VERSLAG BIJEENKOMST RAPPORTEURS RAADSTOETS VEILIGE STAD
24 januari 2024 2022 van 12.30-14.00 uur in het Stadhuis

Gemeente Utrecht

Deelnemers

Eric van Aart	clustermanager Staf strategie & ondermijning
Fred Dekkers	raadslid (GroenLinks)
Filip den Eerzamen	onderzoeker
Jennifer Hofland	strategisch adviseur Openbare orde & veiligheid (OOV)
Maarten Koning	raadslid (D66)
Jelmer Lok	griffier commissie VBF
Tess Meerding	raadslid (VVD)
Petra Nijmeijer	directeur OOV
Annelies Pascha	business controller OOV
Daniëlle Rijnders	griffier Adviescommissie C&F

Notulen
Rosenbaum Select, notulisten & verslaggevers

Opening en inleiding
Mevrouw Rijnders heet allen welkom. Ten behoeve van de verslaglegging wordt er een geluidsopname gemaakt; geen van de aanwezigen heeft hier bezwaar tegen. Het verslag verschijnt t.z.t. op het raadsportaal, waar ook verslagen van eerdere raadstoetsen te vinden zijn.

Doel van het gesprek is een gedachtewisseling tussen de raadsrapporteurs en de beleidsambtenaren. Voor de raadsrapporteurs is het interessant om te horen wat er allemaal nodig is voor de uitvoering van het beleid, en voor de beleidsambtenaren is het belangrijk om te weten hoe de raad die uitvoering ervaart. Uit eerdere edities van de raadstoets is gebleken dat dit over en weer tot meer duidelijkheid en meer begrip leidt.

Er zijn jaarlijks twee raadstoetsen, één over een onderwerp in het domein Samenleven & Sport en één over een bestuurlijk onderwerp, elk in andere samenstelling. De raadstoetsen zijn gericht op de jaarstukken 2023. Er is echter niet veel tijd tussen vrijgave en bespreking van de jaarrekening. Daarom werd in 2023 geëxperimenteerd met een andere opzet: voor een van beide toetsen werden twee gesprekken gepland, waarvan de eerste eerder in het jaar plaatsvond en gebaseerd was op de programmabegroting van betreffend jaar. De verwachting was dat er daardoor meer verdieping zou zijn, wat tot betere aanbevelingen zou leiden.

De raadstoets op het programma Veilige Stad focust op de jaarrekening 2023, maar er wordt ook een blik geworpen op de programmabegroting 2024 – om een goed beeld te krijgen van de actuele stand van zaken. Mevrouw Nijmeijer geeft aan dat dit wel heeft geholpen bij de voorbereiding, want de

programma-indeling is veranderd. Dit had consequenties voor de vaststelling van de veiligheidsagenda.

Agenda

Zie het document Technische vragen Raadstoets De Veilige Stad. De raadsrapporteurs willen de gemarkeerde vragen bespreken. De vragen die geen markering hebben (en meer technisch van aard zijn) als ook de gemarkeerde vragen waaraan het gezelschap in het gesprek niet toekomt, zullen schriftelijk worden beantwoord. Indien nodig wordt er nog een extra gesprek gepland.

De raadsrapporteurs vertegenwoordigen de gemeenteraad – niet hun fractie.

Algemeen beeld rondom Veilige Stad

(2.1.a) Hoe moet 'gericht op' geïnterpreteerd worden? Is dit de hoofddoelstelling van het programma?
(2.1.b) Indien het niet de hoofddoelstelling is, wat is het dan wel?
De gerichtheid is niet de hoofddoelstelling, er is samenhang met de programmabegroting 2024. Er wordt sinds 2023 gewerkt met een nieuw integraal veiligheidsplan (ivp), de veiligheidsagenda. Dit is een wettelijk verplicht vierjarenstuk, een beleidsnota in de zin van Sturen & Verantwoorden, waarin wordt geschetst waarop de afdeling zich de komende vier jaar gaat richten. Voorheen bevatte de begroting één doelstelling, maar dat zijn er drie geworden in de programmabegroting 2024. Ten behoeve van de programmabegroting is dat zo voor alle programma's gedaan. Veilige Stad is een van de tien langetermijndoelstellingen (Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen).

Mevrouw Meerding concludeert dat deze formulering in de plaats is gekomen van de hoofddoelstelling uit de vorige indicatoren (het veiligheidsniveau gelijk houden). Dat is correct, zegt mevrouw Nijmeijer, maar er zijn meer basistaken dan alleen de vier thema's uit de veiligheidsagenda. De drie hoofddoelstellingen hangen samen met criminaliteit in algemene zin, overlast door (hoogrisico) personen- of groepen en de openbare orde. De overstap van één naar drie doelstellingen heeft deels te maken met de nieuwe opzet van de programmabegroting 2024; OOV heeft geprobeerd om de vraag zo goed mogelijk te laten aansluiten op de veiligheidsagenda.

