

ONDERZOEKSPLAN VEILIGHEID EN HANDHAVING

Datum: 31 mei 2019

1. Inleiding

Veiligheid is voor iedere inwoner en ondernemer in de stad belangrijk en heeft daarmee een groot maatschappelijk belang. De algemene doelstelling van het programma Veiligheid luidt: *“In Utrecht werken we samen aan een stad waar mensen veilig zijn en zich veilig voelen.”*¹ In het coalitieakkoord geeft het college aan stevig in te blijven zetten op veiligheidsbeleid, te starten met preventie. *“We willen de burgerbetrokkenheid versterken en investeren in elkaar kennen en ontmoeten. Tegelijk willen we stevig ingrijpen en handhaven als het gaat om het aanpakken van criminaliteit. Utrecht blijft koploper in het aanpakken van mensenhandel.”*²

Uit de rapportages over de afgelopen jaren blijkt dat de criminaliteitscijfers en het veiligheidsgevoel in Utrecht geen gelijke tred houden. De cijfers van de effectindicatoren in de P&C cyclus – programmabegroting en jaarstukken – laten zien dat het aantal geregistreerde misdrijven (met een grote impact) in Utrecht al jaren afneemt. Deze veiligheidsbeleving neemt de laatste jaren slechts licht af, in de loop van de tijd zeggen minder mensen dat zij zich wel eens onveilig voelen. Toch voelt nog circa een derde van de Utrechters zich wel eens onveilig in de eigen buurt. De inzet van de gemeente Utrecht op het gebied van veiligheid en handhaving richt zich op beide aspecten: veiligheid in cijfers en in beleving.

De gemeenteraad van Utrecht heeft het onderwerp veiligheid en handhaving als onderzoeksthema aangedragen bij de Rekenkamer Utrecht. Belangrijke vragen daarbij zijn welke mogelijkheden de gemeenteraad heeft om te sturen op het gebied van veiligheid en handhaving en hoe (politieke) besluitvorming doorwerkt in de praktijk. De rekenkamer sluit hier in dit onderzoeksplan bij aan. We richten ons onderzoek op de regierol van de gemeente op veiligheid en handhaving in de openbare ruimte en de doorwerking van besluitvorming op de uitvoeringspraktijk. Daarbij gaan wij specifiek in op drie inhoudelijke thema's:

- ◆ High Impact Crimes³,
- ◆ Jeugdoverlast en –criminaliteit,
- ◆ Verkeersveiligheid.

De keuze voor juist deze drie thema's is in dit onderzoeksplan verder beschreven bij 5 afbakening.

¹ Zie o.a. Gemeente Utrecht (18 april 2019). *Jaarstukken 2018*, p. 207

² GroenLinks, D66 en ChristenUnie (1 juni 2018). *Utrecht. Ruimte voor iedereen*. Coalitieakkoord GroenLinks, D66, ChristenUnie. Utrecht 2018-2022.

³ Dit zijn delicten die een grote impact (kunnen) hebben op de slachtoffers, de directe omgeving van het slachtoffer en op de samenleving als geheel, bijvoorbeeld woninginbraken, overvallen en straatroven.

2. Achtergrond

Utrechts beleid

Sinds de vernieuwing van het politiebesteding in 2012 stellen gemeenten een Integraal Veiligheidsplan (IVP) op dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het wettelijk kader voor het IVP is te vinden in de Politiewet 2012 (artikel 13) en de Gemeentewet (de artikelen 148a, 171a en artikel II). In de gemeente Utrecht is tot nu toe driemaal een meerjarig IVP vastgesteld. Het eerste IVP had betrekking op de jaren 2013-2014, het tweede op de periode 2015-2018. Het actuele IVP betreft de periode 2019-2022. De gemeente Utrecht stelt daarnaast jaarlijks handhavingsprogramma's en handhavingsverslagen voor verschillende domeinen vast en stuurt deze ter informatie toe aan de gemeenteraad.⁴

Voor het lokale veiligheidsbeleid is het Integraal Veiligheidsplan (IVP) leidend. Hierover worden afspraken gemaakt in het driehoeksoverleg tussen de gemeente (burgemeester), het Openbaar Ministerie (officier van justitie) en de politie (sectorhoofd stad Utrecht). Met het IVP heeft de gemeenteraad een middel om te sturen op het lokale veiligheidsbeleid en de prioriteiten die daarbij gesteld worden. Wanneer er een noodzaak is om af te wijken van de beleidskaders in het IVP dan wordt daarover besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Aanvullend en ondersteunend aan het IVP maken 39 gemeenten, het OM en de politie Midden-Nederland in de *Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022* afspraken hoe ze samen willen werken aan een veiliger Midden-Nederland.

