



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

sociale veiligheid

1 inleiding

1-1 achtergrond

De gemeente Capelle aan den IJssel heeft voor de periode 2015-2018 haar veiligheidsbeleid vastgelegd in '#Capelleveilig. Denken, Durven, Doen'. Het doel van het college is:

- 1 Een daling van de objectieve onveiligheid naar 3.500 geregistreerde misdrijven in 2018 (ten opzichte van 3.923 in 2013). De focus ligt op daling van High Impact Crimes (HIC) en veel voorkomende criminaliteit (VVC) met 20%.
- 2 Een daling van de subjectieve onveiligheid naar 25% (ten opzichte van 30% in 2013, gemeten via de vraag "hoe vaak voelt u zich onveilig in uw eigen buurt"). De focus ligt op buurten waar deze significant lager is dan gemiddeld.
- 3 De vier buurten die in 2012 de buurtindexscore 'zeer ongunstig' hadden, scoren in 2018 minimaal 'ongunstig'.

Na een stemkastsessie met de raad over de programmering van onderzoek van de rekenkamer is veiligheid als onderzoeksthema geselecteerd. De gemeenteraad wil vinger aan de pols houden bij de uitvoering en mate waarin de doelstellingen worden bereikt. Met name is interesse in de ontwikkeling van de sociale veiligheid op (delen van) de veiligheidsvelden Veilige woon- en leefomgeving en Jeugd en veiligheid. Het onderzoek moet inzicht geven in de voortgang van de realisatie van de centrale beleidsdoelstellingen en de mate waarin de genomen maatregelen daaraan hebben bijgedragen of kunnen bijdragen. In ieder geval wordt de rol van de stadsmarinier als één van de maatregelen, hierbij betrokken.

1-2 leeswijzer

In deze notitie is de achtergrond en opzet van het onderzoek naar het veiligheidsbeleid uitgewerkt. Paragraaf 2 geeft een toelichting op de beleidsmatige context. Paragraaf 3 gaat in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. In de vierde paragraaf is de afbakening en de organisatorische context van het onderzoek opgenomen. In paragraaf 5 is de onderzoeksaanpak uiteengezet en paragraaf 6 sluit af met een toelichting op de planning en organisatie van het onderzoek.

2 beleid en uitvoering

2-1 sociale veiligheid

Het veiligheidsbeleid van Capelle aan den IJssel richt zich op de sociale veiligheid in de gemeente: het voorkomen en bestrijden van ongewenst menselijk gedrag dat leidt tot overlast en criminaliteit. Sociale veiligheid raakt aan veel beleidsterreinen. Het wordt voor een groot deel via andere gemeentelijke programma's en door partners uitgevoerd. Het veiligheidsbeleid van de gemeente richt zich dan ook op aanvullende initiatieven die nodig worden geacht voor het vergroten van de sociale veiligheid. Er zijn vier veiligheidsvelden:

- 1 Veilige woon- en leefomgeving;
- 2 Jeugd en veiligheid;
- 3 Bedrijvigheid en veiligheid;
- 4 Integriteit en veiligheid.

Met deze indeling sluit de gemeente aan bij de opzet die door de VNG wordt gehanteerd in de handreiking 'Kernbeleid Veiligheid' uit 2010.

In verschillende beleidsnota's zijn doelen en acties op de vier genoemde thema's beschreven. Relevant zijn de 'Strategie Veiligheidscommunicatie 2013' (hierin staat de wijze van communicatie rond crisissen, incidenten en preventie uitgewerkt) en de 'Veiligheidsaanpakken stadsmarinier' waarin op buurniveau invulling is gegeven aan de te volgen aanpak.)

Andere relevante beleidsstukken zijn het 'Actieplan Overvallen', het 'Beleidskader Cameratoezicht' en het 'Handhavingsprogramma openbare ruimte en veiligheid 2016'.

2-2 ander relevant beleid

Sociale veiligheid is een onderdeel van het beleidsveld Openbare orde en Veiligheid van de gemeente. Thema's die (naast sociale veiligheid) binnen dit beleidsveld spelen zijn de aanpak van georganiseerde criminaliteit, externe veiligheid, crisisbeheersing, woonoverlast, nazorg voor ex-gedetineerden en de overlast en aanpak van verwarde personen. De uitvoering ligt echter vooral bij de veiligheidsregio en valt buiten het opgestelde veiligheidsbeleid van de gemeente.

