en voor een ander deel niet. In bijlage D staat per punt uit de zienswijze wat de reactie van de Rekenkamer is en of er een aanpassing in het rapport is aangebracht.

De conceptversie van het rapport is ook voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de bovenlokale organisaties die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Dit leidde tot één suggestie voor een iets aangepaste weergave van een gedane uitspraak. Deze is overgenomen. Tevens bleek in het overzicht van gesprekspartners (bijlage B) één persoon abusievelijk niet te zijn opgenomen. Dit is hersteld.

IV Conclusies per norm

Norm 1: het beleid is gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie

Bevindingen: Dit onderzoek laat zien dat de gemeente Waddinxveen, bestuur en ambtenaren, een zeer uitgebreid traject hebben doorlopen om informatie op te halen voor het integrale veiligheidsbeleid. Daardoor is er een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie. De thema's en prioriteiten sluiten ook aan op de daadwerkelijke veiligheidssituatie. Er is ook oog voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen en de context van de gemeente. Niet iedereen is overal alleen maar positief over, maar er zijn geen concrete voorbeelden aangetroffen waaruit blijkt dat er belangrijke onderwerpen buiten beeld zijn gebleven.

Conclusie: Voldaan

Norm 2: de beleidslogica is plausibel¹

Bevindingen: De gemeente streeft ernaar alleen bewezen effectieve interventies te selecteren en ook de politie doet dat. Maar de voorbeelden die werden gegeven zijn uitzonderingen: het Integrale Veiligheidsplan bevat geen uitgewerkte beleidslogica over de causale relaties die men veronderstelt tussen interventies, resultaten en maatschappelijke effecten. Ook is er onvoldoende aandacht voor mogelijke ongewenste neveneffecten van bepaalde interventies.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 3: de uitvoering is adequaat

Bevindingen: Voor vormgeving van het beleid is voldoende capaciteit; die is zelfs uitgebreid. Maar voor de uitvoering is het beeld genuanceerder. Enerzijds wordt de workload door de gemeente zo gekozen dat medewerkers niet 'omvallen'. Anderzijds zijn er heel veel prioriteiten gekozen en meestal zonder daar financiële en personele middelen voor beschikbaar te stellen. Op het moment van dit onderzoek is niet duidelijk welke projecten wanneer precies van start gaan en of ze wel allemaal doorgang zouden vinden. Er is een duidelijke spanning tussen de grote ambities in het beleid zoals het is geformuleerd en het beleid zoals het wordt uitgevoerd.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 4: monitoring is adequaat

Bevindingen: Er is periodieke monitoring in Waddinxveen: een maandelijks overzicht van geregistreerde incidenten van de politie en een tweejaarlijkse enquête onder inwoners in het kader van de Veiligheidsmonitor. Maar het verzamelen van informatie is niet genoeg: het beleid moet waar nodig ook worden bijgestuurd op basis van 'meten en weten'. Daar is te weinig aandacht voor in de gemeente Waddinxveen. Dat komt voor een deel doordat de beschikbare informatiebronnen niet goed

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.

bruikbaar zijn. Ook heeft men het idee dat evaluaties niet snel en niet duidelijk genoeg antwoord geven op de vraag 'wat werkt?'. Het gevolg is dat onduidelijk blijft of de gemeentelijke activiteiten tot de gewenste resultaten leiden.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 5: adequate regie en afstemming met andere actoren

Bevindingen: De gemeente Waddinxveen betreft een groot aantal relevante andere actoren bij de totstandkoming van het integrale veiligheidsbeleid. Daar is men trots op. Ook in de uitvoering is er overleg tussen gemeente en partners. De taakverdeling tussen gemeente en politie is helder. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) en openbaar ministerie (OM) signaleren enkele problemen met informatiedeling, maar die gelden voor meerdere gemeenten en niet specifiek voor Waddinxveen.

Conclusie: Voldaan

Norm 6: congruente communicatie

Bevindingen: Het onderzoek levert geen indicaties op dat communicatie haaks staat op het gekozen beleid. Binnen de gemeente is aandacht voor het belang van congruentie in de publiekscommunicatie van de verschillende actoren rond veiligheid en veiligheidsbeleid. Wel is er een suggestie door het OM gedaan voor betere afstemming tussen gemeente en OM richting de pers.

Conclusie: Voldaan

Norm 7: doelmatigheid

Bevindingen: In het gemeentelijke veiligheidsbeleid van Waddinxveen speelt doelmatigheid niet of nauwelijks een rol bij de keuze van interventies. In vastgestelde documenten van de gemeente komt het woord efficiency niet voor. Ook in de praktijk, dus in gesprekken binnen de gemeente of tussen de gemeente en haar partners in het veiligheidsdomein, krijgt doelmatigheid geen systematische aandacht. Er is geen regie vanuit de gemeente om de doelmatigheid te bewaken tijdens vormgeving, uitvoering en controle van beleid.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 8: juiste rollen en taken Raad en College

Bevindingen: Het onderzoek laat zien dat de gemeenteraad haar kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol in het integrale veiligheidsbeleid krijgt en ook neemt. De controlerende rol komt minder goed uit de verf – ook omdat de raad daar niet zoveel behoefte aan heeft. Raad en College brengen elkaar niet optimaal in stelling, maar volgens raadsleden kan dat ook een goed teken zijn omdat men blijkbaar het vertrouwen heeft dat het goed komt.

Conclusie: Voldaan

Norm 9: rechtmatige taakinfilling

Bevindingen: Er zijn geen aanwijzingen 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

V Het geheel overziend

De Groene Hart Rekenkamer concludeert op basis van dit onderzoek dat de gemeente Waddinxveen aan vijf van de in dit onderzoek gehanteerde normen geheel voldoet en aan vier van deze normen ten dele. Er is geen enkele norm waaraan geheel niet wordt voldaan.

Voldaan	Ten dele voldaan	Niet voldaan
Beleid past bij veiligheidssituatie	Uitvoering	
Regie en afstemming	Beleidslogica	
Congruente communicatie	Monitoring	
Rollen Raad en College	Doelmatigheid	
Rechtmatigheid		

De mate waarin het integraal veiligheidsbeleid in de gemeente Waddinxveen 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.

VI Aanbevelingen

De Groene Hart Rekenkamer beveelt aan:

1. Hou vast aan het uitgangspunt alleen bewezen effectieve interventies te selecteren, maar investeer daarnaast in het ontwikkelen van een beleidslogica (inclusief het vraagstuk van afweging van meest kosteneffectieve opties) die aan het beleid, strategieën en aanpakken op deelgebieden ten grondslag ligt. Creëer ook de voorwaarden daarvoor, bijvoorbeeld door grondige probleemanalyses uit te voeren.
2. Gebruik de informatie uit periodieke monitoring om op basis van 'meten en weten' het beleid en de uitvoering bij te sturen. Stel vast wat werkt en bewaak of dankzij interventies de beoogde resultaten en maatschappelijke effecten worden bereikt.
3. Verklein het aantal prioriteiten en zorg dat alle projecten die in de meerjarenvisie worden aangekondigd ook echt kunnen worden uitgevoerd door er voldoende mensen en middelen voor beschikbaar te stellen. Voorkom dat actuele en incidentele activiteiten structureel worden waardoor geplande activiteiten het onderspit delven.

Het gesignaleerde vraagstuk van de capaciteit van politie en OM gaat weliswaar de directe bevoegdheid van de gemeente te boven en is in het RBO reeds punt van aandacht, doch kan wellicht op basis van dit Rekenkameronderzoek opnieuw en op een andere manier worden geagendeerd.



Deel 2

Het onderzoek

1 Inleiding, vraagstelling en verantwoording

1.1 Aanleiding

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

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is:

"In hoeverre is het veiligheidsbeleid in Waddinxveen 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?*
- d. *In hoeverre is in Waddinxveen sprake van een effectief, efficiënt en rechtmatig vormgegeven en uitgevoerd beleid ter voorkoming of reductie van (woning)inbraken?*
- e. *Welke verbeteringen zijn mogelijk?*

1.3 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek zijn vijf verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

1. Documentanalyse
2. Korte analyse veiligheidscijfers
3. Interviews/focusgroepen met lokale betrokkenen uit bestuur, beleidsontwikkeling en uitvoering, daarnaast met vertegenwoordigers van bovenlokale veiligheidspartners
4. Discoursanalyse
5. Observaties en straatgesprekken

Een uitgebreide verantwoording van de verschillende onderdelen is opgenomen als 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 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 veiligheid)beleid en de hedendaagse inzichten ten aanzien van *good practice* op dat gebied (rekening houdend met aspecten als gemeentekomvang, 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 over de doelmatigheid en rechtmatigheid van het veiligheidsbeleid.

1.5 Onderzoekperiode

De onderzoekactiviteiten startten in december 2018 en liepen tot september 2019, het overgrote deel van het onderzoekswerk besloeg de periode januari – juli 2019.

