



REGIE OP VEILIGHEID EN HANDHAVING

EEN ONDERZOEK NAAR DE REGIE
OP VEILIGHEID EN HANDHAVING
IN DE OPENBARE RUIMTE IN DE
GEMEENTE UTRECHT.

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ Peter van den Berg (voorzitter)
- ◆ Carolien de Boer
- ◆ Sjoerd Keulen

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ Johan Snoei
- ◆ Gerth Molenaar
- ◆ Mario van den Berg
- ◆ Simone Broeder

CONTACTGEGEVENS:

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon: 030 - 286 1391
E-mail: rekenkamer@utrecht.nl
Website: www.utrecht.nl/rekenkamer

VOORWOORD

Veiligheid raakt iedere inwoner, ondernemer en bezoeker van Utrecht. Thuis en in de eigen woonomgeving, maar ook in de openbare ruimte waarin allerlei activiteiten plaatsvinden. Voor de overheid ligt hier een belangrijke en veelzijdige taak. De gemeente speelt een cruciale rol, omdat de burgemeester de regisseur op de lokale veiligheid is. Maar wat is regie en handhaving dan precies? Hoe werkt dit door in de uitvoering? En wat is de invloed van deze regie op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid? Deze vragen staan centraal in dit rapport.

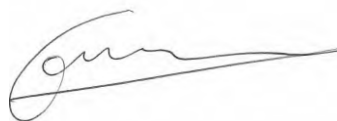
Veiligheid is niet te garanderen. Dat is in de afgelopen jaren ook in Utrecht gebleken. Ten minste het huidige niveau van veiligheid behouden is één van de ambities. Maar als het aantal geregistreerde misdrijven gelijk blijft of zelfs afneemt, betekent dit niet automatisch dat we ons ook veiliger voelen. Deze kloof tussen cijfers en beleving wordt veel gehoord en is ook in dit onderzoekesignaleerd.

Veiligheid raakt ook aan veel beleidsterreinen. De gemeente kan het niet alleen en werkt daarom samen met een veelheid aan personen en organisaties. In dit onderzoek is daarom met veel personen gesproken van verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen en van samenwerkingspartners van de gemeente op het gebied van veiligheid en handhaving. Daarnaast zijn enquêtes afgenomen onder gebiedsmanagers Veiligheid en de wijkraden. Wij danken hierbij een ieder hartelijk voor de geleverde inbreng.

In het bijzonder danken wij de medewerkers van Veiligheid, Vergunningen, Toezicht en Handhaving en de politie die ons een inkijk hebben gegeven in de dagelijkse praktijk van hun werk. We konden zo aanwezig zijn bij verschillende overleggen, meegaan op surveillance in de wijken en het afhandelen van incidenten, en aansluiten bij een integrale verkeerscontrole. Voor ons een unieke ervaring, die ons er ook van heeft doordrongen dat een ‘veilige stad voor iedereen’ geen eenvoudige opgave is.



