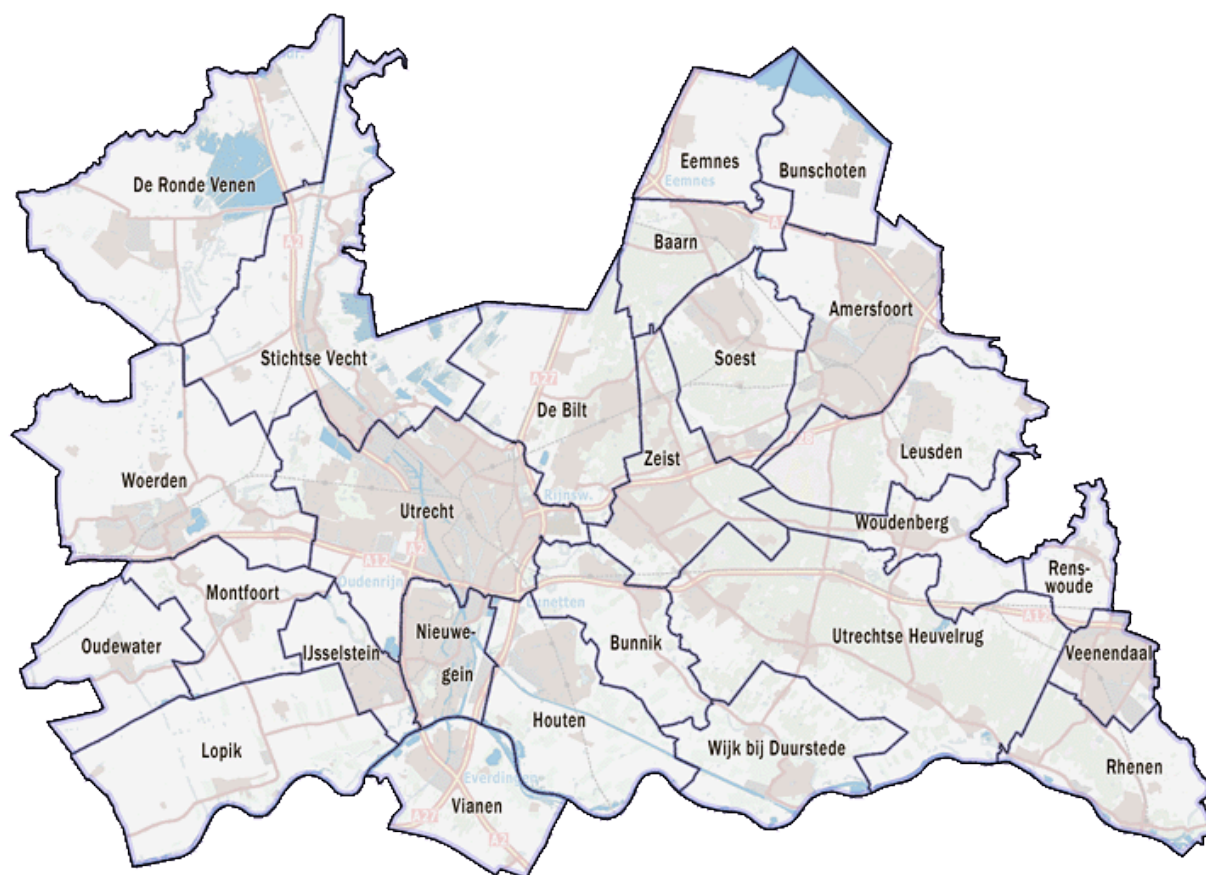


Blikken door de vensters van de veiligheidsplannen



Regionaal Utrechts onderzoek Integraal veiligheidsbeleid en Trends

Rapportage RUIT-project eerste editie studiejaar 2012-2013

Margreth Egelkamp
Andrea Donker
Menno van Duin
Jan Eberg

Lectoraat Regie van Veiligheid
Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht

Colofon

© Onderzoek uitgevoerd door het lectoraat Regie van Veiligheid, Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht. Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met opleiding Integrale Veiligheidskunde van Hogeschool Utrecht, Bureau Regionale Veiligheidsstrategie en Veiligheidsregio Utrecht. Uitgave 2015.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het lectoraat Regie van Veiligheid. Het lectoraat Regie van Veiligheid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Doel en onderzoeksvragen	5
3	Opzet en uitvoering onderzoek	6
4	Resultaten eerste zes deelvragen	7
	Deelvraag 1: Hebben gemeenten veiligheidsbeleid, en in welke vorm is dat vastgelegd?	7
	Deelvraag 2: Door wie wordt het veiligheidsbeleid ontwikkeld?	8
	Deelvraag 3: Op basis waarvan wordt het veiligheidsbeleid ontwikkeld?	9
	Deelvraag 4: Gebruiken gemeenten het stappenplan uit het kernbeleid Veiligheid?	10
	Deelvraag 5: Welke regionale en lokale veiligheidsthema's worden geprioriteerd?	11
	Deelvraag 6: Formuleren gemeenten doelstellingen en worden die concreet gemaakt?	12
5	Voor welke aanpak kiezen de gemeenten?	13
6	Wat zijn de resultaten en succesverhalen?	18
7	Samenvattende conclusies en enkele aanbevelingen	19
	Literatuur	21

1 Inleiding

Voor u ligt het overkoepelende onderzoeksrapport van de eerste editie van het RUIT-project. RUIT staat voor **R**egionaal **U**trechts onderzoek **I**ntegraal veiligheidsbeleid en **T**rends. Het project is opgezet vanuit het lectoraat Regie van Veiligheid en de opleiding Integrale Veiligheidskunde. Vervolgens is het project verder ontwikkeld in samenwerking met twee partners die op verschillende manieren actief zijn op veiligheidsgebied. Dit zijn de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en het Bureau regionale veiligheidsstrategie (Bureau RVS).

Regionaal veiligheidsbeleid is gebaat bij het periodiek inventariseren van kerngegevens. Dat vergt menskracht, die niet altijd gemakkelijk is te organiseren. Vanuit die gedachte is het idee ontstaan om deze inventarisatie te laten uitvoeren door studenten, vanuit een reeds bestaande onderwijsmodule met een leeronderzoek, gecoördineerd vanuit het lectoraat.

Centraal in deze eerste editie van het RUIT-onderzoek staat het integraal veiligheidsbeleid (IVB) van de Utrechtse gemeenten. Dit beleid is gedeeltelijk uitgewerkt in integrale veiligheidsplannen (IVP). Het begrip ‘integraal veiligheidsplan’ komt voort uit de gedachte dat allerlei facet- en sectorbeleid rond veiligheid een overkoepelende ‘kop’ behoefde en de gemeenten daarin een overkoepelende en coördinerende rol zouden moeten spelen. In 2010 werd daartoe een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet ingediend (TK, 2010), waarin de gemeenten verplicht werden een IVP op te stellen. In 2013, toen het wetsvoorstel in de tweede Kamer zou worden besproken, werd het voorstel ingetrokken omdat een verplichting niet meer noodzakelijk leek.¹

Bijna alle Nederlandse gemeenten beschikken inmiddels over een IVP, ook de meeste Utrechtse gemeenten. De hier beschreven inventarisatie richt zich op vragen als: hoe de IVP’s van de gemeenten in Utrecht eruit zien, waar de prioriteiten liggen, in hoeverre de gekozen prioriteiten en de aanpak ervan een afspiegeling vormen van beleidsuitvoering en behoeften in de praktijk, en hoe dit wordt gemonitord?

¹ Zie hiervoor dossier aangelegd door het CCV, <http://www.hetccv.nl/dossiers/integraal->

2 Doel en onderzoeksvragen

Doel van het RUIT-onderzoek is kennis en inzicht te krijgen in theorie en praktijk van het lokaal veiligheidsbeleid, specifiek in de Utrechtse gemeenten en over meerdere jaren. Dit onderzoek richt zich dus op het vastgestelde veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan in de gemeenten binnen de provincie Utrecht.² Een achterliggende doelstelling van het onderzoek is dat de nieuw verworven kennis mogelijk kan leiden tot aanbevelingen op lokaal en regionaal niveau over het opstellen, afstemmen en stimuleren van veiligheidsbeleid.

