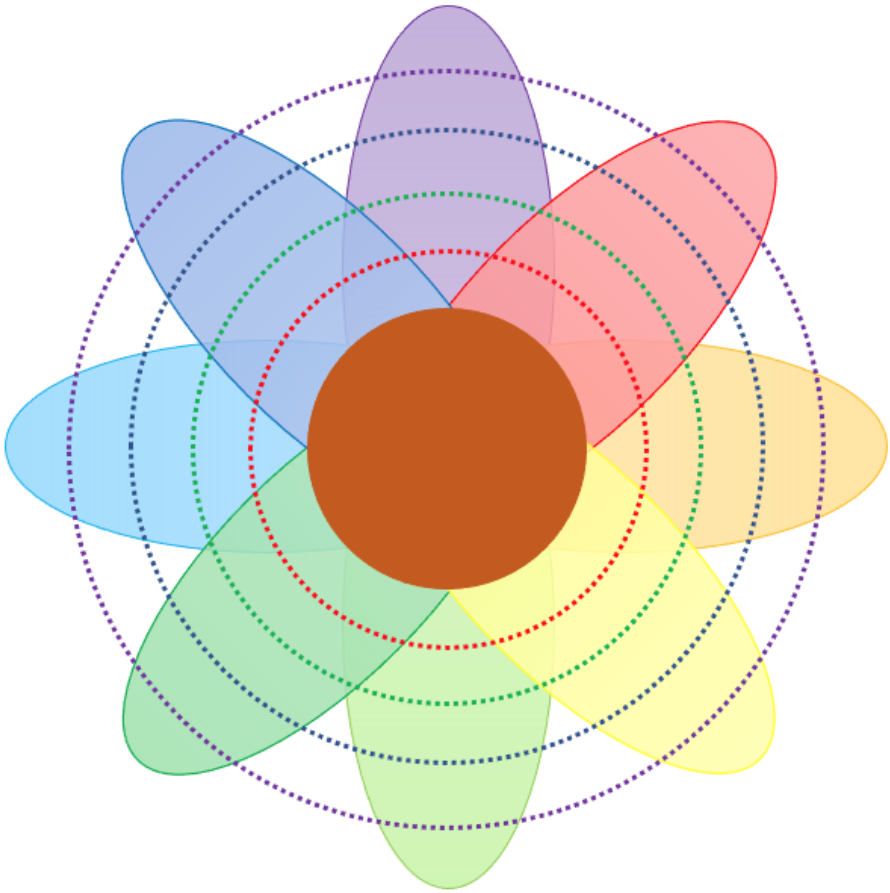
Positie en rol van de raad in het lokale veiligheidsbeleid



Deel 2

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Rekenkamercommissie Gorinchem

7 december 2021

Inhoud

INLEIDING 3

Vraagstelling 3
Handreiking en evaluatie 3
Leeswijzer en verantwoording 3

DE ROL VAN DE RAAD IN HET VEILIGHEIDSBELEID 5

DE ROL VAN DE RAAD BIJ DE TOTSTANDKOMING VAN HET VEILIGHEIDSBELEID EN HET IVP 6

De totstandkoming IVP 2019-2022 6
Gelijktijdig concretisering van het VTH-beleid en het evenementenbeleid 7
Duiding van de rol van de raad 8

HANDVATTEN IN HET IVP EN DE P&C-CYCLUS 9

Het IVP in de P&C-cyclus 9
De uitvoering van het IVP 10
Duiding van de handvatten in de P&C-cyclus en de uitvoering van het veiligheidsbeleid 11

CONCLUSIES 13

Sturing door raad is niet eenvoudig 13
IVP daarom een belangrijk instrument 13
Voor sturing is inzicht noodzakelijk 13
Er is veel bereikt, maar toetsbare doelen ontbreken 13
Te weinig handvatten om te kunnen controleren 14
Meer veiligheidsbewustzijn nodig 14
Meer tegenspel gewenst 14

AANBEVELINGEN 15

1. Overzie het geheel van het veiligheidsbeleid 15
2. Zorg voor een adequaat inzicht in wat er t.a.v. de lokale veiligheid gaande is 15
3. Maak van het Integraal Veiligheidsplan (IVP) hét sturingsinstrument bij uitstek 15
4. Stel heldere doelen met toetsbare resultaten 15
5. Breng focus aan en stel prioriteiten 15
6. Zorg bij aanbrengen van focus en stellen van prioriteiten voor een transparante afweging 15
7. Geef tegenspel, ook waar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij andere organen liggen 16
8. Schep voorwaarden voor en bemoedig een actieve houding van de raad en de samenleving 16
9. Maak gebruik van de handreiking en houd deze actueel 16

BIJLAGE 1 17

Inleiding

Vraagstelling

De rekenkamercommissie Gorinchem (rkc) heeft onderzoek gedaan naar de positie en rol van de gemeenteraad bij het veiligheidsbeleid, in het bijzonder bij de totstandkoming en uitvoering van het Integraal Veiligheidsplan (IVP). Met dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie de gemeenteraad tevens een handreiking willen geven om de effectiviteit van de raad ten aanzien van het veiligheidsbeleid te versterken. De centrale onderzoeksvraag die de rekenkamercommissie zich heeft gesteld luidt:

Hoe heeft de raad zijn vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol vervuld ten aanzien van het IVP en welke lessen zijn hieruit te trekken om de vervulling van deze rol te versterken?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. *Welke rollen heeft de raad in het veiligheidsbeleid?*
   a. *Wat omvat het veiligheidsbeleid? Alleen het gemeentelijk beleid, of meer?*
   b. *Welke positie neemt de raad daarin in?*
   c. *Welke bevoegdheden heeft de raad in relatie tot andere gezagen als de burgemeester, het college en de veiligheidsregio?*
2. *Hoe heeft de raad onder 1 beschreven rol ingevuld bij de totstandkoming van het veiligheidsbeleid, in het bijzonder het IVP?*
3. *In hoeverre biedt het IVP en de P&C cyclus de raad (voldoende) handvatten om zijn rol uit te oefenen?*
4. *Welke handvatten heeft de raad nodig om zijn rol in het veiligheidsbeleid, in het bijzonder het IVP, optimaal te kunnen vervullen?*

Handreiking en evaluatie

De onderzoeksrapportage bestaat uit twee delen: een handreiking en een evaluatie. De handreiking geeft vooral antwoord op de eerste en de vierde vraag. De handreiking is een hulpmiddel voor de raad en de raadsleden om invulling te geven aan de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad bij het integrale veiligheidsbeleid en de verschillende veiligheidsthema's. Het is een dynamisch document dat aangevuld en geactualiseerd kan worden. Ook andere betrokkenen bij de ontwikkeling en uitvoering van het veiligheidsbeleid kunnen er gebruik van maken.
Het tweede deel geeft antwoord op de tweede en derde vraag. Dit deel is vooral evaluatief van aard. Het kijkt terug op hoe de raad zijn rol vervuld heeft bij de totstandkoming, uitwerking en uitvoering van het veiligheidsbeleid en het IVP in het bijzonder, en geeft aanbevelingen voor hoe de raad zijn rol en positie in het veiligheidsbeleid kan versterken. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen hebben tevens bijgedragen aan de inhoud van de handreiking.