Peter van den Berg,
voorzitter



Gerth Molenaar,
secretaris

Utrecht, 17 maart 2020

INHOUDSOPGAVE

DEEL I HOOFDRAPPORT.....	6
1 DOELSTELLING ONDERZOEK	6
2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	7
3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W	17
4 NAWOORD REKENKAMER.....	20
DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT	21
1. INLEIDING.....	21
1.1 Aanleiding	21
1.2 Onderzoeksvragen.....	21
1.3 Werkwijze onderzoek.....	22
1.4 Afbakening.....	23
1.5 Leeswijzer	23
2. BELEID EN ORGANISATIE.....	24
2.1 Belangrijkste bevindingen.....	24
2.2 Toelichting op de bevindingen.....	25
2.2.1 Er is een groot aantal partijen op veiligheid en handhaving actief.....	25
2.2.2 Nationaal, regionaal en lokaal beleid komt in toenemende mate overeen;	29
voor puur lokale prioriteiten is het lastig capaciteit ingezet te krijgen.....	29
2.2.3 De gemeente Utrecht handelt binnen de wettelijke kaders van de regierol.....	32
2.2.4 Aanwezige capaciteit en expertise volgens ketenpartners goed, regelmatig interne en externe afstemming	33
2.2.5 Veiligheidsbeleid doorvertaald naar wijken, andere beleidsterreinen stadsbreed georganiseerd	35
2.2.6 Het gemeentelijk veiligheidsbeleid is in de praktijk bij uitvoerende politiemensen en boa's niet algemeen bekend	37
2.2.7 Afbakening van bevoegdheden van boa's leidt in de praktijk tot knelpunten.....	38
3. SAMENWERKING EN MIDDELEN.....	41
3.1 Belangrijkste bevindingen.....	41
3.2 Toelichting op de bevindingen.....	42
3.2.1 Afspraken tussen ketenpartners komen vooral in onderling overleg tot stand.....	42
3.2.2 Samenwerking door ketenpartners als constructief en goed beoordeeld.....	46
3.2.3 Interne samenwerking met minder nabijgelegen beleidsdomeinen is voor verbetering vatbaar	49

3.2.4	Geen structurele financiële middelen beschikbaar voor (nieuwe) ambities zoals veiliger digitale stad en veiliger verkeer	51
3.2.5	Capaciteit bij de gemeente de afgelopen vijf jaar gegroeid; knelpunten in de capaciteit bij politie en openbaar ministerie.....	53
3.2.6	Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid lastig aantoonbaar	58
4.	BEOORDELING REGIE EN STURING.....	62
4.1	Belangrijkste bevindingen.....	62
4.2	Toelichting op de bevindingen	63
4.2.1	Regie door scheppen voorwaarden, slimme inzet, en gerichte interventies	63
4.2.2	Positieve waardering voor invulling regierol door de gemeente.....	65
4.2.3	Invloed regie op doeltreffendheid en doelmatigheid moeilijk vast te stellen.....	66
4.2.4	Gemeenteraad vraagt en ontvangt grote verscheidenheid aan informatie.....	74
4.2.5	Ambities en prioriteiten sluiten goed aan bij de lokale veiligheidssituatie; ook aandachtspunten benoemd.....	75
	BIJLAGE 1 NORMENKADER	80
	BIJLAGE 2 AFKORTINGEN EN DEFINITIES	84
	BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE BRONNEN	86
	BIJLAGE 4 GERAADPLEEGDE PERSONEN	90

DEEL I HOOFDRAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Aanleiding

Veiligheid is voor iedere inwoner, ondernemer en bezoeker in de stad belangrijk en heeft daarmee een groot maatschappelijk belang. De algemene doelstelling van het programma Veiligheid van de gemeente luidt “*Een veilige stad voor iedereen*”. De bijbehorende missie: “*In Utrecht werken we samen aan een stad waar mensen veilig zijn, veilig handelen en zich veilig voelen*”.¹

Uit de cijfers blijkt dat de criminaliteitscijfers en het veiligheidsgevoel geen gelijke tred houden. Zo is in de periode 2013-2018 het aantal high impact crimes – waaronder woninginbraken, overvallen en straatroven – in Utrecht met 29% afgenomen. Het percentage inwoners dat zich weleens onveilig voelt daalt echter niet, en schommelt in deze periode tussen de 37% en 40%.² Dit geldt ook voor deelvijfers als een onveilig gevoel in de eigen buurt (30%) of de ervaren overlast van jongeren (20%).

De gemeenteraad van Utrecht heeft het onderwerp veiligheid en handhaving in 2018 als onderzoeksthema bij de Rekenkamer Utrecht aangedragen. 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. Met het voorliggend rapport gaan wij op deze vragen in. We richten ons onderzoek op de regierol van de gemeente op veiligheid en handhaving in de openbare ruimte.

Hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek is:

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?