2 Lokaal integraal veiligheidsbeleid

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 jeugddriminaliteit, 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 Waddinxveen

Het meest recente meerjarenplan voor integrale veiligheid in de gemeente Waddinxveen is getiteld *Beleidsplan Veiligheid & Handhaving 2019-2022*. Het plan is opgesteld volgens de methode kernbeleid veiligheid van de VNG. De gemeentelijke organisatie schreef in een startnotitie in april 2018 welke stappen gezet zouden worden om tot het plan te komen:

1. Voorbereiding
2. Startbijeenkomst
3. Werksessies
4. Presentatie aan gemeenteraad
5. Prioritering
6. Beleid opstellen
7. Participatie Advies Raad
8. Beleidsplan laten vaststellen
9. Opstellen uitvoerings programma
10. Uitvoerings programma laten vaststellen

Het plan is door de gemeenteraad vastgesteld in december 2018.



Het meerjarenplan voor integrale veiligheid voor de huidige raadsperiode

Prioriteiten

Het plan benoemt acht onderwerpen met een 'hoge prioriteit':

1. Vergroten leefbaarheid in de wijk
2. Toezicht en handhaving
3. Toename aantal KVO gebieden
4. Groepsaankpak jongeren
5. Verkeersveiligheid
6. Informatiegestuurde handhaving en toezicht
7. Herkennen signalen criminaliteit en onveiligheid
8. Handhaving en toezicht

Daarnaast bevat het plan 16 'overige thema's die van belang worden geacht.' Dat zijn er twee tot vijf per veiligheidsthema uit de VNG-methode. Ze variëren van 'vergroten bekendheid BOA' tot 'Preventie van polarisatie en radicalisering'.

3 Bevindingen op de normen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen op de normen en onderliggende toetsingscriteria besproken.

3.1 Zicht op de veiligheidssituatie

Norm: Beleid is gericht op daadwerkelijke veiligheidssituatie

Dit onderzoek laat zien dat de gemeente Waddinxveen, bestuur en ambtenaren, een zeer uitgebreid traject hebben doorlopen om informatie op te halen voor het integrale veiligheidsbeleid. Daardoor is er een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie. De thema's en prioriteiten sluiten ook aan op de daadwerkelijke veiligheidssituatie. Er is ook oog voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen en de context van de gemeente. Niet iedereen is overal alleen maar positief over, maar er zijn geen concrete voorbeelden aangetroffen waaruit blijkt dat er belangrijke onderwerpen buiten beeld zijn gebleven.

Toetsingscriteria

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

De gemeente baseert haar beeld van de veiligheidssituatie allereerst op verschillende kwantitatieve informatiebronnen: Veiligheidsmonitor, aangiftecijfers van politie, brandweerregistraties, waarstaatjegemeente.nl en gemeentelijke handhaving. Dat cijfermatige beeld wordt vervolgens aangevuld op basis van kwalitatieve informatie: van inwoners (via bijeenkomsten en via de webapp), ondernemers, de seniorenraad, de participatie adviesraad (PAR), wijkplatforms, diaconie, ondernemersvereniging, VVN en politie. Vervolgens zijn voor de kadernota over integrale veiligheid de vijf veiligheidsvelden van de VNG als startpunt gekozen om de kans op 'blinde vlekken' zo klein mogelijk te maken.

De verzamelde cijfers, de brede raadpleging in werkgroepen en de webapp bleken drie keer hetzelfde beeld van de veiligheidssituatie op te leveren. In de woorden van een gesprekspartner voor dit onderzoek: 'Dan weet je dat het klopt.' Het beeld van de veiligheidssituatie is niet alleen juist volgens degenen die het plan opstelden: ook van anderen binnen en buiten de gemeente kwamen signalen dat het beeld overeenkomt met hun eigen waarnemingen. De raadsleden bijvoorbeeld waren van mening dat het beeld van de veiligheidssituatie in het algemeen in orde is.

Niet iedereen is alleen maar positief: volgens een paar gesprekspartners is er immers altijd een kans dat het beeld van de veiligheid niet volledig is. Maar daar zijn geen concrete aanwijzingen voor gevonden.

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

Hierboven bleek al dat de totstandkoming van het beeld van de veiligheidssituatie zeer breed en grondig is aangepakt in Waddinxveen. Op basis van al die informatie bepaalt de gemeente vervolgens eens in de vier jaar welke onderwerpen de huidige raadsperiode (extra) aandacht verdienen. De gemeente heeft veel activiteiten ondernomen om te komen tot een goede keuze van thema's, prioriteiten en doelstellingen. Zo zijn er voor het opstellen van de kadernota vijf werkgroepen—één per VNG-veiligheidsveld—op basis van de kwantitatieve informatie aan de slag gegaan. Zij hebben een analyse gemaakt van de problemen in hun veiligheidsveld en de volgens hen belangrijkste thema's aangegeven. Er was in de werkgroepen ook nog ruimte om andere onderwerpen toe te voegen, ook als daar geen cijfermatige informatie over beschikbaar was of als de cijfers geen aanleiding gaven tot prioritering, maar andere signalen wel. Onder andere om die reden zijn ook enkele prioriteiten die de politie op regionaal niveau koos terug te vinden in het plan van de gemeente Waddinxveen. Daarover

zei iemand van de politie: 'De combinatie van informatie van de politie, cijfers plus duiding, met die van gemeente en inwoners werkt goed'.

De door de werkgroepen voorgestelde prioriteiten zijn in een derde stap getoetst door ze voor te leggen aan een grote groep van ruim vijfhonderd inwoners en professionals via een app waar mensen konden stemmen. Zo is er voor gezorgd dat de selectie van thema's, prioriteiten en doelstellingen aansluiten op wat inwoners en andere deelnemers aan de vijf werkgroepen belangrijk vinden. In de gesprekken op straat die voor dit onderzoek zijn gevoerd kwam duidelijk naar voren dat het in Waddinxveen rustig en prettig wonen is. Slechts weinig mensen konden iets noemen op het gebied van veiligheid waar het volgens hen minder goed gaat. De enige onderwerpen die werden genoemd waren verkeersveiligheid en jeugdoverlast. Dat zijn ook inderdaad onderwerpen waar de gemeente zich in de gekozen prioriteiten en doelstellingen onder andere op richt. Dus op basis van deze, overigens kleinschalige en niet-representatieve, peiling blijkt niet dat bewoners andere prioriteiten zouden hebben gekozen.

Maar wat inwoners en deelnemers aan de werkgroepen als belangrijkste problemen zien hoeft niet altijd overeen te komen met de problemen die volgens andere instanties, zoals het OM, de Veiligheidsregio of het RIEC, belangrijk zijn. Die andere instanties komen soms zelf in actie om daar wat aan te doen, zo blijkt. De Veiligheidsregio, die met veel meer gemeenten samenwerkt en haar oordeel over deze norm niet per gemeente toespitste maar een algemeen oordeel gaf, is van mening dat het beeld van gemeenten 'redelijk accuraat' is. En waar dat niet het geval is, wordt daar iets aan gedaan: 'In wisselwerking tussen gemeenten en Veiligheidsregio komen we er altijd wel uit'. Enkele onderwerpen waar de Veiligheidsregio zelf 'een slinger' aan wilde geven zijn op die manier door gemeenten in hun veiligheidsbeelden en -plannen verwerkt. Andere partners van de gemeente waarmee voor dit onderzoek is gesproken hadden die werkwijze niet gekozen en waren van mening dat de gemeente in het integrale veiligheidsbeleid door de gekozen werkwijze het risico loopt onvoldoende aandacht te hebben voor verborgen onderwerpen, zoals voor ondermijning, drugsgebruik en drugscriminaliteit. Medewerkers van die organisaties en ook van de gemeente Waddinxveen zelf vinden het 'soms een beetje schipperen' om aan al die verschillende wensen te voldoen.

D1c. Er is aandacht voor toekomstige ontwikkelingen

Ambtelijk medewerkers van de gemeente zeggen in de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd dat er altijd aandacht is voor toekomstige ontwikkelingen. Dat werd bevestigd in een gesprek met een medewerker op uitvoeringsniveau die zei dat signalen die hij doorgaf over wat er 'op straat' gebeurt altijd serieus worden beoordeeld. Een medewerker van de politie op strategisch niveau in de eenheid maakt zich in het algemeen echter wel enige zorgen over de veiligheid in de toekomst: 'Zien we wel goed wat er op ons afkomt? Het blijft toch wat reactief'. Die opmerking was overigens niet specifiek gericht op Waddinxveen, maar op elk van de vier gemeenten in dit onderzoek en er zijn geen concrete voorbeelden gegeven van onderwerpen die worden gemist.

D1d. Er is begrip voor de context

De gemeentelijke organisatie, bestuur en ambtenaren, proberen bij het selecteren van thema's en prioriteiten rekening te houden met de context: Waddinxveen is een relatief kleine gemeente en de gemeentelijke slagkracht is dus ook beperkt. Een voorbeeld is dat de gemeente bewoners niet oproept hun adres en vakantieperiode aan de politie door te geven zodat die extra kan surveilleren: 'Dat doen ze in Gouda, maar dat gaan we niet doen in Waddinxveen want dat is schijnveiligheid. Je zou er dan honderd man politie bij willen hebben, maar die hebben we niet, dus we gaan ook niet net doen of dat wel zo is.' Een andere gesprekspartner binnen de gemeentelijke organisatie zei dat er zeker onderwerpen zijn die de gemeentelijke reikwijdte overstijgen, zoals bijvoorbeeld cybercrime. Regionale organisaties pakken dat soort andere onderwerpen op, aldus deze gesprekspartner.