Leeswijzer en verantwoording

De handreiking gaat uitgebreid in op de positie en de rol van de raad in het veiligheidsbeleid. In dit deel wordt volstaan met een korte duiding van deze rol. Vervolgens komt de vraag aan de orde hoe de raad zijn rol heeft vervuld bij de totstandkoming van het integraalveiligheidsbeleid, in het bijzonder van het integraal veiligheidsplan. Daarna wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het IVP en de P&C-cyclus de raad voldoende handvatten bieden om zijn controlerende taak uit te voeren. De behandeling van beide vragen wordt afgesloten met een samenvatting en duiding van de

bevindingen. Uit de bevindingen worden vervolgens conclusies getrokken. Op grond van deze conclusies heeft de rkc aanbevelingen geformuleerd waarmee de raad zijn rol en positie in het veiligheidsbeleid kan versterken.

Quick scan
De evaluatie heeft het karakter van een quick-scan en is vooral bedoeld om scherper in beeld te krijgen waaraan de raad behoefte heeft om zijn vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol in het veiligheidsbeleid te versterken. Daarmee draagt de evaluatie bij aan de beantwoording van de vierde deelvraag van het onderzoek en de opzet en inhoud van de handreiking.

De bevindingen komen voort uit een analyse van beschikbare documenten en gesprekken met betrokken ambtenaren, een aantal raadsleden en de burgemeester.
Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 1.

De rol van de raad in het veiligheidsbeleid

Een ingewikkelde rol….
De rol van de raad in het veiligheidsbeleid is ingewikkeld. Op veel onderdelen van het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan liggen de bevoegdheden en de zeggenschap bij andere bestuursorganen dan de raad, bijvoorbeeld bij de burgemeester, de veiligheidsregio of de politie. Op andere onderdelen heeft de raad juist veel te zeggen, bijvoorbeeld over de APV, het aanstellen van boa's of verkeersmaatregelen. Veiligheid gaat bovendien over zeer uiteenlopende onderwerpen en reikt van preventie tot nazorg. De handreiking gaat op al deze aspecten uitgebreid in.

…die lokaal samenhang kan aanbrengen
Het integraal veiligheidsbeleid en het integraal veiligheidsplan bieden de raad de mogelijkheid vanuit het lokaal perspectief samenhang aan te brengen in het veiligheidsbeleid op lokaal niveau en daarvoor richtingen uit te zetten en prioriteiten te bepalen. Door deze kaders te stellen en daaraan doelen en resultaten te verbinden kan de raad ook zijn controle op de uitvoering van het veiligheidsbeleid effectueren. Op de voor- en achtergrond van het veiligheidsbeleid speelt steeds de verbinding met wat er in de samenleving leeft. Op die verbinding kan de raad invulling geven aan zijn vertegenwoordigen de rol.

De rol van de raad bij de totstandkoming van het veiligheidsbeleid en het IVP

Hoe heeft de raad zijn rol ingevuld bij de totstandkoming van het veiligheidsbeleid, in het bijzonder van het Integraal Veiligheidsplan (IVP) 2019-2022?
Voor de beantwoording van deze vraag wordt eerst het proces van de totstandkoming van het IVP beschreven. Daarvoor is vooral gebruik gemaakt de verslagen van de voorbereidende I&O- en B&A-sessies. Mede op grond van de gehouden interviews wordt vervolgens duiding gegeven aan de wijze waarop de raad zijn rol in dit proces heeft vervuld.
Het proces van de totstandkoming van het IVP staat niet op zich. Parallel hieraan kwamen ook het Evenementenbeleid en het beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) tot stand. In onderstaand overzicht zijn de drie trajecten met hun formele momenten naast elkaar geplaatst. De ontwikkeling van de algemene kaders van het veiligheidsbeleid liep dus gelijk op met de ontwikkeling van concreet op uitvoering gericht beleid voor twee specifieke onderdelen van het veiligheidsbeleid.

Formele momenten voorbereiding en vaststelling beleid Integrale Veiligheid, VTH en Evenementen			
Datum	**Integraal Veiligheidsbeleid**	**VTH-beleid**	**Evenementenbeleid**
2018-05-15	Themabijeenkomst		
2018-10-11	I&O - Strategische thema's	i&O - K+V-rapport Beleid VTH	
2018-11-15	I&O - Kaders veiligheidsbeleid		
2019-01-17		I&O - VTH-visie en -beleidsplan	
2019-01-31		I&O - VTH-uitvoeringsprogramma	
2019-03-07		B&A - VTH-beleid	I&O - Evenementennota
2019-03-21			I&O - Evenementennota
2019-03-28		Raad - vaststelling VTH-beleid	
2019-04-11			B&A - Evenementennota
2019-05-09	B&A - Integraal Veiligheidsplan		
2019-05-23	Raad - vaststelling IVP		Raad - vaststelling Evenem.-nota