Toelichting werkwijze rekenkamer

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni – december 2019. De rekenkamer heeft kennisgenomen van de belangrijkste beleidsdocumenten en nadere informatie opgevraagd over de financiën en inzet van capaciteit bij de organisatieonderdelen Veiligheid en Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Ook bij de politie is informatie opgevraagd over de formatie en bezetting in district Utrecht-Stad. Er zijn gesprekken gehouden bij de gemeentelijke organisatieonderdelen Veiligheid, VTH, Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling. Daarnaast is een bestuurlijk interview gehouden met de burgemeester. Ook zijn er gesprekken gevoerd met de politie, het openbaar ministerie, bureau regionale veiligheidsstrategie (RVS), Jongerenwerk Utrecht, woningcorporatie SSH, DOCK, Al Amal en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). In de periode september -

¹ Gemeente Utrecht (19 september 2019). *Programmabegroting 2020*, pag. 185.

² WistUdata, https://wistudata.nl/jive?presel_code=p635828529216703189

oktober is een online enquête afgenomen onder de gebiedsmanagers Veiligheid van de gemeente en de wijkraden. Alle 20 gebiedsmanagers Veiligheid en 8 van de 10 wijkraden vulden de vragenlijst volledig in. Vervolgens is met vier gebiedsmanagers Veiligheid in een groepsgesprek verder ingegaan op de uitkomsten van de enquête. In de wijken Overvecht en Vleuten-De Meern is verdiepend onderzoek gedaan. De rekenkamer voerde in deze wijken extra gesprekken en was aanwezig bij verschillende overlegmomenten. Door daarnaast mee te lopen met agenten en handhavers is inzicht in de uitvoeringspraktijk opgedaan. De informatie uit de planning en control documenten en belangrijke raads- en commissiebriefven is geanalyseerd om in beeld te krijgen op welke manier de Utrechtse gemeenteraad geïnformeerd wordt over veiligheid en handhaving, en hoe de raad op dit terrein kan sturen.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen en de beoordeling van de onderzochte aspecten van het veiligheidsbeleid heeft de rekenkamer een normenkader gehanteerd. Voor het normenkader en de beoordelingen na uitvoering van het onderzoek verwijzen wij u graag naar bijlage 1.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen zoals gepresenteerd in deel II van dit rapport komt de rekenkamer tot een hoofdconclusie met vijf deelconclusies. Bij deze conclusies formuleren we een of meerdere aanbevelingen en geven we een korte toelichting.

HOOFDCONCLUSIE

Regie op lokaal veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte wordt gevoerd met ketenpartners waar de gemeente veelal geen hiërarchische of financiële relatie mee heeft, maar enkel een overlegrelatie. Deze overleggen vinden plaats in een context waarin nationale en regionale prioriteiten een grote invloed hebben op het werk van de politie en het openbaar ministerie. Deze twee organisaties hebben bovendien in toenemende mate te maken met capaciteitsproblemen. Het is daarom lastig om capaciteit ingezet te krijgen voor zuiver lokale prioriteiten. Om in deze context toch uitvoering te geven aan de lokale prioriteiten beveelt de rekenkamer aan dat de gemeente Utrecht meer balans aanbrengt tussen de gestelde doelen en ambities op het gebied van veiligheid en de beschikbare middelen hiervoor.

De rekenkamer constateert op basis van interviews en enquêtes dat de gemeente Utrecht haar wettelijke regierol goed oppakt en als samenwerkingspartner door ketenpartners wordt gewaardeerd. Echter, bij de uitvoering van de regierol ziet de rekenkamer ook mogelijkheden tot verbetering. De behandeling van de veelheid aan incidenten in de dagelijkse werkzaamheden beperkt de aandacht die besteed wordt aan doelen en ambities voor de langere termijn. Lokale prioriteiten en intensiveringen worden noch door het college noch door de raad voorzien van gemeentelijk budget of van extra gemeentelijke capaciteit. Binnen de gemeente kunnen problemen langere tijd in de gemeentelijke organisatie blijven rondgaan voordat ze echt worden opgepakt, omdat het benoemen van een probleemeigenaar soms achterwege blijft. De uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens tussen gemeente, politie en zorgaanbieders verloopt niet voldoende effectief.