3.2 Beleid en beleidslogica

Vooraf: geen eenvoudige opgave

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 onder welke effectiviteit verstaan wordt (en wat dan daarover bekend is) kan 'richtingenstrijden' over wat wenselijk is enigermate verminderen, zonder deze overigens ooit geheel te voorkomen.

Norm: Beleidslogica is plausibel

De gemeente streeft er naar alleen bewezen effectieve interventies te selecteren en ook de politie doet dat. Maar de voorbeelden die werden gegeven zijn uitzonderingen: het Integrale Veiligheidsplan is niet gebaseerd op een expliciete beleidslogica over de causale relaties die men veronderstelt tussen interventies, resultaten en maatschappelijke effecten. Ook is er onvoldoende aandacht voor mogelijke ongewenste neveneffecten van bepaalde interventies.

Toetsingscriteria

D2a. Causale relaties tussen interventies en beoogde resultaten (output), en

D2b. Causale relaties tussen resultaten en beoogde maatschappelijke effecten (outcome) zijn gebaseerd op plausible aannames

Er is geen overkoepelend beeld van causale relaties tussen interventies, resultaten en maatschappelijke effecten. De Participatie Advies Raad wees daar ook op in haar reactie op de veiligheidskadernota van de gemeente: er is geen zicht op 'achterliggende oorzaken van problemen'. Een van de raadsleden merkte in het kader van een gesprek voor dit onderzoek op dat in het meerjarenplan onduidelijk is welke aannames er onder de aanpak zitten. Ook was de gemeentelijke organisatie er niet op gericht te ontdekken of een aanpak werkt of niet, volgens dit raadslid. De politie was ook kritisch, niet specifiek over Waddinxveen, maar over meer gemeenten: 'Gemeenten denken nog teveel lokaal en maken daardoor niet optimaal gebruik van bewezen effectieve aanpakken. Beter slim gejat dan slecht bedacht, zou het uitgangspunt moeten zijn'. De kadernota bevat inderdaad geen uitgewerkte beleidslogica.

Wel probeert de gemeente Waddinxveen bewezen effectieve interventies te selecteren, aldus een beleidsmedewerker. Een voorbeeld is de informatie over preventie van woninginbraken: die wordt alleen verstrekt op plekken waar recent een woninginbraak is gepleegd. Zo'n focus op *hotspots* is gebaseerd op een plausible beleidslogica en *evidence based policing*. Ander voorbeeld is de leidraad 'Best of Three Worlds': een *evidence based* aanpak van woninginbraken met een plausible onderliggende beleidslogica. Ook de politie doet haar best interventies te selecteren waarvan het plausibel is dat deze de gewenste output en outcome opleveren. Niet alleen op basis van literatuur overigens; dat gebeurt vooral door goed te kijken naar wat werkt in aangrenzende basisteams en regionale eenheden. Daarbij heeft ook de politie zelf een probleemgerichte werkwijze steeds meer omarmd. Dat alles levert een soort *beleidslogica-by-doing* op, maar is nog geen overkoepelend beeld hoe aanpakken tot resultaten moeten leiden waardoor beoogde maatschappelijke effecten worden bereikt: het Integrale Veiligheidsplan is niet gebaseerd op een expliciete beleidslogica over de causale relaties die men veronderstelt tussen interventies, resultaten en maatschappelijke effecten.

D2c. Er is aandacht voor ongewenste neveneffecten

Er staat in de bestudeerde schriftelijke bronnen niets expliciets over mogelijkheid dat interventies ook ongewenste neveneffecten kunnen hebben. Dat is problematisch volgens enkele partners van de gemeente. Veelzeggend is de casus van de informatieborden op straat die mensen wijzen op het risico op inbraken: de 'matrixborden'. Die kunnen preventief werken en zo het aantal inbraken laten dalen. Maar door de aandacht zo duidelijk op inbraken te vestigen kan het bord ook een onveilig gevoel opleveren. Er is besloten matrixborden te plaatsen omdat de inwoners in actie móesten komen, alhoewel bekend was dat dit niet per definitie het gewenste effect oplevert. 'Maar', aldus een van de gesprekspartners, 'dan moet het maar op de foute manier'. Dat is echter geen vanzelfsprekendheid omdat buurgemeente Zuidplas op grond van dezelfde argumenten koos de borden niet te plaatsen.

3.3 Uitvoering

Norm: Uitvoering is adequaat

Voor vormgeving van het beleid is voldoende capaciteit; die is zelfs uitgebreid. Maar voor de uitvoering is het beeld genuanceerder. Enerzijds wordt de workload door de gemeente zo gekozen dat medewerkers niet 'omvallen'. Anderzijds zijn er heel veel prioriteiten gekozen en meestal zonder daar financiële en personele middelen voor beschikbaar te stellen. Op het moment van dit onderzoek is niet duidelijk welke projecten wanneer precies van start gaan en of ze wel allemaal doorgang zouden vinden. Er is een duidelijke spanning tussen de grote ambities in het beleid zoals het is geformuleerd en het beleid zoals het wordt uitgevoerd.

Toetsingscriteria

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

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

Er was voldoende capaciteit voor het opstellen van het meerjarenplan veiligheid, bleek uit de gesprekken. Het uitgebreide ontwikkelproces om te komen tot de veiligheidskadernota laat dat ook zien. Binnen de betreffende beleidsafdeling is een tijdelijke formatieplaats in 2019 permanent geworden, dus de capaciteit is zelfs uitgebreid.

Voor de uitvoering van het beleid is het beeld genuanceerder. Aan de ene kant is het uitgangspunt volgens een beleidsmedewerker dat de gemeente als werkgever er gewoon voor moet zorgen dat medewerkers die de plannen moeten uitvoeren niet 'omvallen'. De gemeente moet prioriteiten en activiteiten dus zo kiezen dat ze haalbaar zijn, gegeven de beschikbare mensen en middelen. Dat lukt volgens verschillende gesprekspartners ook. Bij het opstellen van de kadernota hebben beleidsmakers alle groepssessies bijgewoond, zodat ze informatie kregen over hoeveel uitvoeringscapaciteit er beschikbaar was. Zo konden ze de plannen uitvoerbaar formuleren. Dat de vraag naar uitvoeringscapaciteit daardoor op zich goed aansluit op het beschikbare aanbod aan mensen en middelen, werd bevestigd door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa): 'Met de capaciteit die we hebben en de inzet die we tonen, timmeren we goed aan de weg'. Indien nodig wordt de capaciteit ook uitgebreid, zo bleek toen vanuit de afdeling parkeerbeleid de vraag kwam of de handhavers meer konden doen. Met de bestaande capaciteit kon niet worden geleverd wat nodig was en toen is een extra handhaver ingehuurd voor negen maanden om dat parkeerproject te ondersteunen. Voor wat betreft de politie is er, net als in de andere gemeenten in dit onderzoek, altijd plek voor meer politiemensen. Maar grote en urgente knelpunten zijn niet aan het licht gekomen in dit onderzoek. De politie in dit basisteam, waar meerdere gemeenten onder vallen, werkt volgens het concept van 'vernieuwend werken' en vindt dat een zeer hoopvolle ontwikkeling. Het houdt in dat er wordt begonnen met de vraag wat het publiek van de politie vraagt, waarna uitvoerende medewerkers zelf, en dus niet planners of beleidsmedewerkers, bedenken hoe ze dat kunnen organiseren.

Naast deze positieve geluiden, is er ook kritiek. Volgens velen is het aantal prioriteiten veel te groot en dat wordt bevestigd door de veiligheidskadernota van Waddinxveen naast de drie andere gemeenten in dit onderzoek te leggen. Waddinxveen heeft 32 prioriteiten: 8 prioriteiten en 24 'overige thema's die van belang worden geacht' in een kadernota van 78 pagina's; Zuidplas heeft vier prioriteiten in een kadernota van 18 pagina's. Iemand merkte hierover op dat Waddinxveen selectiever moet worden in de onderwerpen die worden aangepakt in het integrale veiligheidsbeleid. Een ander zei dat er ook wel eens prioriteiten worden gekozen zonder daar financiële en personele middelen voor beschikbaar te stellen: 'Als je iets geen prioriteit maakt, krijg je meteen het verwijt dat je het dus niet belangrijk vindt. Alles bij veiligheid is prioriteit. Maar als je echt wat wilt bereiken, dan moet je er ook de middelen voor hebben. Daar mogen we nog wel wat scherper op worden: wat wil je echt bereiken en wanneer ben je tevreden?' Een beleidsmedewerker van de gemeente wees er daarnaast op dat de gemeente Waddinxveen goed is in het bedenken van nieuwe activiteiten naar aanleiding

van acute problemen. Veel van die nieuwe activiteiten worden later echter gewoon structureel en dat gaat dus ten koste van andere geplande activiteiten. De gemeente is er niet goed in daar de consequenties van te laten zien. Er komt wel nieuw werk bij, maar er gaat geen oud werk af. Dat moet beter, aldus deze gesprekspartner: 'We kunnen beter worden in het bestuurlijke deel van besluiten nemen'. Een ander liet weten dat de politie die neiging ook heeft: 'ad hoc handelen en de uitvoering is minder geborgd op de lange lijnen'. Er is dus een tekort aan mensen en middelen voor *adequate* uitvoering van het beleid.

