



# Onmeetbaar Veilig

Onderzoek naar de  
fysieke en sociale  
veiligheid

Rekenkamercommissie Kollumerland c.a.

Kollum, september 2008

## Colofon

**Rekenkamercommissie Kollumerland c.a.** bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met het gemeentelijk apparaat. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie wil door middel van haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Kollumerland c.a., aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit. Door het tussentijds terugtreden van het lid/onderzoeker is de afronding van het onderzoek (bureaustudie, interviews en verslaglegging) uitbesteed aan mevrouw A.M. Huisink. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

### Samenstelling

Leden	N. van Rijn (voorzitter) G. Faber (lid/onderzoeker) (tot 4 april 2008)
Ambtelijk secretaris	G. Monsma

### Externe ondersteuning

Onderzoeker	A.M. Huisink (met ingang van 7 mei 2008)
-------------	------------------------------------------

### Contact

Post	Postbus 13 9290 AA KOLLUM
Telefoon	
Mail	<a href="mailto:rekenkamer@kollumerland.nl">rekenkamer@kollumerland.nl</a>
Website	<a href="http://www.kollumerland.nl">www.kollumerland.nl</a>

## Voorwoord

Het tweede rapport van de rekenkamercommissie Kollumerland c.a. ligt voor u. En dat is geruime tijd nadat het eerste product verscheen (januari 2007). Dit heeft veel te maken met de (te) langdurige zoektocht naar een adequaat onderwerp, de omstandigheid dat een kleine commissie kwetsbaar blijkt, wanneer zich calamiteiten voordoen en met het feit dat het commissielid/onderzoeker per 4 april zijn functie ter beschikking heeft gesteld.

De commissie heeft het onderhavige onderwerp gekozen, gezien het belang ervan voor de burgers en gezien de actualiteit. Veel publicaties zijn de afgelopen jaren gewijd aan overlast van jeugd, openstellingstijden horeca en verkeersveiligheid. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat landelijk gezien Kollumerland c.a. een veilige gemeente is. Het is de vraag in hoeverre die relatieve veiligheid een gevolg is van bewust beleid en de daaraan te koppelen resultaten en de mate waarin de gemeenteraad daaraan sturing geeft. In dit rapport probeert de rekenkamercommissie antwoord te geven op deze vraag.

Na 4 april is overleg geweest met het presidium en is aan ondergetekende de vrijheid gegeven om het onderzoek af te ronden met behulp van externe inzet. Deze is gevonden in de persoon van mevrouw drs. A.M. Huisink, secretaris/onderzoeker van de rekenkamer Leeuwarden en daarnaast freelance onderzoeker.

Het voorliggende rapport is het product van inzet van alle in het proces betrokken personen. Een woord van dank dient te worden gewijd aan de medewerking vanuit de gemeentelijke organisatie, zowel op het gebied van informatieverstrekking als in de vorm van interviews. Ook de chef van het team Noordoost Fryslân van de politie wordt in dit kader van harte dank gezegd.

De grootste uitdaging voor de direct betrokkenen (bestuurders, gemeenteraad en ambtelijk apparaat) die uit het rapport naar voren komt betreft het vormgeven van een lange termijn veiligheidsbeleid. Wij wensen u daarbij veel succes.

Nysius van Rijn  
Voorzitter rekenkamercommissie

# Inhoudsopgave

Colofon.....	2
Voorwoord .....	3
1. Inleiding .....	5
1.1 Belang veiligheidsbeleid .....	5
1.2 Onderzoeksvragen.....	5
1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening.....	6
1.4 Leeswijzer .....	6
2. Normenkader.....	7
3. Beleidsproces .....	9
3.1 Van Startnotitie naar Programmasturing.....	9
3.2 Prioriteitstelling en betrokkenheid raad .....	11
3.3 Samenvatting bevindingen beleidsproces .....	12
4. Beleid per aandachtsgebied.....	14
4.1 Project Toezichthouders (dorpswachten).....	14
4.2 Vandalisme.....	15
4.3 Overlast hangjongeren.....	15
4.4 Horeca .....	16
4.5 Sociale veiligheid en huiselijk geweld.....	17
4.6 Verkeersveiligheid .....	18
4.7 Samenvatting bevindingen beleidsformulering.....	19
5. Conclusie en Aanbevelingen.....	20
5.1 Beantwoording deelvragen.....	20
5.2 Conclusie.....	22
5.3 Beschouwing .....	22
5.4 Aanbevelingen.....	24
Nawoord.....	25
Bijlage 1 Bronnen.....	26
Interviews .....	26
Achterliggende stukken.....	26
Bijlage 2 Definities en afkortingen .....	27

# 1. Inleiding

## 1.1 Belang veiligheidsbeleid

Kollumerland c.a. profileert zich als woongemeente. Leefbaarheid en veiligheid hangen nauw samen. Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie gekozen voor het onderwerp sociale en fysieke veiligheid. De gemeente is regisseur op het gebied van lokale veiligheid<sup>1</sup>. Door middel van een nota Integraal Veiligheidsbeleid kan de gemeente communiceren welke doelen ze wil bereiken en hoe ze dat samen met partners denkt te bewerkstelligen. Gericht investeren in veiligheid is alleen mogelijk met een brede blik op het veiligheidsveld.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Kollumerland c.a. niet beschikt over een formele nota Integraal Veiligheidsbeleid. Hierin schuilt het risico van ineffectiviteit (wordt weloverwogen aan de echte prioriteiten gewerkt?) en het risico van ondoelmatigheid (wanneer kansen van integraliteit onbenut blijven). De rekenkamercommissie gaat - vanuit haar onafhankelijke positie - in dit onderzoek na hoe, bij gebrek aan een formele nota Integraal Veiligheidsbeleid, de prioriteitstelling tot stand komt. De beleidsuitgangspunten, de taakstellende en controlerende rol van de gemeenteraad en de kwaliteit van de beleidsformulering vormen in het onderzoek de kernpunten.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De focus van het onderzoek is gericht op de kwaliteit van het beleid zelf en niet op de effecten van het veiligheidsbeleid. De hoofdvraag luidt:

### **Hoe is het beleid op het gebied van sociale en fysieke veiligheid in de gemeente Kollumerland c.a. geformuleerd en op welke wijze is de raad betrokken?**

Onderstaande deelvragen moeten tezamen leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag.

1. Is er sprake van een nota integrale veiligheid en wat is de inhoud daarvan?
2. Zijn er deelnota's op het gebied van veiligheid?
2. Zijn er veiligheidsdoelstellingen geformuleerd?
3. Wat is de samenhang tussen de verschillende beleidsstukken op dit terrein?
4. Hoe wordt gecommuniceerd over veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan richting burgers?
5. Bestaat er inzicht in de sturingsmogelijkheden van de gemeente op het gebied van veiligheid?
  - a. verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de verschillende actoren
  - b. sturings- en controlemogelijkheden van de raad
6. Is er sprake van specifieke risico's in de gemeente en zijn deze verwerkt in de nota's?
7. Wat is de kwaliteit van het beleid in termen van meetbare doelstelling en integraliteit?
8. Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij de formulering van het veiligheidsbeleid en hoe betrokken is de raad?
9. Hoe wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om te sturen en te controleren.

---

<sup>1</sup> Ontleend aan Kernbeleid Veiligheid, handreiking voor gemeenten, blz 6

### **1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening**

Bij dit onderzoek gebruikte technieken zijn literatuuronderzoek, bestandsanalyse en interviews. Het literatuuronderzoek betreft algemene bronnen over integrale veiligheid, beleidsdocumenten uit de gemeente Kollumerland c.a. en cijfermatig gegevens van de politie. De interviews richten zich op informatie van de portefeuillehouder, de verantwoordelijk ambtenaar en een vertegenwoordiger van de politie. De interviewverslagen zijn ter verifiëring aan de gesprekspartners voorgelegd. In de eerste bijlage zijn de bronnen vermeld.