Financieel

Uit de verantwoording op het programma Veiligheid blijkt dat de gerealiseerde lasten in 2018 bijna €48 mln. bedragen.⁵ Meer dan de helft (€27,6 mln.) komt voor rekening van het uitvoeren van activiteiten gericht op het voorkomen en/of bestrijden van calamiteiten, crises en rampen⁶ en €3,8 mln. gericht op het voorkomen en/of bestrijden van verstoringen van de openbare orde en maatschappelijke onrust. Daarnaast is €7,1 mln. ingezet voor het uitvoeren van de aanpak jeugdgroepen, €4,2 mln. voor het uitvoeren van wijkveiligheidsprogramma's, €2,4 mln. voor het aanpakken van High Impact Crimes en €2,8 mln. voor het voeren van regie op de integrale aanpak.

⁴ Voor 2019 betreft het handhavingsprogramma's voor Openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving, Werk en Inkomen, Leerlingzaken en Publiekszaken. Voor dit rekenkameronderzoek naar veiligheid en handhaving is met name het handhavingsprogramma Openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving van belang. Toezicht en handhaving richten zich binnen dit programma op negen terreinen waarvan een "veilige openbare ruimte" er een is. De andere acht terreinen zijn: schoon en heel, bereikbaar, bijzondere wetten, evenementen, milieu en duurzaamheid, bouw en sloop, bestaande bouw, en huisvesting.

⁵ <https://utrecht.jaarverslag-2018.nl/p22418/financien>.

⁶ De bijdrage aan de verbonden partij op dit terrein (de Veiligheidsregio Utrecht) in 2018 bedraagt ruim €24,5 mln.

Samenwerking en uitvoering

Op het gebied van veiligheid en handhaving werkt de gemeente Utrecht samen met een groot aantal ketenpartners. Belangrijk is de in de inleiding al genoemde driehoek tussen gemeente, openbaar ministerie en de politie. De burgemeester zit de driehoek voor en gezamenlijk wordt bepaald wat de inzet van deze partijen is om de doelen op het gebied van veiligheid te behalen. Andere belangrijke ketenpartners zijn het Veiligheidshuis Regio Utrecht, de Veiligheidsregio Utrecht (VRU), het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie (RVS) en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC).

Binnen de gemeente Utrecht zijn de taken voor een belangrijk deel belegd bij organisatieonderdeel Veiligheid en organisatieonderdeel Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH).⁷ Bij VTH zijn handhavers, toezichthouders en inspecteurs werkzaam. De (uitbreiding van) bevoegdheden van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in het kader van veiligheid en handhaving is het afgelopen jaar in Utrecht een aantal keren bediscussieerd in raads- en commissievergaderingen.⁸ Ook landelijk wordt gesproken over inzet, bevoegdheden en ambtsinstructie van de boa, omdat toezicht en handhaving in de openbare ruimte een gedeelde verantwoordelijkheid is voor gemeenten en (nationale) politie. In december 2018 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.⁹ Voor het thema aanpak van jeugdoverlast is ook organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling (Jeugd) nauw betrokken en bij veiliger verkeer speelt organisatieonderdeel Ruimte (mobiliteit) een belangrijke rol.

3. Doel en onderzoeksvragen

Het doel van de rekenkamer is om de gemeenteraad inzicht te geven in de invulling van de regierol op veiligheid en handhaving in de openbare ruimte door de gemeente Utrecht en hoe deze invulling bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering. Hierbij gaan wij ook in op de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. Bij drie thema's onderzoekt de rekenkamer de doorwerking van besluitvorming in de uitvoeringspraktijk. Het resultaat hiervan kan worden gebruikt om ontwikkelingen te signaleren, tussentijdse informatie te verbeteren en bijdragen aan onderbouwde keuzes bij het vaststellen van toekomstig beleid.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Hoe vult de gemeente Utrecht haar regierol met betrekking tot veiligheid en handhaving in de openbare ruimte in en in hoeverre zorgt dit voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?