(2.1.c) Is er een reden waarom de ambitie – om de veiligheid in 2023 te vergroten – niet langer terugkomt in de begroting 2024?
Mevrouw Hofland legt uit dat die ambitie op het oude IVP sloeg, waarin maar één doelstelling was vermeld, evenals in de programmabegroting. In de programmabegroting 2024 is dit anders vormgegeven. 'Veiligheid vergroten' is iets anders dan 'veiligheid gelijk houden'; hierop verduidelijkt mevrouw Nijmeijer dat tot enkele jaren geleden alleen geregistreerde criminaliteitscijfers als indicator dienden, echter, ook onzichtbare criminaliteit (ondermijning) heeft effecten op het werk, evenals maatschappelijke ontwikkelingen. Wetenschappelijk onderzoek (Hans Boutellier) laat zien dat de objectieve veiligheid al vele jaren achtereen verbetert; toch hebben de politie en de veiligheidspartners het drukker dan ooit. De conclusie van de wetenschapper was dat het begrip veiligheid anders geduid moet worden, zie de effecten van geopolitieke ontwikkelingen op de stad.

Het is lastig om te streven naar ‘op zijn minst hetzelfde’ als je alleen maar winkel- en fietsendiefstallen meet.

De heer Van Aart vult aan dat OOV anders is gaan kijken naar de problemen in de stad. Het is niet een kwestie van slechts één ontwikkeling. Neem bijvoorbeeld ondermijning: dit is niet gemakkelijk te meten, en er is ook geen rechtstreeks verband met enkel het gemeentelijke maatregelenpakket; er zijn veel factoren die invloed hebben. Dit speelt in bijna alle programma’s.

De raad ziet de veiligheidsproblematiek breder dan objectief meetbare veiligheid, wordt gezegd. De experts onderschrijven dit: doordat veel zich in het verborgene afspeelt wordt het complexer. Het wordt steeds duidelijker dat er veel factoren invloed op hebben; dit is niet gemakkelijk te kwantificeren. Daarom wordt sterker gericht op het niveau van het actieprogramma met SMART doelstellingen, want die zijn goed te volgen. OOV baseert zich niet alleen op indicatoren, maar spreekt ook met ‘de stad’. Er is regelmatig contact met bewoners, om te horen of zij verschillen opmerken.

Klopt het dat de ontwikkelingen minder goed meetbaar zijn om iets te kunnen constateren in algemene zin? En zijn de doelstellingen daarom minder SMART? Mevrouw Nijmeijer geeft aan dat het simpelweg complexer is geworden; wat elders in de wereld gebeurt, kan direct effect hebben op de stad, zonder dat individuele burgers nu direct het gevoel hebben dat het minder veilig is geworden in de wijk. Uit de wijken komen klachten over verschillende soorten overlast die gemakkelijker te meten zijn (hondenpoep, jongeren, verkeer). Volgens mevrouw Nijmeijer kan OOV nu beter duiden wat de effecten zijn van wat er in de wereld gebeurt.

De raadstoets gaat echter over meetbare doelen; als die niet SMART zijn geformuleerd, worden ze eigenlijk altijd gerealiseerd. Misschien kan er onderscheid worden gemaakt tussen effect- en kwaliteitsindicatoren.

(2.2) Kan in enkele zinnen geduid worden hoe het ervoor staat met de mate van veiligheid in Utrecht, en in welke mate de veranderde veiligheidsproblematiek ten grondslag ligt aan de begroting 2024?
Mevrouw Hofland geeft aan dat dit is verwoord in de veiligheidsagenda; zie de infographic. De raadsleden vragen zich af waarom die infographic wél bij de jaarstukken, maar niet vooraf bij de begroting zit. Een goede suggestie, vinden de experts, om deze voortaan ook bij de begroting op te nemen.

Het veiligheidsgevoel wordt om de twee jaar gemeten, vertelt mevrouw Nijmeijer, en dit is redelijk stabiel. In vergelijking met de G4 doet Utrecht het zelfs iets beter. Ook de objectieve veiligheid (op basis van klassieke indicatoren) is goed. De veiligheidsagenda vermeldt de prioriteiten zoals drugscriminaliteit, plofkraken, digitale veiligheid en zo meer – en die thema’s laten duidelijk een ander beeld zien. Die verschuiving van criminaliteit wordt gemist in de toelichting op de begroting.