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

D3d. Beleid zoals geformuleerd (soll) is congruent met beleid zoals uitgevoerd (ist)

In een gesprek met een van de gemeentelijke 'uitvoerders' bleek dat het hierboven gesignaleerde probleem—een te groot aantal prioriteiten—in de praktijk doorwerkt: het was op het moment van het interview niet helemaal duidelijk welke projecten uit het integrale veiligheidsplan wanneer precies van start zouden gaan en of ze überhaupt wel allemaal doorgang zouden vinden. Een andere gesprekspartner merkte op dat de opstellers van de plannen heel gemotiveerd zijn en heel goed hun zegje kunnen doen, maar dat ze ook *feeling* moeten houden met het operationele werk en de uitvoering. Een derde gaf aan dat het interne commitment voor het integrale veiligheidsplan na personele wisselingen een punt van zorg is, vooral als het gaat om afdelingen buiten het kernteam veiligheid zelf. De afdeling veiligheid is daar immers wel regisseur, maar niet de direct leidinggevende van de medewerkers die aan de slag moeten: 'Als je vorige maand hier bent begonnen voel je die verbinding met een plan dat samen met je voorganger is opgesteld natuurlijk wat minder', aldus een gemeentelijk medewerker. Er is dus duidelijk een spanning tussen enerzijds de grote ambities in het beleid zoals het is geformuleerd en anderzijds het beleid zoals het wordt uitgevoerd.

Dat merkte de Veiligheidsregio ook op: de bevolkingszorg tijdens crises, het deel waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn, dreigde in alle gemeenten in deze regio een sluitpost te worden; ook in Waddinxveen. Dat 'achterstallig onderhoud' is door de crisisorganisatie Hollands Midden weggevoerd door (*peer*) *reviews* en een verbeterde onderlinge samenwerking tussen de vier gemeenten op dit terrein. Daardoor heeft het onderdeel bevolkingszorg (en dat is waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn tijdens crises) de afgelopen jaren veel aandacht gekregen en zijn er goede stappen gezet, aldus de Veiligheidsregio. Daar is de uitvoering dus congruent gemaakt met het beleid zoals het op papier staat. Op andere thema's en prioriteiten is een dergelijke inhaalslag niet geconstateerd.

3.4 Monitoring

Norm: Monitoring is adequaat

Er is periodieke monitoring in Waddinxveen: een maandelijks overzicht van geregistreerde incidenten van de politie en een tweejaarlijkse enquête onder inwoners in het kader van de Veiligheidsmonitor. Maar het verzamelen van informatie is niet genoeg: het beleid moet waar nodig ook worden bijgestuurd op basis van 'meten en weten'. Daar is te weinig aandacht voor in de gemeente Waddinxveen. Dat komt voor een deel doordat de beschikbare informatiebronnen niet goed bruikbaar zijn. Ook heeft men het idee dat evaluaties niet snel en niet duidelijk genoeg antwoord geven op de vraag 'wat werkt?'. Het gevolg is dat onduidelijk blijft of de gemeentelijke activiteiten tot de gewenste resultaten leiden.

Toetsingscriteria

D4a. Er is sprake van periodieke monitoring

Om de veiligheidssituatie in Waddinxveen te monitoren wordt elke twee jaar in het kader van de landelijke Veiligheidsmonitor een enquête onder inwoners gehouden. Daarnaast is er een maandelijks 'Tabellenboek' voor Waddinxveen met cijfers uit drie systemen van de politie: BVH (misdrijven), BOSZ (verdachten afgehandeld) en GMS (overlastincidenten). In die rapportage staat het aantal incidenten van die maand, inclusief een vergelijking met dezelfde maand een jaar eerder en het gemiddelde over de laatste drie jaar.

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

Volgens een aantal informatiebronnen voor dit onderzoek krijgt aanpassen van het beleid op basis van 'meten en weten' te weinig aandacht in de gemeente Waddinxveen. De Participatie Advies Raad gaf de gemeente in haar schriftelijke commentaar op de veiligheidskadernota al de suggestie mee om explicieter evaluatiemomenten in te bouwen. Dat idee werd ondersteund door een beleidsmedewerker van de gemeente die zei dat evaluatie er vaak bij in schiet in de dagelijkse praktijk. De kritiek komt erop neer dat er wel cijfers worden verzameld ('meten'), maar dat dit nog geen evaluatie is ('weten'), laat staan dat het tot bijsturing van activiteiten leidt.

Een probleem volgens twee gemeentelijke medewerkers is dat sommige problemen worden gemeten door te kijken naar het aantal geregistreerde incidenten. Maar dat soort cijfers kunnen ook stijgen als een registratiesysteem eenvoudiger wordt gemaakt of omdat er meer handhavers komen of omdat mensen eerder aangifte doen. Dan gaat het aantal *geregistreerde* incidenten omhoog, zonder dat het *werkelijke* aantal incidenten hoeft te zijn gestegen. 'Je weet het nooit', in de woorden van een van de respondenten. De beschikbare informatiebronnen zijn dus niet goed bruikbaar. Daar komt bij dat evaluaties veel tijd kosten, terwijl er altijd 'nu' behoefte is aan een keuze tussen interventies. Zelfs als er wel evaluaties zijn, geven die niet altijd helder antwoord op de vraag 'Wat werkt?' De gemeente weet niet of de geleverde inspanningen de beoogde resultaten opleveren en kan de beleidsuitvoering dus niet waar nodig bijsturen.

3.5 Samenwerking en regie

Norm: Adequate regie en afstemming met andere actoren

De gemeente Waddinxveen betreft een groot aantal relevante andere actoren bij de totstandkoming van het integrale veiligheidsbeleid. Daar is men trots op. Ook in de uitvoering is er overleg tussen gemeente en partners. De taakverdeling tussen gemeente en politie is helder. RIEC en OM signaleren enkele problemen met informatiedeling, maar die gelden voor meerdere gemeenten en niet specifiek voor Waddinxveen.

Toetsingscriteria

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

Het integrale veiligheidsbeleid van Waddinxveen is opgesteld in constructief overleg met een groot aantal relevante andere actoren: zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Daar is men zich binnen de gemeente van bewust en men is er ook trots op. Een expliciet voorbeeld is de samenwerking tussen de gemeente en Veiligheidsregio op het punt van de beleidsontwikkeling. Dat beleid wordt 'twee kanten op ontwikkeld' en daarbij is er niet alleen ruimte voor input van beleidsmedewerkers, maar ook voor de gemeenteraad. Dit positieve beeld is niet beperkt tot het opstellen van het veiligheidsbeleid: ook het overleg in de fase van de beleidsuitvoering is constructief. Zo hebben de handhavers bijvoorbeeld elke drie weken overleg met de politie, HALT en jongerenwerk. Die contacten worden gewaardeerd en positief beoordeeld.

Op bovengemeentelijk niveau heeft het RIEC wel een concreet probleem met de regierol van de gemeenten in dit onderzoek. De bewustwording op het gebied van ondermijning is moeilijk en dat staat de aanpak van dit probleem in de weg volgens het RIEC. Specifiek op het punt van het delen van informatie is er volgens hen meer regie nodig door de gemeenten: zij zouden uit angst voor overtreden van de Algemene Verordening Gegevensbescherming té terughoudend zijn. Dat geldt voor de vier gemeenten in dit onderzoek, dus niet specifiek voor Waddinxveen. Hierbij speelt uiteraard ook mee dat zowel ondermijning als de AVG relatief nieuwe aandachtsterreinen zijn waarop de samenwerking nog moet groeien.

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

Dit onderzoek laat zien dat de regierol van de gemeente gericht is op verbinding zoeken: partijen worden bij elkaar gebracht en niet tegen elkaar uitgespeeld. Dat wordt erkend door partners van de gemeente: men herkent de eigen organisatiedoelen in de gemeentelijke plannen. De samenwerking is ook volgens de politie goed: op het niveau van wijkagenten, maar ook daarboven op het niveau van het team, de sector en de eenheid. De politie in het basisteam, dus voor Zuidplas én Waddinxveen, signaleert zaken waar strafrechtelijk (nog) niets mogelijk is, maar waarover wel een advies aan de gemeente kan worden gegeven, bijvoorbeeld om een aangevraagde vergunning niet te verlenen of om bestuursrechtelijk te handhaven. Gemeente en politie zijn zo samen gericht op een gemeenschappelijk doel en complimenteren elkaar daar ook over.

Het OM vindt wel dat de gemeenten in dit gebied, dus ook de buurgemeenten van Waddinxveen, niet vaak genoeg terugkoppelen als er bestuurlijk urgente zaken spelen. Veilig Thuis, tot slot, vindt dat 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.