De van de doelstelling van dit onderzoek afgeleide onderzoeksvraag luidt:

Wat is het vastgestelde veiligheidsbeleid van de gemeenten in de regio Utrecht en hoe wordt dat uitgevoerd?

Deze vraag is vervolgens uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hebben gemeenten veiligheidsbeleid en in welke vorm is dat vastgelegd?
2. Door wie wordt dat veiligheidsbeleid ontwikkeld?
3. Op basis waarvan wordt het veiligheidsbeleid ontwikkeld?
4. Gebruiken de gemeenten het stappenplan uit het Kernbeleid Veiligheid?
5. Welke regionale en lokale veiligheidsthema's worden geprioriteerd?
6. Formuleren gemeenten doelstellingen en worden die concreet gemaakt?
7. Voor welke aanpak kiezen de gemeenten?
8. Wat zijn de resultaten van het gemeentelijk veiligheidsbeleid?
9. Welke successen worden benoemd door de gemeenten?

In hoofdstuk 3 volgt beknopt een beschrijving van de gehanteerde methode. De eerste zes deelvragen worden vervolgens beantwoord in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 gaan we in op de resultaten rond de aanpak van problemen (deelvraag 7). In hoofdstuk 6 wordt beschreven wat bekend is over evaluaties van het gemeentelijk veiligheidsbeleid (deelvraag 8). Omdat dit vrij weinig is, worden in ditzelfde hoofdstuk ook de succesverhalen, zoals geïdentificeerd door de gemeenten zelf, gerapporteerd (deelvraag 9). Het rapport wordt afgesloten met een beknopte conclusie en discussie in hoofdstuk 7.

² Vanaf de tweede editie van RUIT, gestart najaar 2013, is de aandacht uitgebreid naar de Veiligheidsregio Midden-Nederland.

3 Opzet en uitvoering onderzoek

Deze eerste editie van het RUIT-onderzoek is uitgevoerd in het studiejaar 2012/2013. Aan het onderzoek hebben 75 tweedejaars studenten IVK deelgenomen. Zij hebben in 18 groepjes samengewerkt om de gegevens in alle 26 gemeenten van de regio te verzamelen. Daarnaast waren vier vierdejaars studenten bij het onderzoek betrokken. Zij hebben meegewerkt in het kader van een afstudeerproject.

Om ervoor te zorgen dat voor elk groepje studenten een substantiële onderzoekstaak ontstond zijn aan sommige groepjes meerdere gemeenten toegewezen. Dit heeft geleid tot de volgende verdeling van de 26 Utrechtse gemeenten over de groepjes studenten:

- | | |
|----------------------------------|-------------------------|
| 1. Amersfoort | 10. Rhenen en Renswoude |
| 2. Baarn en Soest | 11. Stichtse Vecht |
| 3. Bunschoten en Eemnes | 12. Utrecht |
| 4. De Bilt en Bunnik | 13. Utrechtse Heuvelrug |
| 5. De Ronde Venen | 14. Veenendaal |
| 6. Houten en Vianen | 15. Wijk bij Duurstede |
| 7. Leusden en Woudenberg | 16. Woerden |
| 8. Lopik, Oudewater en Montfoort | 17. IJsselstein |
| 9. Nieuwegein | 18. Zeist |

De afstudeeronderzoeken van de vierdejaarsstudenten richtten zich op de gemeente Utrecht, waarbij iedere student een aantal wijken heeft onderzocht. Deze opdeling geldt ook voor Amersfoort, ook hier zijn meerde groepen studenten (tweedejaars) aan de slag gegaan.

In november 2012 zijn de studenten gestart met hun onderzoek, waarbij de eerste weken gewijd waren aan het opstellen van hun eigen projectplan en het verkennen van de theoretische achtergrond. De empirische fase van het onderzoek begon (later dan gepland) in eind februari/begin maart 2013 en de laatste studentengroepjes hebben het onderzoek juli 2013 afgerond.

De studenten hebben gegevens verzameld uit:

- Documenten van/over Utrechtse gemeenten (IVP's, nota's e.d.).
- Digitale bronnen en internetsites (van gemeenten).
- Interviews met medewerkers van gemeenten.

De gegevens uit deze bronnen zijn door de groepjes studenten verwerkt in een hiervoor speciaal vanuit het lectoraat ontworpen invul-matrix in Excel. Deze invulmatrix was bedoeld als basis voor de verdere analyse van de verzamelde gegevens.

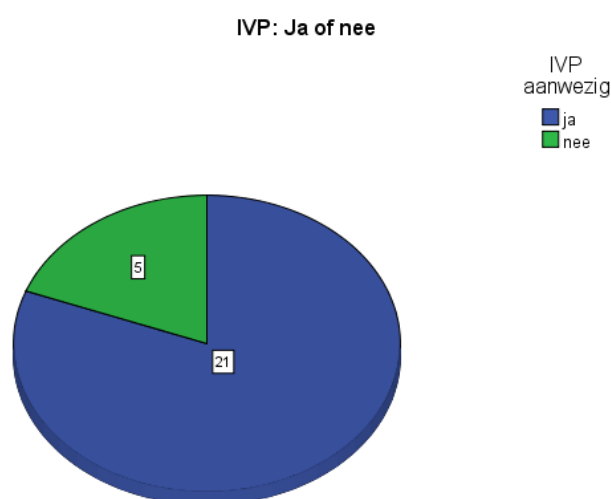
Bij de verwerking van de gegevens bleek al snel dat de kwaliteit van de ingevulde data veelal niet aan bepaalde minimale eisen voldeed qua volledigheid, gedetailleerdheid, maar ook qua zorgvuldigheid. Veel gegevens die door de tweedejaarsstudenten zijn verzameld, zijn daarom naderhand door onderzoekers van het lectoraat nogmaals bekeken en gecheckt op juistheid. In veel gevallen moesten gegevens opnieuw worden verzameld om in de matrix te kunnen worden aangevuld en/of aangepast. Dit heeft geleid tot een matrix die als basis is gebruikt voor analyse in SPSS. In deze rapportage wordende resultaten daarvan gepresenteerd.

4 Resultaten eerste zes deelvragen

Deelvraag 1: Hebben gemeenten veiligheidsbeleid, en in welke vorm is dat vastgelegd?

Alle 26 gemeenten hebben de afgelopen jaren veiligheidsbeleid ontwikkeld. Meestal is het beleid opgesteld voor een looptijd van drie tot vier jaar (één zittingsperiode). Dit is het geval bij 21 van de 26 gemeenten. Drie gemeenten hebben beleid opgesteld voor een kortere periode. Bij de twee andere gemeenten is de exacte looptijd niet vast te stellen. In één gemeente komt dat omdat er sprake is van beleid dat op verschillende tijdstippen is ingegaan. In de andere gemeente komt dat omdat er geen schriftelijk vastgesteld beleid(splan) is. In die gemeente is wel beleid ontwikkeld, in overleg en afstemming met de betrokken partners op veiligheidsgebied, maar is dit niet op papier gezet.

In 25 gemeenten is het veiligheidsbeleid wel schriftelijk vastgelegd. Hiervan hebben 21 gemeenten hun veiligheidsbeleid ook officieel vastgelegd in een Integraal Veiligheidsplan (IVP).



Figuur 1: IVP ja of nee

De vijf gemeenten zonder officieel IVP lijken ogenschijnlijk geen bijzondere kenmerken te hebben. Onder deze vijf gemeenten zitten kleine, middelgrote en grote gemeenten. Er is dus op voorhand geen samenhang met inwonersaantal.

Onder deze vijf gemeenten is ook de gemeente die haar beleid niet schriftelijk heeft vastgelegd.

De vier overige gemeenten hebben hun beleid ten aanzien van vraagstukken

rond veiligheid wel in verschillende nota's over diverse thema's vastgelegd. Eén van de grote gemeenten had in 2013 nog geen integraal plan voor de hele gemeente, maar wel uitvoeringsplannen op wijkniveau als aanvulling op verschillende nota's.