Met betrekking tot de afbakening van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende keuzes gemaakt. Leidend zijn de 'aandachtsgebieden' zoals deze genoemd worden in de Programmabegroting. Programma 7, Fysieke en Sociale Veiligheid, omvat: Project Toezichthouders (dorpswachten), Vandalisme, Overlast Hangjongeren, Horeca, Sociale veiligheid en Huiselijk geweld. Verkeersveiligheid valt ook nog binnen de scope van het onderzoek, Rampenbestrijding valt buiten de scope van het onderzoek. Het onderzoek omvat de periode 2005 tot en met 2007.

### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 is het normenkader uitgewerkt dat bij dit rekenkameronderzoek toegepast wordt. De hoofdstukken 3 en 4 beschrijven het beleidsproces en de formulering van het beleid. Dit zijn de feitelijke bevindingen uit de documentenanalyse en de interviews. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Het rapport besluit met een beschouwing, conclusie en aanbevelingen.

<<<<>>>

## 2. Normenkader

Ieder rekenkameronderzoek vereist een zekere ‘meetlat’ om de bevindingen aan te toetsen. In het kader van dit onderzoek naar de veiligheid in Kollumerland c.a. heeft de rekenkamercommissie de volgende aspecten opgenomen in die meetlat.

### Norm voor het beleidsproces<sup>2</sup>

De betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming komt tot uitdrukking bij:

- een raadsuitspraak over het ontwikkelen van integrale veiligheid (startnotitie)
- vaststellen van prioriteiten door de raad op basis van een veiligheidsanalyse waarin bedreigingen/ feitelijke onveiligheid en de lopende aanpak met elkaar worden vergeleken
- vaststellen kadernota door de raad
- controle op basis van het (door het college opgestelde) uitvoeringsprogramma
- de jaarlijkse cyclus

In Kollumerland c.a. bereidt een ‘trojka’ de besluitvorming rondom ieder programma van de begroting voor. De trojka bestaat uit de portefeuillehouder, een beleidsambtenaar en een donormanager, ieder met een eigen rol.

Verder is van belang dat bij de beleidsvoorbereiding afstemming plaats vindt met de belangrijkste strategische partners. Voor dit beleidsterrein zijn dat team Noordoost Politie Fryslân, en de andere vijf gemeenten waarmee de capaciteit van de politie gedeeld moet worden. Het is de bedoeling dat deze afstemming geen belemmering vormt voor de democratische legitimering van het beleid. Met andere woorden, de gemeenteraad heeft een eigen beleidsruimte en zou deze ook moeten benutten.

### Norm voor de beleidsformulering

Van het beleid mag verwacht worden dat de prioriteiten logisch voortvloeien uit een probleemanalyse en dat ze in de tijd gezien consistent zijn. Daarnaast dienen de doelstellingen ‘smart’ geformuleerd te zijn. Dit betekent:

Specifiek	De doelen zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt.
Meetbaar	Er zijn criteria geformuleerd waarmee kan worden vastgesteld op de beleidsdoelen worden bereikt. De beginsituatie is bekend (nulmeting).
Acceptabel <sup>3</sup>	Er is draagvlak voor het beleid. De maatschappelijke, politieke en financiële aanvaardbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd.
Realistisch	De beleidsambities zijn haalbaar en op enigerlei wijze onderbouwd. Er is rekening gehouden met omstandigheden waarop door de gemeente geen directe invloed uitgeoefend kan worden.
Tijdgebonden	De beleidsdoelen zijn voorzien van een tijdpad met tussendoelen en een einddatum.

<sup>2</sup> Deze norm is ontleend aan Kernbeleid Veiligheid, handreiking voor gemeenten. Het toepassen van deze norm is gerechtvaardigd omdat het college bij de behandeling van het raadsprogramma in de commissievergadering van 29 maart 2007 op een vraag van de ChristenUnie heeft toegezegd, dat bij de actualisering van het programma fysieke en sociale veiligheid de CD-rom van de VNG zal worden gebruikt.

De handreiking is te gebruiken als checklist, zowel door grote als door kleine gemeenten.

De kernbeleidmethode gaat uit van het onderscheid tussen een kadernota (voor 4 jaar) en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. In de praktijk kan de beleidscyclus er wat anders uitzien.

<sup>3</sup> Dit criterium weegt bij een kleine gemeente, waar sprake is van korte lijnen, minder zwaar.

Tenslotte dient het beleid aan te sluiten bij actuele ontwikkelingen in het rijksbeleid.<sup>4</sup> Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld democratische inbedding van de politie<sup>5</sup>, stroomlijning van monitors en het opzetten van een gemeentelijke benchmark. Ook kan gedacht worden aan de discussie kerntaken politie welke ertoe leidt dat taken van politie naar de gemeente zullen gaan.

<<<>>>

---

<sup>4</sup> De thema's zijn een selectie uit Veiligheid in ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2005, november 2007. Om op lokaal niveau plannen te kunnen maken voor de toekomst is het van belang te weten welke prioriteiten het rijk heeft.

<sup>5</sup> Commissie Leemhuis evalueerde het politiebesteding en doet aanbevelingen om de positie van de gemeenteraad te versterken. De plicht van het regionale veiligheidsbestuur om inbreng aan de gemeenteraad te vragen zou volgens de commissie in wetgeving moeten worden opgenomen.



### 3. Beleidsproces

#### 3.1 Van Startnotitie naar Programmasturing

##### Startnotitie Veiligheidsbeleid

In 2003 heeft de gemeenteraad de *Startnotitie veiligheidsbeleid* vastgesteld. De notitie staat met name stil bij de oorzaken van het verschil tussen de objectieve en subjectieve veiligheid. Definities van deze begrippen en ook een afkortingenlijst staan in bijlage 2.

<i>Oorzaken van gevoel van onveiligheid</i>	<i>Uitgangspunten gemeentelijk veiligheidsbeleid</i>
De versnippering van de betrokken instanties	Samenwerking (gemeenschappelijke veiligheidszorg)
Een tekort aan (zichtbare) handhaving, onze gedoogcultuur	Consequent handhaven
Het gebrek aan sociale controle en het niet nemen van de eigen verantwoordelijkheid	Eigen verantwoordelijkheid (van instellingen en burgers) kennen en nemen

Bron: Startnotitie Veiligheidsbeleid

De raad heeft ingestemd met de vervolgstappen:

- knelpunteninventarisatie
- prioriteitstelling door de raad
- uitvoeringsprogramma
- structuur intern (integraliteit) en extern (ketenpartners)
- periodiek evalueren

##### Veiligheids belevingsonderzoek

Vervolgens is in het voorjaar van 2003 door het Expertisecentrum Thorbecke Academie een veiligheids belevingsonderzoek uitgevoerd. Het totaaloordeel van de respondenten over de veiligheid en het woonplezier in Kollumerland c.a. is een ruime voldoende. De gemeente krijgt een 7.1 voor het gevoel van veiligheid en een 7.7 voor het woonplezier.

Door respondenten vaak gemaakte opmerkingen ter verbetering zijn:

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- meer politie op straat, liefst op de fiets en ook in de kleinere dorpen</li><li>- meer controle op naleving van de verkeersregels</li><li>- burgers en belangenverenigingen serieus nemen, beter luisteren en beloftes nakomen als gemeente</li><li>- beter onderhoud van wegen en met name groen: hoge heggen en hagen snoeien</li></ul> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

De rekenkamercommissie wil de volgende kanttekeningen bij dit onderzoek plaatsen.