3.6 Communicatie

Norm: Congruentie communicatie

Het onderzoek levert geen indicaties op dat communicatie haaks staat op het gekozen beleid.

Toetsingscriterium

D6a. Communicatie en discours van gemeente en partners zijn congruent met het gekozen beleid

Enkele gemeentelijke medewerkers in de 'uitvoering' van het veiligheidsbeleid vertelden dat wat zij op straat communiceren gelijk is aan de boodschap van de gemeente in de kadernota over veiligheid. Daar wordt in sommige gevallen ook zeer bewust op aangestuurd, door de teksten van de gemeente en bijvoorbeeld de WhatsApp-groepen van elkaar over te nemen. Ook volgens de Veiligheidsregio zit er nooit licht tussen wat zij communiceren en wat de gemeente naar buiten brengt: niet qua structurele aanpak, maar ook niet in incidentele gevallen. Bij incidenten is er namelijk ook altijd afstemming tussen de lokale gemeentelijke bevolkingszorg en de regionale crisisorganisatie.

Uit de analyse van lokale media blijkt ook geen discrepantie met de communicatie van de gemeente. Verkeersongevallen komen het vaakst ter sprake en op de tweede plaats staan berichten over *high impact crimes*, zoals een bedreiging, een steekpartij of een inbrekersbende. Dat zijn ook onderwerpen waar de gemeente in haar beleid prioriteit aan geeft. Ook de capaciteit van de lokale politie komt aan bod in de lokale pers, zoals in het bericht "Extra wijkagenten in Waddinxveen met open armen ontvangen". De politiecapaciteit komt ook in het veiligheidsbeleid en de uitvoeringspraktijk van de gemeente zelf vaak aan de orde dus ook daar is sprake van congruentie. Het OM merkte op dat men een steviger verbinding zou willen tussen de afdeling communicatie van de gemeente enerzijds en de persvoorlichters van het OM anderzijds. Dit geldt overigens voor alle vier de gemeenten in dit onderzoek en concrete voorbeelden dat het de afgelopen jaren verkeerd is gegaan zijn niet gevonden.

3.7 Doelmatigheid

Norm: Doelmatigheid speelt belangrijke rol

In het gemeentelijke veiligheidsbeleid van Waddinxveen speelt doelmatigheid niet of nauwelijks een rol bij de keuze van interventies. In vastgestelde documenten van de gemeente komt het woord efficiëntie niet voor. Ook in de praktijk, dus in gesprekken binnen de gemeente of tussen de gemeente en haar partners in het veiligheidsdomein, krijgt doelmatigheid geen systematische aandacht. Er is geen regie vanuit de gemeente om de doelmatigheid te bewaken tijdens vormgeving, uitvoering en controle van beleid.

Toetsingscriteria

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

In de veiligheidskadernota en andere vastgestelde beleidsdocumenten van de gemeente komt doelmatigheid niet expliciet aan de orde. Er staat wel in de kadernota dat de inzet van handhavers effectief en efficiënt moet gebeuren, maar dat is verder niet uitgeschreven. Uit de gesprekken voor dit onderzoek blijkt niet dat doelmatigheid een expliciet onderwerp van gesprek is. Impliciet speelt efficiëntie wel een beperkte rol, maar heel globaal. Een medewerker van de gemeente zei dat de gemeente bij voorkeur aanpakken kiest waarvan bekend is dat ze werken en waarvan ook duidelijk is wanneer ze zijn uitgewerkt 'zodat je er niet langer mee doorgaat dan nuttig'. De Veiligheidsregio wees de gemeenten in dit deel van het Groene Hart op de mogelijke efficiëntiewinst bij bluswatervoorziening en op het feit dat *first responders* meer kunnen doen dan alleen hun eigen taak: de politie kan meer assisteren bij brand en ongevallen, de brandweer kan meer helpen bij ongevallen. Andere indicaties die erop wijzen dat doelmatigheid een impliciete rol speelt, zijn niet aangetroffen in dit onderzoek.

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

Het onderzoek laat zien dat dit uitgangspunt geen expliciete aandacht krijgt op papier. Impliciet speelt het een kleine rol, zoals hierboven bleek: 'niet langer doorgaan dan nuttig'. Veilig Thuis heeft kritiek op het gebrek aan doelmatigheid bij gemeente bij sommige veiligheidsproblemen die men 'koste wat het kost' wil aanpakken. Dat is niet conform het uitgangspunt 'zo weinig als mogelijk'. Dit kritiekpunt ging overigens niet specifiek over Waddinxveen, maar over alle gemeenten in de regio.

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

Het onderzoek levert geen indicaties op dat de gemeente de regie neemt om de doelmatigheid te bewaken.

3.8 Rollen Raad en College

Norm: Juiste rollen en taken Raad en College

Het onderzoek laat zien dat de gemeenteraad haar kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol in het integrale veiligheidsbeleid krijgt en ook neemt. De controlerende rol komt minder goed uit de verf – ook omdat de gemeenteraad daar niet zoveel behoefte aan heeft. Raad en College brengen elkaar niet optimaal in stelling, maar volgens raadsleden kan dat ook een goed teken zijn omdat men blijkbaar het vertrouwen heeft dat het goed komt.

Toetsingscriteria

R1a. Raad is kaderstellend

In brieven van het college aan de Raad staat expliciet dat er in het gehele traject richting de veiligheidskadernota een belangrijke rol is weggelegd voor de gemeenteraad. Die formele invloed van de gemeenteraad heeft ook concreet resultaat gehad: de aanpak van huiselijk geweld is op verzoek van de Raad als extra thema aan het meerjarenplan toegevoegd. De procedure om tot de kadernota te komen zorgt er volgens een beleidsmedewerker echter wel voor dat de Raad nauwelijks kaderstellend kan zijn. Bij het opstellen van het meerjarenplan voor veiligheid zijn raadsleden vooral geïnformeerd door de burgemeester en de teamchef van de politie. Het hele proces is al helemaal ingericht door de ambtelijke en bestuurlijke organisatie: 'Iedereen zit hier vrij strak in zijn rol.'

R1b. Raad is controlerend

Volgens twee mensen werkzaam binnen de gemeentelijke organisatie is de controlerende rol voor raadsleden, in het bijzonder voor nieuwe raadsleden, moeilijk in te vullen. Dat vereist immers veel specialistische kennis en informatie. De raadsleden zelf hebben op het onderwerp integraal veiligheidsbeleid, aldus een van hen, minder behoefte aan controle dan bij een aantal andere onderwerpen, zoals woningbouw. Zij hebben er naar eigen zeggen blijkbaar 'veel vertrouwen in dat het wel goed komt'.

R1c. Raad is volksvertegenwoordigend

Beleidsmakers en bestuur hebben bij het opstellen van de huidige veiligheidskadernota bewust meer ruimte gemaakt voor de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Vier jaar eerder werd de Raad eigenlijk alleen maar bij het onderwerp jeugd betrokken. Nu konden de raadsleden beter doorgeven welke onderwerpen er volgens hen in de samenleving van belang zijn. Ook na het vaststellen van de kadernota is er ruimte: raadsleden zeggen soms signalen door te geven 'van buiten naar binnen' als ze vinden dat de gemeentelijke organisatie daar wat mee zou moeten.

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

Omdat er door beleidsmedewerkers al zoveel informatie bij bewoners en anderen was verzameld voor de veiligheidskadernota, was het voor raadsleden moeilijk daar 'tegenin' te gaan als ze andere prioriteiten wilden stellen. De raadsleden hoefden niet 'te tekenen bij het kruisje': ze konden wel degelijk invloed hebben zoals hierboven bleek. Maar het zou te ver voeren om te zeggen dat raadsleden optimaal in stelling zijn gebracht bij het vormgeven van het beleid. Ook daarna zijn er weinig momenten geweest waarop College en Raad bewuste pogingen hebben gedaan 'waarde toe te voegen' aan elkaar en aan het integrale veiligheidsbeleid. Het is echter de vraag of dat een probleem is. Enkele raadsleden waarmee is gesproken beschrijven hun eigen rol als bescheiden en de meeste raadsleden als 'vrij passief'. Dat moet volgens deze respondenten echter worden gezien als een teken dat men het vertrouwen heeft dat het goed zal komen: 'Blijkbaar geloven we dat het wel goed gaat'.

3.9 Rechtmatige taakinvulling en samenwerking

Norm: Rechtmatige taakinvulling en samenwerking

Er zijn geen aanwijzingen 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.

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.