2-3 uitvoeringsprogramma

De uitvoering is uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma voor 2015-2016. In het programma zijn dertien beleidsinstrumenten benoemd die via verschillende maatregelen worden uitgevoerd. Het totale budget is afgerond € 270.000 per jaar. Het meeste geld gaat naar de stadsmariniers, cameratoezicht, de Beke-groepsaanpak en het Keurmerk Veilig Ondernemen (respectievelijk € 50.000, € 50.000, € 29.000 en € 25.000).

In tabel 2-1 zijn de in te zetten instrumenten benoemd en verdeeld naar de vier terreinen van het veiligheidsbeleid.

tabel 2-1: Beleidsinstrumenten per veiligheidsveld

Instrument	Woon- / leefomgeving	Jeugd	Bedrijvig- heid	Integriteit	Overig
1. Bureau Halt		x			
2. Burgernet	x				
3. Gemeentelijke cameratoezicht	x				
4. Maatregelen Stadsmariniers	x	x			
5. Regionale veiligheidsrapportage					x
6. Pilot Opsporing Verzocht	x				
7. Buurtpreventieteam	x				
8. Beke groepsaanpak		x			
9. Keurmerk Veilig Ondernemen			x		
10. Woonoverlast	x				
11. Regionaal Informatie en Expertise Centrum				x	
12. Veiligheidsalliantie Rotterdam (VAR)					x
13. Veiligheidshuis	x	x			

Bron: #Capelleveilig 'Denken, Durven, Doen!' integraal veiligheidsbeleid !V, Uitvoeringsprogramma 2015-2016'.

De uitgaven van de gemeente in het kader van uit het uitvoeringsprogramma beslaan slechts een deel van de totale middelen die aan het beleidsveld Openbare orde en Veiligheid worden besteed. De grootste uitgave bestaat uit de bijdrage aan de Veiligheidsregio Rotterdam (ongeveer € 4 miljoen). Verder geeft de gemeente geld uit aan maatregelen die grenzen aan het veiligheidsdomein, maar geen direct onderdeel uitmaken van het integraal veiligheidsbeleid. Het gaat dan om:

- huiselijk geweld (€ 116.000);
- vandalisme en schadeverhaal (€ 323.000);
- GOSA (Gemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak, € 67.000);
- programma 'Pak je kans' (€ 54.000);
- CTC/veilig opgroeien (communities that care, € 204.000);
- Handhaving (€ 485.000);
- Bijzondere wetten (€ 209.000).

Deze maatregelen worden ingezet op andere beleidsterreinen, maar raken aan de thema's waar het veiligheidsbeleid zich op richt. In de begroting zijn deze daarom onder het beleidsveld Openbare orde en Veiligheid opgenomen.

Voor de uitvoering van het beleid werkt de gemeente samen met diverse partners. Met name de politie speelt een belangrijke rol. Ook het OM, lokale welzijnsorganisaties en woningcorporatie Havensteder zijn als partner betrokken.

2-4 bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid ligt bij de wethouder Veiligheid, Leefbaarheid, Jeugd en Volksgezondheid. Voor specifieke onderdelen van het veiligheidsbeleid is de burgemeester verantwoordelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor het cameratoezicht. De ambtelijke verantwoordelijkheid is belegd bij de Unit Veiligheid van de afdeling Bestuur- en Concernondersteuning.

3 doel- en vraagstelling van het onderzoek

doelstelling

De rekenkamer beoogt inzicht te geven in de voortgang van de centrale beleidsdoelstellingen van het veiligheidsbeleid en de mate waarin de genomen maatregelen daaraan hebben bijgedragen of kunnen bijdragen.

vraagstelling

Wat is de mate van voortgang bij de centrale beleidsdoelen van het veiligheidsbeleid en is het aannemelijk dat de genomen maatregelen daaraan hebben bijgedragen?