Het onderzoek was opgezet als een nulmeting, er is daarna geen vervolg aan gegeven. Het onderzoek voldoet niet als veiligheidsanalyse, zoals bedoeld in de Handreiking Kernbeleid Veiligheid. In een veiligheidsanalyse worden feitelijke onveiligheid en lopende aanpak met elkaar vergeleken. Het veiligheidsgevoel is diepgaand onderzocht maar niet afgezet tegen objectieve cijfers, noch tegen vergelijkende waarden van andere regio's. Daardoor is het interpreteren van de uitkomsten niet goed mogelijk. Een voorbeeld:

“Van delicten wordt in de helft tot twee op de drie gevallen aangifte gedaan. Van vormen van overlast wordt één op de drie gevallen of minder aangifte gedaan of melding gemaakt.” Er staat niet bij of dit nu een hoge of lage aangiftebereidheid is en dat is voor het interpreteren van het aantal aangiften/ meldingen van wezenlijk belang. Ook tijdens één van de interviews werd verteld dat een deel van de aanrijdingen helemaal niet wordt gemeld bij de politie.

Prioriteitstelling en effectmeting is lastig zonder objectieve, volledige en interpreteerbare gegevens.

### **Verandering in werkwijze; programmasturing**

Na de vaststelling van de startnotitie is een verandering van werkwijze doorgevoerd in de vorm van programmasturing. In het Programma Veiligheid wordt een totaalpakket aan activiteiten kenbaar gemaakt dat door verschillende instanties wordt uitgevoerd.

In de *Voorjaarsnota 2008 m.b.t. 2009-2012* staat dat de Toekomstvisie uit 2004 en de Hoofdlijnennotitie uit 2006 nog steeds actueel zijn. De Hoofdlijnennotitie presenteerde de nieuwe programma-indeling. Speerpunten voor programma 7 Fysieke en sociale veiligheid waren in 2006:

- Aanpak alcoholmisbruik en ergerlijk en verkeersonveilig gedrag
- Opvoedingsondersteunende activiteiten
- Onderwijsoffensief (NOFA-verband)

Vanaf 2006 staan de volgende doelstellingen en effecten in de begroting:

<b>Doelstelling</b>	<b>Effect</b>
verbeteren van de verkeersveiligheid door een combinatie van gedragsbeïnvloeding, snelheidsremmende maatregelen en handhaving	- bestuurders van motorvoertuigen houden zich aan de maximum snelheid - minder verkeersslachtoffers en schade
verbeteren van de sociale cohesie, de handhaving en het veiliger maken van de fysieke leefomgeving	sociale controle en meer vertrouwen in de overheid
alcohol en drugs minder toegankelijk maken voor jongere	minder overlast en minder verkeersslachtoffers
afspraken met horeca over veilig uitgaan	beperken uitgaansgeweld en hinder
inwoners bewust maken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid	effectievere bestrijding overlast en criminaliteit
stimuleren van meldingen en aangiften m.b.t. huiselijk geweld	hulpverlening voor slachtoffers en (verplicht) voor ouders

De rekenkamercommissie constateert dat de beschrijving van de doelstellingen en effecten niet SMART is.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de maatregelen die in het programma genoemd worden om deze doelstellingen te bereiken.

### **Taakinfilling Trojka**

Kollumerland c.a. kent een werkwijze waarbij ieder programma in de programmabegroting wordt voorbereid door een 'trojka'. Een trojka bestaat uit de volgende drie functionarissen:

- de portefeuillehouder, tevens de schakel naar de besluitvorming door college en raad
- de trojka-regiseur, de ambtelijke trekker en tevens de meest inhoudsdeskundige
- een donormanager, een manager vanuit een andere discipline die de integraliteit met andere beleidsterreinen moet bewaken en kijkt naar de verhouding tussen taakstelling en formatie

De trojka van het programma Veiligheid heeft in het verleden minder goed gefunctioneerd. Dit kwam enerzijds doordat portefeuillehouder en ambtelijk trekker elkaar bilateraal troffen, anderzijds ontbrak de inbreng van de donormanager doordat hij minder affiniteit met dit beleidsterrein had. Hoewel in een kleine gemeente de lijnen kort zijn, bestond het risico dat de integraliteit van het beleid niet optimaal was. Inmiddels is een andere donormanager aangesteld.

De rekenkamercommissie constateert tijdens de interviews dat de ambtelijk trekker en portefeuillehouder verschillende prioriteiten noemen. De één noemt als prioriteiten: overlast horeca, openbare verlichting en hangplekken. De ander noemt als hoofdpunt geweld: in huis, in het verkeer, uitgaansgeweld en overlast door jongeren. Waar de ambtelijk trekker uit gaat van het aantal klachten en meldingen, baseert de portefeuillehouder de ernst van een situatie vooral op signalen die hij ontvangt tijdens zijn vele contacten met burgers.

### **O-metingen, monitoren, benchmark**

Een belangrijke bron is de bestuursrapportage van de politie. Daarin worden cijfers van zes gemeenten en de politie samengevoegd. De rapportage werd ieder kwartaal gemaakt, dat is inmiddels teruggebracht naar tweemaal per jaar. Kanttekening is dat de gemeenten heel verschillend omgaan met de aanlevering van gegevens. Deze rapportage wordt ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. Met het samenvoegen van monitorsystemen is een landelijke trend gevolgd.

Voor het vaststellen van 0-metingen wordt vaak geen geld beschikbaar gesteld. Uitzonderingen daarop zijn een onderzoek naar alcohol en drugsgebruik (2007) en het veiligheidsbelevingsonderzoek in 2003. Vervolgens komt het vaak niet tot een herhaalde meting. Dit wordt ook minder relevant geacht aangezien uitkomsten vaak een bevestiging zijn van hetgeen al bekend is. De rekenkamercommissie is het met deze stellingname niet eens, tenslotte is meten pas weten.

## **3.2 Prioriteitstelling en betrokkenheid raad**

### **Coalitie/ raadsprogramma 2006/2010**

In het Coalitie/raadsprogramma 2006/2010 staat dat nadere kaderstelling in de vorm van een Integraal veiligheidsplan gelijk is aan het raadsprogramma Fysiek Sociale Veiligheid. Dit zal jaarlijks worden bijgesteld in overleg met de raad. Het college zegt toe<sup>6</sup> bij de actualisering van het programma gebruik te maken van de handreiking Kernbeleid Veiligheid van de VNG (zie ook normenkader).

De rekenkamercommissie is van mening dat door deze stellingname slechts het korte termijn beleid wordt belicht. Onduidelijk is waarom geen echt Integraal Veiligheidsbeleid is opgesteld.

In het kader van het rekenkameronderzoek zijn relevant op de politieke agenda van de coalitie<sup>7</sup>:

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>2. Jeugd, gezins- en ouderenbeleid<ul style="list-style-type: none"><li>- Jeugdbeleid richten op (o.a.) probleemaanpak (drugs en alcohol, criminaliteit)</li></ul></li><li>5. Veiligheid en leefomgeving<ul style="list-style-type: none"><li>- Op straat (politie, dorpswacht)</li><li>- Boetebevoegdheid en flexibeler inzet dorpswachten</li><li>- Onderzoek aangiftepunt in Kollum voor politieaanlegenheden</li><li>- Bestrijding huiselijk geweld</li><li>- Veiligheid weggebruikers</li><li>- Controles op drankgebruik in het verkeer</li></ul></li></ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>6</sup> Raadscommissie 29 maart 2007

<sup>7</sup> Coalitie/raadsprogramma 2006-2010

De handreiking Kernbeleid Veilheid van de VNG gaat uit van een veiligheidsanalyse waarin bedreigingen/ feitelijke onveiligheid en de lopende aanpak met elkaar worden vergeleken. De rekenkamercommissie constateert dat er geen veiligheidsanalyse is. De prioriteiten in het coalitie/raadsprogramma vloeien dan ook niet voort uit een veiligheidsanalyse. De prioriteiten zijn wel herkenbaar in de programmabegroting en verantwoording.