De totstandkoming IVP 2019-2022

Op 23 mei 2019 heeft de raad het Integrale Veiligheidsplan als hamerstuk vastgesteld. In de aanloop tot dit besluit zijn in de periode 2017-2018 diverse bijeenkomsten gehouden. Met bewoners en ondernemers zijn gesprekken gevoerd over verschillende aspecten van veiligheid en veiligheidsbeleving.
Op 15 mei 2018 heeft de raad op het politiebureau een themabijeenkomst over veiligheid gehouden. De bijeenkomst gaat over wat veiligheid voor de raadsleden inhoudt, wat de speerpunten zouden moeten zijn en wat nog werd gemist. De uitkomsten van een bewonersavond in maart dat jaar worden met de raadsleden gedeeld en er worden presentaties gegeven door Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en de politie. De opbrengsten worden gespiegeld aan de beeldvorming en behoeften van de raad. Van deze bijeenkomst is de rekenkamercommissie geen verslag bekend.
Op 11 oktober 2018 worden er twee parallelsessies gehouden over onderwerpen die een relatie hebben met het integrale veiligheidsbeleid. Ze worden hier vermeld omdat ze hebben kunnen bijdragen aan het inzicht van de raad in het veiligheidsbeleid en omdat er in latere bijeenkomsten en documenten naar wordt verwezen. In de eerste I&O-sessie heeft de politie Rotterdam Rijnmond een

toelichting gegeven op het Strategisch Beleidsplan 2019-2022. Naar aanleiding daarvan hebben diverse raadsleden vragen gesteld, met name over drugsoverlast en ondermijning en de politiesterkte in Gorinchem.
Het onderwerp 'vergunningverlening, toezicht en handhaving' en de eigen rol van de gemeente daarin komt aan de orde in de andere I&O-sessie. In deze parallelsessie wordt een toelichting gegeven op het artikel 2.13a-onderzoek in opdracht van het college naar het VTH-beleid is uitgevoerd. De aandacht van de raadsleden gaat vooral uit naar de noodzakelijke inhaalslag op het onderdeel 'handhaving'. Van de zijde van het college wordt het voorstel aangekondigd voor een strategische handhavingsvisie en een programma voor vier jaar. Op basis daarvan zou dan elk jaar een handhavingsplan opgesteld worden. Dit heeft geresulteerd in het VTH-beleid dat 28 maart 2019 is vastgesteld.

Een maand later, op 15 november 2018, worden in een I&O-sessie de kaders voor het veiligheidsbeleid besproken. In deze sessie wordt aan de raadsleden gevraagd of zij zaken missen of prioriteiten willen aangeven. In de inleiding wordt gerefereerd aan de bespreking van het nieuwe strategische beleidsplan van de politie een maand ervoor en aan een bijeenkomst op 14 mei dat jaar (waarschijnlijk is hier bedoeld de themabijeenkomst van 15 mei 2018) waarin met externe en interne partners is gesproken en input is opgehaald. Er worden acht lokale speerpunten genoemd en toegelicht (dit zijn de prioriteiten die later in het IVP zijn opgenomen).
Uit het verslag van deze parallelsessie blijkt dat raadsleden het lastig vinden de vraag te beantwoorden waarop zij in het veiligheidsbeleid focus zouden willen leggen. Opgemerkt wordt dat er onvoldoende inzicht is in achtergronden en cijfers om die keuze te kunnen maken. De raadsleden richten zich vooral op vragen naar de uitvoering op concrete onderdelen van het veiligheidsbeleid. Verder wordt gevraagd het aspect 'preventie' nadrukkelijk een plaats te geven en aandacht te besteden aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en samenleving en aan de relatie met het regionale veiligheidsbeleid. Tot aanvullingen op de voorgestelde kaders of voorstellen voor prioriteiten leidt de bespreking niet.

Een half jaar later ligt het voorstel voor het Integraal Veiligheidsplan op tafel. Dat wordt op 9 mei 2019 in een B&A-sessie besproken. Vragen en opmerkingen hebben vooral betrekking op specifieke onderwerpen. Veel genoemd wordt de bevordering van de meldingsbereidheid, het cijfermatig inzicht hierin, de zichtbaarheid van de handhaving en de terugkoppeling naar melders. Nogmaals wordt gevraagd naar de onderbouwing, maar hierop komt geen antwoord. Waar het gaat om het stellen van prioriteiten wordt door de portefeuillehouder verwezen naar de uitvoeringsplannen (deze zijn kort daarvoor in het kader van het VTH-beleid door de raad vastgesteld). Waardering is er bij raadsleden voor de aandacht aan preventie, waarbij een koppeling wordt gelegd met het wijkgericht werken en de rol van de samenleving. Andere onderwerpen die worden aangekaart betreffen de rol van de regio, vuurwerkoverlast en de illegale huisvesting arbeidsmigranten. Raadsleden geven blijk van een positief oordeel over het geheel. Het voorstel voor vaststelling van het IVP gaat vervolgens als hamerstuk door naar de raad.

Gelijktijdig concretisering van het VTH-beleid en het evenementenbeleid

Parallel aan het IVP komen ook het VTH-beleid en het evenementenbeleid tot stand. De noodzaak voor het VTH-beleid is aangegeven door het hierboven genoemde art. 2.13a-onderzoek. In twee I&O-sessies gaat de raad uitgebreid in op diverse vooral concrete elementen van het VTH-beleid en de visie, de beleidsnota en het uitvoeringsprogramma die daarvan deel uit maken. In de B&A-sessie op 7 maart 2019 richt zich de discussie vooral op de prioriteiten en de benodigde personele capaciteit. Toezeggingen worden gedaan over o.a. een jaarlijks uitvoeringsprogramma, een jaarverslag en een evaluatie. De ook voor die B&A-sessie geagendeerde bespreking van het IVP wordt doorgeschoven naar een later moment. Op 28 maart stelt de raad het VTH-beleid als hamerstuk vast.

Het vigerende evenementenbeleid dateerde van 2002. Actualisering is daarom noodzakelijk. Bij de raad leven veel vragen. Aan de voorgestelde evenementennota worden twee I&O-sessies gewijd. De B&A-sessie geeft voor het college aanleiding tot nader beraad over het voorstel. Terwijl op 23 mei 2019 het IVP als hamerstuk wordt vastgesteld, is het evenementenbeleid in diezelfde raadsvergadering onderwerp van een uitvoerige discussie. Er worden moties ingediend en toezeggingen gedaan, o.a. om een verbod op lachgas op te nemen in de APV, waarmee de evenementennota door de raad wordt vastgesteld.

Duiding van de rol van de raad

Uit de beschikbare verslagen valt op dat raadsleden zich bij de totstandkoming van het IVP vooral richten op concrete zichtbare onderwerpen. Hun vragen en opmerkingen hebben veelal betrekking op de uitvoering van het beleid. De portefeuillehouder verwijst bij de beantwoording dan ook naar de uitvoeringsplannen. Een enkeling vraagt naar de achtergronden en onderliggende cijfers, maar daarop komt geen duidelijk antwoord. Een discussie over het geheel, de verschillende speerpunten of prioriteiten die benoemd zijn, en de samenhang daartussen heeft niet plaatsgevonden. Daartegenover laat de raad een veel assertievere houding zien bij de behandelingen van het VTH-beleid en het evenementenbeleid die in dezelfde periode plaats vinden.