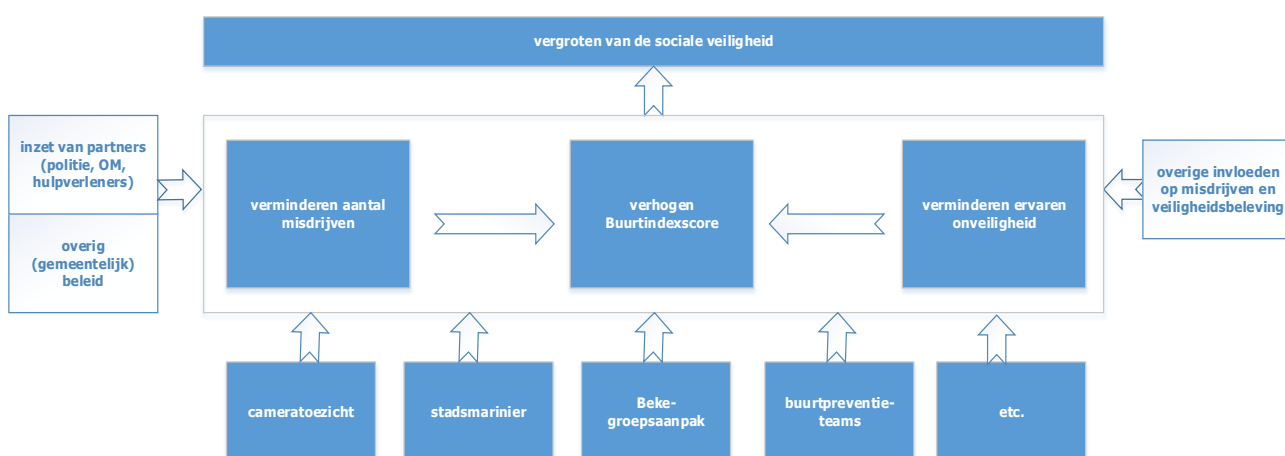
onderzoeksvragen

- 1 Zijn de ingezette maatregelen van de gemeente passend bij de geformuleerde doelen van het sociale veiligheidsbeleid?
- 2 Is sprake van een adequate uitvoering van de ingezette instrumenten?
- 3 Hoe verloopt de samenwerking met de betrokken lokale partners?
- 4 Wat is de voortgang op de geformuleerde beleidsdoelstellingen?
- 5 Is het aannemelijk dat de genomen maatregelen hebben bijgedragen aan de geconstateerde ontwikkelingen?

4 afbakening

Het onderzoek vindt plaats in een beleidsveld waarin diverse instrumenten worden ingezet om de veiligheid te verbeteren. De gemeente is één van de partijen die activiteiten verricht, maar er vinden ook veel relevante activiteiten plaats door partners zoals de politie, welzijnsorganisaties en woningcorporaties. Al deze activiteiten gezamenlijk hebben invloed op de objectieve veiligheid (aantal delicten) en de subjectieve veiligheid zoals deze door bewoners wordt ervaren. In de onderstaande figuur is dit grafisch weergegeven.

Figuur 4-1 Beoogde werking van het beleid



De diversiteit aan invloeden en de vele betrokken partners maken het op voorhand lastig een directe relatie tussen de gemeentelijke beleidsinspanningen en de effecten op de veiligheid vast te stellen. Daar komt bij dat een belangrijke activiteit als de inzet van stadsmariniers er vooral op gericht is andere activiteiten beter en sneller te laten functioneren. De invloed van een stadsmarinier is daarom moeilijk direct te meten. Voor dit onderzoek betekent dit dat geen uitspraken mogelijk zijn over de mate waarin iedere activiteit van de gemeente direct heeft bijgedragen aan de veiligheid. Wel kan inzichtelijk worden gemaakt of het beleid zich richt op de juiste thema's en of het aannemelijk is dat de activiteiten bijdragen aan geconstateerde effecten. In het onderzoek kijkt rekenkamer dan ook naar drie elementen:

- de mate waarin het aannemelijk is dat de activiteiten een bijdrage *kunnen* leveren aan de gestelde doelen
- de mate waarin de uitvoering van de activiteiten van de gemeente van een dermate goed kwalitatief niveau is dat verwacht mag worden dat dit een bijdrage heeft geleverd aan de geconstateerde effecten
- de mate waarin de gemeente erin slaagt een goede invulling te geven aan de samenwerking met de partnerorganisaties die van belang zijn voor het bereiken van de gestelde doelen.

afbakening van het onderzoek en keuze van activiteiten

Het onderzoek richt zich op twee terreinen van het veiligheidsbeleid: 'Veilige woon- en leefomgeving' en 'Jeugd en Veiligheid'. Binnen deze terreinen zijn 9 instrumenten

ingezet die weer bestaan uit verschillende activiteiten. Een deel van de instrumenten richt zich op de meerdere terreinen, een deel op één van beide.

