

# **Rekenkamer**commissie

## Schiedam-Vlaardingen

Commissie voor beleidsonderzoek



## **Schiedam veiliger?**

Onderzoek naar doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid in de gemeente Schiedam en de betrokkenheid van de gemeenteraad

**September 2018**



## Colofon:

### **Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen:**

#### **Secretariaat**

Adres: Postbus 1002  
3130 EB Vlaardingen  
Telefoon: 010 248 4000  
e-mail: [mieke.vanderstel@vlaardingen.nl](mailto:mieke.vanderstel@vlaardingen.nl)

#### **Samenstelling Rekenkamercommissie**

Voorzitter:	drs. William van Deursen BPM
Plv. voorzitter:	dr. Rob Gilsing
Lid:	drs. Bianca Rook
Lid:	drs. Hans Démoed
Secretaris:	Mieke van der Stel

#### **Uitvoering onderzoek Veiligheidsbeleid**

DSP-groep door:  
Paul van Egmond MSc  
dr. Wendy Buysse  
Perihan Özgül MSc  
Linda van Dongen-Priem MSc

**september 2018**

## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	2
<b>Leeswijzer</b>	2
<b>BESTUURLIJKE NOTA</b>	
<b>1 Beschrijving van het onderzoek</b>	
1.1 Inleiding	4
1.2 Doel onderzoek	4
1.3 Onderzoeksvragen	4
1.4 Onderzoeksverantwoording	4
<b>2 Conclusies en aanbevelingen</b>	
2.1 Conclusies	6
2.2 Aanbevelingen	7
<b>3 Bestuurlijke reactie</b>	10
<b>4 Nawoord RKC</b>	13
<b>NOTA VAN BEVINDINGEN</b>	
<b>1 Inleiding</b>	
1.1 Opzet	15
1.2 Onderzoeksverantwoording	15
<b>2 Kwaliteit veiligheidsbeleid</b>	
2.1 Wettelijke verantwoordelijkheid	17
2.2 Het beleid	
2.2.1 Veiligheidsbeleid	17
2.2.2 Veiligheidsanalyse	18
2.2.3 Formulering beleid	19
2.2.4 Taakverdeling	21
2.2.5 Inzet instrumenten	23
<b>3 Doelrealisatie en doelmatigheid</b>	
3.1 Doelrealisatie op maatschappelijk niveau	24
3.2 Negatieve effecten	24
3.3 Doelmatigheid	24
<b>4 Positie gemeenteraad</b>	
4.1 Kaderstellende taak gemeenteraad	27
4.2 Informeren van en controleren door gemeenteraad	
4.2.1 Informeren gemeenteraad	28
4.2.2 Controlerende taak gemeenteraad	29
4.2.3 Monitoring en evaluatie	29
<b>BIJLAGEN</b>	
Bijlage 1: Geïnterviewde personen	31
Bijlage 2: Bestudeerde documenten	32

## Voorwoord

Al een aantal jaren wordt het onderwerp veiligheid tijdens de inventarisatieronden van de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (RKC) bij de fracties van de gemeenteraad aan de orde gesteld. Het onderwerp heeft een aantal jaren op de groslijst met onderzoeksonderwerpen gestaan, maar in het programma 2017 van de RKC is dit onderzoek opgenomen en is met de uitvoering gestart.

De focus van dit onderzoek ligt op de veiligheidsvelden Veilige woon- en leefomgeving en Jeugd en veiligheid die de VNG onderscheidt in het Kernbeleid Veiligheid.

Gemeenten hebben de regie op veiligheid. Gemeenteraadsleden hebben daarin drie rollen te vervullen, namelijk kaders stellen, controleren en volksvertegenwoordiging. Uit onderzoeken van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid blijkt dat de meerderheid van de raadsleden meer invloed wil op het lokale veiligheidsbeleid. Met dit onderzoek wil de RKC de gemeenteraad inzicht geven in het beleid van de gemeente Schiedam zowel in opzet als in praktijk, zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol op het terrein van de veiligheid kan vervullen. De aanbevelingen van dit onderzoek hebben als doel Schiedam veiliger te maken.

N.B. Dit onderzoek is gelijktijdig in de gemeente Vlaardingen uitgevoerd. Van dit onderzoek is een aparte rapportage gemaakt.

## Leeswijzer

Het rapport Schiedam Veiliger? is opgedeeld in een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen.

De Bestuurlijke Nota bevat een beknopte beschrijving van de opzet van dit onderzoek en daarnaast de conclusies en aanbevelingen. Tevens is de reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoek integraal opgenomen, evenals het nawoord van de RKC.

De Nota van Bevindingen bevat een beschrijving van het feitelijk onderzoek. Hierbij is gebruik gemaakt van een normenkader. Bij elke paragraaf geven we eerst de norm en de daaraan gekoppelde toetsingscriteria en vervolgens een onderbouwde beoordeling van de norm. Daarbij geven we aan welke bronnen zijn gebruikt.

In de bijlagen zijn een overzicht van de geïnterviewde personen en de bestudeerde documenten opgenomen.

# BESTUURLIJKE NOTA

# 1 Beschrijving van het onderzoek Schiedam Veiliger?

## 1.1 Inleiding

Gemeenten hebben met veel veiligheidsvraagstukken te maken, van woonoverlast en jeugdcriminaliteit tot verkeersveiligheid, huiselijk geweld en ondermijnende criminaliteit. Effectieve inzet op het veiligheidsdomein vereist een helder beleid met daarin keuzes over prioriteiten, instrumenten en samenwerking met veiligheidspartners. Deze keuzes worden verankerd in een gedegen integraal veiligheidsplan. Hiermee geeft de gemeente invulling aan zijn regierol op het veiligheidsterrein. Gemeenteraden spelen een belangrijke rol op het gebied van integrale veiligheid. Nu blijkt uit onderzoek<sup>1</sup> naar raadsleden en veiligheid dat de meerderheid van de raadsleden in Nederland meer invloed wil op het veiligheidsbeleid.

## 1.2 Doel onderzoek

De Rekenkamercommissie wil met een onderzoek naar het veiligheidsbeleid de raad van Schiedam handvatten bieden voor de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol op het terrein van veiligheid.

Daartoe kijken we eerst naar de kwaliteit van het veiligheidsbeleid in de gemeente. Een kwalitatief goed beleid is een randvoorwaarde voor de raad om zijn verschillende rollen in te nemen. Vervolgens beoordelen we de effectiviteit en de doelmatigheid van het beleid. Als laatste beschouwen we de betrokkenheid van de raad bij het integrale veiligheidsbeleid.

## 1.3 Onderzoeksvragen

### Hoofdvraag

*Is het veiligheidsbeleid van de gemeente Schiedam doeltreffend en op welke wijze heeft de gemeente dit efficiënt (al dan niet samen met de verschillende actoren) uitgevoerd?*

Onder deze hoofdvraag vallen een aantal deelvragen. Deze hebben betrekking op drie thema's.

### Kwaliteit veiligheidsbeleid

- 1 Wat is de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente op het gebied van het integraal veiligheidsbeleid?
- 2 Ligt er een gedegen veiligheidsanalyse ten grondslag aan het beleid?
- 3 Is het integraal veiligheidsbeleid inzichtelijk geformuleerd?
- 4 Is de taakverdeling in- en extern (met politie en openbaar ministerie) voldoende duidelijk?
- 5 Welke instrumenten worden ingezet?

### Effectiviteit en doelmatigheid

- 6 Is het beleid op maatschappelijk niveau effectief?
- 7 Heeft de invulling in de praktijk negatieve effecten op andere activiteiten?
- 8 In welke mate staan de gemaakte kosten in verhouding tot de gerealiseerde doelen?
- 9 Welke verbeteruggesties zijn er mogelijk ten aanzien van het huidige beleid?

### Positie gemeenteraad

- 10 In hoeverre voert de gemeenteraad haar kaderstellende taak uit?
- 11 Wordt de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over beleid en effecten?
- 12 Is er sprake van effectieve monitoring en bijsturing door bestuur en raad?
- 13 In hoeverre voert de gemeenteraad haar controlerende taak uit?

## 1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit documentenanalyse, interviews met relevante partners en een benchmark.

### Documentanalyse

Voor een overzicht van de in de analyse betrokken documenten, zie Bijlage 2.

---

<sup>1</sup> Van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Onderzoek is uitgevoerd in 2011 en 2015.

### Interviews

Er hebben interviews plaatsgevonden met de portefeuillehouder integrale veiligheid, beleids- en uitvoerend medewerkers van de gemeente, teamchef van de politie, plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, beleidsadviseur Openbaar Ministerie en een vertegenwoordiging van tien raadsleden. Voor een overzicht zie Bijlage 1. De interviews zijn anoniem verwerkt in de rapportage.

In de interviews kwamen drie thema's aan de orde: de positie van de raad, het beleid en het effect van het beleid. Gezien het doel van het onderzoek lag de nadruk lag op het eerste onderwerp en meer specifiek op de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

### Benchmark

Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het beleid hebben we een benchmark uitgevoerd. Hierbij hebben we Schiedam vergeleken met zeven andere gemeenten. Deze gemeenten zijn qua omvang vergelijkbaar of qua grootstedelijke problematiek vergelijkbaar. Het onderzoek is onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie uitgevoerd door het bureau DSP.

### Afbakening onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft gekozen voor een focus op twee van de vijf veiligheidsvelden die de VNG onderscheidt in het Kernbeleid Veiligheid<sup>2</sup>, te weten Veilige woon- en leefomgeving en Jeugd en veiligheid. Dit zijn de velden die de burger het meest direct raken.

---

<sup>2</sup> <https://vng.nl/files/vng/kernbeleid-veiligheid-2017.pdf>

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Conclusies

#### Kwaliteit van het veiligheidsbeleid

De gemeente Schiedam stelt elke vier jaar een integraal veiligheidsbeleid vast. Op dit moment is de Kadernota Integrale Veiligheid 2016 van kracht. Met dit beleid wil de gemeente zorgen voor meer veiligheid voor iedereen. Het vergroten van de subjectieve en objectieve veiligheid in Schiedam moet de stad aantrekkelijker maken en het welbevinden van bewoners vergroten. Schiedam wil ongewenst en crimineel gedrag terugdringen, zowel gebieds- als persoonsgericht. In een periodiek uitvoeringsprogramma, opgesteld samen met in- en externe partners, staan concrete en niet-vrijblijvende afspraken.

Het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente Schiedam is gebaseerd op een gedegen veiligheidsanalyse en is inzichtelijk geformuleerd. Voor de veiligheidsvelden waar dit onderzoek zich op focust (veilige woon- en leefomgeving en jeugd en veiligheid) zijn drie prioriteiten gesteld:

- aanpak verwarde personen,
- aanpak radicalisering
- vroegsignalering.

De taakverdeling is niet volledig vastgelegd, maar is in de praktijk voor ambtenaren, burgemeester en externe partners als politie en Openbaar Ministerie helder.

Schiedam heeft er, tijdens het traject voor bestuurlijke vernieuwing, voor gekozen '-er-doelen' (beter, minder etc.) te formuleren voor het integrale veiligheidsbeleid. De gedachte hierachter was dat hierdoor meer in samenhang met andere domeinen en op een hoger abstractieniveau gestuurd kan worden. Als gevolg van deze keuze komen in het veiligheidsbeleid van de gemeente nauwelijks concrete, meetbare doelstellingen voor, noch op het niveau van outcome (maatschappelijke effecten), noch op output (prestaties). Er is één concrete, meetbare outcome-doelstelling voor het beleid als geheel: het rapportcijfer in de Schiedamse Veiligheidsindex. Er zijn geen concrete, meetbare doelstellingen op outcome-niveau voor de verschillende veiligheidsvelden of onderdelen daarvan. Ook op output-niveau ontbreken deze grotendeels.