Ten aanzien van het IVP zelf constateert de rkc dat heldere doelen en prioriteiten ontbreken. Alle acht onderscheiden thema's zijn prioriteiten en daarmee heeft alles en dus eigenlijk niets prioriteit. Eveneens ontbreken handvatten waarop deze doelen en prioriteiten kunnen worden gecontroleerd.

De rkc heeft deze bevindingen voorgelegd in het gesprek dat zij in het kader van dit onderzoek met een aantal raadsleden heeft gevoerd. In dat gesprek geven de raadsleden aan dat zij blij zijn met een plan 'waar alles in staat', maar dat zij het moeilijk vinden daarin de rol van de raad te vinden; veel ligt volgens hen bij de burgemeester en onttrekt zich daardoor aan hun waarneming. Geopperd wordt dat de corona-crisis dat mogelijk heeft versterkt. Raadsleden zeggen weinig beeld te hebben van de doorwerking van problemen of het gevolg van ingrijpen. Een raadslid had het gevoel klem te zitten in een geheel waarin alles belangrijk is en geen onderscheid in prioriteiten is gemaakt: aan bewoners is wel gevraagd wat zij belangrijk vinden, maar aan raadsleden is niet gevraagd naar prioriteiten was de constatering. De rkc merkt op dat die vraag naar prioriteiten in de voorbereidende bijeenkomsten weldegelijk aan de raad is gesteld.

Samengevat constateert de rkc dat het integrale veiligheidsbeleid voor raadsleden een lastig te grijpen onderwerp is. De eigen rol in het veiligheidsbeleid staat niet ieder raadslid helder voor ogen. De omvangrijkheid en complexiteit van het onderwerp versterkt dat gevoel, ondanks of wellicht wel doordat raadsleden op allerlei momenten bij aspecten en deelonderwerpen van het veiligheidsbeleid worden betrokken. Dan wordt houvast gevonden in concrete onderwerpen en het stellen van vragen, maar lukt het niet het overzicht op het geheel te krijgen en daarin afwegingen te maken, ook niet als daarnaar expliciet wordt gevraagd.
Dat parallel aan het IVP-traject ook twee majeure deelonderwerpen aan de orde waren zal eraan hebben bijgedragen dat de aandacht en inzet van de raad zich vooral op die twee concrete deelonderwerpen heeft geconcentreerd.
Hoe de raadsleden in het IVP-traject hun vertegenwoordigende rol hebben vervuld komt uit de documenten en de gesprekken niet naar voren. In zijn kaderstellende rol heeft de raad het integrale veiligheidsbeleid niet of nauwelijks bijgestuurd. Bij het VTH- en evenementenbeleid heeft de raad dat juist wel gedaan. Doordat in het IVP toetsbare doelen en resultaten ontbreken is de basis voor de controlerende rol van de raad op het integraal veiligheidsbeleid beperkt. Bij het VTH- en evenementenbeleid is die basis er door onder meer de toegezegde evaluaties.

Handvatten in het IVP en de P&C-cyclus

In hoeverre biedt het IVP en de P&C cyclus de raad (voldoende) handvatten om zijn rol uit te oefenen? Voor de beantwoording van deze vraag heeft de rkc diverse documenten onderzocht. Het betreft de documenten van de begrotingscyclus, raadsinformatiebrieven en -besluiten, artikel 50-vragen, de uitvoeringsplannen van het IVP en de evaluatie van het IVP
Bevindingen uit deze analyse zijn besproken met ambtenaren, raadsleden en de burgemeester.

Het IVP in de P&C-cyclus

Op de verschillende momenten in de P&C Cyclus (perspectiefnota's, begroting, jaarrekening) legt het college aan de raad verantwoording af over het gevoerde en voorgenomen beleid op de diverse programma's, waaronder veiligheid. Voor dit onderzoek zijn bestudeerd de perspectiefnota's en begrotingen voor 2019, 2020 en 2021 en het jaarverslag over 2019. Voor het veiligheidsbeleid heeft dat geleid tot de volgende bevindingen.

Begroting 2019

In de begroting van 2019 wordt het IVP 2019-2021 met haar acht thema's benoemd als prioriteit, maar de begroting verwijst nog naar voorgaande cyclus. De begroting 2019 blijft daarom in dit onderzoek buiten beschouwing. In deze begroting is zichtbaar dat alleen de indicatoren volgens het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) worden opgevoerd. Deze zijn namelijk verplicht. Er worden trends benoemd, maar streefcijfers ontbreken.

Jaarverslag 2019

Het Jaarverslag 2019 geeft een uitgebreide toelichting op de realisatie van prioriteiten en aandachtspunten. Er zijn echter twee elementen die ontbreken, namelijk de samenhang in relatie tot het vastgestelde beleid en een verwijzing naar het uitvoeringsplan. Het is dan ook lastig conclusies te trekken tussen beleid en uitvoering.

Begroting 2020

Bij de begroting van 2020 valt op dat de doelen niet gekoppeld zijn aan doelen van het IVP. De indeling van de thema's is t.o.v. de begroting 2019 ongewijzigd en niet gerelateerd aan de thema's van het IVP en het uitvoeringsplan. De indicatoren zijn evenmin gewijzigd. Er één streefwaarde gegeven, namelijk voor veiligheid in de buurt.

Begroting 2021

Bij de begroting van 2021 valt op dat de opzet hetzelfde is als de begroting van 2020. Daarnaast valt op dat vele indicatoren gedateerd zijn; er wordt uitgegaan van cijfers tot en met 2018.

Perspectiefnota's 2019 t/m 2021

Bij het bestuderen en analyseren van de perspectiefnota's valt op dat het onderwerp "veiligheid" niet als apart hoofdstuk dan wel thema wordt benoemd. Er wordt niet gerefereerd aan beoogde doelen en resultaten in het IVP. Er is echter een uitzondering te noemen: het onderwerp "cameratoezicht". In de eindevaluatie IVP 2019-2020 wordt over dit onderwerp geschreven dat "in 2020 gewerkt is aan de bouwstenen".