### **Prioriteitstelling**

De Burgemeester brengt, na overleg met de ambtenaar OOV, een lijst met wensen mee naar het driehoeksoverleg<sup>8</sup>. In dit overleg wordt (o.a.) de beschikbare capaciteit van de politie verdeeld over de thema's (waar intensivering en ten koste van wat) en over de gemeenten. Het conceptjaarplan van de politie ligt er dan al, dat is gebaseerd op eerdere jaarcijfers van de politie, het regionale meerjarenbeleidsplan van de politie en de jaarlijkse kaderbrief van het Openbaar ministerie. De inbreng vanuit de gemeente is in deze fase nog wel mogelijk, maar alleen indien de gemeenten op één lijn zitten. Dat is niet altijd het geval. Wel hebben de gemeenten in het district Noordoost veelal te maken met dezelfde problematiek. De politie stimuleert het ontwikkelen van een gezamenlijke lange termijn visie per thema, waarbij ook de rol van de gemeente belicht wordt. Een goed voorbeeld is de aanpak van overlast door hangjongeren. De politie zoekt ook samenwerking met de gemeentelijke handhavers. De taakverdeling tussen politie en gemeente is niet altijd even duidelijk. Een voorbeeld betreft de handhaving van sluitingstijden.

Een en ander resulteert in het jaarplan van de politie dat vervolgens aan de gemeenteraad wordt gepresenteerd.

### **Taakinvulling gemeenteraad**

Bij de presentatie van het jaarplan aan de gemeenteraad kijkt de teamchef van de politie Noordoost terug en noemt hij de landelijke ontwikkelingen. Ook ontvangt de gemeenteraad halfjaarlijkse bestuursrapportages met cijfers. Deze rapportages komen te laat om aan te haken bij de gemeentelijke Planning & Controlcyclus. Voor het vasthouden van de grote lijnen is dat echter niet bezwaarlijk. De *Bestuursrapportage van de politie* heeft kenmerken van een veiligheidsanalyse. Per veiligheidsveld wordt een trend in het aantal meldingen over drie jaar getoond. Ook staat er een terugkoppeling op eerder gemaakte afspraken tussen politie en gemeente over de aanpak van het probleem. Dit biedt de raad aanknopingspunten voor het stellen van prioriteiten. In de praktijk gebeurt dat echter nog niet. Gebruikelijk is de werkwijze waarbij het college met voorstellen komt richting de raad.

De prioriteiten van de gemeenteraad zijn in de periode 2003 tot 2008 gelijk gebleven. Deze prioritering staat los van de objectieve veiligheid.

## **3.3 Samenvatting bevindingen beleidsproces**

Het stappenplan uit de Startnotitie Veiligheid (2003) had diverse elementen in zich die passen bij de werkwijze van de Handreiking Kernbeleid Veiligheid. Geconstateerd moet worden dat dit proces na het veiligheidsbelevingsonderzoek stagneerde.

Het veiligheidsbelevingsonderzoek voldoet niet als veiligheidsanalyse.

Van een prioriteitstelling door de gemeenteraad op basis van een veiligheidsanalyse is dan ook geen sprake. De bestuursrapportage van de politie biedt wel aanknopingspunten voor prioritering, maar ook deze worden door de gemeenteraad (nog) niet benut. De invloed van de

---

<sup>8</sup> Aan het driehoeksoverleg nemen deel: 6 burgemeesters, politiechef team Noordoost, officier van justitie

gemeente op het jaarplan van de politie is in de praktijk zeer beperkt. Aansluiting tussen het jaarplan van de politie en de programmabegroting van de gemeente is niet zichtbaar.

De programmabegroting heeft vooral het karakter van een uitvoeringsprogramma. Dit biedt overigens wel aanknopingspunten voor controle door de raad.

Het functioneren van de trojka is voor verbetering vatbaar, dat kan de integraliteit en consistentie van het beleid ten goede komen.

De genoemde prioriteiten (in collegeprogramma, begroting, interviews) zijn niet aantoonbaar afgeleid van metingen van feitelijke veiligheidsrisico's. In de ogen van de rekenkamercommissie zou dit wel moeten en wordt dit als een tekortkoming gezien.

<<<>>>

## 4. Beleid per aandachtsgebied

Hierna volgt een beschrijving van de verschillende aandachtsgebieden uit *Programma 7 Fysieke en Sociale Veiligheid*. Daarbij wordt met name aandacht besteed aan:

- de mate waarin doestellingen SMART geformuleerd zijn
- de betrokkenheid van de raad
- eventuele evaluatiemomenten

Het hoofdstuk sluit af met een samenvattende tabel.

De beschrijving van de aandachtsgebieden is herleid uit programmabegrotingen en -rekeningen en verslagen van vergaderingen van het college van B&W, gemeenteraad en raadscommissie uit de periode 2004-2007.

### 4.1 Project Toezichthouders (dorpswachten)

Het doel in de begroting 2008 is:

Bijdrage aan de veiligheid op straat door toezicht en zichtbare handhaving.  
Het project omvat 11 toezichthouders met een vast dienstverband en 6 (was in 2005 11) gesubsidieerde werkervaringsplaatsen.

Deze doelstelling, de veiligheid op straat, is niet SMART geformuleerd. De maatregel om de veiligheid te bereiken, de inzet van toezichthouders, is wel redelijk *SMART* geformuleerd.

Uit het veiligheidsbelevingsonderzoek (uit 2003) was gebleken dat de dorpswachten door het publiek gewaardeerd worden.

In 2004 krijgt het project een vervolg in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Het college is bevoegd om beleidsplannen, begroting en rekening van de gemeenschappelijke regeling goed te keuren. Dit is te vergelijken met een uitvoeringsnota, zoals bedoeld in de handreiking Kernbeleid veiligheid.

In de begroting 2005 staat het voornemen om dorpswachten bevoegd te maken tot het geven van bestuurlijke boetes. Door te vragen of dit gebeurt, geeft de raad invulling aan de *controleerende taak*. In 2006 besluit het college om toezichthouders aan te wijzen als BOA<sup>9</sup>. De raad vraagt naar mogelijkheden om dorpswachten ook in de nachtelijke uren in te zetten.

In 2007 stemt de raad, na *evaluatie* van het huidige project, in met een doorstart van het project Toezichthouders voor de duur van 5 jaar en met iets minder dorpswachten. In de praktijk bewijst het project zijn nut en waarde<sup>10</sup>. Politie en toezichthouders vullen elkaar op een goede wijze aan.

De *verantwoordingsinformatie* in de rekening 2005 en 2006 is nagenoeg gelijk aan 2004. In de programmaverantwoording oktober 2007 staat dat acht toezichthouders zijn beëdigd als BOA-ambtenaar. Gewerkt wordt aan verder professionalisering en een betere afstemming van

<sup>9</sup> Zie bijlage lijst afkortingen

<sup>10</sup> Raadsvoorstel Doorstart project toezichthouders 30 maart 2007

de werktijden op de toezichtsvraag. De verantwoordingsinformatie in de rekening 2007 is meer van kwalitatieve aard; onderbouwd wordt dat de dorpswachten bijdragen aan een toename van de veiligheidsbeleving van burgers.

De rekenkamercommissie merkt op dat het project Toezichthouders in wezen een input-project betreft. Het effect, de feitelijke bijdrage aan de veiligheid op straat, is niet aangetoond. Wel zijn zowel burgers, als ook de beleidsmakers overtuigd van het nut.

## 4.2 Vandalisme

Doelstelling in de begroting 2005 t/m 2008 is:

De schade als gevolg van vandalisme met 25% verminderen ten opzichte van het vorige jaar.

Met ingang van 2005 wordt de omvang van het vandalisme *gemeten* in de vorm van een schadebedrag. Daarbij is onduidelijk hoe het in de begroting genoemde bedrag (tussen haakjes) moet worden geïnterpreteerd; als doelstelling of als gerealiseerd bedrag.