⁷ De missie van het organisatieonderdeel VTH luidt: "Op integere en gezaghebbende wijze bevorderen wij het naleefgedrag in de stad en dragen met onze interventies zorg voor de bewaking van de veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en ordening in het fysieke domein". Zie ook <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/veiligheid/wat-doet-de-gemeente/toezicht-en-handhaving/>

⁸ Onder andere in de vergadering van de commissie Mens en Samenleving d.d. 14 februari 2019 en de vergadering van de gemeenteraad op donderdag 14 maart 2019.

⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (10 december 2018). Kamerbrief *Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie*. Kenmerk 2438876.

Voor de beantwoording van de centrale vraag worden de volgende zes deelvragen beantwoord:

1. Welke wet- en regelgeving is van kracht voor de uitvoering van het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte?
2. Hoe zijn de (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden en de regierol bij veiligheid en handhaving in de openbare ruimte door de gemeente Utrecht ingevuld?
3. Met welke partijen werkt de gemeente Utrecht samen rondom veiligheid en handhaving in de openbare ruimte? Hoe komen afspraken tot stand en hoe wordt deze samenwerking en de regierol van de gemeente Utrecht door de betrokkenen ervaren?
4. Welke (financiële) middelen worden door de gemeente Utrecht ingezet voor veiligheid en handhaving in de openbare ruimte, waar worden deze middelen aan besteed en in hoeverre draagt dit bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
5. Hoe beoordelen ketenpartners, wijkbureaus en wijkraden het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte en de manier waarop de gemeente Utrecht haar regierol hierbij invult?
6. Op welke manier(en) wordt de Utrechtse gemeenteraad geïnformeerd over het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte en hoe kan zij hier op sturen?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen in termen van bevindingen hanteren wij een beoordelingskader. Dit beoordelingskader wordt opgesteld in de eerste fase van het onderzoek en bevat per onderzoeksvraag een nadere uitwerking in aandachtspunten die in de documentstudie, interviews en enquêtes worden meegenomen.

4. Plan van aanpak

De rekenkamer voert het onderzoek uit aan de hand van de volgende stappen:

1. Documentstudie
2. Interviews gemeente
3. Interviews ketenpartners
4. Enquêtes en interviews wijkbureaus en wijkraden
5. Zicht op de uitvoeringspraktijk
6. Analyse en rapportage

Deze zes stappen worden hieronder kort nader toegelicht.

1. Documentstudie

De documentstudie bestaat allereerst uit de analyse van beleidsnota's van de gemeente Utrecht op het gebied van veiligheid en handhaving zoals de integrale veiligheidsplannen, uitwerkingsplannen, handhavingsstrategieën en raadsbrieven. Ook de informatie over veiligheid en handhaving uit P&C documenten – programmabegrotingen, voorjaarsnota, jaarstukken – en relevante amendementen,

moties en toezeggingen in de afgelopen jaren betrekken wij in de analyse. Daarnaast bestuderen we relevante regionale en landelijke beleidsnota's, waaronder de regionale veiligheidsstrategie Midden-Nederland en de beleidsnota's van de politie-eenheid Midden-Nederland. Wij raadplegen hierbij ook deskundigen op het gebied van veiligheid en handhaving bijvoorbeeld van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de Stichting voor Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Wij vragen de betrokken organisatieonderdelen – met name Veiligheid en VTH – om de rekenkamer actief te informeren over documenten en activiteiten die voor het onderzoek relevant zijn.

2. Interviews gemeente

Tijdens het onderzoek houden wij interviews met medewerkers van de organisatieonderdelen Veiligheid en VTH. In een startgesprek bespreken wij de aanpak van het onderzoek en stemmen we af welke medewerking vanuit deze afdelingen nodig is tijdens het onderzoek. Wij willen in ieder geval in gesprek met de medewerkers die actief betrokken zijn bij de drie voor verdere verdieping gekozen thema's: High Impact Crimes, Jeugdoverlast en Veiliger verkeer. Daarnaast gaan wij in gesprek met medewerkers van Maatschappelijke Ontwikkeling (Jeugd, Zorg en Veiligheid) voor het thema jeugdoverlast en voor veiliger verkeer met medewerkers van organisatieonderdeel Ruimte (mobiliteit).