Het bleek voor de rekenkamer niet mogelijk om de bijdrage van de regierol op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vast te stellen. Dat komt deels doordat het effect van het gemeentelijke veiligheidsbeleid niet te isoleren is van de andere maatschappelijke invloeden op veiligheid. Daarnaast wordt binnen het veiligheidsterrein veel werk uitgevoerd door niet-gemeentelijke actoren met eigen verantwoordingsmechanismen. De ingezette financiële middelen en capaciteit van de gemeente, politie en andere ketenpartners zijn ook door de wijze waarop geadministreerd en gerapporteerd wordt slechts zeer gedeeltelijk te koppelen aan de in Utrecht gestelde doelen en ambities. Dit maakt het voor zowel college als raad lastig om te bepalen wat de invloed is van het gevoerde beleid op de ambities en doelen van het Integrale Veiligheidsplan.

Toelichting

In Utrecht zijn in de onderzoeksperiode 2013-2019 drie integraal veiligheidsplannen (IVP's) vastgesteld door de gemeenteraad. Met het IVP voldoet de gemeente aan de wettelijke verplichting om ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast te stellen die op het terrein van de veiligheid worden nagestreefd. In het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en het sectorhoofd van de politiedistrict Stad-Utrecht worden ontwikkelingen besproken en uitvoeringsafspraken gemaakt over prioriteiten en acties van de verschillende partijen. Het huidige IVP voor de jaren 2019-2022 heeft als hoofddoel om het huidige niveau van veiligheid ten minste te behouden. Daarmee zijn eerdere prioriteiten behouden – niet voor niets wordt dit door sommige ketenpartners de “vijfde prioriteit” genoemd – die naast de vier nieuwe ambities geldt. De vier nieuwe ambities zijn: ondermijning steviger aanpakken, zorg en veiligheid dichterbij elkaar, een veilige digitale stad, en veiliger verkeer. De financiën en capaciteit zijn niet voor alle vier nieuwe ambities ingevuld. De gemeente Utrecht heeft de regie op het gebied van veiligheid en handhaving en stuurt op afspraken, maar voert het beleid uit in samenwerking met een groot aantal organisaties. Daarbij is niet ten opzichte van alle partners sprake van een hiërarchische positie.

Er is meer balans nodig tussen doelen en ambities en de beschikbare middelen, waar de gemeente Utrecht als regievoerder aan zet is. Het benoemen van ambities leidt tot agendering in de driehoek, maar niet vanzelfsprekend tot agendering op wijkniveau in bijvoorbeeld de handhavingsoverleggen. De regierol vult de gemeente Utrecht in door randvoorwaarden te scheppen, door het slim inzetten van de beschikbare middelen en door gerichte interventies. Het kost tijd om voor nieuwe ambities intern afspraken te maken tussen de verschillende betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen en het benodigde budget toe te wijzen. Van de drie terreinen waar de rekenkamer verdiepend onderzoek heeft gedaan, blijkt dit vooral bij de ambitie veiliger verkeer een knelpunt. Het onderwerp staat op de agenda in de driehoek, maar verdere uitwerking in verantwoordelijkheden, vertaling naar de wijken en de financiële middelen vanuit het programma Veiligheid ontbreken. Verkeershandhaving is voor het OM en de politie zelf geen landelijke prioriteit.

