Aan: de leden van de gemeenteraad van Gouda

dienst/afdeling
Groene Hart Rekenkamer

Telefoon
06 470 414 91

contactpersoon
B.E.A. Smits

Datum
6 december 2019

onderwerp
Oplegnotitie onderzoek Veiligheidsregio

Geachte leden van de gemeenteraad van Gouda,

In het najaar van 2018 bent u door de Groene Hart Rekenkamer geïnformeerd over de start van het rekenkameronderzoek naar het veiligheidsbeleid in uw gemeente. In het afgelopen jaar heeft de Stichting Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties (LEV) dit onderzoek namens de Groene Hart Rekenkamer uitgevoerd. De conceptrapportage is op 27 oktober jl. aangeboden aan de voor dit interview benaderde respondenten en de ambtelijke organisatie voor een technische reactie. Door de ambtelijke organisatie is met instemming gereageerd op de rapportage. De volledige en definitieve rapportage treft u in de bijlage aan. In deze oplegnotitie delen wij achtereenvolgens onze aanbevelingen, de bevindingen van de onderzoekers op basis waarvan wij de aanbevelingen doen en geven wij een korte beschrijving van het onderzoeksproces met daarbij de aanleiding en hoofdvraag van het onderzoek. Tot slot schetsen we het vervolgproces om tot een afronding van dit onderzoek te komen.

Conclusies en aanbevelingen van de Groene Hart Rekenkamer
De mate waarin het integraal veiligheidsbeleid in de gemeente Gouda als effectief, efficiënt en rechtmatig kan worden beschouwd beoordeelt de Groene Hart Rekenmaker als voldoende. Wel ziet de Groene Hart Rekenkamer ruimte voor verbeteringen. Daartoe bevelen wij u het volgende aan:

1. Besteed aandacht aan de door de raadsleden gevraagde verdere positionering voor hun kaderstellende en controlerende rol. Besteed, zoals al voorgenomen daarbij ook nadrukkelijk aandacht aan het vraagstuk van de (aard en formulering van) doelstellingen en de wijze waarop de voortgang kan worden gemonitord. Bij alle betrokken partijen lijkt het belang hiervan onderkend te worden. Bezie in hoeverre verschillende beelden of verwachtingen de verdere uitbouw wat in de weg staan.

2. Investeer in het (verder) ontwikkelen van een adequate beleidslogica die aan het beleid, strategieën en aanpakken op deelgebieden ten grondslag ligt, evenals in het creëren van de voorwaarden daarvoor, zoals grondige probleemanalyses.

3. De ontwikkelingen van nieuwe aandachtsvelden binnen het beleid in combinatie met de aanbevelingen bij de vorige norm zijn aanleiding tot nadere reflectie op de voor zowel beleidsontwikkeling als uitvoering benodigde mensen en middelen. De uitvoeringskracht van

politie en OM zijn een landelijk gevoeld probleem, waarop interventie in breder verband gewenst lijkt.

Bevindingen uit het onderzoek van onderzoeksbureau LEV

Op basis van het in het onderzoek gehanteerde normenkader heeft het onderzoek geleid tot de volgende bevindingen voor de gemeente Gouda:

Norm 1: het beleid is gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie

Bevindingen: De gemeente beschikt in aanmerkelijke mate over een actueel, betrouwbaar en valide beeld van de veiligheidssituatie. Onderzoek wordt geïnitieerd om dit beeld nog verder aan te vullen. Thema's, prioriteit en doelstellingen zijn in aanmerkelijke mate gericht op de daadwerkelijke veiligheidssituatie. Er is bij gemeente en haar partners aandacht voor toekomstige ontwikkelingen. Meerdere betrokkenen uiten echter wat zorg of dit ook in voldoende mate het geval is. Er bestaat bij de gemeente en haar partner voldoende oog voor de specifieke context van het veiligheidsbeleid in Gouda. In het recente verleden is dit door meerdere betrokkenen nog wel eens gemist, nu wordt daarin echter nadrukkelijk een kentering gesignaleerd.