Hiermee zal rekening worden gehouden bij de samenstelling van de volgende programmabegroting; dit zou een aanbeveling van de raadsrapporteurs kunnen zijn.

Aanvullend: er is uitvoerige cijfermatige onderbouwing bij de nota Grenzen stellen, perspectief bieden (hierna: GSPB). Dit gaat specifiek over drugscriminaliteit. De digitale versie van de programmabegroting bevat links naar relevante stukken.

(2.3.a) Welke ambities worden met het begrotingsprogramma als geheel en de daarin opgenomen doelen beoogd?
Zoals eerder werd opgemerkt werd 'vergroten van de veiligheid' wel bij de indicatoren 2023 genoemd, maar bij die voor 2024 niet meer. De ambities hangen samen met de tien langetermijndoelstellingen, waaronder Veilige Stad. De ambities lijken de afgelopen vijf jaar niet minder te zijn geworden, vindt mevrouw Nijmeijer. In 'Gezond stedelijk leven voor iedereen' werd veiligheid niet expliciet genoemd, terwijl je veilig voelen in je eigen buurt eigenlijk een grondrecht is. Veiligheid ging overwegend over kleine criminaliteit, niet over onrust, voortkomend uit maatschappelijke problematiek. Voorbeelden: de woningnood die ook in Utrecht speelt, kan op termijn uitmonden in krakersrellen; criminele netwerken en criminele samenwerkingsverbanden kunnen overvallen en plofkraken met zich meebrengen. Hier is door sturing vanuit OOV wel verandering in gekomen, maar kennelijk komt dit uit de documentatie toch te weinig naar voren.

De raadsleden zien de ambities wel, zie de inspanningen van de burgemeester en zie de veiligheidsagenda. Uit de doelstellingen zijn die ambities echter niet te halen.

(2.4.a) Waarom komen de prioriteiten uit de veiligheidsagenda niet één op één terug in de begroting(sdoelen)?
De raad drong aan op meer doelstellingen, maar ook weer niet te veel. De prioriteiten die in de veiligheidsagenda zijn vermeld, zijn terug te vinden in de doelstellingen zoals die voor de programmabegroting 2024 zijn geformuleerd. 'Veilige wijk' wordt niet expliciet vermeld, maar wordt gevangen met de aanpak van overlast. 'Digitale veiligheid' is onder de eerste doelstelling opgenomen. De veiligheidsagenda bevat de prioriteiten voor de komende jaren, maar dekt niet het basiswerk, dat er altijd is.

Desgevraagd geeft mevrouw Nijmeijer aan dat 'Veilige stad' al het werk van OOV omvat. De veiligheidsagenda (het ivp) voor de komende vier jaar zit daarin. Het deel toezicht & handhaving dat in de veiligheidsagenda staat, valt in 'Veilige stad'. VTH werkt in meerdere combinaties van programma's, jongerenwerk bijvoorbeeld, volksgezondheid, werk & inkomen en andere publiekszaken.

(2.5.a) Mogelijk moet toenemende drugsgerelateerde criminaliteit met minder middelen worden bestreden. Gaat deze situatie zich voordoen als er minder middelen komen? Het is niet duidelijk wat hier nu precies wordt bedoeld.

Het *kan* zich gaan voordoen. Dit is opgenomen in de toelichting bij Beïnvloedbare kosten (naar aanleiding van onderzoek door Berenschot). Er is per organisatieonderdeel toegelicht wat de gevolgen van bezuiniging zijn.

(2.7) Heeft de gemeente beleidsprioriteiten die hadden moeten worden opgepakt, maar die door geld- en/of capaciteitsgebrek zijn blijven liggen, of moeten doorschuiven naar komende jaren?
De heer Van Aart bevestigt dat er inderdaad stevig wordt ingezet op veiligheid in de wijken, maar er moeten onvermijdelijk keuzes worden gemaakt. Met meer armslag had meer aangepakt kunnen worden. Voorbeeld: voor het politiekeurmerk Veilig Wonen is subsidie beschikbaar. De inschatting vooraf is dat er met dat budget een redelijke prestatie geleverd kan worden, maar met nóg meer geld had meer inzet plaatsgevonden en het inbraakcijfer wellicht meer kunnen dalen.

Nog een voorbeeld: OOV zou graag persoonlijk contact willen opnemen met iedereen die een melding doet, omdat in het contact ook de kou soms uit de lucht kan worden gehaald. Bezuinigen gaat bij voorkeur op materieel budget, waardoor niet alle eenvoudige maatregelen snel genomen kunnen worden, met mogelijk verergering van de problemen tot gevolg. Voor de raad is dit proces niet inzichtelijk, zegt mevrouw Meerding, terwijl het best interessant voor hen zou kunnen zijn om te horen wat er allemaal *niet* gedaan is. Dit biedt de raad de kans om daar dan om te vragen.