Het grotendeels ontbreken van concrete, meetbare doelstellingen hangt samen met het ontbreken van een beleidslogica: hoe moeten de beschreven inspanningen (inzet instrumenten en maatregelen) ervoor zorgen dat de doelen behaald worden? Dit zorgt er enerzijds voor dat het lastig kan zijn om partners en ook de gemeenteraad te mobiliseren en anderzijds is het, zoals een aantal raadsleden ook aangeeft, slechts beperkt mogelijk te evalueren of bij te sturen. De verwachte voordelen van de bestuurlijke vernieuwing pakken op dit punt in de praktijk niet goed uit.

Door het ontbreken van een beleidslogica is het niet mogelijk te bepalen of het realistisch is dat het hoofddoel (het rapportcijfer in de Schiedamse Veiligheidsindex) met de beschreven inspanningen te behalen is.

#### Doelrealisatie en doelmatigheid

De doelstelling in de kadernota is om voor 2018 een 6,7 als rapportcijfer in de Schiedamse Veiligheidsindex te realiseren. Het doel is dat het rapportcijfer stijgt ten opzichte van de 6,5 bij de nulmeting (2014), als indicator dat Schiedam veiliger wordt. Het rapportcijfer over 2017 is 6,5, nadat eerder in 2015 het streefcijfer 6,7 was gerealiseerd. Daarmee is de stijging vooralsnog niet gerealiseerd en is in 2017 (en 2016) sprake van een daling ten opzichte van 2015. Het rapportcijfer geeft geen inzicht in de doelrealisatie van alle afzonderlijke inspanningen op de verschillende veiligheidsthema's binnen de twee veiligheidsvelden waar dit onderzoek zich op richt (veilige woon- en leefomgeving en jeugd en veiligheid).

Middels een vergelijking met zeven andere gemeenten is gekeken naar de doelmatigheid van het veiligheidsbeleid. Op grote lijnen kunnen we concluderen dat de kosten en opbrengsten in de gemeente Schiedam (in termen van de score op de veiligheidsindexen) vergelijkbaar zijn met die van andere gemeenten.



## BESTUURLIJKE NOTA

Op een aantal punten wijkt de gemeente Schiedam af van het gemiddelde van de andere gemeenten in de benchmark. De relatief grote inzet van medewerkers (voor de afdelingen veiligheid en toezicht en handhaving) leidt tot een relatief hoog budget voor veiligheid per inwoner. De opbrengsten zijn divers: voor de relatieve ontwikkeling van criminaliteit scoort Schiedam het best, maar voor de relatieve ontwikkeling van overlast én onveiligheidsgevoel juist het slechtst. In dit onderzoek hebben we deze uitkomsten niet verder kunnen duiden, daarvoor is diepgaander onderzoek nodig naar de precieze context in de deelnemende gemeenten.

### Positie van de gemeenteraad

De gemeenteraad wordt door het doorlopen van een zorgvuldig proces voor het opstellen van de vierjarige kadernota goed in positie gebracht voor het uitvoeren van haar kaderstellende taak. Wel ervaren verschillende raadsleden weinig ruimte voor politieke visievorming. De raad wordt tussentijds actief geïnformeerd over de stand van zaken van het veiligheidsbeleid.

Door het ontbreken van concrete, meetbare doelstellingen is het uitvoeren van de controlerende taak van de raad moeilijk. Een aantal raadsleden geeft dit ook aan: hoe kun je beoordelen of het beleid goed is en goed wordt uitgevoerd als er geen doelstellingen zijn om dit te meten?

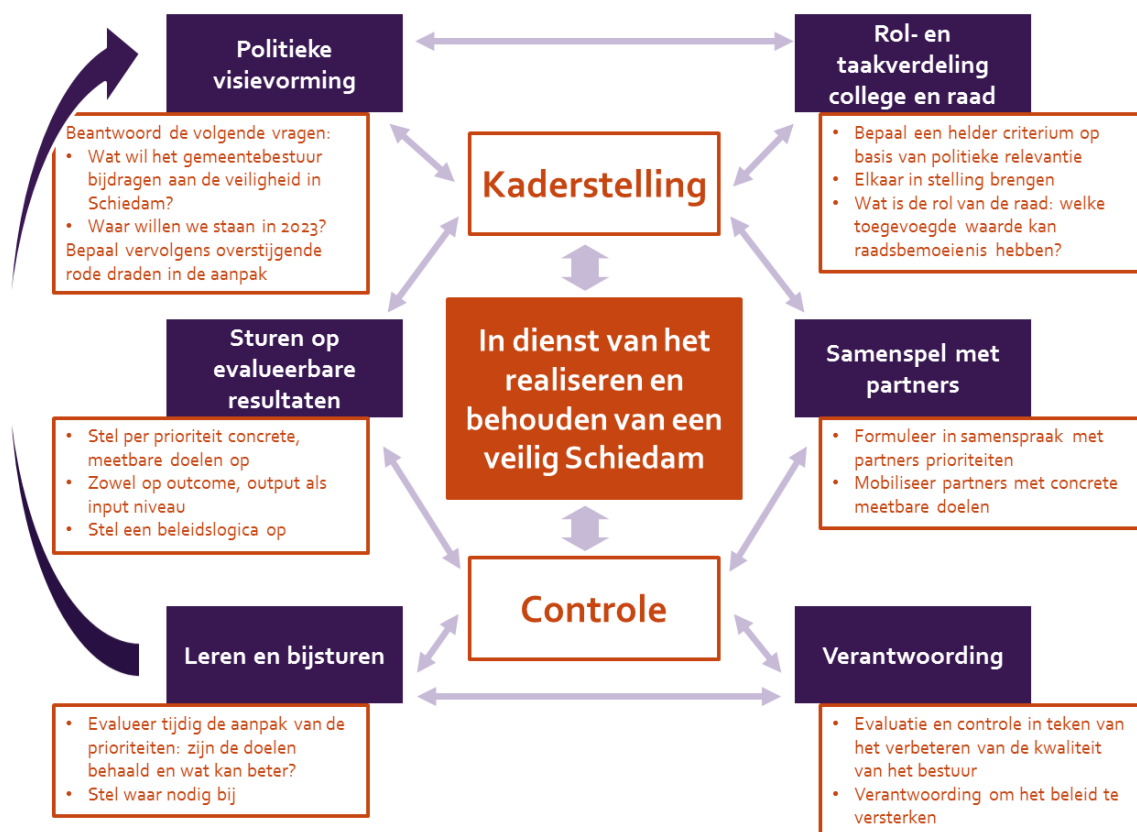
### Algemene conclusie

De algemene conclusie van het onderzoek is dat de doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid niet valt te bepalen door het ontbreken van concrete, meetbare doelstellingen en dat het beleid in vergelijking met andere gemeenten in grote lijnen doelmatig lijkt. Opvallend is de relatief slechte score van de gemeente op het gebied van de ontwikkeling van overlast en onveiligheidsgevoel en de relatief goede score op het gebied van de ontwikkeling van criminaliteit.

## 2.2 Aanbevelingen

Doel van het onderzoek is om de gemeenteraad van Schiedam handvatten te bieden voor het verbeteren van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak op het terrein van veiligheid. Niet alleen de gemeenteraad, maar ook het college en het ambtelijk apparaat spelen hierbij een rol.

In onderstaande aanbevelingen sluiten we aan bij de visie van de rekenkamer op de rol van de gemeenteraad zoals beschrijven in het rapport 'Grip van de raad' en het kernbeleid Veiligheid van de VNG (2017). We spitsen de aanbevelingen toe op het nieuw op te stellen integraal veiligheidsplan voor 2020-2023 dat door de gemeenteraad in 2019 moet worden vastgesteld.



Bron: model opgesteld door Partners en Pröpper in rapport Grip van de raad 2017

## 1 Raad: vorm een politieke visie op veiligheid

Om de kaderstellende taak van de gemeenteraad te verstevigen is het vooral van belang dat de gemeenteraad meer dan bij het opstellen van het huidige integrale veiligheidsplan bepaalt wat ze wil bereiken. De raad moet bepalen wat zijn politieke visie is op het veiligheidsbeleid. Relevante vragen daarbij zijn onder meer:

- Wat is de rol van het gemeentebestuur in het verbeteren en handhaven van de veiligheid in de gemeente?
- Hoe bepalen we de balans tussen preventieve en repressieve maatregelen?
- Wanneer kunnen we spreken van een succes?

Zo kan de visie en strategische doelstelling van het IVP worden bepaald. Daarbij gaat het dus meer algemeen om de vraag: waar willen we als gemeente staan in 2023 met de veiligheid? Daarin kunnen voornemens met betrekking tot bijvoorbeeld maatschappelijke verankering van veiligheid, vitaliteit van wijken, veilig wonen en werken aan bod komen. Daarnaast kunnen (meetbare) streefwaarden op “overstijgende” indicatoren, zoals het totaalvolume criminaliteit of het veiligheidsgevoel van de bewoners worden geformuleerd.

## 2 Raad: bepaal overstijgende rode draden in de aanpak

De raad kan het college een bestuurlijke opdracht geven voor een inhoudelijke analyse van de ontwikkelingen van het veiligheidsbeleid in de afgelopen vier jaar. Belangrijk daarbij is om niet alleen een analyse te maken van de objectieve en subjectieve veiligheid, maar ook van de verschillende aanpakken die zijn ingezet om de beoogde doelen te realiseren. Deze inhoudelijke analyse vormt de basis voor het bepalen van de strategische doelstellingen en prioriteiten.

Van daaruit kan gekeken worden naar de hoofdlijnen van het ‘hoe’: hoe werkt de gemeente aan het bereiken van deze strategische doelstellingen? Wat zijn de overstijgende rode draden in de aanpak? Voorbeelden van rode draden zijn burgerparticipatie, verbinding veiligheid en sociaal domein, wijk- en buurtgericht werken, versteviging intelligence. De rode draden keren terug bij de uitwerken van de prioriteiten en overige strategische thema’s.

### **3 College: stel concrete, meetbare doelen en een beleidslogica op**

Stap af van het hanteren van één enkele outcome-indicator. Stel per prioriteit concrete, meetbare doelstellingen op outcome-niveau. Deze moeten vertaald worden naar doelstellingen voor output: welke prestaties moeten er geleverd worden om de outcome doelstelling te behalen. Vervolgens is de vraag welke input nodig is voor het behalen van de output. Een onderbouwde relatie tussen input, output en outcome levert de beleidslogica op, die van belang is voor controle en bijsturing.

### **4 Raad: geef het college de opdracht te monitoren: stel bij en leer!**

De doelstellingen op input-, output- en outcome-niveau kun je vervolgens monitoren. Ze zijn allemaal meetbaar en je kunt duidelijk zien welke doelstellingen niet gehaald worden of waar de beleidslogica in de praktijk niet goed werkt. Aan de hand van de monitoring wordt duidelijk waar bijstelling nodig is; hiermee krijgt de raad de mogelijkheid te sturen op evalueerbare resultaten. Dit vergroot het lerend vermogen van de hele keten en zal leiden tot een vergroting van de effectiviteit.