2019

Relevante besluiten i.r.t. Veiligheid:

- Capaciteit VTH uitgebreid naar 4,3 fte (145.000,- te dekken uit leges)

- Extra beleidscapaciteit openbare orde & veiligheid (i.v.m. BCAV, regionale crisisdienst)
- Aanschaf WABO vergunningensysteem / VTH monitorsysteem

Toezeggingen i.r.t. Veiligheid (geen relevante moties /amendementen aangenomen):
- APV in Q1 2019
- BOA' s gebiedsgericht inzetten
- Cameratoezicht opnemen in nieuw Integraal Veiligheidsplan
- Verkenningen aanwezige rotondes Banneweg

2020
Relevante besluiten i.r.t. Veiligheid:
- Toename adres- en identiteitsfraude en controle brondocumenten bij burgerzaken (structureel € 85.000,-)
- Veiligheid bij evenementen (structureel € 50.000)
- Uitvoering VTH beleid (doortrekken besluit 2019)
- Coördinatie BOA's (incidenteel)

Toezeggingen / moties i.r.t. Veiligheid:
- Geen toezeggingen
- Motie: Veilige oversteek bij basisscholen

2021
Relevante besluiten i.r.t. Veiligheid:
- Geen (veel in teken corona en financiële positie)

Toezeggingen / moties i.r.t. Veiligheid:
- Geen (alleen motie m.b.t. corona risico's)

De uitvoering van het IVP

Raadsinformatiebrieven en raadsbesluiten
Na vaststelling van het IVP 2019-2022 heeft het college de raad meermaals tussentijds geïnformeerd over verschillende onderwerpen op het gebied van veiligheid. Daarnaast zijn er documenten door de raad vastgesteld die uitwerking geven aan het veiligheidsbeleid. Het gaat om raadsinformatiebrieven (RIB's) en raadsbesluiten. Een belangrijk deel hiervan staat hieronder opgesomd. Dit overzicht is niet volledig maar geeft een beeld van de uitwerking van het IVP op de acht daarin genoemde prioriteiten. Hoe de raad daarbij zijn rol heeft ingevuld is in het kader van deze quick-scan niet verder onderzocht.

- Veiligheidsmaatregelen Gildenweg
- Evenementennota 2019-2020 met bijbehorende veiligheidsparagraaf
- Preventie en handhavingsplan Alcohol 2020-2024
- Herzieningen APV (Algemene Plaatselijke Verordening)
- Beleidsregel bijtincidenten
- Handhaving De Drie Vuisten
- Actieplan wapens
- Analyse situatie jongeren
- Jaarwisseling en vuurwerkvrije zones
- Beleidsregel Verbod vervoer inbrekerswerktuigen
- Veiligheidsmaatregelen organisatie
- Vergroten weerbaarheid gemeentelijke organisatie

- Informatiepunt zorgfraude
- Veilig oversteek bij scholen
- Carbidschieten en geluidsoverlast.

Artikel 50 vragen
Daarnaast zijn er verschillende artikel 50-vragen gesteld door de raad waarop het college antwoord heeft gegeven:
- Veiligheid op straat tijdens evenementen
- Brandveiligheid van laadinfrastructuur
- Veilig wandelen
- Krakers in Gorinchem
- Veiligheidsbeleid
- Verkeersveiligheid rond Samen Onderweg.

Uitvoeringsplannen IVP
Het IVP wordt ondersteund door een jaarlijks uitvoeringsplan waarin concrete acties en activiteiten zijn opgenomen. Het geeft handen en voeten aan de prioriteiten die zijn vastgelegd in het IVP. Het eerste uitvoeringsplan beslaat de periode 2019-2020; het daaropvolgende het jaar 2021.
Het uitvoeringsplan koppelt beoogde resultaten thematisch aan concrete acties. Het biedt daarmee een compleet overzicht op het brede veiligheidsterrein. Het oogt tegelijkertijd meer als operationele werklijst, die vooral voor de ambtelijke organisatie informatief is (input gericht). Het is minder geschikt als document waarmee de raad kan toetsen of de beoogde resultaten zijn bereikt omdat:
- cyclische/going-concern-zaken en ontwikkelactiviteiten en projecten niet worden onderscheiden;
- het voor de raad onduidelijk is wat het resultaat is van de te behalen doelen omdat indicatoren ontbreken;
- er een koppeling aan onderzoek met data ontbreekt.

Evaluatie uitvoeringsplan IVP
In de evaluatie van het Uitvoeringsplan IVP 2019-2020 van 8 maart 2021 wordt de uitvoering van het IVP op de acht prioriteiten van het IVP geëvalueerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een kleurencode: groen staat voor “afgerond, lopend, onder controle”, oranje voor “aandacht gewenst, is opgestart”, rood voor “stopgezet, vertraagd of actie gewenst”.
Een aantal onderwerpen is niet opgepakt vanwege corona of omdat ze wachten op landelijke wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn: coffeeshopbeleid, organiseren van wijkschouwen en prostitutiebeleid.
Onderwerpen waarover de raad tussentijds is geïnformeerd, hebben de kleur groen gekregen. Specifieke vragen waaronder “handhaving De Drie Vuisten” en “Krakers in Gorinchem” komen niet terug in de evaluatie van het IVP.
Wat verder opvalt is dat bij het labelen van de status van de actiepunten in het IVP vaak gebruik wordt gemaakt van termen als: “er wordt aandacht gevraagd”, “is ingezet”, “is opgepakt”, “wordt gecontinueerd”. Aan het begin van elk thema wordt vermeld wat men wil bereiken, maar onduidelijk blijft wat op die punten bereikt is. De rapportage is eerder een voortgangsverslag van de vele acties die zijn opgepakt dan een evaluatie op proces en inhoud en op doelen en resultaten van het IVP.

Duiding van de handvatten in de P&C-cyclus en de uitvoering van het veiligheidsbeleid

Handvatten P&C-cyclus in relatie tot IVP en besluitvorming

De raad wordt jaarlijks in het kader van de begrotingscyclus binnen het programma veiligheid uitgebreid geïnformeerd over de operationele acties binnen het brede veiligheidsdomein en de realisatie daarvan.
De koppeling tussen de thema's en doelen van het IVP en de jaarcyclus (begroting, jaarrekening) ontbreken in de opzet. Verwijzingen naar IVP en uitvoeringsplan zijn beperkt.
Er zijn geen relevante indicatoren opgenomen, gekoppeld aan het IVP en geen streefwaarden benoemd.
Kortom, door het ontbreken van de eenheid in taal, van inhoudelijke en procesmatige samenhang en van ijkpunten via streefwaarden, is het voor de raad lastig op basis van de begrotingscyclus controlerend op te treden. De raad zal zelf moeten puzzelen om te kunnen zien of de beoogde doelen bereikt worden en in hoeverre het college op streek ligt met het uitvoeringsplan. Voor zo ver de rkc dat heeft kunnen zien, heeft de raad bij de begrotingsbehandelingen geen vragen gesteld over de voortgang van het integrale veiligheidsbeleid.
Als de raad extra budget wil toekennen aan bepaalde activiteiten (m.n. VTH), wordt dat zichtbaar in de besprekingen van de perspectiefnota's.