Het verband tussen het voeren van regie door de gemeente en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid blijkt niet vast te stellen. De inzet van de gemeente is (gedeeltelijk) te koppelen aan de gestelde doelen en prioriteiten, bij de ketenpartners is dit niet mogelijk. Bij de high impact crimes zijn de afgelopen jaren goede resultaten geboekt, op

het gebied van jeugd blijft de ervaren overlast min of meer stabiel en bij veiliger verkeer ontbreken gegevens over de prestaties en effecten. Er zijn in het onderzoek zowel positieve als negatieve signalen naar voren gekomen over doeltreffendheid en doelmatigheid die sterk verschillen in de drie onderzochte thema's.

DEELCONCLUSIES:

DEELCONCLUSIE 1:

De uitvoering van de regierol door de gemeente Utrecht wordt positief gewaardeerd door de ketenpartners. Er is wel meer aandacht nodig voor de toewijzing van financiële middelen, inzicht in en vervolgens de inzet van de beschikbare capaciteit, en de haalbaarheid van langere termijn doelen op lokaal niveau. Het Utrechtse beleid komt in toenemende mate overeen met de prioriteiten in de vierjaarlijkse Nationale Veiligheidsagenda en de Regionale Veiligheidsstrategie. Het is lastig om voor zuiver lokale prioriteiten capaciteit van de politie en het OM beschikbaar en ingezet te krijgen, zeker als er voor zo'n lokale prioriteit geen structureel budget of capaciteit beschikbaar wordt gesteld, zoals nu bijvoorbeeld bij het thema 'veiliger verkeer' het geval is.

AANBEVELINGEN 1A, 1B en 1C:

- 1A. Verzamel structureel concrete, cijfermatige informatie over formatie, bezetting en inzetbaarheid van politie en openbaar ministerie die is te koppelen aan de gestelde doelen en ambities.
- 1B. Stel geen lokale ambities vast zonder tegelijkertijd ook structureel geld en capaciteit beschikbaar te stellen. Wijs voor de huidige ambities structureel financiële middelen toe vanuit Veiligheid voor bijvoorbeeld veiliger verkeer. Lokale ambities zullen alleen gehaald worden als die (in ieder geval gedeeltelijk) onder de gemeentelijke handhaving en uitvoering vallen.
- 1C. Blijf inzetten op verbreding van de taken van handhavers en het wegnemen van knelpunten in de uitvoering om de capaciteitsproblemen bij de politie beter het hoofd te bieden.

Toelichting

De gemeente Utrecht werkt samen met een groot aantal ketenpartners aan de algemene programmadoelstelling om iedereen een veilige stad te bieden. De burgemeester en de medewerkers van organisatieonderdeel Veiligheid voeren daarbij de regie. De betrokken en constructieve manier waarop dit wordt ingevuld, krijgt positieve waarderingen van de ketenpartners. De medewerkers van Veiligheid hebben in formele zin echter geen hiërarchische positie ten opzichte van de ketenpartners. Aansturing komt vanuit de verschillende organisaties zelf, alleen in onderling overleg kunnen afspraken worden gemaakt en vastgelegd. In de praktijk blijkt dat veel uitvoerende organisaties – met name politie, openbaar ministerie en de zorgaanbieders – kampen met capaciteitsproblemen. De gemeentelijke handhavers lopen in de uitvoeringspraktijk tegen knelpunten aan door de precieze afbakening van de bevoegdheden in een veelheid aan wet- en regelgeving. Het budget voor Veiligheid is in de periode 2015-2018 met name voor de aanpak van

jeugdgroepen en het uitvoeren van wijkveiligheidsprogramma's sterk toegenomen. Ook de capaciteit bij Veiligheid en VTH is gegroeid. De veelheid aan incidenten in de dagelijkse werkzaamheden beperkt echter de aandacht die besteed wordt aan doelen en ambities voor de langere termijn. Zonder de toewijzing van (aanvullende) financiële middelen is het veelal niet mogelijk om opvolging te geven aan nieuwe veiligheidsambities en de afspraken die gemaakt zijn.