Conclusie: Voldaan

Norm 2: de beleidslogica is plausibel

Bevindingen: Het werken met een beleidslogica die aan het veiligheidsbeleid ten grondslag ligt – en die aannemelijk maakt dat het beleid ook het gewenste effect zal hebben - is voor Gouda, net als voor veel andere gemeenten, een lastige opgave. Wel is zichtbaar dat het vraagstuk van de effectiviteit van interventies in Gouda nadrukkelijk de aandacht heeft, dat advies of (externe) evaluatie gezocht wordt én dat lessen of aanbevelingen daaruit ook daadwerkelijk worden toegepast in het beleid. Het belang van een doordachte beleidslogica lijkt in Gouda nog eens extra groot door de specifieke, weerbarstige problematiek die op een deel van het veiligheidsdomein speelt. Juist daarop ontbeerde volgens meerdere betrokkenen de beleidslogica in het verleden nog wel eens scherpte, daarin zou volgens hen nu sprake zijn van een kentering.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 3: de uitvoering is adequaat

Bevindingen: In grote lijnen zijn er voldoende mensen en middelen beschikbaar voor zowel de vormgeving als de uitvoering van het beleid. Waar het gaat om de uitvoering is de beperkte capaciteit van politie en OM voor velen een pijnpunt. Het gaat dan vooral om de *structurele* capaciteit; over het vermogen van de politie om *piek*capaciteit te leveren in crisissituaties bestaat juist – toegenomen – tevredenheid. Het onderzoek laat geen breed geldige uitspraken toe over de mate waarin strategieën en interventies juist worden uitgevoerd naar plaats, tijd en intensiteit; er zijn geen aanwijzingen gevonden dat hiervan géén sprake is.

Conclusie: Voldaan

Norm 4: monitoring is adequaat

Bevindingen: Er is sprake van periodieke monitoring, die op meerdere manieren gestalte krijgt. Deze monitoring heeft in de afgelopen periode ook aantoonbaar tot bijstelling van het beleid geleid, waarbij in het onderzoek soms bij de snelheid en/of aard daarvan wel wat kanttekeningen zijn geplaatst. Met de nieuwe Kadernota zijn de doelen door het gemeentebestuur welbewust op een andere wijze geformuleerd dan voorheen (kwalitatief in plaats van kwantitatief, output- in plaats van outcome-georiënteerd). Dit zal ook gevolgen hebben voor de monitoring. Hierover wordt op dit moment nog nagedacht, mede naar aanleiding van kritische kanttekeningen van de gemeenteraad.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 5: adequate regie en afstemming met andere actoren

Bevindingen: Op de meer traditionele onderdelen van het IV-beleid (sociale veiligheid, fysieke veiligheid) is sprake van regie en samenwerking die door betrokkenen als steeds adequater wordt beoordeeld, met

daarbij de wens deze nog verder te ontwikkelen. Op nieuwe aandachtsvelden, zoals ondermijning en – zeker – de koppeling tussen veiligheid en zorg staat de samenwerking en regie nog meer in de kinderschoenen, waardoor op dit moment nog niet (volledig) van adequate regie en samenwerking kan worden gesproken. Wel is in zowel de beleidsmatige aandacht als de motivatie voor deze thema's de intentie en bereidheid zichtbaar om de gewenste regie en afstemming verder op te bouwen.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 6: congruente communicatie

Bevindingen; binnen de gemeente bestaat aandacht voor het belang van congruentie in de publiekscommunicatie van de verschillende actoren rond veiligheid en veiligheidsbeleid. Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor substantiële *dis*congruentie in deze communicatie. Wel levert het onderzoek aanwijzingen voor verdere verbeteringen.

Conclusies: Voldaan

Norm 7: doelmatigheid

Bevindingen: Het vraagstuk van doelmatigheid (in de zin van kosten efficiëntie) krijgt zowel in stukken als in de gesprekken minder aandacht dan het vraagstuk van effectiviteit of het vraagstuk van de relatief beperkte middelen van meerdere voor het veiligheidsbeleid belangrijke organisaties. De afweging van doelmatigheid lijkt wel meer impliciet aan de orde te zijn, in de combinatie van de vraag hoe beleid, strategieën en interventies zo effectief mogelijk kunnen zijn, in de wetenschap dat de middelen niet onbegrensd zijn.