## 3 Bestuurlijke reactie



**gemeente  
Schiedam**

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen  
Postbus 1002  
3130 EB VLAARDINGEN

**Burgemeester en wethouders**

Postbus 1501 3100 EA SCHIEDAM
Stadskantoor Stadsferf 1 3112 DZ SCHIEDAM
T 14 010 F 010 473 70 21 W www.schiedam.nl

UW KENMERK  
18INK08020

UW BRIEF VAN  
7 juni 2018

ONDERWERP

Bestuurlijk Wederhoor Onderzoek Veiliger Schiedam

ONS KENMERK  
18UIT08654

DOORKIESNUMMER  
010-2191416

DATUM  
5 juli 2018

E-MAIL  
on.boot@schiedam.nl

Geachte heer van Deursen,

Wij danken u voor de mogelijkheid te reageren op het rapport "*Schiedam Veiliger? Onderzoek naar doeltreffendheid van het veiligheidsbeleid in de gemeente Schiedam en de betrokkenheid van de gemeenteraad*", dat u ons op 7 juni 2018 heeft toegezonden. Graag maken we van deze gelegenheid gebruik.

**Bestuurlijke Vernieuwing**

De afgelopen jaren is door de gemeenteraad het traject van bestuurlijke vernieuwing ingezet. Dit heeft geleid tot een werkwijze met startnotities en kadernota's, beeldvormende bijeenkomsten en stadsgesprekken. De kadernota Integrale Veiligheid 2016 is de eerste kadernota die op deze wijze tot stand is gekomen. Het bestuur is meer in gesprek gegaan met Schiedam. Om de ambities van dit bestuur voor de stad op het gebied van overheidsparticipatie, economische ontwikkeling en imagoverbetering te kunnen waarmaken is voortgang van het traject van bestuurlijke vernieuwing cruciaal. De gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zorgen ervoor dat zij samen in alle openheid met de stad de beste keuze bepalen en hanteren de bestuurlijke kernwaarden bij al hun handelen. Deze groei vergt rolvastheid met een flexibele houding; steeds op basis van reflectie gezamenlijk kijken hoe het beter kan. De rol van de gemeenteraad is kaderstellend, controlerend en besluitvormend.

**Begrotingssystematiek**

In het verlengde van de bestuurlijke vernieuwing is ook, in nauwe samenhang met de raad, gekeken naar het verbeteren van de begroting. We hebben als college en raad dit proces samen doorlopen. De gemeenteraad heeft er voor gekozen om de doelstellingen op ER-niveau te formuleren en kwalitatief te beschrijven. De begroting 2013 kende nog algemene doelstellingen, beleidsonderdelen en doelstellingen. Waarbij per doelstelling een tabel met effect- en prestatie-indicatoren werd opgenomen. Deze tabellen bevatten onder andere de streefwaarden en realisatie<sup>1</sup>. Voor 2014 is overgestapt op ER-doelen. Met de begroting voor 2016 is er vervolgens een tweede kwaliteitslag gemaakt. Dit is de leesbaarheid van de begroting ten goede gekomen. In uw rapport pleit u voor het opnemen van outcome- en outputdoelstellingen. De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren juist vanuit

<sup>1</sup> Veiligheid in de begroting 2014: 5 ER-doelen en 9 prestatiedoelstellingen. Veiligheid in de begroting 2016 één ER-doel en 2 prestatiedoelstellingen



de praktijk gekozen voor de ER-doelen. Deze ER-doelen worden continu gemonitord. We constateren dat u niet ingaat op deze bewuste keuze van de raad.

### **Beleidsplannen Veiligheid**

Schiedam kent sinds 2008 veiligheidsplannen. Vanaf 2012, het tweede plan, past Schiedam de methodiek Kernbeleid veiligheid van de VNG toe. In de eerste plannen zijn doelstellingen opgenomen op outcome en outputniveau. De veranderende systematiek voor alle beleidsvelden, is ook op het veiligheidsbeleid toegepast. De gemeenteraad heeft in 2016 besloten het beleid voort te zetten. In tegenstelling wat u beschrijft, kent Schiedam zeven prioriteiten en geen drie. Van de zeven prioriteiten zijn er drie geïntensiveerd. Geïntensiveerd is de aanpak van radicalisering, aanpak opvang verwarde personen, vroegsignalering en aandacht voor verminderd zelfredzamen.

### **Situatie Schiedam**

Het beeld dat u schetst van Schiedam herkennen wij. We zien, met u, het aantal misdrijven dalen en de overlast toenemen. De onveiligheidsgevoelens dalen niet (Schiedamse monitor L&V 2017). Dat speelt met name in wijken met veel goedkope woningen, een jonge bevolking, een hoog aantal verhuisbewegingen en een lage sociaal-economische status zoals in Schiedam-Oost.

### **Veiligheidsindex en Staat van de Stad**

In uw rapportage focust u zeer op het rapportcijfer 6,7 uit de Veiligheidsindex. De veiligheidsindex is niet het enige cijfer waar naar wordt gekeken. Bij het verschijnen van een nieuwe Veiligheidsindex kijken we ook altijd hoe het komt dat het rapportcijfer omhoog of omlaag is gegaan. De onderliggende rapportcijfers per sub-thema en per wijk, geven een aardig beeld waar op moet worden ingezet om het totale indexcijfer te verbeteren. Zo zijn bijvoorbeeld de verslechterende cijfers voor overlast aanleiding geweest om extra inzet te plegen in de wijk Oost. Daarnaast is de Staat van de Stad een maatgevend instrument.

### **Aanbevelingen**

De aanbevelingen die u doet, zien toe op het nieuw op te stellen kadernota Integrale Veiligheid. Per aanbeveling vindt u hieronder een korte reactie.

#### *1.1 Aanbeveling 1, aan de Raad: Vorm een politieke visie op veiligheid*

Reactie college:

In het Bestuursakkoord en in het Collegeprogramma van de afgelopen periode, is richting gegeven aan de inzet op Veiligheid voor de komende jaren. De vragen die u schets in de aanbeveling komen bij het tot stand komen van beleid van een bepaalde periode ter sprake en vinden daarin hun neerslag. Voor de nieuw op te stellen kadernota zal het college de gemeenteraad faciliteren bij de visiebepaling.

#### *1.2 Aanbeveling 2, aan de Raad: bepaal overstijgende rode draden in de aanpak*

Reactie college:

De rode draden van aanpak zijn, tot nu toe, geformuleerd in de begroting, onder andere het hoofdstuk Overheid in Balans, maar ook in het bestuursakkoord en het collegeprogramma. Rode draad in het gemeentelijk handelen is de sociale stijging van de Schiedammer en het evenwichtiger maken van de woningmarkt. Veiligheid is daar een integraal onderdeel van. Door het bewerkstelligen van sociale stijging en de woningmarkt meer in balans te brengen, stijgt de veiligheid en leefbaarheid. Jaarlijks wordt bij de start van een nieuwe cyclus (zomernota-begroting-berap-jaarstukken) door middel van een update van de staat van de Stad en andere monitors de samenhang van beleid en rode draden besproken en geduid.

De uitkomst kan zijn dat er meer, minder of andere inspanningen nodig zijn. Voor de nieuw op te stellen kadernota zal het college de gemeenteraad faciliteren bij het bepalen van de overstijgende rode draden in de aanpak.



### *1.3 Aanbeveling 3, aan het College: stel concrete, meetbare doelen en beleidslogica op*

#### Reactie college:

De gemeenteraad heeft bewust gekozen voor het systeem van ER-doelen (betER, mindER, VeiligER etc ). Deze ER-doelen worden continu gemonitord. Het systeem wordt gehandhaafd en verder (door)ontwikkeld.

### *1.4 Aanbeveling 4, aan de Raad: geef het college de opdracht te monitoren: stel bij en leer!*

#### Reactie college:

De veiligheidssituatie wordt gemonitord met de Leefbaarheid en Veiligheidsmonitor. Deze wordt tweejaarlijks opgesteld. Daarnaast zijn er nog diverse monitors die het veiligheidsdomein raken, zoals de sociale index. Maar ook de Staat van de Stad vertelt hoe Schiedam zich ontwikkelt. Op basis van deze informatie worden analyses gemaakt en maatregelen vastgesteld. Dit is een continu proces.

---

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Schiedam,  
de secretaris,

drs. K.D. Handstede

de burgemeester,

C.H.J. Lamers

### 4 Nawoord RKC

De Rekenkamercommissie dankt het college voor haar zienswijze en ze stelt vast dat het college instemmend heeft gereageerd op de conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamercommissie geeft graag een reactie op deze zienswijze.

#### Begrotingssystematiek en aanbeveling 3

Het college geeft aan dat er in het traject van bestuurlijke vernieuwing is gekozen voor ER-doelen en dat daarmee outcome- en outputdoelstellingen zijn komen te vervallen. Tevens geeft het college aan dat de Rekenkamercommissie niet ingaat op deze bewuste keuze van de raad. De Rekenkamercommissie wijst in dit verband op de in het onderzoek gehanteerde normen die de informatie aan, en monitoring en evaluatie door de raad betreffen (hoofdstuk 4 van de Nota van Bevindingen). Deze zijn mede ontleend aan het eerdere onderzoek Grip van de raad van de Rekenkamercommissie. In het licht van die normen oordeelt de Rekenkamercommissie dat de raad onvoldoende in positie is om te controleren en bij te sturen. Zowel het ER-doel 'Veiliger Schiedam', de daaraan gekoppelde prestatiedoelstelling 'Veiliger Schiedam door te werken aan een schone, veilige en leefbare stad' met de daar weer aan gekoppelde doelstelling van een score van 6,7 op de Veiligheidsindex in 2018 zijn voor de raad te algemeen om daadwerkelijk bij te sturen. Dit is in het onderzoek ook onderstreept door raadsleden. Bovendien is de Rekenkamercommissie van mening dat het werken met de ER-systematiek geen doel op zich is, maar een middel om de positie van de raad te versterken.

#### Beleidsplannen veiligheid

De Rekenkamercommissie betreurt de slordigheid in het benoemen van het aantal prioriteiten die in de bestuurlijke nota is gesloten. In de Nota van Bevindingen (paragraaf 2.2.3) spreken we over 'vier prioriteiten (intensiveringen genoemd)', waarvan er een buiten het bestek van het onderzoek valt. Per abuis wordt in de bestuurlijke nota gesproken van drie prioriteiten.

Veiligheidsindex en Staat van de stad

Het college geeft aan dat de veiligheidsindex niet het enige cijfer is waarnaar wordt gekeken. De Rekenkamercommissie twijfelt er niet aan dat het college verder kijkt dan dit cijfer. Het punt van de Rekenkamercommissie is dat voor de raad, als uitmoeisel van de ER-doelstelling, de veiligheidsindex het enige meetbare en daarmee controleerbare doel is. De onderliggende cijfers per subthema en per wijk zouden door de raad gebruikt kunnen worden om de verantwoording door het college aan de raad aan te scherpen en tot concrete, meetbare doelen te komen (zie ook hierboven over

Begrotingssystematiek en aanbeveling 3). Bovendien is het met het gebruik van dergelijke informatie mogelijk om tot een beleidslogica te komen waarin wordt aangegeven op welke wijze doelen worden gerealiseerd. Tot slot heeft het werken met outcome- en outputdoelstellingen een mobiliserende werking hebben op de aanpak en samenwerking met partners, zoals ook de VNG adviseert.

#### Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie waardeert het dat het college aangeeft te faciliteren bij het opvolgen van aanbeveling 1 en 2. De Rekenkamercommissie wijst erop dat aanbeveling 2 (rode draden) specifiek betrekking heeft op het veiligheidsbeleid en niet op het gemeentelijk handelen in het algemeen. Aanbeveling 3 en 4 hangen samen, zonder concrete meetbare doelen en een beleidslogica is het voor de raad moeilijk haar controlerende rol op het integrale veiligheidsbeleid goed uit te voeren. Dat is volgens de Rekenkamercommissie een van de voornaamste bevindingen van het onderzoek.

# NOTA VAN BEVINDINGEN



### 1 Inleiding

#### 1.1 Opzet

In dit deel van het rapport worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het beoordelingskader. Bij elke paragraaf geven we eerst de norm en de toets aspecten weer en een beoordeling van de norm. Vervolgens onderbouwen we de beoordeling. Daarbij geven we aan welke bronnen we daarbij hebben gebruikt. Vragen 1, 5, 7 en 9 lenen zich niet voor het gebruik van normen en toetsaspecten en vallen daarom buiten het normenkader. Vraag 9 beantwoorden we in de aanbevelingen in de bestuurlijke nota.

#### 1.2 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit documentenanalyse, interviews met relevante partners en een benchmark.

In de **documentenanalyse** In de documentenanalyse zijn de Startnotitie Integrale Veiligheid (2015), de Kadernota Integrale Veiligheid 2016, het Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid 2017 en 2018, de begroting 2016, de jaarstukken 2017, de Bestuursrapportages 2016 en 2017 bestudeerd.

Er hebben **interviews** plaatsgevonden met de burgemeester (portefeuillehouder integrale veiligheid in college van B&W), beleids- en uitvoerend medewerkers van de gemeente Schiedam (programmamanager veiligheid, teammanager veiligheid en crisisbeheersing, teammanager Toezicht en Handhaving, chef van het interventieteam, procesmanager jeugd en veiligheid, beleidsadviseur wonen, personenprocesmanager Persoonsgerichte aanpak/ sociaal crisismanager, teamchef van de politie, plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, beleidsmedewerker OM en een vertegenwoordiging van tien raadsleden). De interviews zijn anoniem verwerkt in de rapportage. Voor een volledig overzicht, zie Bijlage 1.

Om de vraag over inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het beleid te beantwoorden hebben we een **benchmark** uitgevoerd. Hierbij hebben we Vlaardingen en Schiedam vergeleken met zes andere gemeenten. Deze gemeenten zijn qua omvang vergelijkbaar of zijn gemeenten in de regio of Randstad met vergelijkbare grootstedelijke problematiek. De keuze van de gemeenten heeft plaatsgevonden in overleg met de Rekenkamercommissie en de beleidsadviseurs veiligheid van Schiedam en Vlaardingen. Voor de benchmark is gebruik gemaakt van programmabegrotingen, het integraal veiligheidsbeleidsplan van de gemeenten, en openbare bronnen zoals de AD misdadmeter en de CBS Veiligheidsmonitor. Uit deze stukken haalden we informatie op over welke doelen behaald zijn op de gestelde veiligheidsprioriteiten en welke kosten (personele inzet en geld) hiervoor gemaakt zijn. Bij de meeste gemeenten hebben we telefonische interviews gehouden om de informatie te checken. We hebben de cijfers vergelijkbaar gemaakt door deze te relateren aan het aantal inwoners. Het onderzoek is onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie uitgevoerd door het bureau DSP.

De Rekenkamercommissie heeft gekozen voor een **focus op twee van de vijf veiligheidsvelden** die de VNG onderscheid in het Kernbeleid Veiligheid<sup>3</sup>, te weten Veilige woon- en leefomgeving en Jeugd en veiligheid. Dit zijn de velden die de burger het meest direct raken.

---

<sup>3</sup> <https://vng.nl/files/vng/kernbeleid-veiligheid-2017.pdf>

## NOTA VAN BEVINDINGEN

Veilige woon- en leefomgeving	Bedrijvigheid en veiligheid	Jeugd en veiligheid	Fysieke veiligheid	Integriteit en veiligheid
1.1 Sociale kwaliteit	2.1 Veilig winkelgebied	3.1 Jeugdoverlast	4.1 Verkeersveiligheid	5.1 Polarisatie en radicalisering
1.2 Fysieke kwaliteit	2.2 Veilige bedrijventerreinen	3.2 Jeugdcriminaliteit/ individuele probleemjongeren	4.2 Brandveiligheid	5.2 Georganiseerde/ ondermijnende criminaliteit
1.3 Objectieve veiligheid/veel voorkomende en 'high impact'- criminaliteit	2.3 Veilig uitgaan	3.3 Jeugd, alcohol en drugs	4.3 Externe veiligheid	5.3 Veilige Publieke Taak
1.4 Subjectieve veiligheid	2.4 Veilige evenementen	3.4 Veilig in en om de school	4.4 Rampenbestrijding en crisisbeheersing	5.4 Informatie-veiligheid
	2.5 Veilig toerisme			5.5 Ambtelijke en bestuurlijke integriteit

In Schiedam is gekozen voor een aangepaste versie van de veiligheidsvelden:

1. Veilige woon- en leefomgeving: Woonoverlast
2. Veilige woon- en leefomgeving: Criminaliteit
3. Veilige woon- en leefomgeving: Persoonsgerichte aanpak<sup>4</sup>
4. Jeugd en veiligheid
5. Bedrijvigheid en veiligheid
6. Fysieke veiligheid
7. Integriteit en veiligheid

In dit onderzoek richten we ons op veiligheidsvelden een tot en met vier.

<sup>4</sup> Het onderwerp radicalisering valt in Schiedam niet onder Integriteit en veiligheid, maar onder Veilige woon- en leefomgeving: Persoonsgerichte aanpak.

### 2 Kwaliteit veiligheidsbeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de wettelijke verantwoordelijkheden op het gebied van integraal veiligheidsbeleid van de gemeenteraad en de burgemeester, maken we een analyse van het beleid en benoemen we welke instrumenten er in worden gezet. Bij de analyse van het beleid kijken we naar de onderbouwing door een veiligheidsanalyse, hoe het beleid geformuleerd is en of de taakverdeling helder is.

#### 2.1 Wettelijke verantwoordelijkheid

In deze paragraaf geven we antwoord op vraag 1:

*Wat is de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente op het gebied van het integraal veiligheidsbeleid?*

In algemene zin zijn, sinds de dualisering, de taken van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gescheiden. Het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoerende taken in de gemeente, terwijl de raad belast is met volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken. De raad kan kaders stellen met betrekking tot veiligheid via verordeningen en kaderstellende en strategische beleidsnota's. Het wettelijk kader voor de verantwoordelijkheid van de gemeente op het gebied van integraal veiligheidsbeleid is vastgelegd in artikel 38b van de Politiewet. Hierin staat dat gemeenteraden minimaal eens in de vier jaar in een Integraal Veiligheidsplan doelen vaststellen op het terrein van veiligheid. Hiermee wordt de kaderstellende rol van de gemeente geborgd.

Met betrekking tot het veiligheidsbeleid heeft de burgemeester enkele specifieke wettelijke bevoegdheden. De burgemeester is volgens artikel 172 van de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde en heeft hiervoor een aantal wettelijke bevoegdheden. Het gaat hierbij enerzijds om algemene en noodbevoegdheden en specifieke bevoegdheden anderzijds. De algemene bevoegdheden vloeien voort uit de Gemeentewet (denk aan de lichte bevelsbevoegdheid, noodverordening en noodbevel). De specifieke bevoegdheden vloeien voort uit specifieke wetten, zoals het tijdelijke huisverbod bij huiselijk geweld en het sluiten van drugspanden op basis van artikel 13b Opiumwet. Voor een deel van de specifieke bevoegdheden geldt dat de burgemeester verplicht is tot samenspraak en/of samenwerking met het Openbaar Ministerie (bijvoorbeeld preventief fouilleren op basis van artikel 141b Gemeentewet en cameratoezicht op basis van artikel 151c Gemeentewet).

De raad is als hoofd van de gemeente eindverantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid binnen de gemeente. Vanuit deze verantwoordelijkheid controleert de raad het college van burgemeester en wethouders bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid.

#### 2.2 Het beleid

##### 2.2.1 Veiligheidsbeleid

###### Algemeen

Gemeenten hebben de regierol bij het ontwikkelen van een vierjaarlijks integraal veiligheidsbeleid. Veiligheidsbeleid is bij voorkeur integraal, in de zin van dat het zich richt op sociale én fysieke veiligheid, dwarsverbanden bewaakt tussen veiligheidsthema's, combinaties van preventie en repressie zoekt bij elk thema, mogelijkheden van interne en externe partners (inclusief bewoners) in samenhang benut. Gemeenten moeten zorgen voor afstemming met (veiligheids)partners, als politie en Openbaar Ministerie. Afhankelijk van het onderwerp worden ook vele andere partijen betrokken, zoals scholen, sociale wijkteams, ondernemers en de brandweer. Daarnaast voert de gemeente de regie over de verschillende maatregelen die met de partners zijn afgesproken. Dit wordt veelal vastgelegd in een uitvoeringsplan.

###### Schiedam

De gemeente Schiedam heeft een integraal veiligheidsbeleid: de Kadernota Integrale Veiligheid 2016. Met dit beleid wil de gemeente zorgen voor meer veiligheid voor iedereen. Het vergroten van de subjectieve en objectieve veiligheid in Schiedam moet de stad aantrekkelijker maken en het welbevinden van bewoners vergroten. Schiedam wil ongewenst en crimineel gedrag terugdringen, zowel gebieds- als persoonsgericht.

## NOTA VAN BEVINDINGEN

In een periodiek uitvoeringsprogramma, opgesteld samen met in- en externe partners, staan concrete en niet-vrijblijvende afspraken.

### 2.2.2 Veiligheidsanalyse

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) raadt aan het integraal veiligheidsbeleid te bouwen op een stevig inhoudelijk fundament: verankering in een gedegen veiligheidsanalyse is een voorwaarde voor 'werkend veiligheidsbeleid'<sup>5</sup>. Vandaar onderzoeksvraag 2:

Ligt er een gedegen veiligheidsanalyse ten grondslag ligt aan het beleid?

Normen	Toets aspecten	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"> <li>De analyse is inhoudelijk volledig.</li> <li>De analyse gaat over meerdere jaren.</li> <li>De resultaten van de analyse zijn vertaald naar het beleid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De analyse bevat alle onderdelen van de veiligheidsvelden Veilige woon- en leefomgeving en Jeugd en veiligheid.</li> <li>In de analyse wordt een ontwikkeling over minimaal drie jaar weergegeven.</li> <li>Geconstateerde problemen worden geadresseerd in het beleid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De analyse van het veiligheidsbeleid bevat alle onderdelen.</li> <li>Waar mogelijk wordt een analyse gegeven over drie jaar.</li> <li>Bij de prioriteiten wordt een inhoudelijk volledige analyse gegeven.</li> <li>Er is een expliciet verband gelegd tussen de analyse en de gekozen prioriteiten</li> </ul>

In een startnotitie, die vooraf ging aan het opstellen van de Kadernota Integrale Veiligheid<sup>6</sup>, is per veiligheidsveld een analyse gemaakt van de problematiek. Hierbij is voor de analyse gekeken naar de huidige inzet en de resultaten (waar mogelijk is hierbij gekeken naar de ontwikkeling van het aantal aangiften in de afgelopen drie jaar). Vervolgens zijn mogelijke scenario's geschetst voor de toekomst (vaak betrof dit drie scenario's: continueren, intensiveren of stoppen) en wat er nodig is voor het uitvoeren van de scenario's. Hiermee volgt de gemeente het advies vanuit de Handreiking voor gemeenten "Kernbeleid Veiligheid" van de VNG 2017.