*De raad vraagt* in 2005, 2007 en 2008 naar concrete maatregelen om de doelstelling te halen. Het college noemt in de begrotingen een reeks van maatregelen. Dit kan beschouwd worden als een uitvoeringsplan van het college, zoals bedoeld in de handreiking Kernbeleid Veiligheid.

In de jaarrekening van 2007 staat dat de schade in 2005 netto ruim € 21.000 bedroeg en in 2006 ruim € 28.000. Gezien deze uitkomst, lijkt de doelstelling (een jaarlijkse afname met 25%) *niet realistisch*. Op het moment van analyse ontbreken de cijfers over 2007 nog. Er gaat relatief veel aandacht uit naar vandalisme bij de jaarwisseling. Onderzoek van de politie heeft een groot aantal verdachten opgeleverd. Deze zullen worden vervolgd en de schade zal op hen worden verhaald.

De rekenkamercommissie constateert dat er veel aandacht is voor de maatregelen, maar dat er geen aantoonbare effecten aan gekoppeld kunnen worden.

## 4.3 Overlast hangjongeren

De doelstelling in de begroting 2008 is *SMART* geformuleerd:

Verminderen van het aantal klachten (15) met betrekking tot de overlast als gevolg van rondhangende jeugd met 20%.

De begroting 2005 meldt het inzetten van een overlastteam dat meer toezicht zal houden op jeugdthons en hangplekken. In de raadscommissie<sup>11</sup> informeert de raad naar de aanpak van het college. In de rekening staat dat met het project Streetwise inzicht is verkregen voor het

<sup>11</sup> Bij de bespreking van de uitwerking van de toekomstvisie naar programma's 2006-2011

beperken van overlast en drugsgebruik door jongeren. Er geen verantwoording afgelegd over de (in de begroting aangekondigde) inzet van een overlastteam.

In de begroting 2006 worden de beoogde vermindering meetbaar gemaakt (een beoogde daling van het aantal klachten met 20%) en wordt voor het eerst het aantal klachten genoemd (25). In de raad wordt gesproken over het aanpakken van de overlast in NOFA-verband<sup>12</sup>. In de rekening 2006 worden maatregelen genoemd, maar geen concrete resultaten.

De begroting 2007 is identiek aan 2006.

Het onderwerp komt in 2007 relatief vaak voor in de besluitenlijsten van het college, de raadscommissie en gemeenteraad. Het college stelt geld beschikbaar voor het project Alcohol en Drugsbestrijding VNN, de lokale verwijzindex risicojongeren wordt ingevoerd per 1/1'08 en Partour krijgt opdracht tot het uitvoeren van een quickscan om te komen tot een kadernota. Diverse malen komt de ontwikkeling van de brede aanpak in NOFA-verband aan de orde.

De verantwoordingsinformatie in de rekening 2007 is *kwalitatief* van aard, cijfers ontbreken. De ingezette strategie, waarbij de politie de naam van jongeren op overlastlocaties registreert, is voortgezet. Een strengere maatregel in een buurgemeente leidt tot een verschuiving van de overlast naar buurgemeenten.

De aanpak blijkt effectief:

Jaar	Aantal klachten
2005	25
2006	20
2007	15

Deze cijfers komen uit de begrotingen, niet uit de jaarrekeningen. De rekenkamercommissie constateert dat er in de jaarrekening geen cijfermatige verantwoording is opgenomen.

#### 4.4 Horeca

De doelstelling luidt:

De overlast van bezoekers van horecagelegenheden met name 's nachts zoveel mogelijk beperken.

Deze doelstelling is niet SMART geformuleerd omdat 'zoveel mogelijk' *niet concreet* genoeg is om te kunnen meten en controleren. Overigens blijkt uit de rekening 2007 dat het aantal meldingen wel wordt bijgehouden.

In 2005 heeft – zoals in de begroting was aangekondigd- een uitvoerige *discussie in de raad* plaatsgevonden over het sluitingsuur. Daarbij zijn alle betrokkenen gehoord en dit heeft geresulteerd in een aanpassing van de APV met ingang van 1 januari 2006 (waarbij een gewenningsperiode in acht wordt genomen).

<sup>12</sup> Zie bijlage lijst afkortingen



In 2006 wordt bij de *evaluatie* van het nieuwe beleid geconcludeerd dat het aantal klachten aanmerkelijk is gedaald. De klachten die er nog zijn, zijn toe te schrijven aan het ontbreken van voldoende toezicht op vertrekkende horecabezoekers.

In 2007 volgt een discussie over het sluitingsuur van dorpshuizen en kantines. Hierbij speelt het volgende dilemma voor de gemeente. Wanneer de (sport)vereniging (bar)inkomsten mist dan kan dat leiden tot extra subsidieverzoeken. De raad besluit het sluitingsuur niet te veranderen en wel strenger te handhaven. Overigens blijkt uit de interviews dat onduidelijk is wie deze handhaving moet doen en ook wordt gemeld dat de gemeente de afspraken daaromtrent (nog) niet nakomt.

In de rekening 2007 staat dat het aantal meldingen van overlast in 2007 minimaal is geweest. Het overleg met horeca heeft een structureel karakter gekregen. De verwachting wordt uitgesproken dat het horecaconvenant (waarin afspraken zijn vastgelegd) in 2008 zal worden ondertekend. Dit convenant werd in de begroting 2005 al genoemd en de portefeuillehouder heeft de raad in verschillende vergaderingen geïnformeerd over de voortgang. De ondertekening van het convenant is een formaliteit die door de werkdruk bij de ambtenaar OOV een lage prioriteit heeft gekregen. In de praktijk is het convenant wel operationeel.

Bij dit aandachtsgebied merkt de rekenkamercommissie op dat ingrijpen door gemeente (via de APV) heeft geleid tot een daling van het aantal klachten. Overigens moet dit beeld volgens de portefeuillehouder gecorrigeerd moet worden voor een lage meldingsbereidheid. Relevant is tenslotte dat de politie het gelijktrekken van de sluitingstijden met gemeenten in de omgeving wenselijk acht.

#### **4.5 Sociale veiligheid en huiselijk geweld**

De ‘doelstelling’ heeft hier veelal het karakter van een maatregel:

- Bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners (sociale controle)
- Aanstellen van (9) buurtagenten
- Sociaal Team pakt bepaalde vormen van overlast multidisciplinair aan
- (In 2007) start van het project Buurtbemiddeling
- Verwijderen van zichtbeperkende begroeiing langs wandel- en fietspaden
- Inwoners stimuleren tot het melden van huiselijk geweld (centraal meldpunt en registratie)

Deze maatregelen zijn in de begroting redelijk *concreet, maar nauwelijks meetbaar* geformuleerd. Een echte doelstelling is in wezen niet geformuleerd, met als gevolg dat ook niet nagegaan kan worden of iets gerealiseerd is of niet.

Maatregelen die in de begrotingen worden voorgenomen en waarop in de rekening van het betreffende jaar niet wordt teruggekomen zijn:

- 2005: oprichten zorgnetwerk (sociaal team), project ‘Thuisfront’ zal worden geïntegreerd.
- 2006: centraal klachtenmeldpunt en registratiesysteem  
voorlichting over Steunpunt Huiselijk geweld

Begin 2005 is er een discussie in de raadscommissie die resulteert in het standpunt dat sociale controle belangrijker is dan de schending van privacy.

De rekening 2005 meldt een groeiend bewustzijn van inwoners. Dit is gebaseerd op een toename van het aantal meldingen en het feit dat meer mensen een melding doen. Op het melden van huiselijk geweld rust een taboe.

In de raadscommissie van september 2006 wordt gevraagd naar de reden van het project Buurtbemiddeling. In de jaarrekening 2007 staat dat inzet van Buurtbemiddeling in dat jaar niet nodig is geweest.

Verder is de *verantwoordingsinformatie* kwalitatief van aard, veronderstelde causale relaties worden herhaald, cijfers ontbreken.