In Waddinxveen heeft de reorganisatie gevolgen gehad: zowel voordelen als nadelen. Er is in het kader van de reorganisatie in de formatie gesneden en daardoor is er substantieel minder politie. Er moet nu een groter gebied met minder menskracht worden bestreken. Dat maakt de kans op aanhoudingen op heterdaad veel kleiner. Het leidt volgens een andere gesprekspartner ook tot onvoldoende capaciteit voor de aanpak van ondermijning. Voordelen zijn er echter ook. Medewerkers van de gemeente wijzen er op dat het nu veel beter gaat als er moet worden 'opgeschaald': dat gaat beter sinds de vorming van de Nationale Politie. Vroeger was er ook al beperkte capaciteit die moest worden verdeeld, dus ook vóór de Nationale Politie kon een relatief kleine gemeente als Waddinxveen al 'aan het kortste eind trekken', zoals een medewerker van de gemeente het formuleerde. Dat de gemeente weinig direct te zeggen heeft over wat de politie doet mag zo zijn, maar de gemeentelijke veiligheidsmensen missen dat niet: door te kiezen voor 'samen' lukt het samenwerken goed en kan in de praktijk worden bijgestuurd. De situatie van de boa's is verbeterd: zij voelen zich als partner in handhaving nu meer welkom op het bureau dan voor de vorming van de Nationale Politie. Een andere medewerker van de gemeente merkte op dat het basisteam van de politie erg betrokken is bij de gemeente. Er is sinds de Nationale Politie veel meer vrijheid voor individuele politiemedewerkers en dat biedt ruimte voor initiatieven en samenwerking. Door deze respondenten wordt de reorganisatie van de politie eerder als een verbetering dan als een verslechtering beschouwd voor de gemeente Waddinxveen.

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.

Volgens lokale en bovenlokale betrokkenen in en rondom Waddinxveen is er nog veel te ontwikkelen en te groeien op deze dossiers. De 'kloof' tussen zorg en veiligheid is nog niet verdwenen. Ten eerste is de cyclus van (bij)sturing en verantwoording binnen zorg en veiligheid vaak nog gebaseerd op output: contactmomenten, trajecten – een 'carrousel van verantwoordingsinformatie', volgens een gesprekspartner. Een ander punt in elke gemeente in dit onderzoek 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. Het is algemeen bekend dat niet iedereen in de wereld van de zorg de meerwaarde van samenwerking met de politie ziet: 'Als je aangifte doet bij de politie, maak je de problemen voor dat gezin alleen maar groter', verwoordde een gesprekspartner die opvatting. Ook andersom zijn er, niet alleen in Waddinxveen maar in heel Nederland, nog hardnekkige barrières. De politie vindt vaak dat zorginstellingen hun rol niet voldoende 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 moet echter in elk geval gesproken worden van een grote *achteruitgang*. De impact op de gemeentebegroting is groot en baart zorgen. Een zware last om te dragen voor een gemeente van deze omvang en een probleem dat bestuur en gemeenteraad in elke gemeente in dit onderzoek voor grote uitdagingen stelt.

4.3 Aanpak woninginbraken

Drie van de vier gemeenten uit het verzorgingsgebied van de Groene Hart Rekenkamer kenden tot afgezet tegen hun bevolkingsomvang een relatief hoog aantal woninginbraken: Waddinxveen, Gouda en Bodegraven-Reeuwijk. Daarin waren zij niet uniek: het aantal woninginbraken in meerdere gemeenten van het politiedistrict waaronder zij ressorteerden was hoog. De trend in de ontwikkeling van het aantal woninginbraken week daarbij af van de landelijke trend, die al vanaf eind 2013 een daling liet zien.

In het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) werd daarom besloten de aanpak van woninginbraken te intensiveren. De burgemeester van Bodegraven-Reeuwijk nam daarbij de functie van portefeuillehouder woninginbraken op zich. Gemeenten die een bovengemiddelde woninginbraakdruk kenden zouden hun aanpak intensiveren, daarbij ondersteund door het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid en de analyse-afdeling van de politie-eenheid Den Haag. Een eerder vanuit de politie-eenheid Den Haag ontwikkelde *evidence based* werkwijze vormde de leidraad voor de aanpak. Deze 'Best of Three Worlds' werkwijze gaat uit van een probleemgerichte aanpak, nadrukkelijk informatie-gestuurd, waarin ook burgers zelf worden betrokken.

Analyses van de woninginbraak-problematiek in de relevante drie Groene Hartgemeenten lieten zien dat de woninginbraken in elk van deze gemeenten een eigen karakter hadden. In Gouda konden zij vooral verklaard worden uit een weerbarstige problematiek van jongeren uit de wat bijzondere Marokkaanse gemeenschap in Gouda. Bodegraven-Reeuwijk werd, door haar specifieke ligging, vooral geconfronteerd met zogenaamd 'mobiel banditisme': inbrekers van elders, die in plaatsen vlak langs de snelweg hun slag slaan. Waddinxveen kende een lokale jeugdgroep die voor veel woninginbraken zorgden.

Vanaf 2017 begint het aantal woninginbraken aanmerkelijk te dalen. Het politiedistrict verwerft zich daarmee zelfs de zogenaamde *Harm Alarmbokaal*, voor het district dat landelijk gezien in één jaar de grootste daling van het aantal woninginbraken tot stand heeft gebracht. 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. Gemiddeld gezien is de woninginbraakdruk in de hele politie-eenheid gedaald van 8 per 1.000 in 2016 naar 6 per 1.000 in 2017 en zelfs 5 per 1.000 in 2018.

Waddinxveen was één van de gemeenten met een bovengemiddelde score in 2016 en participeerde dan ook in de intensivering van de aanpak vanaf 2017. Met een intensieve probleemgerichte aanpak van de politie gericht op de betreffende jongerengroep, waarbij volgens één van de gesprekspartners, 'criminele kopstukken' zijn opgepakt. Daarnaast ondernam de gemeente uiteenlopende preventieve activiteiten. De cijfers voor de gemeente Waddinxveen laten vanaf 2017 een spectaculaire daling zien: van 19 per 1.000 inwoners in 2016 naar 7 in 2017 en 6 in 2018. Voorlopige cijfers wijzen ook voor 2019 op een verdere daling.

Ten tijde van de gesprekken voor dit onderzoek was de situatie in Waddinxveen overzichtelijk volgens de lokale professionals. Op papier is woninginbraken nog altijd een van de belangrijkste onderwerpen, maar in de gesprekken kwam het onderwerp soms niet eens ter sprake als de onderzoekers er niet zelf over begonnen. Volgens de professionals komt dat vooral doordat 'de cijfers' nu zoveel beter zijn dan twee jaar geleden. Een ander merkte op dat inbraken wel degelijk een speerpunt blijven, maar dat het nu inderdaad rustig is. Veel energie gaat nu richting preventie. Soms heel specifiek, bijvoorbeeld door mensen te waarschuwen die een keukentrap voor de deur hebben laten staan. In reactie daarop vertelde een ander dat het een heel goed teken is dat dit besef van het belang van

preventie er nog is. Want als de cijfers goed gaan, is het juist heel belangrijk de preventieve aanpak vol te houden. Medio 2019 is overigens in het RBO afgesproken een volgende slag te maken in de aanpak, waaraan wederom alle gemeenten die een hogere woninginbraakdruk kennen dan het gemiddelde in de eenheid (in 2017 6 per 1.000 inwoners) aan mee kunnen doen.

Het kan op basis van dit onderzoek niet met absolute zekerheid worden gezegd (dat vereist namelijk een diepgaander onderzoek van de woninginbraakaanpak), maar de beschikbare inzichten wijzen er wel op dat de geïntensiveerde, probleemgerichte aanpak in Waddinxveen, maar ook in andere gemeenten in de omgeving, niet zonder gevolgen is gebleven en een belangrijke rol heeft gespeeld in de beschreven daling. Dat is in lijn met het beschikbare onderzoek over effectiviteit van interventies: een goed gerichte en gedoseerde *probleemgerichte* aanpak, die gebaseerd is op een goede analyse van het specifieke criminaliteitsprobleem is bij dit type criminaliteitsproblemen een van de effectiefste antwoorden zijn (*'best practices'*). Onderzoek leert echter ook, dat niet alleen de aard van de aanpak, maar ook personen die in die aanpak een rol spelen vaak van doorslaggevende invloed zijn (*'best persons'*). Diverse betrokkenen wijzen in dit verband op de rol die de RBO-portefeuillehouder woninginbraken in de aanpak heeft gespeeld, net de sectorchef en basisteamchef(s) van de politie die een belangrijke aanjagende rol in het intensiveren van de aanpak zouden hebben gehad.