#### Voorbeeld: Veilige woon- en leefomgeving: Criminaliteit, onderdeel woninginbraken

*Wat doen we nu?*

Inwoners van Schiedam kunnen een subsidie aanvragen met een maximum van € 200,- voor het beveiligen van hun woning volgens het Keurmerk Veilig Wonen. Het toepassen van het keurmerk Veilig Wonen doet de kans op inbraak sterk dalen. De gemeente onderneemt daarnaast acties als het uitdelen van verlichting voor donkere plaatsen in de buitenruimte, het ter beschikking stellen van DNA-kits en het inzetten van de Focus-aanpak samen met de politie.

*Wat zijn de resultaten?*

Een woninginbraak heeft grote impact op de veiligheidsbeleving van bewoners.

#### Woninginbraken

Jaar	2012	2013	2014
Aangiften	386	406	319

In vergelijking met 2013 is er in 2014 sprake van een afname van het aantal woninginbraken. In 2013 waren het er 406 tegenover 319 in 2014. Dat is een daling van 21%. In de jaren voor 2013 was het aantal inbraken gestegen. Woningcriminaliteit is toegevoegd aan de High Impact aanpak waardoor er ook meer politiecapaciteit wordt ingezet.

Bron: Startnotitie Integrale Veiligheid 2016 versie 4.0 na Stadserf 15 oktober 2015 pp 6

<sup>5</sup> Handreiking voor gemeenten, Kernbeleid Veiligheid 2017 (VNG).

<sup>6</sup> Zie § 4.1 voor het proces van het opstellen van het beleid.

## NOTA VAN BEVINDINGEN

In de kadernota is een meer algemene evaluatie van het Integraal Veiligheidsbeleid 2012 -2015 opgenomen. Hierin staan ontwikkelingen op het gebied van veiligheid aan de hand van de veiligheidsindex beschreven, toegespitst op de wijken in de stad. Daarnaast wordt over de twee veiligheidsvelden waar dit onderzoek zich op richt een omschrijving gegeven van de huidige aanpak en de ontwikkeling in de aanpak.

### 2.2.3 Formulering beleid

In deze paragraaf geven we antwoord op vraag 3:

Is het integraal veiligheidsbeleid inzichtelijk geformuleerd?

Normen	Toets aspecten	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"><li>• Het beleid is cyclisch en wordt voor een periode vastgelegd (meerjarig).</li><li>• Er zijn beleidsdoelen en effecten geformuleerd.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prioriteiten zijn bepaald.</li><li>• De beleidsdoelen zijn uitgewerkt in gewenste meetbare outcome.</li><li>• Doelen zijn SMART geformuleerd.</li><li>• Het beleid is schriftelijk vastgelegd.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• In de kadernota zijn prioriteiten bepaald.</li><li>• Per prioriteit zijn doelstellingen geformuleerd op 'er'-niveau. De doelstellingen per veiligheidsveld zijn vaak niet uitgewerkt in meetbare output en nooit in outcome.</li><li>• Het beleid is schriftelijk vastgelegd in de kadernota en in het uitvoeringsprogramma</li></ul>

#### Prioriteiten

De gemeente heeft de volgende vier prioriteiten (intensiveringen genoemd) bepaald voor de looptijd van de kadernota:

- Aanpak verwarde personen
- Aanpak radicalisering
- Vroegsignalering
- Verminderde zelfredzamen (deze prioriteit valt onder het veiligheidsveld Fysieke Veiligheid en daardoor buiten dit onderzoek)

#### Meetbare outcome

Het doel van het beleid op het niveau van outcome (het maatschappelijke effect, wat merken mensen in de stad ervan) is in de kadernota als volgt verwoord:

*“Het doel van het veiligheidsbeleid is om Schiedam in een continu proces merkbaar veiliger te maken voor iedereen. Het vergroten van de subjectieve en objectieve veiligheid in Schiedam moet de stad aantrekkelijker maken en het welbevinden van bewoners vergroten. Schiedam wil ongewenst en crimineel gedrag terugdringen, zowel gebieds- als persoonsgericht. Daarnaast wil de gemeente een veilige omgeving bieden. In beide gevallen wordt bij voorkeur preventief, maar ook repressief beleid gevoerd. Aan de basis van de Schiedamse veiligheidsaanpak liggen de ervaringen vanuit het verleden, van ons, maar ook van onze partners, de resultaten van de vorige beleidsplannen veiligheid en de cijfermatige onderbouwing (de Schiedamse veiligheidsindex, de leefbaarheidsmonitor, buurtsignalering, etc.).”*

In het Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid 2017 staat: *“Het doel is om de veiligheidsindex op 6,7 te stabiliseren.”*

Dit is de enige concrete, meetbare doelstelling op outcome-niveau voor het veiligheidsbeleid. Met de veiligheidsindex wordt jaarlijks de objectieve en subjectieve veiligheidssituatie in kaart gebracht. In deze index wordt ingegaan op zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> De Veiligheidsindex Schiedam bestaat voor 50 procent uit objectieve gegevens (waarvan politiecijfers 25%, Irado 18,75% en Brandweer 6,25%) en voor 50 procent uit subjectieve gegevens (Landelijke Veiligheidsmonitor en leefbaarheidsmonitor Schiedam).

## NOTA VAN BEVINDINGEN

### Objectieve veiligheid

- Diefstal
- Woninginbraak
- Geweld
- Vernieling
- Schoon en Heel
- Kleine buitenbranden

### Subjectieve veiligheid

- Verloedering
- Overlast
- Dreiging
- Vermogensdelicten
- Sociale cohesie
- % nooit onveilig

Alle objectieve en subjectieve aspecten zijn gestandaardiseerd, genormeerd en omgezet naar rapportcijfers. Deze rapportcijfers zijn na weging vervolgens opgeteld en gedeeld door het aantal aspecten. Op deze manier is een gemiddeld rapportcijfer voor elke afzonderlijke wijk in Schiedam verkregen. De doelstelling in het uitvoeringsprogramma is het rapportcijfer voor heel Schiedam te stabiliseren op 6,7. Voor bovengenoemde aspecten is geen aparte doelstelling geformuleerd.

De reden voor de keuze voor deze enkele concrete, meetbare doelstelling is dat de raad in 2013/2014 heeft aangegeven te willen sturen op hoofdlijnen. Deze wens is in de praktijk gebracht door 'er doelen' (beter/veiliger/etc.) te gebruiken en deze zijn niet SMART.

De gedachte hierachter was dat door middel van –'er doelen' de focus gelegd wordt op de verandering. Deze focus komt direct terug in de jaarlijkse zomernota. Daar staat welke verandering er moet komen en wat dat mag kosten. Door het benoemen van deze meer kwalitatieve doelen was de verwachting dat er meer in samenhang en op een hoger abstractieniveau gestuurd kon worden. Dit hing samen met een van de doelen van het traject Bestuurlijke vernieuwing in die periode: de raad meer in positie brengen om te kunnen sturen.

#### **Voorbeeld –er doel woninginbraak**

In het uitvoeringsprogramma bij de aanpak woninginbraak staat:

Woninginbraken, straatroof en overvallen hebben grote impact op de veiligheidsgevoelens. Slachtoffers ondervinden vaak nog lang de gevolgen van deze delicten. Daarom heeft de politie extra aandacht voor deze delicten. De gemeente werkt daarbij samen met de politie om het aantal woninginbraken te verminderen.

De gemeente volgt met deze werkwijze niet het advies dat de VNG geeft in het Kernbeleid Veiligheid 2017: *Meetbaar beleid: Het IVP bevat bij voorkeur heldere effectdoelstellingen, het Uitvoeringsplan tastbare prestatie-indicatoren.* (pag. 5)

De VNG geeft hierbij de volgende nuancering: *Causaliteit tussen aanpak/maatregelen en veiligheidseffecten is per definitie lastig aan te tonen - vaak zijn er veel verklarende factoren. Onzekerheid over causaliteit is dan ook niet per se een krachtig argument om af te zien van bepaalde indicatoren. Essentie is dat er indicatoren gekozen worden die 'mobiliserend' werken voor de aanpak en samenwerking. Het eventueel uitblijven van beoogde effecten kan bij evaluaties geduid en verantwoord worden.* (pag. 14)

#### **Meetbare output**

Op output niveau (wat zijn de doelen voor de prestaties die geleverd moeten worden) ontbreken vaak ook concrete, meetbare doelstellingen. Voor een aantal gebieden zijn die wel geformuleerd, bijvoorbeeld op het gebied van Veilige woon- en leefomgeving: Woonoverlast: jaarlijks 2500 huisbezoeken op basis van de Wet basisregistratie personen (BRP).

Er ontbreekt een heldere beleidstheorie in het beleid: er wordt onvoldoende geduid op welke wijze de omschreven activiteiten moeten bijdragen aan het bereiken van het doel. Hiermee wordt de door de



## NOTA VAN BEVINDINGEN

VNG omschreven mobiliserende werking die uitgaat van gerichte indicatoren voor in- en externe partners gemist.

### Voorbeeld: aanpak/ opvang verwarde personen

#### Algemeen doel

Het doel is om de veiligheidsindex op 6,7 te stabiliseren.

#### Omschrijving

Er is een zorgelijke toename van het aantal verwarde personen in de publieke ruimte en het ontbreken van een passend zorgaanbod. Naast het feit dat verwarde personen met hun –vaak onvoorspelbaar- gedrag de leefbaarheid van de omgeving onder druk zetten, wordt er te weinig adequate zorg geboden en blijft de situatie - vooral voor de persoon in kwestie - onveranderd slecht.

#### Inzet

Naast aandacht vanuit de politie wordt er bij signalering van verwarde personen snel gereageerd door de sociale crisismangers en door de WOT's. Op dit moment sluit de keten van zorg onvoldoende aan en is vaak niet of ontoereikend helder waar de verantwoordelijkheden liggen. De komende periode zal gekeken worden naar de hiaten en welke (eventuele passende) maatregelen noodzakelijk zijn.

De resultaten van het aanjaagteam Verwarde Personen (o.l.v. mevrouw Spies) en de verrichtingen van het Schakelteam Personen met Verward gedrag (o.l.v. de heer Hoes) worden meegenomen in de maatregelen.

Regionaal is burgemeester van Hemmen bestuurlijk trekker van de politieregio Rotterdam voor het onderwerp Verwarde Personen.

Onverzekerden hebben vaak geen vaste woon- of verblijfplaats (in ieder geval kunnen zij zich daar niet inschrijven). Het zijn vaak mensen die op meerdere adressen verblijven en bijvoorbeeld door de kostendelersnorm zich niet kunnen inschrijven. Zonder postadres kun je je niet verzekeren en blijf je verstoken van de juiste zorg. Dit wordt gezamenlijk opgepakt met een aantal regiogemeenten. Daarbij wordt gekeken of Schiedam aanspraak kan maken op rijksmiddelen (ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 48 miljoen).

#### Partners

GGZ, veiligheidshuis, politie, EPA-overleg (casusoverleg personen met forensische psychiatrie, dit is een subgroep van de verwarde personen).

Bron: Uitvoeringsprogramma 2017 pagina 20

### 2.2.4 Taakverdeling

In deze paragraaf geven we antwoord op vraag 4:

Is de taakverdeling intern en extern (met politie en openbaar ministerie) voldoende duidelijk?