Conclusies: Ten dele voldaan

Norm 8: juiste rollen en taken Raad en College

Bevindingen: De gemeenteraad heeft de behoefte meer invulling te (kunnen) geven aan met name haar kaderstellende en controlerende rol. Daarbij is opvallend dat in het kader van de nieuwe Kadernota door college en ambtelijke staf keuzen zijn gemaakt en activiteit zijn uitgevoerd met de intentie om voor de raad de invulling van deze rollen gemakkelijker te maken. Deze keuzen en activiteiten lijken door raadsleden echter nog niet te volle zo te zijn ervaren. Dit komt onder meer tot uiting in (vooralsnog) uiteenlopende visies op de aard van de doelstellingen waarop gestuurd zal worden. (Ook) ten aanzien van de volksvertegenwoordigende rol klinkt enig wederzijds onbegrip. Meer in het algemeen echter zijn gesprekspartners tevreden over de manier waarop raad en college/portefeuillehouder elkaar in stelling brengen.

Conclusie: Ten dele voldaan

Norm 9: rechtmatige taakinvulling

Het onderzoek heeft geen signalen opgeleverd dat de manier waarop gemeente en haar partners invulling geven aan de taken en verantwoordelijkheden van het veiligheidsbeleid strijdig is met wet- en regelgeving.

Conclusie: Voldaan

Onderzoeksproces

De Groene Hart Rekenkamer heeft dit onderzoek uit laten voeren in de vier gemeenten die aan de Groene Hart Rekenkamer deelnemen: Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas. Op basis van een aanbestedingsproces heeft de Groene Hart Rekenkamer besloten het onderzoek uit te laten voeren door LEV, de Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties. Het onderzoek is begonnen met een startbijeenkomst waarbij de vier gemeenten waren vertegenwoordigd door de ambtelijk contactpersoon.

In de eerste fase van het onderzoek is per gemeente een analyse gemaakt op basis relevante beleidsdocumenten en overige informatie die door de gemeente is verstrekt. De beelden en conclusies die

de onderzoekers uit deze documentanalyse trokken hebben de onderzoekers getoetst en verscherpt met interviews. In gemeente Gouda is een interview gehouden met één of meerdere collegeleden en met een relevante ambtelijke afvaardiging. Ook hebben de onderzoekers uitgebreid gesproken met betrokkenen van buiten de gemeente, zoals de politie, het RIEC en de Veiligheidsregio. Van de interviews is een verslag aan de betrokkenen gezonden, waarop betrokkenen de gelegenheid hebben gehad te reageren. Ambtelijk is ter controle op feitelijke (on)juistheid een conceptversie van de rapportage verstrekt, waarop alle gemeenten hebben gereageerd. Alleen opmerkingen over feitelijke juistheid zijn daarop in de eindversie van de rapportage verwerkt.

Aanleiding en hoofdvraag

Het onderwerp 'veiligheid' kent vele dimensies. De tegenhanger, 'onveiligheid', kan grote impact hebben op levens van burgers, functioneren van bedrijven of zelfs delen van de samenleving. Het onderwerp staat dan ook hoog op de agenda van alle overheidsbestuurslagen in Nederland. Zo ook in de vier deelnemende gemeenten aan de Groene Hart Rekenkamer. Alle vier de gemeenteraden hebben in de inventarisatieronde van 2017 voor mogelijke onderzoeksonderwerpen aangegeven 'veiligheid' een belangrijk onderwerp te vinden. De rekenkamercommissie was graag bereid dit onderwerp te agenderen voor een rekenkameronderzoek.