Conclusie: Gemeenten hebben veiligheidsbeleid, meestal schriftelijk vastgelegd en meestal in de vorm van een IVP.

Deelvraag 2: Door wie wordt het veiligheidsbeleid ontwikkeld?

In **X** gemeenten wordt het beleid gemaakt door een specifieke afdeling, die zich alleen bezig houdt met veiligheid. In **Y** gemeenten was er – in ieder geval medio 2013 - niet sprake van een speciale afdeling.

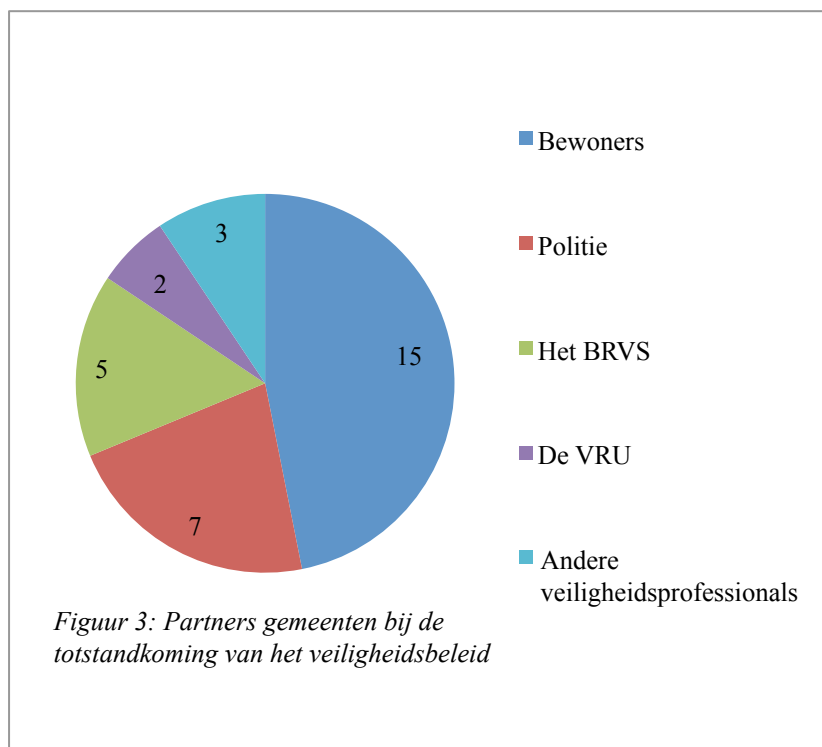
Bij 17 gemeenten werken meerdere gemeentelijke afdelingen samen om het veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld om de afdelingen Welzijn, Sociale Zaken, Ruimtelijk Beleid of Communicatie. Dergelijke samenwerking tussen meerdere afdelingen vindt vooral plaats bij de grotere gemeenten.

Bij kleinere gemeenten is minder vaak sprake van een speciale afdeling voor veiligheid en ook wordt samenwerking met andere afdelingen minder vaak gerapporteerd. Dat wil niet zeggen dat er in kleinere gemeenten minder domeinen meegenomen worden in het ontwikkelen van het veiligheidsbeleid. Betrokken ambtenaren in kleinere gemeenten hebben nogal eens meerdere portefeuilles waardoor geen overleg of samenwerking nodig is omdat alle domeinen al door één persoon worden behandeld.

In de meeste gemeenten wordt bij het opstellen van het veiligheidsbeleid samengewerkt met bewoners en andere partijen. Betrokken partijen hierbij zijn de bewoners (15 keer genoemd), de politie (7), het Bureau RVS (5), de VRU (2) en andere veiligheidsprofessionals (3).

In 18 gemeenten voert de gemeente de regie, maar worden beslissingen gezamenlijk genomen.

In 4 andere gemeenten worden beslissingen door de gemeente genomen, na consultatie van andere partijen.



Bij 4 nog weer andere gemeenten wordt een meer autoritaire stijl gehanteerd als het gaat om de invulling van de regierol. De gemeente bepaalt.

Conclusie: De meeste gemeenten ontwikkelen veiligheidsbeleid in samenwerking met anderen, meest betrokken worden bewoners. In de meeste gemeenten worden beslissingen gezamenlijk genomen.

Deelvraag 3: Op basis waarvan wordt het veiligheidsbeleid ontwikkeld?

Gemeenten zeggen bij de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid beïnvloed te worden door diverse factoren.

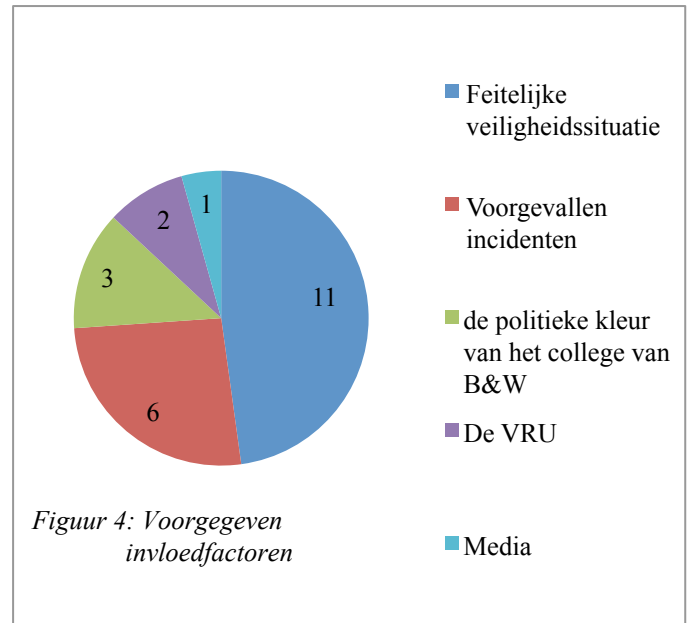
Wij hebben acht factoren aan de gemeenten voorgelegd, waarbij de gemeenten deze lijst konden aanvullen met andere invloedfactoren.

De meest genoemde factor is de feitelijke veiligheidssituatie (11 gemeenten). Voorgevallen incidenten (6) worden daarna het vaakst aangegeven als aanleiding voor het opnemen van een bepaald thema in het veiligheidsbeleid.

Factoren die bij een paar gemeenten werden herkend als van invloed op de ontwikkeling van het beleid zijn onder andere: de politieke kleur van het college van B&W (3), de geografische ligging (3) en de VRU (2), en eenmaal werd de media genoemd.

De feitelijke veiligheidssituatie lijkt dus bij 15 gemeenten niet nadrukkelijk benoemd te worden als factor op basis waarvan het veiligheidsbeleid wordt ontwikkeld.

Vervolgens konden gemeenten ook zelf nog aangeven welke invloedfactoren, naast deze voorgegeven factoren, bij ontwikkelen van het veiligheidsbeleid van invloed waren. Genoemd werden: de financiële middelen (1), geregistreerde cijfers (2), Kernbeleid Veiligheid (1), wetswijziging (1), het terugblikken op de voorgaande periode(s) (1) en de resultaten van de Veiligheidsmonitor (1).



Conclusie: Gemeenten zeggen hun veiligheidsbeleid te ontwikkelen op basis van veel verschillende factoren. Niet alle gemeenten benoemen daarbij de feitelijke veiligheidssituatie.