Een ander voorbeeld betreft het betrekken van gebiedsmanagers veiligheid die in de wijken werken bij gebiedsontwikkeling. Daar is onvoldoende tijd/menskracht voor.

Doelstellingen en indicatoren 2024

(3.1.a) De doelstellingen bevatten geen meetbare elementen, is daar bewust voor gekozen?
In dit verband verwijst de heer Van Aart naar de criminaliteitscijfers. Aan wat uit de voortgangsrapportage GSPB naar voren komt aan indicatoren en cijfers zijn die meetbare elementen wel te halen. Zie de actieprogramma's: die bevatten zeer veel indicatoren. De heer Van Aart erkent dat het lastig is om een rechtstreekse verbinding te maken tussen programma's, activiteiten enerzijds en de brede maatschappelijke veilgheidseffecten anderzijds.

De heer Dekkers merkt op dat er in jaarverslagen bijna nooit wordt verwezen naar monitors – wat best interessant zou zijn. Het jaarverslag moet een algemeen beeld geven, vindt hij, en mag mensen die er meer over willen weten de gelegenheid bieden om meer te weten te komen.

(3.1.c)
Is nagedacht over het toevoegen van een indicator voor het voorkomen van criminaliteit en (ernstige) overlast door personen en groepen?

Ja en deze zijn opgenomen in de Programmabegroting 2024. Er zijn bij elke doelstelling twee indicatoren aangegeven, namelijk aantallen misdrijven en veiligheidsgevoel in eigen buurt voor doelstelling aanpakken/voorkomen criminaliteit. Ook geregistreerde overlast (politieregistratie

enerzijds en gemeentelijke meldingen anderzijds) wordt nu aangegeven voor de tweede doelstelling het tegengaan/voorkomen van (ernstige) overlast door personen/groepen. Bij de doelstelling Adequaat optreden bij -mogelijke- verstoringen van de openbare orde en bij crisissituatieswordt aangegeven wat er gerealiseerd is (aantal openbare orde verstoringen en crises waaronder ook preparatie op mogelijke excessen zoals bij kraken, voetbal, demonstraties; daar is vanzelfsprekend geen doelstelling voor opgenomen. Over meerdere jaren kan worden bekeken waar de inzet toe heeft geleid.

Dat de raad graag wil weten hoe ordeverstoringen zijn verlopen en in goede banen zijn geleid wordt wel begrepen, maar, zegt mevrouw Nijmeijer, dat is ondoenlijk, want iedere gebeurtenis staat op zichzelf. Aantallen zeggen hoogstens iets over de problemen van de groeiende stad of over toenemende polarisatie. Zie ook Rijker verantwoorden. OOV wil zoveel mogelijk inzicht geven in wat er is gebeurd (of wat er niet is gebeurd door preparatie), maar dat is niet te vatten in een excelformulier. En als het aantal ordeverstoringen groeit, betekent dit dan dat OOV het slechter heeft gedaan?

(3.1.b) Hoe gaat de gemeente de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid zelf volgen, met welk instrumentarium?
Dat wordt iedere dag gedaan, meldt mevrouw Nijmeijer, en bij problematiek in andere steden of in het buitenland is veelvuldig contact met veiligheidsdiensten. We moeten wendbaar zijn. Er komen maandelijks cijfers binnen, en naar aanleiding daarvan wordt bekeken of er in de wijken toenemende onrust wordt gesignaleerd. Er wordt ook gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderzoek in de G4 en in andere plaatsen. Landelijke trends worden gevolgd; daarover is regelmatig contact met collega's van andere gemeenten.

Om de twee jaar wordt er een gemeentebrede inwonersenquête georganiseerd, elke maand worden de dashboards bekeken, en er zijn activiteiten op het niveau van de politieregio. En daarnaast is er natuurlijk de actualiteit: explosies en ramkraken gaan door het land, en slaan onze regio niet over.

De raadsleden veronderstellen dat OOV meer meet dan in de begroting is terug te zien. Daarom is de infographic, waarover het eerder ging, zo interessant. Er komt meer inzicht als deze bij de begroting wordt gevoegd.