Handvatten gedurende de uitvoering
Met het IVP heeft de raad het brede palet van het integrale veiligheidsbeleid geagendeerd. Vervolgens heeft de raad een groot aantal plannen, beleidsregels en maatregelen vastgesteld om het beleid te concretiseren en tot uitvoering te brengen. Voorbeelden daarvan zijn het VTH-beleid en het evenementenbeleid die beide gelijk met het IVP tot stand zijn gekomen.

Het is uit de beraadslagingen niet duidelijk op te maken in hoeverre de raad voldoende handvatten heeft gehad om in de uitvoering te prioriteren. Prioriteitstelling heeft vooral binnen het college (de uitvoeringsplannen) plaatsgevonden. De verantwoording van het college over de uitvoering heeft zich beperkt op het inzicht bieden in de voortgang van de in het uitvoeringsplan opgenomen acties.

De rkc constateert dat de evaluatie van het uitvoeringsplan vooral een voortgangsrapportage is. Het uitvoeringsplan en de daarin opgenomen acties worden niet beoordeeld op kwalitatieve aspecten als de wijze waarop zij worden uitgevoerd of de resultaten die zij hebben opgeleverd. De evaluatie is aan de raad aangeboden, maar de raad heeft er geen vragen over gesteld.

Conclusies

Sturing door raad is niet eenvoudig

Het beleidsveld 'veiligheid' is veelomvattend en raakt aan bijna alle delen van de samenleving. Het aantal direct bij het veiligheidsbeleid betrokken partijen is groot en divers en opereert op verschillende schaalniveaus. Deze partijen hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden op (delen van) het veiligheidsbeleid. Deze verschillen niet alleen naar onderwerp, maar ook naar fase in de keten van pro-actie tot nazorg. Zij bepalen daardoor mede de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de raad en de mate waarin de raad invloed kan uitoefenen op de verschillende onderdelen, aspecten en actoren in het veiligheidsbeleid.
In termen van bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en invloed is de positie van de gemeenteraad dus zeer gedifferentieerd. Het geheel is daardoor voor de raad en de raadsleden moeilijk te overzien. Dat maakt sturing door de raad niet bepaald eenvoudig.

IVP daarom een belangrijk instrument

Het integraal veiligheidsbeleid en integraal veiligheidsplan vormen het kader en het instrument waarmee de raad in positie kan komen op de ambitie, de doelen en de te behalen resultaten van het veiligheidsbeleid en de samenhang daarin.
De wettelijke verankering daarvan is beperkt[1]. Dat biedt eens te meer een reden om het IVP in opzet, inhoud, strekking en doorwerking stevig neer te zetten. Daarin valt voor de raad nog veel te winnen. De raad is daarbij in de eerste plaats zelf aan zet.

Voor sturing is inzicht noodzakelijk

De raad dient zich hiertoe allereerst een afdoende inzicht te verwerven in wat er zich op de verschillende onderdelen van het veiligheidsbeleid in de samenleving afspeelt. Uit het onderzoek is gebleken dat de aandacht van raad en raadsleden vooral uitgaat naar zichtbare veiligheidsaspecten die zich dicht bij huis afspelen en concreet zijn aan te wijzen en te benoemen. Voorbeelden daarvan zijn de veiligheid bij evenementen en de verkeersveiligheid. De aandacht is minder gericht op de onzichtbare veiligheid, zoals ondermijning en regionale veiligheidszaken en veiligheidsdilemma's.
Het gaat bij het verkrijgen van inzicht niet alleen om gegevens, cijfers en metingen en de analyses daarvan, al zijn die zeker voor het inzicht belangrijk. Het gaat ook om het gesprek dat inzicht geeft in de achtergronden, de wijze waarop zaken zich in de praktijk voordoen en de mogelijkheden daarop te handelen. Dat gesprek kan gevoerd worden met betrokken professionals, maar ook met inwoners, bedrijven en instellingen, zowel afzonderlijk als in gezamenlijkheid. De rekenkamercommissie constateert dat raadsleden slechts beperkt gebruik maken van de faciliteiten die hun hiervoor worden aangeboden.

Er is veel bereikt, maar toetsbare doelen ontbreken

Het inzicht in wat er speelt is nodig om tot een gefundeerde lokale visie op veiligheid te komen met duidelijke ambities, doelen en prioriteiten. Hoewel voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de veiligheid bij andere organen liggen dan bij de gemeenteraad, kan de raad wel degelijk invloed uitoefenen door expliciet te zijn in zijn visie op de lokale veiligheid. Het IVP biedt daarvoor bij uitstek het instrument. Ook hierop valt nog veel te winnen.
De rkc constateert ten aanzien van het huidige IVP (2019-2022) en andere daaraan gerelateerde documenten, zoals de uitvoeringsplannen, dat - alles bij elkaar genomen – een ordening tot stand is

[1] De gemeenteraad moet ten minste eens in de vier jaar de doelen vaststellen die de gemeente nastreeft op het gebied van veiligheid (Politiewet, art.38b). In de meeste gemeenten gebeurt dit in het lokale integraal veiligheidsplan.

gebracht van alle mogelijke thema's binnen het integrale veiligheidsbeleid; dat op diverse thema's beleidsdocumenten zijn vastgesteld; en de condities zijn aangebracht voor de opbouw van de organisatie in termen van capaciteit, beleid, uitvoering en monitoring, en voor de regionale deelname. Daartegenover staat echter dat helder geformuleerde doelen en resultaten die toetsbaar en meetbaar zijn, ontbreken, er geen prioriteiten worden gesteld en de raad geen of weinig handvatten heeft en krijgt aangereikt om zijn kaderstellende en controlerende rol effectief te vervullen.
Anderzijds blijkt dat bij praktijkgevallen de raad wel degelijk in staat is zaken op de agenda te zetten en maatregelen af te dwingen, ook al heeft de raad daarover geen zeggenschap.