De rekenkamercommissie merkt op dat bij dit aandachtsgebied geen sprake is van sturing door middel van duidelijke doelstellingen, waardoor goede verantwoordingsinformatie en controle daarop door de gemeenteraad niet goed mogelijk zijn.

## 4.6 Verkeersveiligheid

De doelstelling in de begroting 2005, 2006 en 2008<sup>13</sup> luidt:

Bestuurders van motorrijtuigen houden zich aan de maximaal toegestane snelheid waardoor het aantal verkeersongevallen verminderd.

Deze doelstelling lijkt SMART, maar eigenlijk is niet een doelstelling maar een gewenst effect geformuleerd. Bovendien is het *niet meetbaar* gemaakt: kwantitatieve gegevens over

- snelheidsmetingen en –overtredingen
- en aantal verkeersongevallen

ontbreken. Ook is onduidelijk (en daardoor oncontroleerbaar) wanneer de wegreconstructies zullen plaats vinden. Tijdens een interview werd gemeld dat de aanpassingen in het kader van Duurzaam Veilig allemaal zijn uitgevoerd.

In de rekening 2005 wordt melding gemaakt van snelheidsmetingen en controles op foutparkeren. Het *effect* van deze acties blijkt van korte duur te zijn. In de rekening 2006 staat dat 60 á 70 % van de gemeten voertuigen in een bepaalde plaats te hard reed. Het snelheidsinformatiedisplay wordt in die periode wegens tijdgebrek niet gebruikt.

In de raad is regelmatig *aandacht voor afzonderlijke locaties* (een sluiproute, een onveilige weg, markering 60 km zones, een wegversmalling, een rondweg, een voorrangskwestie) en discussie over de 30 km zones. In oktober 2006 vraagt het CDA in de raadscommissie naar een *tussenevaluatie* ten aanzien van de verkeersveiligheid. De rekenkamercommissie heeft deze tussenevaluatie niet kunnen traceren.

---

<sup>13</sup> In de begroting 2007 wordt in programma 6, Mobiliteit en Infrastructuur, aandacht besteed aan Veiligheid. Activiteiten zijn gericht op gedragsverandering in het verkeer (educatie en voorlichting, projecten in NOFA-verband) en aanpassing in de infrastructuur. Er worden 5 knelpunten genoemd en er is aandacht voor openbare verlichting. Ook worden genoemd handhaving door de politie en een inventarisatie van ernstige ongelukken en klachten. De doelstelling 'veilig ingerichte wegen' is niet SMART.

Het onderwerp Verkeersveiligheid is afwisselend in programma 7 en 6 opgenomen. Dit ziet de rekenkamercommissie als een signaal dat de integraliteit van beleid mogelijk niet optimaal is.

## 4.7 Samenvatting bevindingen beleidsformulering

Teksten in opeenvolgende begrotingen en rekeningen zijn veelal gekopieerd. Dit suggereert dat de analyse van de situatie ongewijzigd is en het beleid geen effect heeft. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat men de P&C-documenten niet belangrijk vindt. Deze indruk wordt versterkt doordat in de begroting regelmatig verantwoordingsinformatie staat en in de rekening niet wordt teruggekomen op maatregelen die in de begroting zijn aangekondigd.

Alles overziende blijkt het beeld toch minder negatief dan uit de beschrijving in de paragrafen 4.1 t/m 4.5 zou kunnen worden opgemaakt. In onderstaande tabel staan de 'scores' per aandachtsgebied.

	Doelstelling SMART?	Sturing door raad	Controle door raad	Enige vorm van evaluatie?	Is er effect gerealiseerd ?
Dorpswachten	niet specifiek	-	+	+	onbekend
Vandalisme	niet realistisch	-	-	-	negatief
Overlast hangjongeren	ja	-	+	+	positief
Horeca	niet concreet	+ (APV)	-	+	redelijk
Sociale veiligheid en huiselijk geweld	niet van toepassing <sup>14</sup>	-	-	+	onduidelijk
Verkeer	niet van toepassing <sup>15</sup>	-	+	niet bekend	niet bekend

De 'doelstellingen' zijn niet altijd SMART geformuleerd, daarin is in de onderzochte periode wel vooruitgang geboekt. Er zijn nog wel diverse verbeterpunten (zie tabel). Met name valt op dat effecten, doelstellingen en maatregelen door elkaar heen lopen.

De raad lijkt betrokken. Deze betrokkenheid blijkt met name uit vragen over de uitvoering, regelmatig worden controlevragen gesteld. Er is echter weinig aandacht voor de effecten van maatregelen, van sturing is nauwelijks sprake.

Er is veelal sprake van enige vorm van evaluatie. Hiermee wordt bedoeld dat in de loop van de onderzoeksperiode meer gemeten wordt (aantal meldingen, klachten) of dat op een andere manier aandacht is voor effecten van maatregelen (sluitingstijden horeca, dorpswachten).

Hoewel de effectiviteit buiten de scope van het onderzoek ligt, laat een klein doorkijkje zien dat op een beperkt aantal onderdelen verbeteringen waarneembaar zijn. Van belang is echter de vraag of dit ook de onderdelen zijn die de hoogste prioriteit (zouden moeten) hebben.

<<<<>>>>

<sup>14</sup> Het betreft een serie maatregelen in plaats van een echte doelstelling

<sup>15</sup> Het betreft een effect in plaats van een doelstelling

## 5. Conclusie en Aanbevelingen

### 5.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf staan de antwoorden op de deelvragen uit paragraaf 1.2.

#### *1. Is er sprake van een nota integrale veiligheid en wat is de inhoud daarvan?*

Er is geen sprake van een nota integrale veiligheid. Wel staat in het coalitieprogramma dat het Programma Fysieke en Sociale Veiligheid in de begroting als zodanig beschouwd moet worden. De rekenkamercommissie is van mening dat het programma niet gelijk gesteld mag worden aan een nota integraal veiligheidsbeleid. De gemeente mist een lange termijn visie. Het huidige programma heeft met name het karakter van een uitvoeringsprogramma.

#### *2. Zijn er deelnota's op het gebied van veiligheid?*

Op het gebied van veiligheid zijn er in de loop van de onderzoeksperiode diverse deelnota's verschenen. Aan de hand van deze nota's zijn veelal discussies in de gemeenteraad gevoerd of besluiten over samenwerking genomen. Denk aan de sluitingstijden van horeca en dorpshuizen, aanpak overlast gevende jongeren in NOFA-verband, de continuering van het project dorpswachten en het Steunpunt Huiselijk geweld.

#### *3. Zijn er veiligheidsdoelstellingen geformuleerd?*

Er zijn veiligheidsdoelstellingen geformuleerd. Deze staan onder het kopje 'Wat willen we bereiken (ambities)' in het Programma Veiligheid in de programmabegroting (zie kader in paragraaf 3.1). In andere nota's, zoals bijvoorbeeld het coalitieprogramma, worden de doelstellingen wel enigszins afwijkend benoemd. Bovendien constateert de rekenkamercommissie dat de formulering van de doelstellingen niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen (zie norm hoofdstuk 2).

#### *4. Wat is de samenhang tussen de verschillende beleidsstukken op dit terrein?*

Er is nauwelijks sprake van samenhang tussen de verschillende beleidsstukken op dit terrein. De notities spelen in op actuele thema's. In de gemeenteraad is ook geen sprake van een afweging, prioriteitstelling of integraliteit met betrekking tot de thema's. In het driehoeksoverleg wordt hier aandacht voor gevraagd, maar er is niet voeding vanuit de (zes) gemeentera(a)d(en).

#### *5. Hoe wordt gecommuniceerd over veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan richting burgers?*

De communicatie over veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan richting burgers gaat langs korte lijnen. Het betreft met name een herhaling van de uitnodiging om vooral incidenten te melden. Het aantal meldingen wordt ook bijgehouden en stijgt.