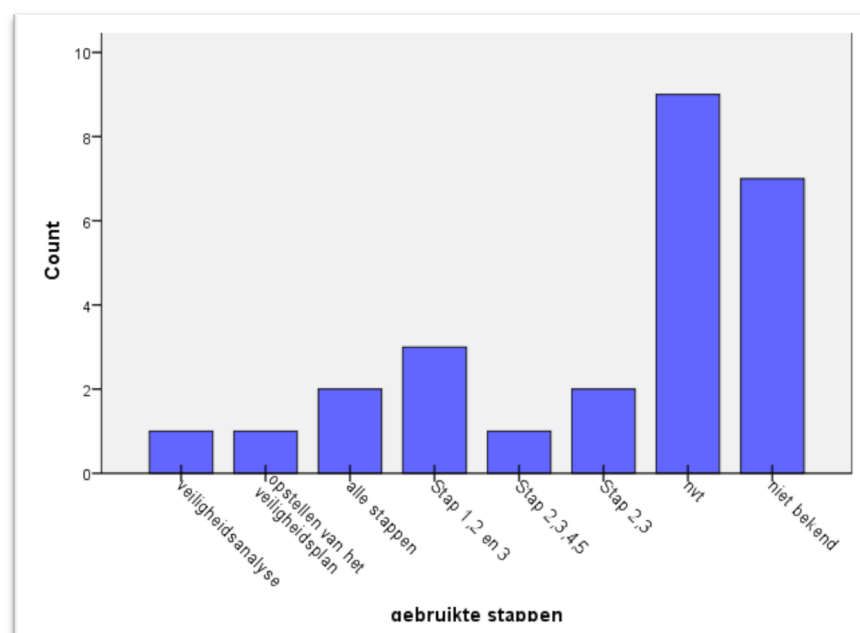
Deelvraag 4: Gebruiken gemeenten het stappenplan uit het kernbeleid Veiligheid?

Hulpmiddel bij het opstellen van het IVP is het kernbeleid Veiligheid, ontwikkeld en opgesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het kernbeleid Veiligheid bestaat uit een handreiking en een aantal tools en formats, waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Dit houdt onder andere in dat er gebruik kan worden gemaakt van een stappenplan als hulpmiddel voor het maken van het IVB/IVP. De vijf stappen zijn:

1. Opstart
2. Veiligheidsanalyse
3. Prioritering
4. Opstellen veiligheidsplan
5. Opstellen uitvoeringsplan.

Een ruime meerderheid (17 van de 26 gemeenten) geeft aan bij het opstellen van hun IVB/IVP gebruik te hebben gemaakt van het stappenplan.

Twee gemeenten rapporteren dat zij alle stappen hebben doorlopen. Acht gemeenten geven aan een deel van de stappen te hebben gevolgd. Van zeven gemeenten kan niet worden gezegd van welke stappen zij gebruik hebben gemaakt.



Er zijn geen structurele kenmerken (inwonersaantal, SES, aandeel niet-westerse allochtonen etc.) gevonden die samenhangen met het wel of niet gebruiken van het stappenplan. Wel lijken de gemeenten die een volledig IVP hebben, meer gebruik te maken van het stappenplan, wat ook logisch is, want het doel van het stappenplan is de totstandkoming van zo'n meer integraal plan.

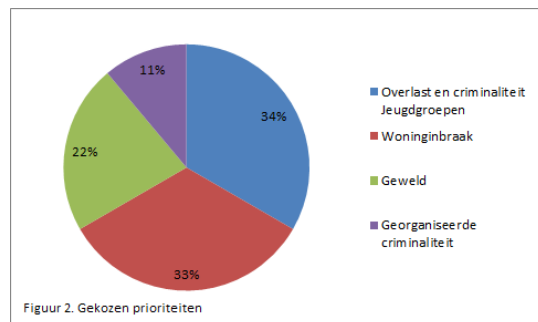
Conclusie: De meeste gemeenten gebruiken bij het ontwikkelen van hun veiligheidsbeleid (een gedeelte van) het stappenplan van het Kernbeleid Veiligheid.

Deelvraag 5: Welke regionale en lokale veiligheidsthema's worden geprioriteerd?

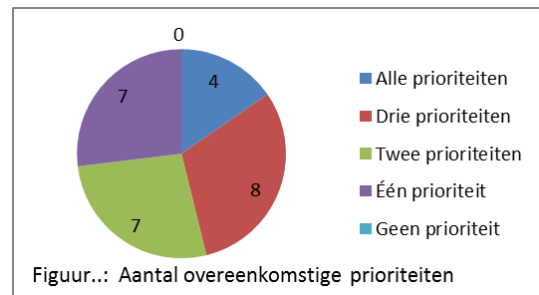
Gecoördineerd vanuit B-RVS is de Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2012-2014 ontwikkeld, samen met de 41 gemeenten, het Openbaar Ministerie en de politie van Midden-Nederland. Op basis van een analyse van de lokale integrale veiligheidsplannen van de 41 gemeenten en input vanuit de politieorganisatie en het OM in Midden-Nederland zijn de volgende regionale prioriteiten vastgesteld: (1) Overlast en criminaliteit door jeugdgroepen; (2) Woninginbraken; (3) Geweld (straatroof, overvallen, huiselijk geweld, uitgaansgeweld, geweld tegen werknemers met publieke taak); (4) Georganiseerde criminaliteit.

Alle gemeenten hebben in hun veiligheidsbeleid één of meerdere thema's tot prioriteiten benoemd. Ook de gemeente zonder geschreven beleidsplan heeft prioriteiten bepaald.

Prioriteiten die zijn opgenomen in het gemeentelijke veiligheidsbeleid komen voor een groot gedeelte overeen met de regionale prioriteiten. Van de vier regionale prioriteiten wordt het meest *overlast en criminaliteit door jeugdgroepen* (21) en *woninginbraak* (21) benoemd als lokale prioriteit. Ook *geweld* (14) wordt bij veel gemeenten nadrukkelijk genoemd. Georganiseerde criminaliteit (7) is minder vaak terug te vinden.



Vier gemeenten, waaronder Utrecht en Amersfoort, hebben alle vier de regionale prioriteiten opgenomen als lokale prioriteiten in hun eigen veiligheidsbeleid. Acht gemeenten hebben drie regionale prioriteiten opgenomen. Zeven gemeenten hebben twee regionale prioriteiten opgenomen en nog eens zeven hebben er eentje overgenomen. Twee kleinere gemeenten hebben naast de regionale prioriteiten geen andere prioriteiten in hun beleid beschreven. Dat is uitzonderlijk, want alle andere gemeenten noemen ook bepaalde lokale prioriteiten. Meest genoemde lokale prioriteiten zijn autokraak (X), specifieke invulling van de prioriteit geweld bijvoorbeeld huiselijk geweld (X) of uitgaansgeweld (X), fietsendiefstal (X) en verloedering (X). Ook fysieke (on)veiligheid (7) en leefbaarheid in het algemeen (4) worden genoemd als prioriteit. Daarnaast adresseren de gemeentelijk plannen het probleem van burgerparticipatie en het publiek vertrouwen. Meer betrokkenheid van burgers wordt in vier gemeenten uitdrukkelijk tot prioriteit genoemd, soms onder verwijzing naar Burgernet.



De meeste gemeenten geven aan dat de door hun vastgestelde prioriteiten nog steeds actueel zijn. Bij twee gemeenten is het veiligheidsbeleid volledig aan vernieuwing toe, bij drie andere gemeenten gedeeltelijk. Dit heeft te maken met de looptijd van de plannen, die gedeeltelijk al in 2009 zijn opgesteld. Dan is het te verwachten dat gaandeweg situaties veranderen en prioriteiten wisselen. Bij 11 van de 26 gemeenten is het beleid tussentijds (gedeeltelijk) aangepast om het beter te laten aansluiten bij actuele ontwikkelingen.

Conclusie: Lokale prioriteiten komen bij de meeste gemeenten sterk overeen met de regionale prioriteiten. Bijna alle gemeenten hebben daarnaast ook nog andere thema's tot prioriteit benoemd, meestal autokraak of fietsendiefstal.

Deelvraag 6: Formuleren gemeenten doelstellingen en worden die concreet gemaakt?