Te weinig handvatten om te kunnen controleren

Waar het om de handvatten voor kaderstellen en controleren gaat, constateert de rekenkamercommissie dat deze vooral gericht zijn op het controleren op voortgang en tijdigheid (stoplichtsysteem), maar niet op resultaat en kwaliteit. In de uitvoeringsplannen zijn geen relevante indicatoren opgenomen en streefwaarden benoemd die gekoppeld zijn aan het IVP. Daardoor ontbreekt het de raad aan inzicht in de effectiviteit van het beleid en daarop gebaseerde maatregelen, acties en afspraken. (Bij)sturing is daardoor niet goed mogelijk. Ook hier gaat het niet alleen om informatie uit cijfers, en zeker niet om het meten om het meten, maar vooral om het gesprek vanuit de gestelde doelen en prioriteiten, wat is er bereikt en wat niet, en hoe, waardoor en waarom. Raadsleden zouden daarbij zich meer los moeten maken van de incidenten.
Voorts zijn de raadsleden zich mogelijk onvoldoende bewust van de instrumenten waarover zij in ieder geval wel zeggenschap hebben, zoals de begroting, de APV, de (toekomstige) omgevingswet.

Meer veiligheidsbewustzijn nodig

Inzicht in wat er speelt raakt ook de vertegenwoordigende rol van de raad. Raadsleden kunnen de oren en ogen van de stad zijn door signalen uit de samenleving op te vangen en door te geven. Raadsleden zouden een scherper oog kunnen ontwikkelen voor zaken die de veiligheid in het geding kunnen brengen. Dat vraagt van raadsleden vergroting van het veiligheidsbewustzijn met name op de zaken die – hierboven reeds benoemd – minder zichtbaar zijn, zoals ondermijning. Sommige raadsleden voelen daarbij bij zichzelf enige huiver. Het is daarom van belang dat er heldere procedures zijn om signalen aan de orde te stellen.

Meer tegenspel gewenst

De burgemeester heeft ten aanzien van de veiligheid eigenstandige verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat neemt niet weg dat de raad hierop invloed kan uitoefen vanuit de drie rollen die de raad zijn toebedeeld. Mogelijk ten gevolge van de ontwikkelingen rond covid-19 en de overheersende rol van de veiligheidsregio daarbij is bij raadsleden het gevoel ontstaan op afstand te staan. Zij hebben echter alle mogelijkheid aan de burgemeester tegenspel te geven. Effectief tegenspel geven wordt gewaardeerd, maar vraagt wederom goed inzicht in wat er gaande is.

Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen ter verbetering en versterking van de rol van de raad in het veiligheidsbeleid.

1. **Overzie het geheel van het veiligheidsbeleid**.
   Hoe complex ook, raad en raadsleden kunnen hun rollen ten aanzien van veiligheidsbeleid alleen effectief vervullen als zij het geheel overzien: de verschillende thema's en onderwerpen, de fases in de uitvoering, de actoren en hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de onderlinge samenhang en afhankelijkheden.

2. **Zorg voor een adequaat inzicht in wat er t.a.v. de lokale veiligheid gaande is**.
   Zonder inzicht kunnen geen doelen en prioriteiten gesteld worden, kunnen deze niet op hun resultaat worden getoetst en kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering niet worden beoordeeld. Ga hierover het gesprek aan met de samenleving: met professionals, inwoners, bedrijven en instellingen. Versterk daarmee het eigen veiligheidsbewustzijn van de raad en de raadsleden, maar gelijktijdig ook dat van de samenleving.

3. **Maak van het Integraal Veiligheidsplan (IVP) hét sturingsinstrument bij uitstek**.
   De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de zeggenschap van de raad op het veiligheidsbeleid zijn formeel beperkt, maar dat neemt niet weg dat de raad een grote invloed kan uitoefenen op de inrichting en uitvoering van het veiligheidsbeleid. Dat begint bij het stevig neerzetten van een visie op de lokale veiligheid. Het IVP is daarvoor het meest geëigende middel.

4. **Stel heldere doelen met toetsbare resultaten**.
   Een voorwaarde voor een effectieve sturing is dat de na te streven doelen helder en scherp zijn en de te bereiken resultaten toetsbaar of meetbaar. Het gaat daarbij niet alleen om de kwantitatieve dimensie, maar juist ook om de kwalitatieve: de wereld achter de cijfers. Inzicht gaat om meetbaarheid, maar nog meer over bespreekbaarheid.

5. **Breng focus aan en stel prioriteiten**.
   Als alles prioriteit heeft, heeft niets prioriteit. Vanuit de aanbevelingen 2., 3. en 4. kunnen en moeten keuzes gemaakt worden ten aanzien de onderwerpen waarop het veiligheidsbeleid zich vooral moet richten. Die keuzes zijn nodig om mensen en middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, maar vooral ook om resultaat te boeken op die onderdelen waar dat het meest nodig is.

6. **Zorg bij aanbrengen van focus en stellen van prioriteiten voor een transparante afweging**.
   Bij veiligheid zijn vele belangen in het geding met evenzoveel of nog meer belanghebbenden. Het is bij uitstek een verantwoordelijkheid van de raad als vertegenwoordigend orgaan daarin een afweging te maken. Het is zaak dat naar de samenleving open en transparant te doen.

7. **Geef tegenspel, ook waar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij andere organen liggen**.
   Tegenspel houdt iedereen scherp, mits gevoerd met argumenten gevoed door inzicht en kennis. Het IVP biedt daarvoor de grondslag en het kader.

8. **Schep voorwaarden voor en bemoedig een actieve houding van de raad en de samenleving**.
   Vanuit hun vertegenwoordigende rol vormen raadsleden het scharnier tussen samenleving en bestuur. Als raadsleden die scharnierfunctie effectief vervullen zal dat henzelf en de samenleving stimuleren tot versterking van het veiligheidsbewustzijn en een actieve houding ten aanzien van de veiligheid en het veiligheidsbeleid. Bij die actieve houding horen heldere procedures en spelregels.

9. **Maak gebruik van de handreiking en houd deze actueel**.
   De rekenkamercommissie heeft voor de raad een handreiking opgesteld ter ondersteuning van zijn rol in het veiligheidsbeleid. Die handreiking kan ook voor anderen van nut zijn en daarom is het goed deze met die anderen te delen. Dat bevordert niet alleen het onderlinge gesprek, maar kan de handreiking ook verder aanscherpen en verrijken. Binnen de gemeentelijke organisatie zou een functionaris aangewezen kunnen worden die voor deze actualisatie zorgdraagt.