Verder worden bewoners in het kader van handhaving geïnformeerd over projecten zoals het bestrijden van het parkeren in groenstroken.

Het onderwerp communicatie is uit het Programma Veiligheid verdwenen omdat er in de ogen van de samenstellers geen specifieke speerpunten spelen.

6. *Bestaat er inzicht in de sturingsmogelijkheden van de gemeente op het gebied van veiligheid?*

- a. *verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de verschillende actoren*
- b. *sturings- en controlemogelijkheden van de raad*

Het inzicht in de sturingsmogelijkheden van de gemeente op het gebied van veiligheid groeit geleidelijk. Enerzijds gaat het over de invloed van de gemeenteraad en anderzijds over de noodzaak tot samenwerking met andere gemeenten en de politie. Het risico van incidentgedreven prioriteitstelling lijkt kleiner te worden.

Er is nog wel onduidelijkheid over de taakverdeling met de politie, met name op het gebied van handhaving.

De gemeenteraad is in de controlerende rol actiever dan in de sturende rol. Dit blijkt enerzijds uit de vragen over de wijze van uitvoering en anderzijds uit de ontbrekende inbreng bij de prioriteitstelling. (zie ook vraag 9)

7. *Is er sprake van specifieke risico's in de gemeente en zijn deze verwerkt in de nota's?*

Vooropgesteld dat Kollumerland c.a. een relatief veilige gemeente is, zijn er nog wel specifieke risico's en deze zijn niet verwerkt in nota's. Deze risico's betreffen bepaalde gedragingen (drank achter stuur, geweld, snelheidsovertredingen) en de mate waarin dat normaal gevonden wordt onder een deel van de bevolking. Hier ligt een spanningsveld tussen democratische legitimiteit (gekozen volksvertegenwoordigers kiezen er voor niet in te grijpen) en het oordeel van deskundigen (op basis van objectieve cijfers, gecorrigeerd voor de lage aangiftebereidheid) dat tot andere keuzes zou kunnen leiden.

8. *Wat is de kwaliteit van het beleid in termen van meetbare doelstelling en integraliteit?*

De doelstellingen zijn veelal onvoldoende SMART geformuleerd, daarin is in de onderzochte periode wel vooruitgang geboekt. Er zijn nog diverse verbeterpunten (zie tabel paragraaf 4.7). De mate van integraliteit is op onderdelen voor verbetering vatbaar (opnemen van Verkeer in Programma Veiligheid) en op andere onderdelen goed. Er is goed zicht op bijvoorbeeld de samenhang tussen jeugdzorg en overlast, tussen huiselijk geweld en een steunpunt en tussen verkeersovertredingen (drank, in combinatie met hard rijden) en sluitingstijden.

9. *Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij de formulering van het veiligheidsbeleid en hoe betrokken is de raad?*

De raad krijgt voldoende informatie door middel van de bestuursrapportages van de gemeente en de politie. Aan de raad worden prioriteiten gevraagd, deze geeft hieraan geen gehoor. De raad krijgt een presentatie van het politiejaarplan en stemt daarmee in. Er zijn dus voldoende aanknopingspunten, deze leiden echter niet tot actieve sturing. De raad is eerder geneigd op incidenten en gevoel af te gaan dan op objectieve cijfers.

De betrokkenheid van de raad uit zich met name in vragen over de wijze waarop het college geformuleerde doelstellingen wil realiseren.

10. *Hoe wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om te sturen en te controleren.*

De gemeenteraad beschikt over een programma specifiek voor Veiligheid. Ten behoeve van de controle ontvangt de gemeenteraad bestuursrapportages van de politie en de gemeentelijke

jaarrekening en bestuursrapportages waarin de het college verantwoording aflegt over de uitvoering van het beleid. Tijdens de behandeling, en ook op andere momenten, stelt de raad weliswaar kritische vragen, maar van enige sturing is echter geen sprake.

## 5.2 Conclusie

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidde:

*Hoe is het beleid op het gebied van sociale en fysieke veiligheid in de gemeente Kollumerland c.a. geformuleerd en op welke wijze is de raad betrokken?*

De rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat het beleid ad hoc tot stand komt op het moment dat thema's als sluitingstijden, overlast van jongeren en privacy op de politieke agenda staan. Er is geen sprake van een veiligheidsanalyse als basis voor de prioriteitstelling, noch van een integrale afweging tussen thema's door de gemeenteraad.

De betrokkenheid van de raad beperkt zich met name tot vragen over de wijze waarop het college geformuleerde doelstellingen wil realiseren. Er is echter weinig aandacht voor de effecten van maatregelen, van sturing is nauwelijks sprake.

## 5.3 Beschouwing

Veiligheid is een complex beleidsterrein. Het heeft raakvlakken met diverse andere beleidsterreinen en die samenhang betekent dat er interne afstemming nodig is (van wegenbeheer tot jongerenwerk). Externe afstemming is o.a. nodig met uitvoerende instanties en met omliggende gemeenten; beleidsinhoudelijk (sluitingstijden, beïnvloeding gedrag weggebruikers) en met betrekking tot het overleg met de politie.

Feitelijk kan worden geconstateerd dat er slechts een beperkte hoeveelheid van het veiligheidsbeleid is vastgelegd. Kollumerland c.a. is een kleine gemeente met korte lijnen en een transparante organisatie. De noodzaak tot het vastleggen van beleid lijkt daardoor minder belangrijk. Toch pleit de rekenkamercommissie ervoor hier veel aandacht aan te besteden, waardoor consistentie in de uitvoering kan worden gerealiseerd.

In de ogen van de rekenkamercommissie is de inbreng van de gemeente in het jaarplan van de politie opvallend klein. Enerzijds komt dit omdat het concept vanuit landelijke trends wordt opgebouwd en bijna 'af' is op het moment dat het aan de gemeenten wordt voorgelegd. Anderzijds mist de gemeente een krachtige inbreng door gebrek aan consensus met buurgemeenten over de lange termijn visie en prioriteiten waarmee de politie aan de slag moet. Het vaststellen van de prioriteiten is bovendien voorbehouden aan de gemeenteraden. Het geheel overziend, is goede regie op dit besluitvormingsproces noodzakelijk. Overigens is de democratische legitimering van de inzet van de politie een onderwerp dat ook landelijk in de belangstelling staat.

Het beleid dient gebaseerd te zijn op metingen van de veiligheid. Het is zinvol om daarbij onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Het verschil tussen de objectieve en subjectieve veiligheid wordt veroorzaakt door een onjuist beeld bij burgers. Indien daar sprake van is, dan is communicatie ter beïnvloeding van de beeldvorming het

aangewezen instrument. Maatregelen ter vergroting van de veiligheid dienen gebaseerd te zijn op objectieve veiligheidscijfers.

De meting van objectieve veiligheid wordt vertroebeld door de aangiftebereidheid. Een stijging van bijvoorbeeld de aangifte van diefstal betekent immers niet persé dat er meer gestolen wordt. Recent was nog in het nieuws dat door het gebruik van internet de aangiftebereidheid was gestegen. De aangiftebereidheid moet dus permanent gemeten worden en de metingen dienen met deze factor gecorrigeerd te worden.

Wanneer de gemeenteraad beschikt over metingen en deze kan vergelijken met cijfers uit bijvoorbeeld andere regio's, dan is het de vraag of er een gedeeld gevoel van urgentie ontstaat. Uit de interviews kreeg de rekenkamercommissie de indruk dat de beleidsmakers het gevoel van urgentie misten bij de gemeenteraad. Niets doen (dus zoals nu doorgaan zonder een veiligheidsanalyse) is dan democratisch gelegitimeerd, hoe jammer de beleidsmakers dat ook vinden.