Om resultaten van beleid te kunnen bepalen is het nodig om aan de veiligheidsproblemen die bij de gekozen prioriteiten horen concrete doelstellingen te koppelen. Pas als doelstellingen voldoende concreet (bijvoorbeeld SMART wat staat voor Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch Tijdgebonden) geformuleerd zijn kan worden vastgesteld of beleid uiteindelijk effectief is. Bijna alle gemeenten hebben doelstellingen geformuleerd. Dat geldt alleen niet voor vier (kleinere) gemeenten. Drie van deze vier gemeenten hebben wel een IVP, inclusief prioriteiten, maar geen doelstellingen. Ambities worden, als deze er zijn, vrij algemeen en in vage begrippen beschreven, zoals bijvoorbeeld: “De gemeente wil een schone en veilige leefomgeving.” (IVP Gemeente Rhenen, p. 22)

De kwaliteit van de geformuleerde doelstellingen is verschillend. In de plannen zijn veel doelstellingen te vinden die niet concreet zijn geformuleerd, zodat er geen duidelijkheid is over in welk tijdvak het doel dient te worden behaald en op welke wijze dit gemeten zal worden of zou kunnen worden. Voorbeelden van dergelijke vaag geformuleerde doelstellingen zijn:

- “Zo min mogelijk overlast voor de inwoners van de Binnenstad”
- “Een daling van het aantal inwoners dat aangeeft veel overlast te ervaren van jongeren”
- “De ambitie voor de komende jaren is het bevorderen van de kwaliteit in de woon- en leefomgeving.”

Wel concreet, maar niet specifiek zijn doelstellingen die niet zijn afgestemd op basis van de eigen veiligheidsproblemen, maar waarbij de gemeente zich oriënteert op resultaat bij vergelijkbare gemeenten. De doelstelling van een gemeente is dan om met hun cijfers onder het gemiddelde van deze andere gemeenten te zitten. Hebben zij bijvoorbeeld 38 auto-inbraken per jaar, en het gemiddelde van de vergelijkbare gemeenten is 40 auto-inbraken, dan beschouwen zij dit als positief en de doelstelling daarmee bereikt.

Er zijn ook veel gemeenten die hun doelstellingen wel concreet en SMART hebben geformuleerd. Voorbeelden hiervan:

- “Het aantal geregistreerde aangiften van woninginbraken bij de politie in de gemeente (...) is in 2015 verminderd met 40% t.o.v. 2010” (Stichtse Vecht IVP, p. 12).
- “Een daling van het aantal geregistreerde vernielingen met 10% in 2014 t.o.v. 2011” (IJsselstein IPV, p.25).

De meest voorkomende indicatoren voor het behalen van doelstellingen zijn gebaseerd op (geregistreerde) cijfers: politiecijfers, gemeentelijke (klachten)meldingen en cijfers uit veiligheidsmonitoren. Reductie van het aantal woninginbraken wordt gerelateerd aan politiecijfers. Reductie van overlast wordt vaak gekoppeld aan het aantal meldingen bij het gemeentelijke meldpunt. Daarnaast wordt het succes van het beleid ook gekoppeld aan cijfers over veiligheidsbeleving, vanuit de landelijke Integrale Veiligheidsmonitor of aan lokale monitoren. Andere indicatoren worden niet genoemd.

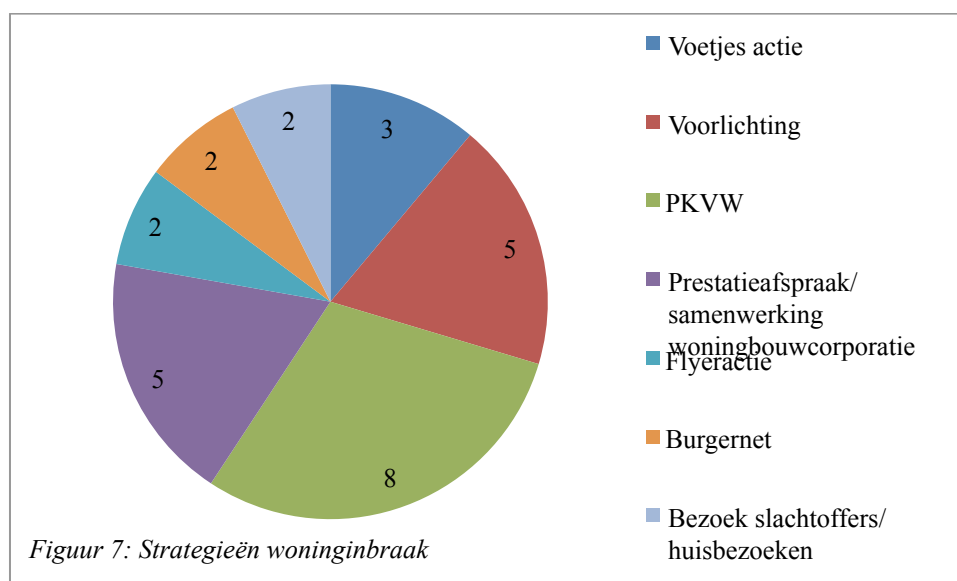
Conclusie: Bijna alle gemeenten formuleren doelstellingen. De kwaliteit daarvan is heel wisselend. Veel doelstellingen worden concreet en SMART geformuleerd, maar dat geldt zeker niet voor alle doelstellingen. Indicatoren zijn gebaseerd op geregistreerde cijfers.

5 Voor welke aanpak kiezen de gemeenten?

Dit hoofdstuk behandelt de resultaten verzameld ter beantwoording van deelvraag 7. In de volgende alinea's worden per prioriteit de gekozen aanpakken voorgesteld. Daarbij wordt eerst ingegaan op aanpak van de vier meest voorkomende problemen die ook regionaal als prioriteiten zijn aangewezen, gevolgd door een aantal meer lokale prioriteiten.

Aanpak woninginbraak

De meest voorkomende prioriteit is woninginbraak. Hoe aan deze prioriteit wordt gewerkt verschilt per gemeente. Concreet worden vooral de volgende strategieën genoemd:



Het politiekeurmerk veilig wonen wordt het meest genoemd, gevolgd door voorlichting aan bewoners en de samenwerking versterken met de woningbouwcorporaties. Projecten zoals Burgernet of Waaks, die nu in 2014 volop in de belangstelling staan spelen in dit oudere veiligheidsbeleid nog geen grote rol. Burgernet wordt twee keer en Waaks één keer genoemd.

Een gemeentelijke aanpak kan uit verschillende strategieën zijn samengesteld. Een voorbeeld van een dergelijke veelomvattende aanpak is die van Stichtse Vecht:

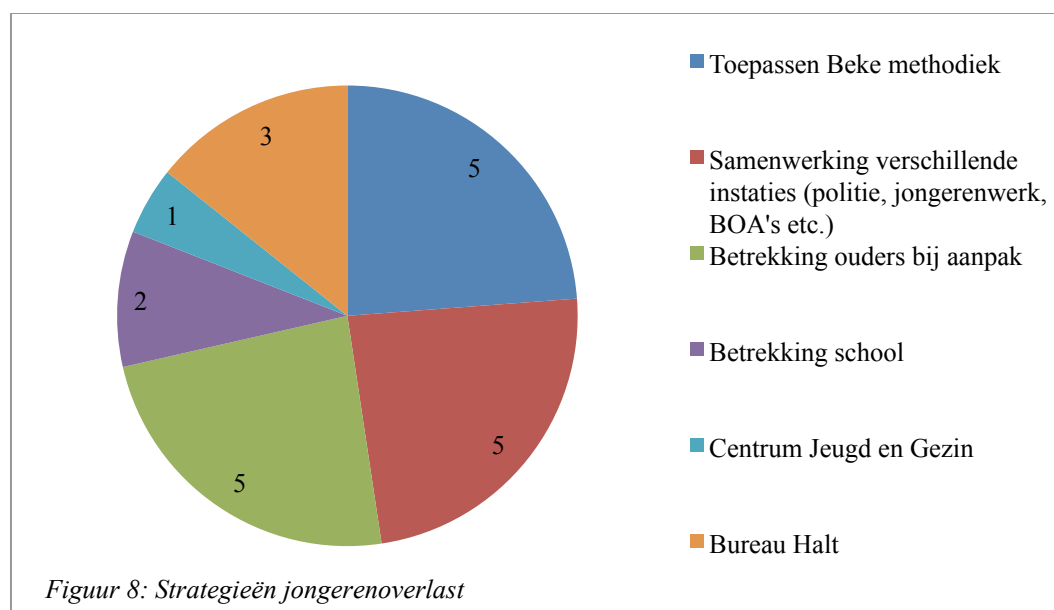
- Er is in oktober 2011 gestart met waarschuwingsbrieven. Deze brieven krijgen bewoners in de bus als er in de buurt van hun woning is ingebroken. Deze brief stelt hen daarvan op de hoogte en geeft aan, hoe er is ingebroken. Daarnaast geeft de brief tips wat zij zelf kunnen doen om een soortgelijke inbraak te voorkomen. Dit geeft de inwoners een handelingsperspectief.
- Met een Veiligheidskrant, die bij iedereen in de gemeente in de bus viel, is de preventiecampagne 2012 begonnen. De krant gaf tips en aandachtspunten voor het beveiligen van een huis. Verwacht werd dat een groot gedeelte van de inwoners deze zouden doornemen. - Tevens zijn er in 2012 voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd in diverse kernen van de gemeente met daarbij aanwezig een ex-inbreker. Die vertelde over zijn ervaring en gaf gerichte adviezen aan de bewoners zodat zij hun huis beter konden beveiligen. Tijdens deze avonden werd opgemerkt dat veel inwoners onder de indruk waren hoe gemakkelijk het soms is voor inbrekers. Naast de ex-inbrekers waren de politie, woningbouwcorporaties en twee PKVV-erkende bedrijven aanwezig om vragen te beantwoorden en adviezen te geven. Deze avonden zijn bezocht door in totaal bijna 300 inwoners.” Stichtse Vecht interview (R2, 2013)