Eén van de onderzoeksvragen richt zich op de beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering van de ingezette instrumenten. Voor het onderzoek kiest de rekenkamer ervoor een selectie van de instrumenten te betrekken in het onderzoek. Het gaat alleen om instrumenten die direct onder het integraal veiligheidsbeleid vallen. Deze instrumenten dienen immers een bijdrage te leveren aan de beleidsdoelen en zijn daarmee het meest relevant. De andere instrumenten (zoals bijvoorbeeld huiselijk geweld en GOSA) die raken aan het veiligheidsbeleid, maar zich primair richten op andere beleidsdoelen, worden niet meegenomen in het onderzoek. Een uitzondering wordt gemaakt voor de handhaving die zich richt op (jongeren)overlast. Dit dient een bijdrage te leveren aan het bereiken van de hoofddoelen en is daarmee wel relevant.

De rekenkamer richt zich op vier instrumenten. De selectie houdt rekening met een verdeling over de verschillende beleidssterrein. Alleen maatregelen met een substantiële omvang zijn meegenomen. Het gaat om:

- de stadsmariniers;
- de Beke-groepsaankpak;
- cameratoezicht;
- de inzet van handhaving gericht op (sociale) veiligheid.

Beke-groepsaankpak

Advies- en onderzoeksbureau Beke heeft in het rapport Jeugdgroepen in beeld een aanpak beschreven voor het bestrijden van overlast voor problematische jongeren. Het bestaat uit een 'shortlist groepsriminaliteit' om problematische jeugdgroepen in beeld te brengen en onder te verdelen in drie categorieën: hinderlijke, overlastgevende of criminele jeugdgroepen. In de door Beke ontwikkelde methodiek wordt een integrale benadering gebruikt die zowel aandacht besteedt aan aanpak van overlast en criminaliteit als aan achterliggende oorzaken. De methodiek bestaat uit acht stappen die op basis van een analyse per groep leidt tot een plan van aanpak. Om vervolgens een goede uitvoering te waarborgen kunnen de afspraken uit het plan van aanpak opgenomen worden in actieprogramma's (bijvoorbeeld in de vorm van prestatieafspraken). Ook zijn afspraken nodig over de monitoring van de voortgang en het oplossen van knelpunten. Bij de gekozen aanpak zijn altijd de gemeente, politie, het Openbaar Ministerie en organisaties voor jeugd- en jongerenwerk betrokken. Afhankelijk van bestaande overlegvormen of de aard van de problemen kunnen hier ook andere organisaties aan gekoppeld worden (bijvoorbeeld Bureau Halt). De gemeente heeft in principe de regie en levert ook de projectleider.

normenkader

De onderzoeksvragen zijn vertaald in normen. In tabel 4-1 zijn deze opgenomen. De normen kunnen tijdens het onderzoek nog nader worden aangescherpt. Voor onderzoeksvraag 5 is geen norm aanwezig. Dit is een concluderende vraag die wordt beantwoord op basis van de antwoorden op de andere vragen.

tabel 4-1: Normenkader

Vraag	Norm
1 Zijn de ingezette maatregelen van de gemeente passend bij de geformuleerde doelen van het sociale veiligheidsbeleid?	• De voorgenomen maatregelen zijn gebaseerd op een probleemanalyse • De voorgenomen maatregelen richten zich op de knelpunten die invloed kunnen hebben op de beleidsdoelstellingen • De voorgenomen maatregelen zijn getoetst aan kennis over effectieve gedragsbeïnvloeding en over bevordering van veiligheidsbeleving
2 Is sprake van een adequate uitvoering van de ingezette instrumenten?	<i>Stadsmarinier</i> • Er is een duidelijke opdrachtschrijving voor de inzet • De in te zetten maatregelen zijn gebaseerd op een probleemanalyse en heldere afspraken over de opzet en wijze van uitvoering • De stadsmarinier heeft concrete eigen inbreng bij de aanpak van problemen • De veiligheidsproblemen in de gebieden of op de terreinen waarop de stadsmarinier actief is, ontwikkelen zich positief <i>Beke-groepsaanpak</i> • Er is obv van het instrument een plan van aanpak geformuleerd met afspraken over opzet, doelen en wijze van uitvoering • Afspraken worden door alle partijen nagekomen • De aanpak leidt tot concrete interventies • De veiligheidsproblemen in de gebieden met de Beke-aanpak ontwikkelen zich positief <i>Cameratoezicht</i> • Er zijn duidelijk afspraken over de inzet van camera's, de periode en de wijze van over opvolging van incidenten • De beelden zijn bruikbaar voor herkenning van daders • De veiligheidsproblemen in de gebieden met cameratoezicht ontwikkelen zich positief <i>Inzet BOA's op sociale veiligheid</i> • De inzet van BOA's op sociale veiligheid is gekoppeld aan een heldere risicoanalyse, prioriteitstelling, capaciteitstoewijzing en (ontwikkeling van) benodigde competenties • De inzet hangt samen met de andere beleidsinitiatieven op sociale veiligheid en er is concrete afstemming op operationeel niveau • De inzet leidt tot concrete interventies gericht op het aanpakken van problemen op het gebied van sociale veiligheid