Normen	Toets aspecten	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"><li>In- en extern zijn uitvoeringstaken helder verdeeld.</li><li>Communicatie in- en extern over uitvoeringstaken is adequaat en met de juiste frequentie.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>De verantwoordelijkheden en taken zijn in- en extern eenduidig belegd.</li><li>Het beleid maakt duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met (in- en externe) partners vorm krijgt.</li><li>De doelen en prioriteiten zijn afgestemd met andere in- en externe partijen.</li><li>Het beleid bevat een communicatiestrategie.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Hoe de verantwoordelijkheden en taken in- en extern belegd zijn is niet eenduidig benoemd. In de praktijk worden hier geen knelpunten genoemd.</li><li>In het uitvoeringsprogramma worden de partners die betrokken zijn bij de aanpak genoemd. Er is meestal niet benoemd wie wat doet.</li><li>Het beleid maakt op hoofdlijnen duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking vorm krijgt.</li><li>De doelen en prioriteiten van de kadernota zijn bepaald in samenwerking met de politie.</li><li>De communicatiestrategie in het beleid is zeer beperkt.</li></ul>

### Verantwoordelijkheden en taken

Intern zijn verantwoordelijkheden en taken verdeeld over verschillende medewerkers. Die geven aan geen knelpunten te zien in de verdeling.

In het uitvoeringsprogramma worden per veiligheidsthema alle betrokken externe partners benoemd. Ook worden bij een aantal thema's verantwoordelijkheden en taken genoemd, maar dit is bij een minderheid van de thema's het geval. Politie en Openbaar Ministerie geven aan dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de praktijk helder is en er geen knelpunten zijn. Politie geeft daarbij aan vaak kritisch te moeten zijn naar de inzet van capaciteit. Door omstandigheden kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een integrale controle niet doorgaat door gebrek aan capaciteit bij de politie. Ook geeft de politie aan dat zij heeft gestuurd op het tijdig betrekken van partners. Dit is volgens de politie gelukt in de voorfase, maar loopt lastiger in de uitvoer. Bijvoorbeeld bij de rol van de woningbouwcorporatie: daar zijn afspraken over gemaakt, maar nu er maatregelen moeten worden genomen (bijvoorbeeld het verbeteren van hang- en sluitwerk) verloopt dit moeizaam. De burgemeester heeft in een gesprek met de woningbouwcorporatie het belang benadrukt.

### Samenhang en samenwerking

In de Kadernota geeft de gemeente aan de regie te voeren over het lokale integrale veiligheidsbeleid en over de integrale ketenaanpak. Om sturing en samenwerking goed vorm te kunnen geven, heeft de gemeente accounthouders aangewezen met verschillende partners (politie, OM) en samenwerkingsverbanden (Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC), Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, G32 Werkgroep Veiligheid, Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond). Daarnaast heeft de gemeente een coördinator BIBOB aangewezen.

In het Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid 2017 worden per thema de betrokken partners benoemd. Er wordt aangegeven dat de partners verantwoordelijk zijn voor de eigen bevoegdheden, er wordt bij de thema's niet uitgewerkt wie waarvoor verantwoordelijk is.

In de praktijk is op verschillende terreinen geïnvesteerd in de samenwerking met externe partners. Zo is er op het thema woonoverlast een goede werkrelatie met WoonPlus en Stedin. Op sommige terreinen loopt samenwerking nog niet optimaal, bijvoorbeeld op het terrein van radicalisering waarbij niet alle scholen even goed betrokken zijn. Sommige scholen geven bijvoorbeeld aan dat radicalisering bij hen niet voorkomt.

Een ander knelpunt lag in de samenwerking met het Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond (dit is een gezamenlijk veiligheidshuis voor de regio). Daar is de definitie van veelplegers verzwaaard omdat het Veiligheidshuis de hoge aantallen niet aan kon, omdat de gemeente Rotterdam deel uitmaakt van het samenwerkingsverband en daar veel veelplegers zijn. De consequentie hiervan was dat de gemeente Schiedam niet de volledige gewenste doelgroep doorgestuurd kreeg vanuit het Veiligheidshuis. Dit knelpunt is inmiddels opgelost: de gemeente krijgt de volledige lijst veelplegers.

Uit de interviews komt naar voren dat er goede afspraken worden gemaakt tussen politie en toezicht en handhaving over inzet en dat die afspraken worden nagekomen. Indien er aanleiding is om de inzet aan te passen, gebeurt dit in goed overleg.

### Afstemming doelen en prioriteiten

Van de externe partners die we in dit onderzoek spraken, geeft de politie aan vanaf dag één betrokken geweest te zijn bij het opstellen van de kadernota en ook bij de doelen en prioriteiten per beleidsveld. De politie was ook aanwezig bij het tweede Stadsersf<sup>8</sup>. De kadernota is besproken in het politieoverleg (tweewekelijks overleg tussen politiechef en burgemeester).

De startnotitie en de kadernota zijn in concept naar het OM gezonden voor reactie. Op het tweede Stadsersf was de plaatsvervangende HOvJ aanwezig om te spreken met de aanwezige raadsleden en burgers en vragen te beantwoorden. Het OM geeft aan dat zij meer op afstand staat van het gemeentelijke beleid en dat haar betrokkenheid beperkt was, maar dat dat logisch is.

De VNG adviseert dat de kadernota in de driehoek wordt besproken. Zoals veel middelgrote en kleine gemeenten heeft Schiedam geen reguliere driehoek. Het Districtelijk Veiligheidsoverleg (DVO)

---

<sup>8</sup> Die tussen de raadsbespreking van de startnotitie en de raadsbespreking van de kadernota.



## NOTA VAN BEVINDINGEN

fungeert als driehoek. Daar worden echter niet de gemeentelijke veiligheidsplannen besproken. Wel wordt in het DVO het meerjarenbeleidsplan van de politie besproken.

In het Kernbeleid Veiligheid van de VNG staat hierover:

*De gemeenteraad stelt het IVP vast vanuit zijn kaderstellende rol. De Driehoek van burgemeester, Officier van Justitie en basisteamchef van de politie heeft geen formele rol bij deze besluitvorming. Toch ligt het voor de hand het IVP 'in wording' ook te behandelen in de Driehoek, veel keuzes in het IVP raken aan inzet van politiecapaciteit. De besluitvorming daarover is wél een belangrijke bevoegdheid van de Driehoek. Consensus over de strategische koers van het IVP legt alvast een goede basis voor latere (operationele) besluitvorming in de Driehoek. (pag. 16)*

### Communicatiestrategie

In de kadernota en het uitvoeringsprogramma is een zeer beperkte communicatiestrategie opgenomen. De wijze van communiceren naar de raad wordt niet genoemd.

### 2.2.5 Inzet instrumenten

In deze paragraaf geven we antwoord op vraag 5:

*Welke instrumenten worden ingezet?*

Het antwoord op deze vraag vinden we in het uitvoeringsprogramma op pagina 8. Zoals gezegd ontbreekt er een beleidslogica die inzicht geeft in de samenhang tussen de instrumenten.

### Veilige woon- en leefomgeving

#### Woonoverlast

- \* Huisbezoeken Basis Registratie Personen
- \* Wet Bestuurlijke maatregelen grootstedelijke problematiek
- \* Aanpak malafide uitzendbureaus
- \* Versterken integrale aanpak Woonoverlast

#### Criminaliteit, openbare orde en handhaving

- \* Aanpak overvallen en straatroven
- \* Aanpak woninginbraken
- \* Aanpak fietsendiefstal
- \* Cameratoezicht
- \* Veiligheidsrisicogebieden
- \* Burgernet
- \* Buurtpreventie en WhatsApp
- \* Bestuursrechtelijke handhaving in de openbare orde
- \* Strafrechtelijke handhaving in de openbare ruimte
- \* Verkeershandhaving
- \* Bijzondere inzet Toezicht en Handhaving
- Persoonsgerichte aanpak
- \* Aanpak Huiselijk Geweld
- \* Aanpak Veelplegers
- \* Nazorg ex-gedetineerden
- \* Aanpak/ opvang verwarde personen
- \* Aanpak radicalisering
- \* Aanpak overlastgevende personen

### Jeugd en Veiligheid

- \* Aanpak problematische jeugdgroepen
- \* Scholen samenwerking
- \* Vroegtijdig signaleren en ingrijpen

### 3 Doelrealisatie en doelmatigheid

In dit hoofdstuk beoordelen we de doelrealisatie en de doelmatigheid van het beleid en kijken we ook of er negatieve effecten zijn van de invulling van het beleid in de praktijk.

#### 3.1 Doelrealisatie op maatschappelijk niveau

In deze paragraaf geven we antwoord op vraag 6:

Is het beleid op maatschappelijk niveau effectief?

Normen	Toets aspecten	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoogde doelen worden gerealiseerd.</li> <li>• Burgers merken daadwerkelijk iets van de bereikte effecten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelen worden gerealiseerd (monitor leefbaarheid en veiligheid, politiecijfers, zwerfvuilmetingen/ schoonheidsgraden)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is nog niet duidelijk of het doel van het uitvoeringsprogramma gerealiseerd wordt. In 2017 is de waarde 6,5: 0,2 punt lager dan het doel voor 2018.</li> <li>• Het rapportcijfer in de veiligheidsindex is het beoogde effect. Deze bestaat voor 50 procent uit subjectieve gegevens en daarmee wordt dus gemeten wat burgers merken van het beleid.</li> </ul>

Er is één doelstelling op maatschappelijk niveau: het rapportcijfer voor de veiligheidsindex. Voor 2018 is het doel dat dit cijfer 6,7 is: 0,2 punt hoger dan het 'startjaar' 2014. Het cijfer voor 2017 is net als in 2016 6,5, nadat in 2015 6,7 is gerealiseerd<sup>9</sup>. Verder zijn er geen doelen op maatschappelijk niveau en geen beleidstheorieën aan de hand waarvan gereconstrueerd kan worden wat de beoogde effecten zijn. Hierdoor is het bepalen van de effecten niet mogelijk.

#### 3.2 Negatieve effecten

In deze paragraaf geven we antwoord op vraag 7:

Heeft de invulling in de praktijk negatieve effecten op andere activiteiten?

Op enkele van de thema's binnen de veiligheidsvelden veilige woon - en leefomgeving en jeugd en overlast wordt melding gemaakt van het waterbedeffect. Inzet in het een gebied kan zorgen voor verschuiving van de problematiek naar een ander gebied. Zo heeft toezicht en handhaving veel inzet gepleegd in Oost, onder andere op de aanpak van hennepsteelt. Het vermoeden bij toezicht en handhaving bestaat dat criminelen in deze wijk geen plantage gaan beginnen, maar dat elders in de stad mogelijk wel doen.

#### 3.3 Doelmatigheid

In deze paragraaf geven we antwoord op vraag 8:

In welke mate staan de gemaakte kosten in verhouding tot de gerealiseerde doelen?

Normen	Toets aspecten	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten en opbrengsten zijn inzichtelijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beleid bevat een inschatting van de kosten in termen van mensen en middelen.</li> <li>• In vergelijking met andere gemeenten zijn kosten en gerealiseerde doelen voor de prioriteiten niet afwijkend.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten in termen van mensen en middelen zijn vastgelegd</li> <li>• De kosten zijn gemiddeld, aan de hand van de score op de veiligheidsindex zien we dat Schiedam, ondanks afwijkingen, gemiddeld scoort.</li> </ul>

<sup>9</sup> Het rapportcijfer in 2016 was in vergelijking met 2015 gedaald: van 6,7 naar 6,5. Vooral het gedaalde subjectieve oordeel over criminaliteit en veiligheid zorgde voor de lagere score. De score van 6,5 is gelijk aan 2014, in 2013 was dit 6,3. Bron: Schiedamse Veiligheidsindex 2017; Jaarstukken 2017.