(3.1.d) Welke ambitie of trend wordt met de huidige begroting (2024) en daarin opgenomen doelen beoogd?
Dat is eigenlijk de langetermijndoelstelling met de drie hoofddoelstellingen die eerder werden genoemd. Mevrouw Meerding merkt op dat er voorheen werd vergeleken met een ijkmoment in 2018. Is er nu een ander ijkpunt? Volgens mevrouw Nijmeijer is de verandering in de veiligheidsagenda onder woorden gebracht. 2018 is lang geleden; daar kunnen de indicatoren van nu niet meer mee worden vergeleken. De veiligheidsagenda werd in 2022 ontwikkeld en in 2023 vastgesteld. Het peiljaar 2022 is er wel in terug te zien: de indicator 'aantal misdrijven' bijvoorbeeld.

‘Veiligheidsgevoel in de eigen buurt’ is uit de inwonersenquête gekomen, maar die wordt maar eenmaal per twee jaar gehouden. Daarvoor is 2021 als peiljaar gekozen. De politieregistraties van overlast kunnen met 2022 worden vergeleken, terwijl voor gemeentelijke meldingen 2023 het peiljaar wordt.

(3.7.a) Zie doelstelling 3: adequaat optreden bij mogelijke verstoringen van de openbare orde en bij crisissituaties. De heer Den Eerzamen veronderstelt dat dit *going concern* is, dus niets bijzonders. Kan ‘reductie van mogelijke ordeverstoringen’ een doelstelling zijn? Mevrouw Nijmeijer licht toe dat doelstelling 3 verband houdt met de prioriteiten uit de veiligheidsagenda, het tegengaan van excessen en maatschappelijke onrust. Hierover zijn in deze tijd de zorgen een stuk groter dan een jaar of tien geleden. Ambitieus is de doelstelling dus wel, echter met nuance. En in die nuances wil de raad graag worden meegenomen.

(3.5.a) Is de conclusie gerechtvaardigd dat er weinig flexibiliteit en weinig mogelijkheden tot sturing door de raad mogelijk is in het begrotingsprogramma? En hoe zou sturing wel mogelijk zijn?
De experts gaan niet mee in de conclusie, al begrijpen zij de strekking wel. Materieel budget is gemakkelijker te beïnvloeden dan personeelskosten, maar uiteindelijk gaat het om de inhoud, de veiligheidsagenda. Gestuurd wordt er in eerste instantie bij het vaststellen van nota’s, want daar is altijd een begroting bij. Daarna is beïnvloeding ook nog mogelijk, want wat eenmaal is vastgesteld is niet per definitie in beton gegoten. Belangrijk punt van aandacht: het werk van OOV hangt meer samen met personeel dan met materieel budget.

De raadsleden erkennen dat de behandeling van beleidsnota’s het moment is voor inhoudelijke sturing. Er wordt dan echter niets gezegd over een financiële paragraaf. Het is bekend hoeveel geld er is vrijgemaakt voor het betreffende beleidsstuk, maar niet hoe dit in het geheel van de begroting uitvalt.

Risico’s

(7.2) Zijn de risico’s en de voorgestelde maatregelen doorberekend in de weerstandsreserve en zo ja, voor hoeveel? Zo nee, waarom niet?
Mevrouw Pascha legt uit dat de genoemde risico’s niet worden doorberekend. Ze worden wel benoemd, maar resulteren in principe niet tot financiële consequenties. Het heeft alleen gevolgen voor het al dan niet behalen van doelstellingen.

Baten en lasten 2024

(4.1.a) Betreft het verschil van bijna € 8 miljoen
Volgens mevrouw Pascha is het zelfs iets meer dan € 8 miljoen. In de toelichting op de begroting wordt € 62 miljoen genoemd, er ontbreekt dus € 11 miljoen. De vraag zal schriftelijk worden beantwoord.

(4.2.a) Zijn de beschikbaar gestelde middelen toereikend om de doelstelling te kunnen realiseren?
Er is genoeg geld, zegt mevrouw Pascha, maar er zijn wel een paar incidentele budgetten die gaan aflopen, waaronder Kanaalstraat/Damstraat en Amsterdamsestraatweg, digitale veiligheid en straatintimidatie. Mevrouw Nijmeijer vult aan dat de situatie nu heel anders is dan vier jaar geleden. Sindsdien is de lobbykracht van OOV versterkt – waar de directeur trots op is. Daardoor is het goed gelukt om andere middelen aan te boren bij verschillende ministeries. Vier jaar geleden was er te weinig geld – vandaag is de basis op orde. Mevrouw Rijnders adviseert de afdeling om dat te vermelden, inclusief de trots.

Sluiting

Vragen die niet aan de orde zijn geweest, zullen schriftelijk worden beantwoord. De raadsleden bedanken de ambtenaren voor hun tijd en hun geduldige toelichtingen. Allen kijken met plezier terug op een fijn gesprek.