- In het voor- en najaar wordt gewerkt met de aanpak die het ‘donkere dagen offensief’ wordt genoemd. Dan rijdt de politie extra surveillance en worden er middelen ingezet als mobiele camera’s en voorlichting. Ook bij feestdagen treft de gemeente maatregelen. Zo is een alerteringsactie via Burgernet meerdere malen al ingezet en zijn inwoners door middel van een flyeractie gewezen op het risico van woninginbraak tijdens de feestdagen.
- Daders van woninginbraken worden aangepakt met een persoonsgerichte aanpak, die ook onderdeel uitmaakt van de integrale jeugdaanpak.

Een andere gemeente (Bunschoten) geeft aan te werken met een werkgroep die wordt samengesteld uit medewerkers van de gemeente, woningbouwcorporatie en politie. Deze werkgroep bepaalt op basis van de analyse van de woninginbraken door de politie de gezamenlijke aanpak.

Aanpak jongerenoverlast / criminele jeugdgroepen

Bij de aanpakken van jongerenoverlast gaat het vooral om het in beeld brengen van de jongerengroepen en het versterken van de samenwerking met partners. Het in beeld brengen van de groepen gebeurt voornamelijk door middel van de zogeheten Beke methodiek. Deze methodiek werkt op basis van scores die een wijkagent aan de diverse kenmerken van een jeugdgroep toekent. Groepen kunnen geclassificeerd worden als: hinderlijk, overlast gevend of crimineel. De groepsstructuur kan met deze methodiek ook worden geanalyseerd (Beke, Shortlist-methodiek in zeven stappen, 2009, p. 5.). De partners, die worden genoemd zijn het jongerenwerk, politie en toezichthouders, maar ook de ouders, scholen of om het Centrum voor Jeugd en Gezin.



Hoe de aanpak van jongerenoverlast na het classificeren er concreet uit ziet, wordt niet in de beleidsplannen beschreven. Het meest concrete wat te vinden is zijn opmerkingen over een ‘locatie-gebonden aanpak’ of een ‘hot-spot aanpak’. De beschrijving van de strategieën blijft hier verder op een oppervlakkig niveau. Een enkele gemeente (Rhenen) geeft aan nieuwe voorzieningen te willen creëren om zo overlast door jongeren tegen te gaan. Daarbij worden de jongen bij het proces betrokken door hen zelf mee te laten bepalen welke voorzieningen er voor hen moeten komen.

Criminele jeugdgroepen worden tweemaal als prioriteit genoemd in de veiligheidsplannen (Utrecht en Zeist). Een strategie voor het aanpakken van deze groepen is het in beeld brengen van de groep door middel van de shortlistmethodiek van Beke en het vervolgens ontwikkelen van een groepsmonitor. Daarna is de aanpak vooral persoonsgericht, dus afgestemd op de specifieke jongeren, met extra aandacht voor jongeren die een verhoogd risico hebben in de toekomst om nog meer ongewenst gedrag te gaan vertonen.

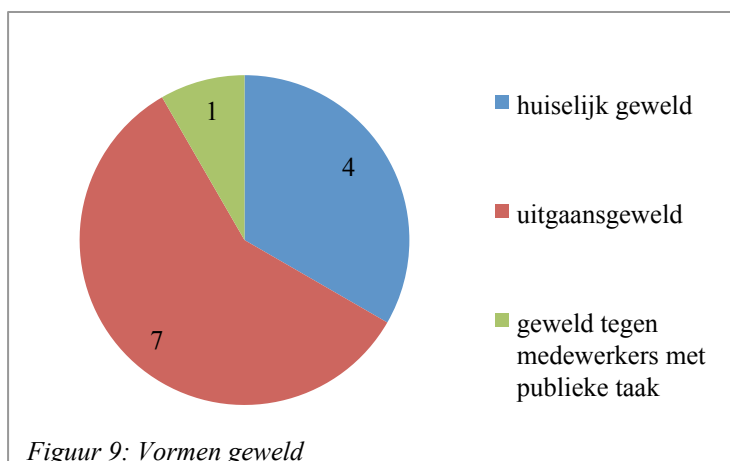
Los van de groepen is er ook extra aandacht opgenomen in de gemeentelijke aanpak voor de *harde kern jongeren*, die ondanks een scala van ingezette interventies geen verbetering in hun gedrag laten zien. Bij de aanpak vanuit de gemeenten wordt de samenwerking met partners cruciaal geacht. Het gaat om partners zoals het Veiligheidshuis, de politie, woningbouwverenigingen, maatschappelijk werk, Centrum Jeugd en Gezin (CJG) etc.

Aanpak geweld

Onder de noemer geweld worden verschillende fenomenen aangepakt: Uitgaansgeweld, huiselijk geweld, geweld door jongeren, geweld tegen medewerkers met een publieke taak en geweld zonder verdere specificatie. Een veel gemaakte combinatie is uitgaansgeweld met aan het uitgaan gerelateerde overlast.

Uitgaansgeweld is het meest genoemde geweldsfenomeen in het beleid van de Utrechtse gemeenten. Expliciet komt dit bij zeven gemeenten in het IVB terug. Als mogelijke instrument voor de aanpak ervan wordt drie keer de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVVU) genoemd. De

horecaconvenanten maken hier onderdeel van uit. Daarnaast wordt door één gemeente ingezet op verhoging van de participatie van bewoners door deze een veiligheidsmail te sturen, waarin preventietips staan en gevraagd wordt om verdachte situaties te melden (ook als eventuele getuige). Ook wordt genoemd dat de inzet van cameratoezicht (ook verborgen, bijvoorbeeld door helmcamera's) zal worden verhoogd.



Figuur 9: Vormen geweld

De strategieën voor de aanpak van huiselijk geweld richten zich vooral op twee aspecten: betere samenwerking in de keten en toepassing van instrumenten die preventief of repressief kunnen worden gebruikt. Als preventieve strategie bij huiselijk geweld wordt door één gemeente verwezen naar de Wet Meldcode Huiselijk Geweld. Deze meldcode richt zich op het eerder en vaker signaleren van huiselijk geweld en kindermishandeling door professionals. Dit is ook wat de gemeente beoogd. Zij zetten in op een mix van zorg en repressie. Toepassing van de Wet Tijdelijk huisverbod wordt twee keer genoemd. Hier gaat het vooral om acute situaties, waarbij geldt dat het gevaar voor de slachtoffers in de nabije toekomst door toepassing van een langduriger huisverbod zal worden verminderd.