## NOTA VAN BEVINDINGEN

Er is een benchmark uitgevoerd waarbij de gemeente Schiedam is vergeleken met zeven andere gemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van inwoneraantal, geografische ligging (zuidelijke Randstad) en ligging in nabijheid van grote stad. In deze benchmark is gekeken naar de veiligheidsproblematiek, de prioriteiten en de inzet (budget en fte) op het gebied van veiligheid en toezicht en handhaving. Daarnaast is gekeken naar de resultaten van de Veiligheidsmonitor 2016.

Voor input van deze benchmark is gebruik gemaakt van programmabegrotingen, integraal veiligheidsbeleid en andere openbare bronnen zoals de CBS Veiligheidsmonitor. De cijfers zijn vergelijkbaar gemaakt door ze te relateren aan het aantal inwoners in de gemeente. We hebben verschillende ambtenaren gesproken om duiding te geven aan de cijfers. De cijfers van de benchmark gemeenten zijn anoniem verwerkt en de resultaten worden in deze alinea in hoofdlijnen gepresenteerd.

Doel was met beperkte inspanningen naast Schiedam en Vlaardingen zes andere gemeenten te betrekken. Dit doel is niet volledig behaald, omdat twee gemeenten niet mee wilden werken zodat we van deze gemeenten alleen over informatie uit openbare bronnen beschikken.

	Gemiddeld	A	B	C	D	E	F	Vlaardingen	Schiedam
Inwoneraantal <sup>10</sup>	83.000	101.000	122.500	35.000	71.000	66.500	119.000	72.000	77.000
Fte veiligheid	10,9	?	6,6	2	18,1	12,4	7,5	7	15
Fte T & HH	35,1	?	44,3	?	23	20	54,5	15	48
Budget veiligheid in miljoen euro	10,0	12,8	13,3	4,7	8,9	6,6	15,5	8,2	10,1
Budget per inwoner in €	121	127	108	132	126	99	130	114	131
Index criminaliteit <sup>11</sup>	82	95	80	101	73	78	77	<sup>12</sup>	72
Index overlast <sup>13</sup>	91	85	92	82	86	80	94	94	117
Index onveiligheidsgevoel <sup>14</sup>	89	87	88	89	87	89	85	89	96

### Inwoneraantal

De benchmark gemeenten lopen qua inwoneraantal uiteen van 35.000 tot 122.500. Schiedam zit met 77.000 inwoners rond het gemiddelde van 83.000.

### Prioriteiten

Er is een belangrijke mate van overeenstemming tussen de speerpunten van de benchmark gemeenten. Alle gemeenten zetten in op het vergroten van de subjectieve en objectieve veiligheid. Veel voorkomende prioriteiten zijn High Impact Crimes (woninginbraak, overvallen en straatroof) en jeugdoverlast –en criminaliteit.

### Capaciteit

Wat betreft het aantal medewerkers op de afdeling veiligheid zit Schiedam met 15 fte ruim boven het gemiddelde van 10. Drie andere gemeenten hebben een vergelijkbaar aantal medewerkers. Het aantal medewerkers toezicht en handhaving (T&HH)<sup>15</sup> zit in Schiedam met 48 fte ook ruim boven het

<sup>10</sup> Bron: CBS

<sup>11</sup> De criminaliteitsindex maakt gebruik van drie verschillende gegevensbronnen om de delicttypen op te baseren. Dit zijn: de doodsoorzakenstatistiek, de Veiligheidsmonitor en de door de politie geregistreerde misdrijven. Het jaar 2012 is gebruikt als referentiejaar (score = 100).

<sup>12</sup> Door missing data blijkt de score van 137 in openbare bronnen niet betrouwbaar

<sup>13</sup> De Overlastindex is een maat voor ervaren overlast in de buurt. De Overlastindex maakt gebruik van gegevens van de Veiligheidsmonitor (eigen bewerking). Fysieke verloedering Sociale overlast Verkeersoverlast.

<sup>14</sup> De index onveiligheidsbeleving is een maat voor ervaren onveiligheid in de buurt.

## NOTA VAN BEVINDINGEN

gemiddelde van 34 fte. Twee andere gemeenten hebben eenzelfde orde van grootte aan fte's, maar de anderen zitten aanzienlijk lager.

### Budget<sup>16</sup>

Met 10,1 miljoen aan jaarlijks budget voor veiligheid zit Schiedam precies op het gemiddelde van 10 miljoen. Het budget per inwoner is licht bovengemiddeld, maar zit in de buurt van de meeste andere gemeenten.

### Veiligheidsindexen

Op het gebied van **criminaliteit** scoort Schiedam zeer goed: op dit vlak is een sterke afname te zien in vergelijking met 2012. Sinds dit referentiejaar is er een bovengemiddeld goede ontwikkeling geweest: in deze benchmark komt Schiedam als beste uit de bus met een score van 72, dat is ruim onder het gemiddelde van 82.

Bij **overlast** zien we een tegengesteld beeld: hier is Schiedam de slechtst scorende gemeente in de benchmark: er is sinds 2012 een negatieve ontwikkeling te zien, waar alle andere gemeenten een positieve lijn hebben.

**Onveiligheidsgevoelens** zijn in Schiedam sinds 2012 licht afgenomen, maar deze afname is minder sterk dan die in de andere gemeenten.

Een verklaring voor de ontwikkelingen op deze drie indexen is als volgt. Algemeen wordt aangenomen dat er een sterk verband bestaat tussen criminaliteit en onveiligheidsgevoelens, maar uit onderzoek blijkt dat dit verband zeer zwak is. Een vermindering in criminaliteit leidt dus niet noodzakelijkerwijs tot een vermindering in onveiligheidsgevoelens. Onderzoek wijst wel uit dat er een duidelijke samenhang is tussen overlast en onveiligheidsgevoelens: de kans is groot dat een toename van overlast leidt tot een toename in onveiligheidsgevoelens. Dat lijken we in Schiedam te zien: een relatieve toename in overlast leidt tot een relatief lage daling in onveiligheidsgevoelens<sup>17</sup>.

Respondenten geven aan dat de specifieke Schiedamse context de relatief grote mate van overlast verklaart; de fysieke en de sociale structuur zijn mede bepalend voor het veiligheidsbeeld van een gemeente. Zo heeft de gemeente een relatief jonge bevolking en een relatief hoog aandeel goedkope woningen en die trekken veel mensen met een lage sociaaleconomische status aan<sup>18</sup>. Bekend is dat een clustering hiervan vaak leidt tot overlast.

---

<sup>15</sup> Dit is exclusief 6 fte BOA's voor parkeren.

<sup>16</sup> Op basis van een vergelijking van de budgetten voor veiligheid die zijn opgenomen in de programmabegrotingen van de gemeenten voor 2016 is indicatief een bedrag per inwoner berekend dat de verschillende gemeenten inzetten voor verbetering van de veiligheid in hun stad. Daarbij is uitgegaan van de indicator veiligheid in de programmabegrotingen en het aantal inwoners volgens het CBS

<sup>17</sup> Naast overlast zijn er talloze factoren die van invloed zijn op onveiligheidsgevoelens, denk aan zaken als publiek leiderschap of verslaggeving door media.

<sup>18</sup> Bron: interviews en <https://mvs.incijfers.nl/dashboard>

#### 4 Positie gemeenteraad

Dit hoofdstuk gaat over de positie van de gemeenteraad en draait om het uitvoeren van de kaderstellende en de controlerende taak van de gemeenteraad. Daarbij gaan we ook in op het informeren van de gemeenteraad en de wijze van monitoren en evalueren.

##### 4.1 Kaderstellende taak gemeenteraad

In deze paragraaf geven we antwoord op vragen 10:

In hoeverre voert de gemeenteraad haar kaderstellende taak uit?

Normen	Toets aspecten	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"> <li>De raad is in positie voor het effectief uitvoeren van haar kaderstellende taak.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het beleid sluit aan op de kaders die de raad heeft gesteld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het integraal veiligheidsbeleid is cyclisch en wordt vastgesteld door de raad voor vier jaar. In de kadernota is vastgesteld wat de raad beoogt en hoe ze het willen aanpakken. De financiële kaders worden benoemd in de begroting.</li> </ul>

##### Aansluiten op kaders raad

Eens in de vier jaar stelt de gemeenteraad van Schiedam een Kadernota Integrale Veiligheid op. Voor de kadernota 2016-2019 zijn de volgende stappen doorlopen:

- Thematisch Stadserf: hierbij is, samen met de raad, de veiligheidssituatie doorgenomen, het vigerende beleid en ook zijn er zeven mogelijke intensiveringen (prioriteiten) besproken.
- Opstellen Startnotitie Integrale Veiligheid
- Bespreken startnotitie in de raadscommissie. Deze besloot vijf intensiveringen uit te laten werken
- Vaststellen startnotitie in de raad.
- Uitwerken intensiveringen in de Kadernota Integrale Veiligheid. Het ambtelijk advies hierin was vier intensiveringen aan te nemen en een niet.
- Toelichten tijdens een Stadserf van het proces: hoe is er gewerkt van startnotitie naar kadernota.
- Bespreken kadernota in de raadscommissie (14 juni 2016).
- Vaststellen als A-stuk in de raad (28 juni 2016).

Door het doorlopen van dit proces heeft de raad kaders gesteld en ook een aantal prioriteiten bepaald. Op basis van de kadernota wordt periodiek een Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid opgesteld. Het Uitvoeringsprogramma 2017<sup>19</sup> is opgesteld voor minimaal twee jaar<sup>20</sup> en het opstellen van dit uitvoeringsprogramma is een collegebevoegdheid en wordt ter kennisname aan de raad gestuurd. Financiële consequenties van keuzes voor intensiveringen zijn genoemd in de startnotitie; in het beleid zijn de financiën niet verder uitgewerkt, deze staan in de begroting.

##### Ervaringen raadsleden

De geïnterviewde raadsleden verschillen van mening over de mate waarin zij voldoende informatie krijgen om daadwerkelijk kaders te kunnen stellen. Het Stadserf als voorbereiding op de kadernota wordt door iedereen als nuttig ervaren, vooral ook door de aanwezigheid van verschillende uitvoerende partijen. Sommige raadsleden vinden dat er voldoende onderliggende informatie is verstrekt voor goede beeldvorming, vooral tijdens het Stadserf. Andere raadsleden geven aan dat het college te sturend is door het selectief verstrekken van informatie en daarmee ook het opstellen van de kadernota teveel stuurt. Zij geven aan dat zij scherpte in de analyse missen en dat het proces om tot de kadernota te komen niet uitnodigt om zelf zaken op de agenda te zetten.

<sup>19</sup> In 2016 is geen Uitvoeringsprogramma opgesteld, omdat er toen aan de kadernota werd gewerkt, toen werd het Uitvoeringsprogramma 2015 gecontinueerd. Daarom kiezen we in dit onderzoek voor een analyse van het Uitvoeringsprogramma 2017.

<sup>20</sup> Eind 2017 is vanwege relevante ontwikkelingen besloten een Uitvoeringsprogramma 2018 op te stellen.

## NOTA VAN BEVINDINGEN

Wat opvalt in deze discussie is dat er bij sommige fracties specialisten op het gebied van veiligheid zitten en bij andere niet. Het verschil in kennis is een mogelijke verklaring voor de verschillen in behoefte aan informatie.