3 Hoe verloopt de samenwerking met de betrokken lokale partners?	• Er zijn heldere afspraken met betrokken partners gemaakt over capaciteit, afstemming van de inzet en informatie-uitwisseling • De gemeente zorgt voor goede onderlinge afstemming en coördinatie op de terreinen waarop een regierol aanwezig is • De samenwerking draagt bij aan het bereiken van de gestelde doelen
4 Wat is de voortgang op de geformuleerde beleidsdoelstellingen?	• De ontwikkeling van misdrijven, subjectieve onveiligheid en de buurtindexscore is in lijn met de beleidsdoelen

5 onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden worden de onderstaande activiteiten uitgevoerd. Deze zijn per onderzoeksvraag uitgewerkt.

- 1 *Zijn de ingezette maatregelen van de gemeente passend bij de geformuleerde doelen van het sociale veiligheidsbeleid?*

normen

- De voorgenomen maatregelen zijn gebaseerd op een probleemanalyse.
- De voorgenomen maatregelen richten zich op de knelpunten die invloed kunnen hebben op de beleidsdoelstellingen.
- De voorgenomen maatregelen zijn getoetst aan kennis over effectieve gedragsbeïnvloeding en over bevordering van veiligheidsbeleving.

methode

Voor deze onderzoeksvraag kijkt de rekenkamer naar de gemaakte beleidsanalyse voor de totstandkoming van de nota en het uitvoeringsprogramma. De informatie uit de analyse wordt vergeleken met de uiteindelijk gekozen maatregelen. Daarmee wordt duidelijk of er een logische lijn is op te maken uit de problemen enerzijds en de gekozen maatregelen anderzijds. Daarnaast worden beschikbare voortgangsrapportages over de uitvoering en bereikte resultaten geanalyseerd. Ter aanvulling van de documentstudie interviewt de rekenkamer medewerkers van de gemeente met betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid en bij de huidige uitvoeringspraktijk. Ook wordt de portefeuillehouder en indien nodig ook de burgemeester geïnterviewd.

- 2 *Is sprake van een adequate uitvoering van de ingezette instrumenten?*

normen

Stadsmarinier

- Er is een duidelijke opdrachtomschrijving voor de inzet.
- De in te zetten maatregelen zijn gebaseerd op een probleemanalyse en heldere afspraken over de opzet en wijze van uitvoering.
- De stadsmarinier heeft concrete eigen inbreng bij de aanpak van problemen.
- De veiligheidsproblemen in de gebieden of op de terreinen waarop de stadsmarinier actief is, ontwikkelen zich positief.

Beke-groepsaanpak

- Er is obv van het instrument een plan van aanpak geformuleerd met afspraken over opzet, doelen en wijze van uitvoering.
- Afspraken worden door alle partijen nagekomen.
- De aanpak leidt tot concrete interventies.
- De veiligheidsproblemen in de gebieden met de Beke-aanpak ontwikkelen zich positief.

Cameratoezicht

- Er zijn duidelijk afspraken over de inzet van camera's, de periode en de wijze van over opvolging van incidenten
- De beelden zijn bruikbaar voor herkenning van daders
- De veiligheidsproblemen in de gebieden met cameratoezicht ontwikkelen zich positief.