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. Collegewerkprogramma en begroting	Collegewerkprogramma 2018 - 2022
	Programmabegroting 2019 - 2022
2. Integraal Veiligheidsbeleid 2016- 2018	Integraal Veiligheidsbeleid 2016- 2018 incl. college en raadsvoorstel en besluit
	Startnotitie en collegevoorstel
	Uitvoeringsprogramma 2016-2017 en B&W besluit
	Evaluatie UP 2016 - 2017
	Uitvoeringsprogramma 2018 en B&W besluit
	Veiligheidsanalyse en B&W besluit
3. Integraal Handhavingsbeleid	Integraal Handhavingsbeleid incl. collegebesluit
	Memo aan presidium
	Collegebesluit uitvoeringsprogramma handhaving
	Uitvoeringsprogramma Integrale Handhaving 2018
	Collegebesluit jaarverslag integrale handhaving 2015
	Collegebesluit uitvoeringsprogramma 2015
	Jaarverslag Integraal Handhavingsbeleid 2015- 2016
	Uitvoeringsprogramma Integrale Handhaving 2015
	Collegebesluit jaarverslag integrale handhaving 2015- 2016
	Collegebesluit uitvoeringsprogramma 2016
	Jaarverslag Integraal Handhavingsbeleid 2015- 2016
	Uitvoeringsprogramma Integrale Handhaving 2016
	Collegebesluit jaarverslag integrale handhaving 2017
	Collegebesluit uitvoeringsprogramma 2017
	Jaarverslag Integraal Handhavingsbeleid 2017
	Uitvoeringsprogramma Integrale Handhaving 2017
4. Beleidsplan Veiligheid & Handhaving 2019 - 2022	Concept BVH 2019- 2022 incl. collegebesluit en raadsvoorstel. Behandeling in raad via: https://waddinxveen.raadsinformatie.nl/vergadering/533397/Agenda%20Commissie%20Maatschappij%20+%20Financi%EBn%2027-11-2018?
	B&W besluit start BVH
	Startnotitie
	Informatiebrief aan gemeenteraad
	Startbijeenkomst uitnodiging intern
	Startbijeenkomst uitnodiging extern
	Veiligheidsanalyse 2018

5. Veiligheidscijfers	Veiligheidsmonitor 2013 I&O research
	Veiligheidsmonitor 2015 - eigen online rapportage
	Veiligheidsmonitor 2017 – eigen online rapportage
	Art. 43 RvO vragen en B&W besluit
	Brief aan GR
	Tabellenboek dec. 2014
	Tabellenboek dec. 2015
	Tabellenboek dec. 2016
	Tabellenboek dec. 2017
	Tabellenboek okt. 2018
	AD Misdaadmeter 2017
6. Woninginbraken	Map Regiegoep
	Actielijst
	Diverse brieven aan gemeenteraad
	Brieven aan de GR en OM
	Integraal plan van aanpak jeugdnetwerken
	PvA Aanpak Beke groepen en sign. overleg
	PvA criminele jeugd Waddinxveen 2015
	PvA criminele jeugd Waddinxveen 2015 – deel 2
	QA jeugnetwerk
	B&W besluit inbrekerswerktuigen
	Beleidsregel subsidie politie keurmerk veilig wonen
	Brief burgemeester aan raad persbericht woninginbraken
	Collegevoorstel PKVW
	Memo denimpulsen woninginbraken
	PvA Tent in de Wijk
	Folder Tent in de Wijk
	Informatie over aanpak woninginbraken op website RSIV, via: https://rsiv.nl/kennisbank/highimpactcrimes/woninginbraken/
7. Gemeentelijke communicatie	Diverse themapagina's
	Veiligheidskrant(en) 2015, 2016 en 2017
	www.waddinxveen.nl/veiligheid
	Twitter: @VeiligheidWveen Twitter: @EJNieuwenhuis
	Instagram: Veilig Waddinxveen

Interviews en groepsgesprekken: lokaal

Bestuur

De heer E.J. Nieuwenhuis, burgemeester van Waddinxveen

Gemeenteraadsleden

De heer J.C. van Mourik, raadslid

De heer A.T.M. Grooten, raadslid

Mevrouw B. de Kruijff-Los, raadslid

De heer H.J.N.J.M. Hettema, raadslid

Beleid

Mevrouw L. Bollen, gemeente Waddinxveen

Mevrouw E. Manschot, gemeente Waddinxveen

De heer C. Barelds, Participatie Adviesraad

De heer P. Kops, gemeente Waddinxveen

De heer E. Souren, gemeente Waddinxveen

Uitvoering

De heer E. Souren, gemeente Waddinxveen

De heer J. van der Stap, handhaving

Mevrouw E. Verschut, buurtpreventie

Interviews: bovenlokaal

De heer R. van Bokhoven, Openbaar Ministerie

De heer P. Wijnen, Politie Basisteam Waddinxveen-Zuidplas

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

Straatgesprekken en observaties

In Waddinxveen hebben de onderzoekers straatgesprekken gevoerd om van willekeurige inwoners een indruk te krijgen over hun beleving van veiligheid en het gemeentelijk bereid daaromtrent. In totaal zijn vijftien inwoners op straat kort geïnterviewd. De gesprekken vonden plaats op 11 juli en 7 augustus 2019. Aansluitend op de interviews en straatgesprekken hebben de onderzoekers observaties gedaan op verschillende dagen in verschillende delen van de gemeente.

Compacte media-analyse

Per gemeente hebben wij een korte scan gedaan in de lokale media. 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. We hebben 2 zoekslagen gedaan:

1. begin 2019 aan de start van ons onderzoek doorzochten we alle berichten van Hart van Waddinxveen uit 2018.
2. gedurende het onderzoek hebben we dit aangevuld met berichten van Hart van Waddinxveen uit 2019.

Vanuit de gedachte dat ingrijpend nieuws op de regionale tv-omroep komt, hebben we in de eerste zoekslag tevens regionaal gezocht. We hebben het videodossier van AD Gouda/Groene Hart doorzocht, dat drie maanden teruggaat én Omroep West twaalf maanden teruggekeken. Dit leverde in de onderzochte periode vijftig berichten op.

C. Reactie gemeentebestuur op verzoek controle op feitelijke onjuistheden



Groene Hart Rekenkamer
T.a.v. de heer J. van Oort
info@jeroenvanoort.com

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk:	Bijlagen:
		Z/19/036059-81817	
Voor informatie:	Contactpersoon:	Telefoonnummer:	Waddinxveen:
Afdeling Maatschappij	S. Valk	14 0182	

Onderwerp: Zienswijze op concept rapport 'Veiligheidsbeleid gemeente Waddinxveen'.

Geachte heer Van Oort,

Op 21 oktober 2019 hebben wij van u het conceptonderzoeksrapport 'Veiligheidsbeleid gemeente Waddinxveen' ontvangen met daarbij het verzoek om een eventuele zienswijze op dit concept uiterlijk 12 november aan u kenbaar te maken. Dit, zodat de Rekenkamer onze zienswijze kan betrekken bij het opstellen van de conclusies en aanbevelingen volgend uit dit onderzoek. Met dank aan de al door u geleverde inspanningen maken wij hiervan graag gebruik; in deze brief ontvangt u onze zienswijze. Wij zien ernaar uit het definitieve rapport met de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer te mogen ontvangen.

Samenvatting

Wij waarderen de complimenten op de totstandkoming van het Beleidsplan Veiligheid & Handhaving 2019-2022 en de samenwerking met de verschillende partijen. Verbinding staat wat ons betreft centraal in het Beleidsplan, niet alleen verbinding tussen de beleidsterreinen veiligheid en handhaving, maar ook verbinding tussen inwoners en professionals, gemeente en regio, ambtenaren en bestuur.

Tegelijkertijd constateren wij dat in het rapport een aantal waarnemingen/bevindingen is beschreven waar een nadere toelichting, vraag of nuancering op zijn plaats is. Dit met als doel een zo zorgvuldig mogelijk advies van de rekenkamer te mogen ontvangen om daarmee het veiligheidsbeleid van de gemeente Waddinxveen verder te kunnen optimaliseren.

Inhoudelijke zienswijze

Ad 3.2

De constatering dat het beleidsplan niet expliciet beschrijft welke beleidslogica onder beschreven causale relaties bestaat is juist. Dit betekent echter niet dat deze logica niet is toegepast bij de selectie van interventies en het bepalen van de aanpak van veiligheidsthema's in het beleidsplan. Juist door het doorlopen ontwerpproces met de integrale aanpak door werkgroepen is ernaar gestreefd zoveel mogelijk gebruik te maken van zowel het beschikbare theoretische kader alsook de kennis en ervaring van bewoners en professionals. Dit heeft ertoe geleid dat de "beleidslogica" weliswaar meer impliciet dan expliciet (beschreven) onderdeel uitmaakt van het beleidsplan.

Ad 3.3

Het rapport stelt dat het aantal gekozen prioriteiten in het veiligheidsbeleid hoog is en dat er spanning is tussen de gestelde ambities en de daarvoor beschikbare mensen en middelen voor de uitvoering ervan.

Wij herkennen dit gedeeltelijk, maar vragen ook aandacht bij de onderzoekers voor de volgende overwegingen:

- Het geanalyseerde veiligheidsbeleid betreft zowel het beleidsveld “veiligheid” alsook het beleidsveld “handhaving”. Daarmee is de scope van het beleidsplan breder dan alleen het veiligheidsbeleid. Juist hierom hebben wij expliciet gekozen om ook ten aanzien van het beleidsveld handhaving aparte prioriteiten te stellen.
- De constatering dat er tekort aan mensen en middelen is voor adequate uitvoering van het beleid lijkt gebaseerd te zijn op een aantal uitspraken vanuit de gevoerde interviews. Een feitelijke onderbouwing vanuit de uitvoering of realisatie van het beleid lijkt echter te ontbreken.
- De keuze om het veiligheidsbeleid enkele thema's prioritair aan te merken, en daarnaast een selectie van thema's die “van belang worden geacht” illustreert bij uitstek de brede en integrale aanpak die de gemeente nastreeft. Het is ook onze overtuiging dat daarmee maximale meerwaarde wordt gecreëerd van ingezette beleidsinstrumenten en het de kans vergroot van eventuele synergie-effecten van ingezette (beleids)instrumenten.
- Uit de analyse blijkt niet dat de rekenkamer aandacht heeft voor het gegeven dat het beleidsplan een periode van vier jaar beslaat en dat de beschreven ambities en inzet op prioritaire thema's dus ook gefaseerd aangepakt wordt. Deze fasering zorgt er juist voor dat mensen en middelen optimaal kunnen worden ingezet en er focus kan worden aangebracht in de aanpak van het thema op dat moment.