Het onderwerp 'veiligheid' kent vele verschijningsvormen en definities die bovendien ook nog onderhevig zijn aan maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Het feit dat niet alleen overheden, maar ook maatschappelijke partners, bedrijven en burgers verantwoordelijkheden hebben binnen dit terrein, maakt het onderwerp beleidsmatig gecompliceerd. Denk bijvoorbeeld aan het samenspel tussen verschillende beleidsterreinen, bestuurslagen en met maatschappelijke partners evenals maatschappelijke ontwikkelingen zoals toename van dataverkeer, vergrijzing, radicalisering en immigratie. Bestuurlijk gezien is een opvallend element de toegenomen decentralisatie enerzijds versus de oprichting van een nationale politie (Politiewet 2012) anderzijds. Op verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid of de beleidsvelden die hieraan raken, zijn grote transformaties ingezet en/of afgerond. De Groene Hart Rekenkamer wilde daarom onderzoeken of en hoe in elke van de vier gemeenten het veiligheidsbeleid zich in deze dynamiek staande kan houden, of het veiligheidsbeleid effectief, efficiënt en rechtmatig is opgebouwd en wordt uitgevoerd, of de democratische controle op het veiligheidsbeleid in de gemeente functioneert en welke verbeteringen er wellicht zijn door te voeren.

Op basis van bovenstaande is als centrale vraag voor dit onderzoek gehanteerd:
In hoeverre is het veiligheidsbeleid in de onderscheidene gemeenten effectief, efficiënt en rechtmatig, zowel in vormgeving als in uitvoering?

Als subvragen zijn hierbij geformuleerd:

a. Is daarbij sprake van een adequaat functionerende democratische controle? Zo nee, wat zijn belangrijke belemmeringen?
b. Worden vormgeving, uitvoering en/of controle beïnvloed door de veranderingen in de bestuurlijke context? Zo ja, op welke manier en in welke mate?
c. In hoeverre houdt het veiligheidsbeleid in vormgeving en uitvoering gelijke tred met veranderingen in de veiligheid en/of maatschappelijke context? Zo dit niet het geval is, wat zijn belangrijke belemmeringen?
d. Welke verbeteringen zijn mogelijk?

Om aan de wens van de Programmaraad te voldoen het 'algemene' onderzoek te verdiepen ten

aanzien van één veiligheidsprobleem, is in het onderzoek ook ingegaan op de volgende vraag:

e. In hoeverre is de in de onderscheidene gemeenten sprake van een effectief, efficiënt en rechtmatig vormgegeven en uitgevoerd beleid ter voorkoming of reductie van (woning)inbraken?

Vervolg

De Groene Hart Rekenkamer is van mening dat met het opleveren van de rapportage en deze oplegnotitie het vervolg nu aan de politiek is. De Groene Hart Rekenkamer adviseert de gemeenteraden om de rapportage inclusief de aanbevelingen te agenderen in de raad(scommissie) en de conclusies en aanbevelingen middels een raadsbesluit te bekrachtigen. De discussie zal in de raad(scommissie) dan tussen het college van B&W en de Raad gevoerd kunnen worden. We beseffen uiteraard dat het niet aan de Groene Hart Rekenkamer, maar aan de gemeenteraad zelf is om al dan niet over te gaan tot agendering van het onderzoeksrapport en het nemen van besluiten.

Uiteraard is de Groene Hart Rekenkamer bereid tot het toelichten van de rapportage. De Groene Hart Rekenkamer organiseert daartoe een gezamenlijke bijeenkomst voor alle vier de gemeenteraden. De leden van de Groene Hart Rekenkamer en de onderzoekers van LEV kunnen tijdens de bijeenkomst (technische) vragen over de rapportage beantwoorden. Deze avond zal op donderdag 12 december 2019 plaatsvinden om 20:00 uur in het gemeentehuis van Waddinxveen. U bent daar allen van harte voor uitgenodigd.

Wij hopen u op deze manier voldoende te hebben geïnformeerd en u met deze rapportage te helpen in uw beeldvorming over dit complexe onderwerp. Als u nog vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij deze uiteraard graag.

Met vriendelijke groet,

namens de Groene Hart Rekenkamer,



Dr. M.J.M. Blom, voorzitter
Dhr. M. Ter Hoeve, lid
Drs. J.H. van Oort, lid