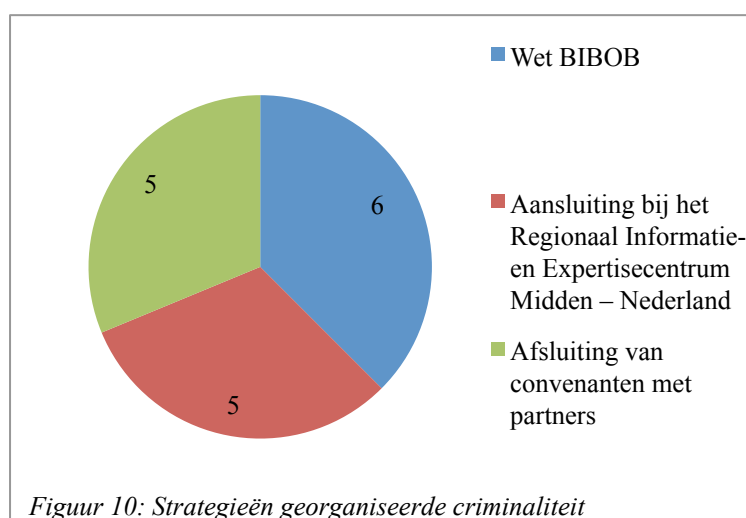
Een andere gemeente verwijst naar het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld, om de toegang voor melders van huiselijk geweld laagdrempelig te houden en een sluitende ketenaanpak te waarborgen. Drie andere gemeenten zetten hierbij in op verbeterde samenwerking: tussen de

zorg- en de veiligheidsketen, binnen het Veiligheidshuis of in een districtelijk overleg huiselijk geweld.

Het thema geweld tegen werknemers met een publieke taak krijgt weinig aandacht in de veiligheidsplannen. Het wordt bij één gemeente als probleem benoemd zonder dat er verder concrete maatregelen aan worden verbonden. Aandacht wordt wel besteed aan de noodzaak van melden, aangifte doen en goed registreren van incidenten.

Aanpak georganiseerde criminaliteit

Georganiseerde criminaliteit wordt zes keer expliciet genoemd. Twee keer wordt ondermijning als prioriteit aangegeven. Drie andere plannen noemen hennepsteelt / wietteelt als speerpunt. Hoewel niet expliciet zo benoemd, zal dit waarschijnlijk onder georganiseerde criminaliteit worden gerekend.



Figuur 10: Strategieën georganiseerde criminaliteit

Meest genoemde strategie (zes keer in samenhang met georganiseerde criminaliteit genoemd, twee keer in samenhang met de aanpak van ondermijning) is de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet BIBOB). De wet BIBOB wordt als instrument bijvoorbeeld toegepast bij de vergunningsverlening (bijvoorbeeld bij het starten van Horeca) om te toetsen of er malafide praktijken worden

gebruikt door de aanvrager en of de financiële basis netjes geregeld is.

Door vijf gemeenten wordt benoemd dat aansluiting bij het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Midden – Nederland bijdraagt aan betere samenwerking bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit past ook bij het door één gemeente genoemde *Damoclesbeleid* dat betrekking heeft op de sluiting van drugspannen op basis van art. 13 Opiumwet en bestuursrechtelijke voorschriften.

De afsluiting van convenanten met partners om georganiseerde misdaad aan te pakken wordt ook door vijf gemeenten genoemd. Daarbij gaat het bij vier gemeenten om een hennepconvenant en bij één gemeente komt er naast het hennepconvenant ook nog een convenant rond mensenhandel om samenwerking in de keten te verbeteren.

Aanpak veel voorkomende criminaliteit

In negen gemeenten is de aanpak van veel voorkomende criminaliteit opgenomen in het veiligheidsbeleid. Meest voorkomende delictsvormen hierbij zijn fietsendiefstal en autokraak. Strategieën richten zich vooral op de preventie van deze twee strafbare feiten. Genoemd worden technische maatregelen, maar ook maatregelen die de sociale controle verhogen.

Technische maatregelen zijn bijvoorbeeld betere beveiliging van auto's en fietsen. Deze maatregelen worden niet concreet uitgewerkt, maar blijven vaag en algemeen. De strategieën, die zich op de verhoging van de sociale controle richten zijn meer uitgewerkt. Daarbij zetten vijf gemeenten vooral in op het bewoners bewust maken van hun eigen inbreng bij het voorkomen van veel voorkomende criminaliteit. Genoemd worden bijvoorbeeld flyeracties om bewoners bewust te maken dat er in hun buurt wordt ingebroken in auto's of het publiceren van tips op de (preventie)website van de gemeente. Ook worden burgers geattendeerd op het belang van het doen van aangifte.

Aanpak drugs

In vier gemeenten wordt op verschillende manieren de problematiek met betrekking op (soft)drugs aan het lijstje van prioriteiten toegevoegd. In één kleinere gemeente wordt drugs in het algemeen als probleem benoemd. Daarnaast komt de prioriteit softdrugs/wietteelt voor in drie middelgrote gemeenten. De strategieën voor het aanpakken van deze prioriteit zijn weinig uitgewerkt.

Voor de aanpak van drugsproblemen in het algemeen is de strategie het eerst organiseren van een onderzoek gericht op het terugdringen van uitgaansoverlast en vernielingen als gevolg van drugs- en alcoholgebruik. Vervolgens zullen de aanbevelingen die hieruit komen de strategie gaan bepalen. Eén van de gemeenten heeft een specifiekere strategie rond drugsteelt ontwikkeld. In deze gemeente is een Regionaal hennepconvenant gesloten met een woningbouwcorporatie. Indien nodig, zal bij deze gemeente ook het RIEC gevraagd worden om ondersteuning met kennis en ervaring.

Aanpak overige problemen

Naast de al beschreven prioriteiten en strategieën spelen ook problemen rond fysieke veiligheid (met name verkeer, brand en crisisbeheersing), leefbaarheid in het algemeen en burgerparticipatie een rol in het veiligheidsbeleid.

De aanpak van verkeersveiligheid kent vooral preventieve maatregelen door bijvoorbeeld het plaatsen van drempels en het organiseren van verkeerseducatie bij jongeren.

Leefbaarheid wordt wel als prioriteit genoemd maar zonder dat er concrete maatregelen of strategieën voor de aanpak van problemen aan wordt verbonden. Dat geldt ook voor de meeste gemeenten die participatie als prioriteit noemen. Daar waar er wel een uitwerking wordt gegeven wordt vooral Burgernet en Waaks genoemd als mogelijkheden voor bewoners om mee te werken aan de bestrijding van vooral woninginbraak.

6 Wat zijn de resultaten en succesverhalen?

De beschikbare gegevens voor de beantwoording over de resultaten van het gemeentelijk veiligheidsbeleid (deelvraag 8) zijn helaas beperkt. Niet alle gemeenten beschikten op het tijdstip van de afsluiting van de empirische fase (juli 2013) over evaluaties van het veiligheidsbeleid. Evaluatie van het veiligheidsbeleid moest voor dertien gemeenten nog volledig plaatsvinden omdat het eindpunt van het beleid nog niet was bereikt. Bij acht van de 26 gemeenten waren al wel resultaten bekend. Bij nog eens vijf gemeenten waren deels resultaten aanwezig, bijvoorbeeld uit tussenevaluaties. Toch bleek uit de analyses dat hierover weinig kan worden gerapporteerd. De mate waarin resultaten kunnen worden vastgesteld is afhankelijk van de mate waarin de doelstellingen concreet en meetbaar waren geformuleerd. Dat bleek niet vaak het geval. De meest beschreven resultaten van beleid hadden betrekking op jongerenoverlast en -criminaliteit en woninginbraak. Gedeeltelijk worden resultaten niet in cijfers uitgedrukt, maar alleen beschreven als: 'daling woninginbraak' of 'afname overlast'. Dit is meestal het geval bij gemeenten die ook de doelstellingen niet meetbaar hebben beschreven.

Door gemeenten gerapporteerde succesvolle strategieën en behaalde resultaten

Welke projecten zien de gemeenten zelf als geslaagd? Zijn er projecten waar zij bijzonder trots op zijn? Dit thema stond centraal bij deelvraag 9. Zes gemeenten hebben aangegeven een strategie te hebben waar zij trots op zijn. Bij twee gemeenten zijn dit projecten op het gebied van burgerparticipatie. Bij de andere gemeenten gaat het om de Veiligheidstour, de Plus-min-mee methodiek, de aanpak van het stationsgebied, de kopstukkenaanpak.