Ad 3.4

In dit onderzoek wordt gesteld dat er onvoldoende aandacht zal zijn voor evaluatie en monitoring van het beleid. Dit terwijl het onderzochte beleid een beleidscyclus omvat van 2019 t/m 2022. Het onderzoek heeft grotendeels plaatsgevonden tijdens het eerste half jaar van het actueel geldende beleidsplan. Het zou geen recht doen aan het ingezette nieuwe beleid en de intenties van het college om te stellen dat er gedurende de beleidscyclus geen aandacht zou bestaan voor evaluatie en monitoring.

De constatering dat evaluatie en monitoring beperkt beschreven is in het beleidsplan is juist. Dat betekent echter niet dat dit in de praktijk niet gebeurt. Op grond van het beleidsplan is een tweejarig uitvoeringsprogramma veiligheid en handhaving opgesteld dat gedurende deze periode periodiek wordt gemonitord en (op basis van voortschrijdend inzicht) kan worden bijgesteld. Insteek daarbij is dat wij ook de raad jaarlijks informeren over de voortgang van dit uitvoeringsprogramma en eventuele bijzonderheden daarbij.

Daarnaast is het fundament van ons beleidsplan juist de integrale aanpak. Deze aanpak betekent dat er per beleidsthema frequent diverse afstemmingsmomenten en/of overleggen zijn; intern in de organisatie, maar ook juist met (externe) samenwerkingspartners. Naast het doornemen van actuele casuïstiek vormen deze contactmomenten juist ook het fundament om met elkaar grip te houden op de beoogde aanpak en daar waar nodig bij te sturen op basis van ervaringen en resultaten.

Ad 3.6

Wij staan graag open voor inzichten en verbeteruggesties ten aanzien van onze communicatie naar bewoners en partners.

De analyse zoals deze is verwoord in het rapport wekt echter de indruk dat de analyse zich vooral baseert op enkele uitspraken vanuit de gevoerde interviews, zonder dat hier een andere analyse aan ten grondslag ligt. De beschreven suggestie van het OM is daar een voorbeeld van; dit lijkt gebaseerd te zijn op een enkele uitspraak en wekt de indruk dat de oorzaak van dit gegeven aan gemeentezijde ligt, zonder daar een nadere motivatie voor wordt gegeven. Wij zouden graag zien dat dergelijke uitspraken niet een dergelijke prominente plek krijgen in het rapport, tenzij nader onderbouwd/gemotiveerd.

Ad 3.7:

Het rapport stelt dat “doelmatigheid niet of nauwelijks een rol speelt bij de keuze van interventies”. Deze stelling wordt onderbouwd vanuit de gevoerde interviews en het gegeven dat beleidsdocumenten niet expliciet aandacht schenken aan dit thema.

Het rapport beschrijft tegelijkertijd dat de gemeente met haar partners actief zoekt naar de optimale aanpak van problemen. Het beschreven voorbeeld van de aanpak van woninginbraak bevestigt dit beeld.

Hier lijkt een tegenstrijdigheid in het rapport te bestaan. Daarnaast, zoals ook eerder in deze zienswijze benoemd, beslaat het huidige beleidsplan de periode 2019-2022 en zouden conclusies over het huidige beleid, gebaseerd op beelden/ervaringen vanuit het “oude” beleid geen recht doen aan de intenties en aanpak in het hier en nu en de nabije toekomst. Uitspraken vanuit interviews wekken de indruk dat deze vooral betrekking hebben op de ervaringen in de vorige beleidscyclus.

Een verdiepende analyse op het huidige, ingezette beleid zou hier wellicht een meer genuanceerd beeld over opleveren.

Tenslotte

Het rapport van de Rekenkamer zien wij als een waardevolle aanvulling/beschouwing op ons beleid. Daarvoor zijn wij de Rekenkamer erkentelijk.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van de gemeente Waddinxveen,
de secretaris, de burgemeester

Mevr. A.B. Blomme

Dhr. E.J. Nieuwenhuis

D. Reactie Rekenkamer op zienswijze gemeente

Voor een deel heeft de zienswijze van de gemeente geleid tot aanpassingen van de nota van bevindingen, voor een ander deel niet. Hieronder staat per punt uit de zienswijze wat de reactie van de Rekenkamer is en of er een aanpassing in het rapport is aangebracht.

Zienswijze gemeente	Reactie Rekenkamer
3.2.: Beleidslogica is niet expliciet, maar dit betekent niet dat deze logica niet is toegepast.	Een beleidslogica is geen kwestie van 'logisch nadenken' of 'slimme dingen doen': het is een uitgewerkt idee over activiteiten, tussenresultaten en outcomes. Een dergelijke beleidslogica is niet uitgewerkt. => Zin toegevoegd over 'beleidslogica by doing'.
3.3: Het plan bevat veel prioriteiten omdat het plan ook handhaving omvat.	Ook de andere drie gemeenten waar onderzoek is gedaan hebben prioriteiten op handhaving opgenomen. De constatering dat Waddinxveen absoluut en relatief veel prioriteiten heeft gekozen verandert hierdoor dus niet. => Geen wijziging.
3.3: Er wordt geen feitelijke onderbouwing gegeven voor de constatering dat er een tekort aan mensen en middelen is.	De informatie uit de interviews was feitelijk en concreet genoeg en kwam van dusdanig goed ingevoerde professionals dat deze bevinding overeind blijft. Overigens wijzen wij op de alinea boven deze: die bevat precies de nuanceringsen waar de gemeente in haar reactie om vraagt ('geen grote urgente knelpunten' 'op zich goed aansluit' 'indien nodig uitbreiding'). => Geen wijziging.
3.3: Groot aantal belangrijke thema's is bewust gekozen uit oogpunt vna brede en integrale aanpak. Meerwaarde, synergie.	In haar zienswijze formuleert de gemeente als het ware een nieuwe beleidslogica: hoe meer prioriteiten, hoe meer meerwaarde, integraliteit en synergie. Als dat inderdaad een bewuste strategie is, zou dat verder uitgewerkt moeten zijn. Dat is niet gebeurd en het zit (dus) ook niet in de hoofden en handen van degenen die het werk moeten doen. De bevinding blijft dat er meer prioriteiten worden gekozen dan in andere gemeenten en dat in- en extern in de interviews aangeven dat dit er te veel zijn. Zie overigens wederom de nuanceringsen in de alinea erboven. => Geen wijziging.
3.3: Beleidsnota beslaat vier jaar: gefaseerde aanpak zorgt voor spreiding prioriteiten over meerdere jaren.	Zie vorige reacties (de bevinding dat er meer prioriteiten zijn dan bij de buurgemeenten en dat de mensen die ze moeten uitvoeren het te veel vinden, blijft overeind). => Geen wijziging.
3.4: Er is wel aandacht voor evaluatie en monitoring, maar het onderzoek komt te vroeg om dat te kunnen waarnemen.	De bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken over de huidige beleidscyclus, maar ook over de vorige. Daar komt bij dat de beschikbare informatiebronnen niet geschikt zijn voor monitoring. Dat verandert niet door langer te wachten, door een integrale aanpak of door meer afstemmingsmomenten. => Geen wijziging.
3.6: De opmerking van het OM over communicatie krijgt te veel aandacht.	Terechte opmerking. De hoofdttekst is echter zeer genuanceerd: deze opmerking 'geldt voor alle vier gemeenten' en er zijn 'geen concrete voorbeelden dat het de afgelopen jaren verkeerd is gegaan'. => In de uitgebreidere tekst over dit toetsingscriterium wordt niets gewijzigd omdat deze al genuanceerd

	genoeg was; wel wordt de zin over het OM verwijderd uit het kader direct onder 3.6.
3.7 Doelmatigheid speelt volgens Rekenkamer geen rol, maar gemeente zoekt wel naar optimale aanpak. Dat is een tegenstrijdigheid in het rapport.	Bij de vraag of een bepaalde aanpak optimaal is kijken gemeente en partners wel naar effectiviteit, maar niet naar efficiency (expliciet, noch impliciet). Dus is hier geen tegenstrijdigheid. => Geen wijziging.
3.7: Conclusies gebaseerd op 'oude' beleid doen geen recht aan intenties en aanpak in het hier en nu en de nabije toekomst. Uitspraken wekken indruk dat ze gaan over vorige beleidscyclus.	De bevindingen zijn inderdaad gebaseerd op het heden en verleden en niet op intenties voor de toekomst. Informatie uit de afgelopen jaren is belangrijk en leerzaam genoeg om te herhalen. Zie ook de reactie bij 3.4. => Geen wijziging.