Raadsleden zijn het erover eens dat de prioriteiten in de kadernota weliswaar door de raad zijn vastgesteld, maar niet aangereikt: 'de raad stelt niet zelf de kaders, maar stelt ze slechts vast'. Daarmee is er slechts zeer beperkte politieke visievorming<sup>21</sup>. Dit komt volgens raadsleden doordat de raad gevoed wordt door het college en afhankelijk is van de informatie die haar verstrekt wordt. Sommige raadsleden ervaren direct een defensieve houding van het college bij kritische vragen. De raadsleden geven aan dat zij wel kunnen bepalen wat meer of minder prioriteit moet krijgen in het beleid. Een aantal raadsleden geeft aan dat ze onvoldoende informatie hebben over de achterliggende analyse waarop de noodzaak van een prioriteit is gestoeld.

### 4.2 Informeren van en controleren door gemeenteraad

#### 4.2.1 Informeren gemeenteraad

In deze paragraaf geven we antwoord op vragen 11 en 13:

Wordt de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over beleid en effecten?

In hoeverre voert de gemeenteraad haar controlerende taak uit?

Normen	Toets aspecten	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"><li>• Beleid en effecten zijn onderdeel van bestuurlijke verantwoording richting raad.</li><li>• De raad heeft informatie en instrumenten die nodig zijn om bij te sturen.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er zijn verantwoordingsrapportages richting raad.</li><li>• De rapportages bevatten tijdige, volledige, inzichtelijke en bruikbare informatie over effecten.</li><li>• De informatievoorziening gaat expliciet in op voortgang, inzet van middelen en te maken keuzes.</li><li>• Op aangeven van de raad vindt bijstelling plaats van de kaders (cyclisch).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Via de planning -en control cyclus wordt de raad op de hoogte gesteld.</li><li>• De raad krijgt na afloop van de looptijd een evaluatie van het Uitvoeringsprogramma.</li><li>• De rapportages bevatten tijdige, volledige, inzichtelijke en bruikbare informatie over de voortgang en inzet van middelen.</li><li>• De informatie is beschrijvend en gaat niet in op doelbereik (los van hoofddoel ontbreken er specifieke doelen).</li></ul>

#### Verantwoordingsrapportages en informatievoorziening

Zoals gezegd, wordt de raad geïnformeerd via de reguliere planning- en controlcyclus. Daarnaast wordt er voor de raad ieder jaar een bijeenkomst georganiseerd bij de politie of bij de brandweer. Hier worden raadsleden, met name door de politie, geïnformeerd over de veiligheid in de stad en ook worden actuele veiligheidsthema's besproken. In 2017 waren dit twee onderwerpen, namelijk vroegsignalering en radicalisering. Aanpassingen in het veiligheidsbeleid of veranderingen in bevoegdheden worden gedurende het jaar in reguliere raadsvergaderingen besproken. In aanloop naar Oud & Nieuw wordt de raad met een aparte raadsbrief geïnformeerd over de maatregelen die de gemeente en haar partners nemen. Er is regelmatig informeel contact tussen ambtenaren en raadsleden. Door beide partijen wordt dit als praktisch en nuttig ervaren. Met enige regelmaat lopen raadsleden mee met medewerkers van de afdeling toezicht en handhaving om te ervaren hoe hun werk er in de praktijk uitziet.

De raad geeft aan informatie op hoofdlijnen te krijgen, met name politiecijfers en informatie uit de monitor leefbaarheid en veiligheid. De hoeveelheid stukken wordt door sommigen als massaal ervaren. Met name de breedte van het veiligheidsterrein is soms moeilijk te overzien.

<sup>21</sup> Zoals beschreven in het rapport Grip van de raad

## NOTA VAN BEVINDINGEN

### 4.2.2 Controlerende taak raad

Raadsleden geven aan dat zij het moeilijk vinden om op de 'er'-doelen te sturen: "Iets kan wel minder zijn geworden, maar is dat voldoende? Doen we er dan genoeg aan?". "Omdat de doelen niet SMART zijn weet je eigenlijk wat niet wat een afname of toename betekent." Een aantal raadsleden zegt gevraagd te hebben om meer SMART-doelen; doelen die meer gericht zijn op cijfers, zodat de voortgang beter kan gevolgd worden. Een van de raadsleden geeft aan dat het moeilijk is om SMART-doelen te formuleren op het gebied van veiligheid: "Voor het aantal woninginbraken kan het nog, maar hoe moet je deze formuleren voor cameratoezicht en Syriëgangers?".

Raadsleden ervaren de mogelijkheid tot bijsturen vooral bij de begroting. Daar kun je volgens hen bepalen waar andere accenten moeten liggen. In de begroting wordt door sommigen de link met andere, aanpalende beleidsdomeinen, zoals het sociaal domein, gemist.

#### Algemeen

Een aantal raadsleden geeft aan dat het lastig is om te weten waar je wel en niet over gaat als raad. Sommigen ervaren een spanningsveld tussen de kaderstellende taak van de raad en volksvertegenwoordigende taak. Je bent als raadslid aanspreekpunt voor burgers en neemt input mee naar het bestuur, maar aan de andere kant voel je je mede verantwoordelijk doordat jezelf kaders voor het beleid van het bestuur hebt gesteld.

### 4.2.3 Monitoring en evaluatie

In deze paragraaf geven we antwoord op vraag 12:

Is er sprake van effectieve monitoring en bijsturing door bestuur en raad?

Normen	Toets aspecten	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"><li>• Uitvoering wordt effectief gemonitord en indien nodig bijgestuurd.</li><li>• Beoogde doelen en effecten zijn bekend.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er is monitoring van effecten.</li><li>• Het beleid en de uitvoering worden geëvalueerd.</li><li>• Op basis van de evaluatie vindt bijstelling van uitvoering en/of beleid plaats.</li><li>• Er zijn verantwoordingsrapportages in eigen organisatie en richting bestuur.</li><li>• Managementrapportages (periodieke verantwoording) zijn tijdig, volledig, inzichtelijk en bruikbaar.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De veiligheidsindex wordt jaarlijks gemonitord en daarmee ook het hoofddoel.</li><li>• Het uitvoeringsprogramma wordt geëvalueerd na afloop van de looptijd (een of twee jaar). In de evaluatie wordt gekeken of de jaarlijkse doelstelling wordt gehaald.</li><li>• Op basis van de evaluatie wordt het uitvoeringsprogramma voor de volgende periode opgesteld.</li><li>• Er kan slechts zeer beperkt verband gelegd worden tussen beleid en effecten.</li><li>• Rapportages naar de raad zijn tijdig, volledig en inzichtelijk. Door het gebrek aan effectindicatoren zijn de rapportages alleen bruikbaar voor het sturen op hoofdlijnen.</li></ul>

#### Monitoring van effecten

Ambtelijk wordt het uitvoeringsprogramma elke vier maanden gemonitord<sup>22</sup> en indien nodig bijgesteld. De raad wordt via de reguliere planning -en controlcyclus<sup>23</sup> op de hoogte gesteld van de voortgang van het beleid. Via de bestuursrapportage (berap<sup>24</sup>) kan zowel financieel als inhoudelijk bijgestuurd worden.

In de jaarrekening wordt de ontwikkeling van de veiligheidsindex besproken en geduid. Per beleidsveld staan de belangrijkste ontwikkelingen beschreven.

<sup>22</sup> Dit gebeurt in de applicatie Pepperflow

<sup>23</sup> Zomernota (kader voor begroting), begroting, Berap (half jaar -rekening), technische aanpassingen (4x per jaar), jaarrekening

<sup>24</sup> In de Berap wordt per programma gerapporteerd over de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen in de eerste zes maanden ten opzichte van de Begroting 2017. Het gaat dan om de stand van zaken per ER-doel.



### **Voorbeeld: Jeugd en Veiligheid**

De proeftuin Vroegsignalering is gestart in Schiedam-Oost. Doel is om kinderen en jongeren die grensoverschrijdend gedrag laten zien eerder in beeld te krijgen. Zo wordt voorkomen dat deze kinderen later zwaardere zorg nodig hebben of afglijden naar de criminaliteit. Speciaal gekwalificeerde, outreachende jongerenwerkers gingen in 2016 samen met het WOT de wijk in. In de eerste periode van de proeftuin zijn zo 152 jeugdigen vroegtijdig in beeld gekomen. Niet al deze signalen leiden tot een interventie; in 84 gevallen is er een interventie opgestart door het WOT en de betrokken partners.

De casuïstiek zal (minimaal) twee jaar worden gevolgd om het rendement van deze aanpak te monitoren. De samenwerkingspartners zijn tot nu toe zeer positief over de aanpak. Er is landelijk veel aandacht voor deze innovatieve manier van werken.

Bron: Jaarrekening 2016 pagina 84

Bij de bespreking van de jaarrekening in de raad worden slechts sporadisch vragen gesteld over de bereikte resultaten.

### **Evalueren en bijstellen**

Aan de hand van de Schiedamse veiligheidsindex wordt het beleid gemonitord en bijgesteld. Bij een stijging of daling van het rapportcijfer wordt geanalyseerd welke aspecten zorgen voor de ontwikkeling. Uitgangspunt hierbij is dat subjectieve veiligheid de objectieve volgt. Het gaat in de index dan ook niet alleen om minder criminaliteit en overlast in de objectieve veiligheidsaspecten, maar ook om een verbetering van het subjectieve oordeel van de burgers op het gebied van schoon, heel en veilig.

Omdat er verder geen concrete, meetbare outcome-doelstellingen en slechts een beperkt aantal output-doelstellingen zijn en er geen beleidslogica is, is evalueren slechts op hoofdlijnen mogelijk. Dat heeft consequenties voor het gericht bijstellen aan de hand van een evaluatie. Volgens verschillende raadsleden is bijstellen heel moeilijk, omdat ze niet weten of het totaal aan inspanningen effect heeft, laat staan of de individuele maatregelen voldoende zijn.



## NOTA VAN BEVINDINGEN - BIJLAGEN

### Bijlage 1 Geïnterviewde personen

#### Gemeente Schiedam

Cor Lamers	burgemeester
Marco Caris	Teammanager veiligheid en crisisbeheersing
Olga Boot	Programmamanager
Ed van Zelm	Beleidsmedewerker verwarde personen
Susan Deegeling	Teammanager Toezicht & Handhaving
Roos Wilhelm	Beleidsmedewerker jeugd en veiligheid
Laura Penders	Chef van het interventieteam
Ilse Tas	Beleidsadviseur wonen

#### Gemeenteraad Schiedam

K. van Schie (CDA)  
F. Hamerslag (PS)  
T. Wijnants (SP)  
A. Post (LS)  
H. Meijer (VVD)  
P. Groenenweg (PvdA)  
P. Zwang (PvdA)  
R. Berns (CU SGP)  
M. Bregman (D66)  
K. v.d. Tuijn (Fractie Jansen)

#### Politie

Ronald Roskam Teamchef Schiedam

#### Openbaar Ministerie

René de Beukelaer Plaatsvervangend hoofdofficier van Justitie  
Elleke Mulder Beleidsadviseur

### Bijlage 2 Bestudeerde documenten

- Startnotitie Integrale Veiligheid (2015),
- de Kadernota Integrale Veiligheid 2016,
- het Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid 2017 en 2018,
- de begroting 2016,
- de jaarstukken 2017
- de Bestuursrapportage 2016 en 2017
- monitor leefbaarheid en veiligheid 2017
- Jaarstukken 2017