3. Interviews ketenpartners

Vanuit de documentstudie en interviews bij de gemeente maakt de rekenkamer een overzicht op van ketenpartners waarmee wordt samengewerkt op de drie gekozen thema's. Daarin zullen in ieder geval het openbaar ministerie, de politie en het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland terugkomen, maar ook organisaties die voor een specifiek thema van belang zijn zoals de woningcorporaties voor de aanpak van woninginbraken, de Stichting Jongerenwerk Utrecht voor de aanpak van jeugdoverlast en Veilig Verkeer Nederland Regio West als het gaat om de verkeersveiligheid. Wij voeren met deze organisaties gesprekken over de uitvoering van het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte van de gemeente Utrecht.

4. Enquêtes wijkbureaus en wijkraden

De gemeente Utrecht heeft 10 wijken die elk een wijkbureau en een wijkraad hebben. Via de wijkbureaus worden inwoners geïnformeerd over hun wijk en de gemeente en omgekeerd is het wijkbureau ook het gemeentelijk aanspreekpunt voor de inwoners en ondernemers. Wij gaan met een enquête bij de wijkbureaus na hoe invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte in de wijken en hoe dit in de praktijk in de wijken wordt ervaren.

De wijkraden bestaan uit een onafhankelijke groep betrokken inwoners en ondernemers per wijk. Zij brengen advies uit aan het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) op allerhande thema's. Sommige wijkraden hebben de afgelopen jaren geadviseerd over thema's die raken aan dit

rekenkameronderzoek.¹⁰ Wij brengen aan de hand van een enquête in kaart welke veiligheids- en handhavingsthema's er in de wijken hebben gespeeld en/of spelen en hoe het Utrechtse veiligheids- en handhavingbeleid in de openbare ruimte doorwerkt in hun wijken.

Bij enkele wijken zullen verdiepende gesprekken gevoerd worden om een verdere verdieping aan te brengen op de onderzoeksresultaten. De keuze voor de wijken zal worden gemaakt op basis van de documentstudie en interviews bij de gemeente en ketenpartners.

5. Zicht op de uitvoeringspraktijk

De rekenkamer wil graag inzicht krijgen in de doorwerking van het beleid en de gestelde prioriteiten in de praktijk bij de politie en gemeente. Wij organiseren daarom enkele groepsgesprekken met agenten en handhavers(boa's). Daarnaast willen wij graag enkele dagdelen meelopen met (wijk)agenten en handhavers om een beeld te krijgen van de uitvoering van het beleid in de stad. Daarbij denken wij in eerste instantie aan de wijken waar wij een nadere verdieping op de onderzoeksresultaten aanbrenge(n). Afhankelijk van de bevindingen uit de documentstudie en de interviews bij de gemeente en ketenpartners zullen hier nadere keuzes in gemaakt worden.

6. Analyse en rapportage

Wij leggen een en ander vast in een nota van bevindingen. De nota van bevindingen wordt voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen op (de bestuurlijke nota). Het geheel wordt vervolgens voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. De rekenkamer maakt vervolgens het definitieve hoofdrapport op met een nawoord, biedt het geheel aan de raad aan en zorgt voor openbaarmaking.

5. Afbakening

Het onderzoek brengt verdieping aan op drie thema's in het Utrechtse veiligheids- en handhavingbeleid in de openbare ruimte. Het betreft:

- 1) High Impact Crimes. Dit thema was een prioriteit in het IVP 2015-2018. In het IVP 2019-2022 wordt gesteld dat alle doelen ruimschoots zijn behaald en worden andere accenten gelegd. Een deel van de HIC's – woning- en auto-inbraken – komt terug bij het subthema "geregistreerde criminaliteit" in het handhavingprogramma openbare ruimte en bebouwde omgeving 2019.
- 2) Jeugdoverlast en -criminaliteit. Dit thema was zowel in het IVP 2013-2014 als in het IVP 2015-2018 een prioriteit. In het IVP 2019-2022 wordt aangegeven dat er zowel positieve ontwikkelingen als zorgwekkende feiten zijn, maar komt dit thema niet meer afzonderlijk terug. Overlastgevende jeugd maakt nu onderdeel uit van de ambitie "Zorg en veiligheid dicht bij elkaar". Ook komt jeugdoverlast terug als subthema in het handhavingprogramma openbare ruimte en bebouwde omgeving 2019.¹¹

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Wijkraad Binnenstad (9 januari 2019). *Handhaving gedogen*. Wijkraad Leidsche Rijn (28 september 2016). *Verkeersveiligheid*.