Bijlage 1

Geraadpleegde documenten

Vastgestelde beleidsdocumenten, raadsvoorstellen en -besluiten, bijlagen

- *2018-2279 Raadsvoorstel Verkeersveiligheidsmaatregelen Gildenweg*
- *2018-2306 Integraal Veiligheidsplan 2019-2022*
- *2018-2306 Raadsvoorstel Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022*
- *2018-2312 Bijlage 1 VTH-Visiedocument*
- *2018-2312 Bijlage 2 VTH-Beleid Gemeente Gorinchem*
- *2018-2312 Bijlage 3 Bijlagenboek VTH-Beleid en Uitvoeringsprogramma Gemeente Gorinchem*
- *2018-2312 Bijlage 4 Prioriteitenoverzicht*
- *2018-2312 Bijlage 5 VTH-Uitvoeringsprogramma 2019 Gemeente Gorinchem*
- *2018-2312 Raadsvoorstel Beleid Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH)*
- *2019-2337 Evenementennota 2019-2021*
- *2019-2337 Raadsvoorstel Evenementennota 2019-2021*
- *2019-2337 Bijlage 4 COBc Richtlijn Constructieve Veiligheid bij Evenementen*
- *2019-666109 Rvs Preventie- en Handhavingsplan Alcohol 2020-2024*
- *2019-668073 Rvs Vaststellen APV 2019*
- *2020-700993 Rvs Jaarwisseling gemeente Gorinchem 2020-2021*

Parallelsessies Informatie en Ontmoeting, verslagen, presentaties, overige documenten

- *181011 Verslag Parallelsessie I&O - Strategische thema's veiligheid*
- *181011 Presentatie Parallelsessie I&O - Strategische thema's Veiligheid 2019-2022*
- *181011 Verslag Parallelsessie I&O - Toelichting op het K+V rapport*
- *181115 Verslag Parallelsessie I&O - Bespreken kaders Veiligheidsbeleid*
- *181115 Presentatie Parallelsessie I&O - Tussenstand IVP*
- *190117 Verslag Parallelsessie I&O – VTH-beleid*
- *190131 Verslag Parallelsessie I&O - VTH-beleid*
- *190131 Vragen nav I&O VTH dd 17 januari 2019*
- *190131 Presentatie Parallelsessie I&O - VTH-beleid Concept Uitvoeringsprogramma en Participatie*
- *190307 Verslag Parallelsessie I&O – Evenementenbeleid*
- *190307 Presentatie Parallelsessie I&O – Evenementenbeleid*
- *190318 Technische vragen Evenementenbeleid donderdag 21 maart 2019*
- *190321 Verslag Parallelsessie I&O – Evenementenbeleid*

Parallelsessies Beraad en Advies, verslagen

- *180531 Verslag Parallelsessie Combi I&O en B&A, Jaarstukken 2017*
- *190307 Verslag Parallelsessie B&A - VTH-beleid en Integraal Veiligheidsplan*
- *190411 Verslag Parallelsessie B&A – Evenementenbeleid*
- *190509 Verslag Parallelsessie B&A - Integraal Veiligheidsplan*

Themabijeenkomst Veiligheid, presentaties

- *20180515 Presentatie IVP Gorinchem Raadsavond*
- *20180515 Presentatie Openbare Orde en Veiligheid*

- *20180515 Presentatie Politie Gorinchem*
- *20180515 Programma Veiligheidsavond*

Raadsinformatiebrieven en bijlagen

- *2018-2152 Informatiebrief Uitkomsten Collegeonderzoek Toezicht en Handhaving*
- *2019-2328 Informatiebrief Werkwijze Wijkgericht werken met pilots in Haarwijk en Gildenwijk*
- *2019-667116 RIB Uitvoeringsplan 2019-2020 bij Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022*
- *2019-671453 RIB Veiligheidsmaatregelen*
- *2019-682495 RIB Veilige Oversteek bij scholen*
- *2020-683950 RIB Analyse situatie jongeren in Gorinchem*
- *2020-684278 RIB Beleidsregel bijtincident honden*
- *2020-685168 RIB Beleidsregel verbod vervoer inbrekerswerktuigen*
- *2020-691488 RIB Pva vergroten weerbaarheid gemeentelijke organisatie*
- *2020-707924 RIB Ontwikkelingen Jeugdhulp ZHZ - informatieknooppunt zorgfraude*
- *2020-709842 RIB Stava handhaving Feestpaleis De Drie Vuisten*
- *2020-718736 RIB Actieplan wapens en jongeren*
- *2020-721191 RIB inzake beleidsregels aanvraag geluidsontheffing voor carbidschieten*
- *2021-736741 RIB Evaluatie uitvoeringsplan 2019-2020 Integraal Veiligheidsplan 2019-2022*
- *2021-736741 Bijlage RIB eindevaluatie IVP 2019-2020*
- *2021-739916 RIB Uitvoeringsplan Integraal Veiligheidsplan (IVP) Gorinchem 2021*
- *2021-739916 RIB Bijlage uitvoeringsplan 2021 versie 3*

Beantwoording schriftelijke vragen

- *673577 Beantwoording Schriftelijke vragen Fractie van Maaren - Veiligheid op straat en tijdens evenementen*
- *687579 Beantwoording schriftelijke vragen GA - Brandveiligheid van laadinfrastructuur*
- *692044 Beantwoording schriftelijke vragen CU-SGP en VVD - Krakers in Gorinchem*
- *749936 Beantwoording schriftelijke vragen VVD- Veiligheidsbeleid*
- *758340 Beantwoording schriftelijke vragen PvdA-SD - Verkeersveiligheid rond Samen Onderweg*
- *90103 Schriftelijke vragen SP - Veilig wandelen mondeling beantwoord ikv coronabriefing*

Begrotingen, jaarverslagen

- *Begroting 2019 in 1 oogopslag*
- *Begroting 2020 in een oogopslag*
- *Begroting 2021 in een oogopslag*
- *Gorinchem_programmabegroting_2019_aangepast.Veiligheid*
- *Gorinchem_begroting_2020_aangepast.Veiligheid*
- *Gorinchem_begroting_2021_aangepast.Veiligheid*
- *Gorinchem_jaarstukken_2019_aangepast.Veiligheid*