Bij het stimuleren van burgerparticipatie gaat het om de combinatie van verschillende projecten zoals Burgernet of Waaks die volgens de gemeenten ertoe hebben geleid dat bewoners meewerken aan het bereiken van veiligheidsdoelstellingen.

Het doel van de Veiligheidstour is tweeledig. Het eerste doel is om inwoners te betrekken bij het opstellen van het beleid. Het tweede doel is informatie over het vergroten van veiligheid aan de inwoners te leveren. Bij deze veiligheidstour gaan de brandweer, de politie en de gemeente gezamenlijk de wijken in om inwoners te woord te staan over (on)veiligheid.

De Plus-min-mee methodiek richt zich op de aanpak van jeugdgroepen. Door middel van een 'plus-min-mee' schema wordt in kaart gebracht wie binnen de groep de meelopers en negatieve en positieve kopstukken zijn. Groepsleden worden door de politie, in samenspraak met jongerenwerk, ingedeeld op basis van hun invloed en rol. Leden kunnen daarbij een negatieve rol, een positieve rol of de rol van meeloper toebedeeld krijgen. Vanuit deze wetenschap worden de groepsleden op maat aangepakt. Ieder groepslid krijgt de behandeling die bij hem past. Dit is maatwerk en is zowel op de jeugdgroep afgestemd als op het individuele groepslid en de plaatselijke problematiek. De kopstukkenaanpak kent veel overlappende kenmerken met de 'plus-min-mee' methodiek. Hierbij vindt ook overleg plaats met een officier van justitie om tot een passende straftoemeting te komen.

In zeven gemeenten bleek de aanpak van autokraak bijzonder positief te verlopen. Ook woninginbraak wordt door vijf gemeenten genoemd bij de succesverhalen. Hierbij zijn geen bijzonder opvallende of vernieuwde strategieën toegepast. De toegepaste acties zijn volgens de gemeenten alleen bijzonder succesvol geweest.

7 Samenvattende conclusies en enkele aanbevelingen

Bij deze eerste editie van het RUIT-onderzoek hebben 75 studenten in groepjes van gemiddeld vier personen onderzoek gedaan ter beantwoording van de volgende onderzoeksvraag:

Wat is het vastgestelde veiligheidsbeleid van de gemeenten in de regio Utrecht en hoe wordt dat uitgevoerd?

Zelf hebben wij van deze eerste ervaring van door (beginnende) studenten verricht onderzoek veel geleerd. Niet alleen heeft dat te maken met bijstellen van ambitieniveau van wat je mag verwachten. Tenminste zo belangrijk was de les dat – wil je als onderzoekers zelf voldoende profijt hebben van onderzoeksresultaten van door studenten verricht onderzoek – je er niet alleen dichterbij moet zitten, maar ook een ‘dwingend’ kader aan die studenten moet meegeven. Bij deze eerste editie van het RUIT-onderzoek heeft de relatief grote vrijblijvendheid geleid tot vaak suboptimale resultaten van het door de studenten verrichte onderzoek. In RUIT 2 en RUIT 3 hebben wij dan ook zelf de bakens duidelijk verzet om hierin een voor iedereen zinvolle balans te vinden.

Om de brede hoofdvraag te beantwoorden zijn negen deelvragen opgesteld. Hieronder volgen de eerste zes vragen met de gevonden conclusie:

1. Hebben gemeenten veiligheidsbeleid en in welke vorm is dat vastgelegd?
Conclusie: Gemeenten hebben veiligheidsbeleid, meestal schriftelijk vastgelegd en meestal in de vorm van een IVP.
2. Door wie wordt dat veiligheidsbeleid ontwikkeld?
Conclusie: De meeste gemeenten ontwikkelen veiligheidsbeleid in samenwerking met anderen, meest betrokken worden bewoners. In de meeste gemeenten worden beslissingen gezamenlijk genomen.
3. Op basis waarvan wordt het veiligheidsbeleid ontwikkeld?
Conclusie: Gemeenten zeggen hun veiligheidsbeleid te ontwikkelen op basis van veel verschillende factoren. Niet alle gemeenten benoemen daarbij de feitelijke veiligheidssituatie.
4. Gebruiken de gemeenten het stappenplan uit het Kernbeleid Veiligheid?
Conclusie: De meeste gemeenten gebruiken bij het ontwikkelen van hun veiligheidsbeleid (een gedeelte van) het stappenplan van het Kernbeleid Veiligheid.
5. Welke regionale en lokale veiligheidsthema's worden geprioriteerd?
Conclusie: Lokale prioriteiten komen bij de meeste gemeenten sterk overeen met de regionale prioriteiten. Bijna alle gemeenten hebben daarnaast ook nog andere thema's tot prioriteit benoemd, vaak autokraak of fietsendiefstal.
6. Formuleren gemeenten doelstellingen en worden die concreet gemaakt?
Conclusie: Bijna alle gemeenten formuleren doelstellingen. De kwaliteit daarvan is heel wisselend. Veel doelstellingen worden concreet en SMART geformuleerd, maar dat geldt zeker niet voor alle doelstellingen. Indicatoren zijn gebaseerd op geregistreerde cijfers.

Beantwoording van deelvraag 7 omvat een inventarisatie van de aanpak welke door de gemeenten worden gekozen bij het reduceren van veiligheidsproblemen (per prioriteit beschreven in hoofdstuk 5). De resultaten van deze aanpakken (deelvraag 8) kon niet worden beschreven omdat in veel gevallen evaluatie nog moest plaatsvinden.

Zes gemeenten noemen zelf een aantal strategieën expliciet succesvol. Het gaat om strategieën om burgerparticipatie te stimuleren, burgers te informeren en methoden om persoonsgebonden aanpak te verwezenlijken. Zeven gemeenten geven aan dat uit de resultaten blijkt dat de aanpak van autokraak succesvol is geweest, vijf gemeenten benoemen succesvolle daling van woninginbraak. Minder duidelijk is hierbij wel waarop deze successen nu gebaseerd zijn. Uit de analyse van de studentonderzoeken blijkt dat de kwaliteit van de integrale veiligheidsplannen divers is. Nogal eens was het onduidelijk waarop de keuze voor lokale prioriteiten was gebaseerd. Verbetering lijkt vooral bereikbaar door meer aandacht te besteden aan een probleemanalyse (wat zijn in onze gemeente de problemen?) en doelstellingen concreter, specifiek en meetbaar te formuleren (SMART).

Daar waar gemeenten doelstellingen meetbaar formuleren bleken de gehanteerde indicatoren altijd terug te voeren op kwantitatieve gegevens in de vorm van geregistreerde cijfers zoals politiecijfers of cijfers uit veiligheidsmonitoren. Verbetering lijkt hier vooral realiseerbaar door gezamenlijk een breder palet aan indicatoren te ontwikkelen. Indicatoren kunnen bijvoorbeeld ook op meer kwalitatieve wijze gevonden worden middels inventarisatie en/of interviews.

Een klein deel van de gemeenten benoemde succesverhalen. Regionale en lokale verbetering kan wellicht geholpen worden door veelvuldiger delen van succesverhalen en het gezamenlijk bespreken van grote problemen in vergelijkbare gemeenten en eventueel gezamenlijk aanpakken.

Literatuur

Bureau Beke (2009). De shortlistmethodiek in zeven stappen. Arnhem: Bureau Beke.

Bureau RVS (2012). Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2012-2014. 41 gemeenten, Openbaar Ministerie en politie samen in actie voor een veiliger Midden-Nederland. Utrecht: Bureau Regionale Veiligheidsstrategie.

Donker, A., Duin, M. van (2013). Realistische regie. Een pleidooi voor een pragmatische aanpak van veiligheidsvraagstukken. Lectorale rede. Hogeschool Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie.

TK, Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010). Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid. Vergaderjaar 2009-2010. Kamerstukken 32459, nr. 2: Voorstel van wet. Den Haag.

VRU (2011). Samen werken aan veiligheid. Beleidsplan Veiligheidsregio Utrecht 2012-2015. Utrecht: VRU.