¹¹ Zie hoofdstuk 6. Veilige openbare ruimte, p. 18

- 3) Veiliger verkeer. Dit betreft een afzonderlijke ambitie in het IVP 2019-2022. In het IVP 2015-2018 maakte verkeersveiligheid nog onderdeel uit van het thema fysieke veiligheid. De komende jaren wordt extra aandacht besteed aan het verbeteren van de verkeersveiligheid in de wijken. Aanvullend op het programma Verkeersveiligheid¹² gaat de gemeente aandacht besteden aan drie aspecten: meer zicht op gedrag, verbeteren communicatie, meer aandacht voor handhaven.

Met deze drie thema's richten wij ons onderzoek op drie thema's in het veiligheids- en handhavingsbeleid die in Utrecht van groot belang zijn en dichtbij inwoners en ondernemers staan. Ook hebben deze thema's al langere tijd de aandacht van de gemeente. En in financiële zin zijn voor deze thema's specifiek middelen bestemd die in de analyse betrokken worden.

We richten ons op de periode waarin de gemeente Utrecht integrale veiligheidsplannen heeft opgesteld. Concreet betekent dit de periode 2013-2019. Voor de drie hierboven genoemde thema's betrekken wij de belangrijkste ontwikkelingen in deze periode die raken aan het lokale veiligheids- en handhavingsbeleid in onze analyses.

In het onderzoek kiezen we enkele wijken waar wij meer in detail de uitwerking van het veiligheids- en handhavingsbeleid onderzoeken. De keuze voor deze wijken maken we aan de hand van de uitkomsten van de interviews en enquêtes, waarbij we zoeken naar variatie in kenmerken van de wijken en daarbij het belang van de verschillende verdiepingsthema's – HIC, jeugdoverlast, veiliger verkeer – voor ogen houden. In de geselecteerde wijken voeren wij extra gesprekken met organisaties en personen die in deze wijken actief zijn.

Het is mogelijk dat de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen, zich niet beperken tot de beleidsverantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht. Zo is voorstelbaar dat uitkomsten ook betrekking hebben op beleid dat tot de verantwoordelijkheid van andere overheden en/of actoren behoort of op fricties tussen verschillende wettelijke kaders, taken en bevoegdheden. Gezien de regierol van de gemeente, kan zij dit deel van de uitkomsten van het onderzoek gebruiken om met hen in overleg te treden om tot een oplossing te komen.

6. Organisatie en planning

De volgende personen van de rekenkamer voeren het onderzoek uit:

- ◆ Johan Snoei, onderzoeker en projectleider
- ◆ Mario van den Berg, onderzoeker
- ◆ Gerth Molenaar, onderzoeker/secretaris

Planning

Het doel is om de publicatie van het rapport aan te laten sluiten op de raadsagenda rondom veiligheid en handhaving. Jaarlijks ontvangt de raad in december het

¹² Dit betreft een meerjarig programma waarover de gemeenteraad ieder half jaar een voortgangsrapportage ontvangt. Zie www.utrecht.nl/verkeersveiligheid

handhavingsprogramma Open Ruimte en Bebouwde omgeving. Publicatie van het eindrapport is mede daarom voorzien in het vierde kwartaal van 2019/ begin 1^e kwartaal 2020. De (indicatieve) planning van het onderzoek is als volgt:

Onderzoek veiligheid en handhaving	Periode
Documentstudie	2 ^e kwartaal 2019
Interviews gemeente	2 ^e en 3 ^e kwartaal 2019
Interviews ketenpartners	2 ^e en 3 ^e kwartaal 2019
Enquêtes en interviews wijkbureaus en wijkraden	2 ^e en 3 ^e kwartaal 2019
Zicht op de uitvoeringspraktijk	2 ^e en 3 ^e kwartaal 2019
Analyse en rapportage	3 ^e en 4 ^e kwartaal 2019
Ambtelijk wederhoor	4 ^e kwartaal 2019
Bestuurlijk wederhoor	4 ^e kwartaal 2019
Beoogde publicatie	4 ^e kwartaal 2019/ 1 ^e kwartaal 2020

Contactpersonen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- ◆ Johan Snoei, onderzoeker en projectleider, j.snoei@utrecht.nl, 030-286 13 81
- ◆ Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, g.molenaar@utrecht.nl, 030-286 13 91