Inzet BOA's op sociale veiligheid

- De inzet van BOA's op sociale veiligheid is gekoppeld aan een heldere risicoanalyse, prioriteitstelling, capaciteitstoewijzing en (ontwikkeling van) benodigde competenties.
- De inzet hangt samen met de andere beleidsinitiatieven op sociale veiligheid en er is concrete afstemming op operationeel niveau.
- De inzet leidt tot concrete interventies gericht op het aanpakken van problemen op het gebied van sociale veiligheid.

methode

Bij vier geselecteerde instrumenten kijkt de rekenkamer specifiek naar de uitvoeringspraktijk. Hiervoor houden we interviews met betrokkenen, bestuderen we gemaakte afspraken en analyseren we beschikbare voortgangsrapportages. Voor de interviews denkt de rekenkamer op voorhand aan:

- wijkagenten van wijken die betrokken zijn bij de aanpak van de stadsmariniers, de Beke-groepsaanpak en samenwerking met BOA's (groepsinterview);
- vertegenwoordigers van betrokken welzijnsinstellingen;
- projectleider Beke-aanpak;
- stadsmariniers;
- vertegenwoordiger van het OM;
- toezichthouders/handhavers (1 of meer groepsinterviews);
- vertegenwoordigers van betrokken ondernemers(verenigingen);
- enkele burgers die zijn vertegenwoordigd in een Wijk Overleg Platform (WOP).

Indien relevant vindt verdere aanvulling plaats met vertegenwoordigers van andere lokale partners.

Met de interviews krijgen we een goed beeld van de ervaringen met de werking door direct betrokkenen. De uitkomsten van de Buurtmonitor (gericht op de beleving van de leefbaarheid en veiligheid) worden gebruikt om zicht te krijgen op de mate waarin zij resultaten ervaren.

3 *Hoe verloopt de samenwerking met de betrokken lokale partners?*

normen

- Er zijn heldere afspraken met betrokken partners gemaakt over capaciteit, afstemming van de inzet en informatie-uitwisseling
- De gemeente zorgt voor goede onderlinge afstemming en coördinatie op de terreinen waarop een regierol aanwezig is
- De samenwerking draagt bij aan het bereiken van de gestelde doelen

methode

De rekenkamer wil inzicht krijgen in het verloop van de samenwerking met lokale partners en de rol die de gemeente daarin speelt van de hand van beschikbare documenten en interviews. Gemaakte afspraken tussen partijen worden bestudeerd en eventuele voortgangsrapportages doorgenomen. Ook wordt de overlegstructuur in kaart gebracht. De meeste relevante samenwerkingspartners worden voor onderzoeksvraag 3 al geïnterviewd. Mochten er belangrijke organisaties ontbreken, dan worden deze ter aanvulling nog geïnterviewd.

4 *Wat is de voortgang op de geformuleerde beleidsdoelstellingen?*

normen

- De ontwikkeling van misdrijven, subjectieve onveiligheid en de buurtindexscore is in lijn met de beleidsdoelen.

methode

Voor deze onderzoeksvraag maakt de rekenkamer gebruik van beschikbare informatie uit monitoring bij de gemeente. In deze informatie zijn zowel politiegegevens als de beleving van de subjectieve veiligheid opgenomen. Bij de politiegegevens maken we gebruik van cijfers over de stand van zaken eind 2016. Voor de subjectieve veiligheid gebruikt de rekenkamer de al eerder genoemde bewonersenquête (Buurtmonitor). De laatst gepubliceerde cijfers zijn afkomstig uit 2015. Indien mogelijk worden de cijfers van de meting uit 2017 gebruikt.

5 *Is het aannemelijk dat de genomen maatregelen hebben bijgedragen aan de geconstateerde ontwikkelingen?*

methode

Deze onderzoeksvraag beantwoordt de rekenkamer op basis van de uitkomsten van de andere vragen. Het gaat er bij deze vraag vooral om een relatie te kunnen leggen tussen cijfers over objectieve en subjectieve (on)veiligheid en onderzochte maatregelen. Gekeken wordt of het mogelijk is ontwikkelingen te constateren in buurten of thema's waar de onderzochte maatregelen zijn ingezet. Een directe relatie leggen tussen ontwikkelingen en de maatregelen is niet mogelijk. Wel wordt, zoals geschetst in hoofdstuk 4, bepaald of het aannemelijk is dat de activiteiten bijdragen aan geconstateerde ontwikkelingen.

6 uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is in oktober 2017 volledig afgerond. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een projectleider en onderzoeker van de rekenkamer:

- Jaap Wils (projectleider)
- Milou Giesen (onderzoeker)