Deze koers is echter wel strijdig met de Handreiking Kernbeleid Veiligheid. De toezegging aan de gemeenteraad tot het gebruik van die Handreiking Kernbeleid Veiligheid is door het college (nog) niet nagekomen. Dit is in de ogen van de rekenkamercommissie een gemiste kans.

Het onderwerp veiligheid heeft het risico in zich om incident-gestuurd te worden; het is niet meer dan menselijk dat een incident leidt tot een gevoel van urgentie. Dat geldt niet alleen op het niveau van de gemeenteraad, maar ook voor de tijdsbesteding van de ambtenaar OOV. Een belangrijk deel van zijn tijd besteedt hij aan contacten met burgers en de gemeente dient ook open te staan voor (o.a.) signalen van burgers. Bij de betrokken ambtenaar leidt dit echter tot een gevoel van overbelasting, andere taken staan immers onder druk. In de ogen van de rekenkamercommissie zijn die taken zeker zo belangrijk (veiligheidsanalyse, afstemming, lange termijnbeleid). Aansturing op prioriteiten (dus ook het geautoriseerd laten liggen van werk dat vooralsnog minder belangrijk is) is hier dan ook wenselijk.

De keuze in het coalitieprogramma om het Programma Fysieke en Sociale Veiligheid in de programmabegroting te bestempelen als Het Integraal Veiligheidsplan gaat voorbij aan het onderscheid tussen lange termijn focus en korte termijn speerpunten. Het Integraal Veiligheidsplan moet gaan over de lange termijn, een consistente vertaling daarvan naar maatregelen voor een bepaald jaar staat in de begroting. De Handreiking Kernbeleid Veiligheid gaat uit van een Kadernota en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, waarbij in de praktijk de cyclus er enigszins anders uit kan zien.

Er is politieke wil nodig om de specifieke regio-eigen problemen aan te pakken. Dit moet vanuit een lange termijn visie gebeuren, samen met andere gemeenten en de politie. Dat de beleidsruimte van de afzonderlijke gemeenteraden langs die route ingeperkt wordt, is onvermijdelijk en de prijs voor een effectiever en efficiënter beleid

<<<>>>

## 5.4 Aanbevelingen

### **Sturing**

Maak met behulp van de Handreiking Kernbeleid Veiligheid een veiligheidsanalyse als basis voor een eigen Integraal Veiligheidsbeleid. Leg het concept-IVB voor aan de gemeenteraad ter voorbereiding van de afstemming met andere gemeenten Noordoost Fryslân. Stem vervolgens de prioriteiten af met de politie vanuit een visie op de taken van de gemeente. Informeer de gemeenteraad regelmatig over de afstemming. Deze werkwijze stelt de gemeenteraad vroegtijdig in de gelegenheid daadwerkelijk prioriteiten te bepalen op basis van een deugdelijk uitgangspunt.

### **Formuleren doelstellingen**

Besteed veel aandacht aan het SMART formuleren van de doelstellingen. Maak daarbij onderscheid tussen effect, doelstelling en maatregel. Gebruik zo mogelijk deze vaardigheid ook bij andere programma's in de begroting. Goed geformuleerde doelstellingen zijn voor de gemeenteraad een instrument voor de controle!

### **Controle**

Stel vast of doelstellingen gerealiseerd worden en informeer de gemeenteraad daar over. De raad heeft hier ook een eigen verantwoordelijkheid vanuit zijn controlerende taak.

<<<>>>



## Nawoord

Op 1 augustus heeft de rekenkamercommissie het concept van dit rapport aan B&W aangeboden. De rekenkamercommissie heeft verzocht om het rapport (in overleg met betrokken ambtenaren) te beoordelen op juistheid en volledigheid. De rekenkamercommissie wilde het commentaar uiterlijk 23 september ontvangen.

Op genoemde datum ontving de voorzitter van de rkc de volgende reactie.

Geachte heer van Rijn,

Hierbij laat ik u weten dat ik kan instemmen met de (feitelijke) inhoud van het conceptraapport van uw commissie over het onderzoek naar de fysieke en sociale veiligheid in onze gemeente.

In het presidium is al gesproken over de verder te volgen procedure van uw onderzoek. Het is de bedoeling dat uw rapport wordt geagendeerd in de vergadering van de raad op 9 oktober 2008. Aan de raad zal worden voorgesteld dat het rapport voor verdere afhandeling in handen wordt gesteld van het college van burgemeester en wethouders. Het college zal vervolgens binnen een halfjaar reageren op de gedane aanbevelingen in het onderzoeksrapport.

Het presidium heeft nog kenbaar gemaakt dat met deze aanpak het niet noodzakelijk is dat het rapport specifiek aan de leden van de raad wordt aangeboden en dat kan worden volstaan met het schrijven van een korte aanbiedingsbrief.

Hoogachtend,

De portefeuillehouder IVZ

B.Bilker, burgemeester.

Op grond van deze reactie ziet de rekenkamercommissie geen aanleiding om nog wijzigingen in het rapport aan te brengen en stelt bij deze het rapport op 27 september 2008 definitief vast.

<<<>>>

# Bijlage 1 Bronnen

## Interviews

Datum	Naam	Functie
11 juni 2007 en 5 juni 2008	Burgemeester B. Bilker	Portefeuillehouder
19 okt 2007 en 5 juni 2008	T. Hogendorp	Ambtenaar openbare orde en veiligheid
25 juni 2008	R.Gerrits	Politie Fryslan, chef team Noordoost

## Achterliggende stukken

### *Interne documenten:*

- Coalitie/raadsprogramma 2006-2010, april 2006
- Begrotingen en rapportages programma 7 Fysieke en sociale veiligheid 2005-2007, programma Mobiliteit en Infrastructuur 2007
- Voorjaarsnota 2008 m.b.t. 2009-2012
- Startnotitie veiligheid, febr 2003
- Plan van Aanpak mbt overlastgevende jongeren in NOFA-gemeenten, juli 2006
- Doorstart project toezichthouders, mrt 2007
- Notitie Dorpsuizen en Sportkantine, mei 2007
- Notitie voor discussie over sluitingstijden horeca
- Wijziging APV Openingstijden Horeca, sept 2005
- Evaluatierapportage sluitingsuur horeca
- Schrijven Politieteam Noordoost met voorstel verdeling buurtagenten
- Notitie opzetten zorgnetwerk, , april 2004
- Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld, mei 2007
- Besluitenlijsten college, raadscommissie en raadsvergaderingen

### *Externe documenten:*

- Bestuursrapportage Politie jan/aug 2007
- Jaarplan 2008 Team Noordoost Poltie
- Veiligheid in ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2005, november 2007
- Kernbeleid Veiligheid, handreiking voor gemeenten

## Bijlage 2 Definities en afkortingen

### Definities<sup>16</sup>

Integrale veiligheidszorg: een structurele aandacht voor veiligheid bij de diverse beleidsdisciplines en een goede afstemming daarin.

Gemeenschappelijke veiligheidszorg: samenwerking met de zogenaamde ketenpartners (andere overheidsinstellingen, maatschappelijke instellingen en ook individuele burgers).

Objectieve veiligheid: de veiligheid zoals die zich in cijfers laat vergelijken met andere regio's in het land.

Subjectieve veiligheid: hierbij denken we aan de belevingswaarde; hoe veilig voelt de burger zich.

### Afkortingenlijst

**APV** Algemene Plaatselijke Verordening

**BOA** Bijtengewoon OpsporingsAmbtenaar

**IVB** Integraal Veiligheidsbeleid

**NOFA-verband** NoordOost Friese Aanpak, een samenwerkingsverband van de gemeente Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollumerland ca.

**OOV** Openbare Orde en Veiligheid

**SMART** specifiek, meetbaar, acceptabel, realistische en tijdgebonden

**VNG** Vereniging Nederlandse Gemeenten

**VNN** Verslavingszorg Noord Nederland

---

<sup>16</sup> De definities zijn overgenomen uit de Startnotitie veiligheidsbeleid van febr.'03