De rekenkamer beveelt aan om concrete informatie te verzamelen over de beschikbare formatie en inzetbaarheid op de gekozen ambities bij de belangrijkste ketenpartners. Met name bij de politie, het openbaar ministerie en de zorgaanbieders moet duidelijker in beeld gebracht worden hoe de inzet verdeeld is over de verschillende prioriteiten. Deze informatie is nodig om gerichte keuzes te kunnen maken bij het stellen van doelen en ambities. Omdat het zonder financiële middelen niet mogelijk is om de ambities waar te maken, leidt dit tot het maken van keuzes in de inzet. De rekenkamer beveelt daarom aan geen (nieuwe) lokale ambities vast te stellen zonder de benodigde financiële middelen en eigen gemeentelijke capaciteit. Het wegnemen van capaciteitsproblemen bij de politie vraagt om meerdere maatregelen en is een landelijke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. De gemeente gaat echter over het in balans brengen van (lokale) prioriteiten met de beschikbare capaciteit. Hiertoe is al een eerste aanzet gegeven. Naast de in november 2019 gemaakte keuzes in het politiewerk zet de gemeente Utrecht zich in voor uitbreiding van de taken en het wegnemen van knelpunten van buitengewoon opsporingsambtenaren. Dit maakt ook dat er meer capaciteit beschikbaar komt bij de politie. De rekenkamer beveelt daarom aan om hierop in te blijven zetten.

DEELCONCLUSIE 2:

De samenwerking tussen de beleidsafdeling Veiligheid en andere organisatieonderdelen dient verbeterd te worden. Er zijn veel overleggen in relatie tot veiligheid, waaronder zelfstandige overleggen per ambitie uit het IVP. Afspraken in deze overleggen komen soms moeizaam tot stand en krijgen niet altijd de noodzakelijke opvolging in de uitvoering en samenwerking tussen beleidsafdelingen. Met een voor Veiligheid 'nabijgelegen' organisatieonderdeel Vergunningen, Toezicht en Handhaving verloopt deze samenwerking beter dan met 'verder weg gelegen' onderdelen als Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling. De samenwerking verloopt niet altijd effectief doordat beleidsafdelingen primair vanuit de doelen van het eigen beleid werken, elkaars taal niet spreken en deels doordat de kennis van elkaars beleidsterrein onvoldoende gedeeld wordt. Afspraken komen mede hierdoor pas na lange tijd tot stand. Bij nieuwe ambities uit het IVP – zoals de verbinding tussen zorg en veiligheid en veiliger verkeer – moeten deze nog worden ingevuld. Door het ontbreken van een probleemeigenaar op het stadskantoor kunnen problemen in de organisatie blijven rondgaan. De rekenkamer deelt de zorgen over het tijdsbeslag van de veelheid aan overleggen dat ten koste kan gaan van de inzet van uitvoerende medewerkers op straat.

AANBEVELINGEN 2A en 2B:

- 2A. Zorg binnen de gemeente voor duidelijke afspraken tussen Veiligheid en de organisatieonderdelen Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling over gedeelde doelen en opgaven en het aanpakken van bijbehorende knelpunten. Onderzoek

daarbij of er mogelijkheden zijn de overlegstructuren op lokaal niveau te vereenvoudigen en verder te stroomlijnen waardoor bijgedragen kan worden aan vergroting van de directe inzet van medewerkers in de uitvoering.

- 2B. Bevorder het opgavegericht werken tussen organisatieonderdelen om de verschillende beleidsterreinen dichter bij elkaar te brengen. Wijs daarbij direct een probleemeigenaar aan om te voorkomen dat problemen in de organisatie blijven rondgaan.

Toelichting

Veiligheid raakt aan veel andere beleidsterreinen. De rekenkamer heeft daarom in dit onderzoek uitgebreid aandacht besteed aan de horizontale samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen. Er zijn verschillende gecombineerde stafoverleggen met de burgemeester en de betreffende wethouders en managers, zoals Veiligheid en VTH, en Jeugd, Zorg en Veiligheid. Ook vindt in toenemende mate overleg op managementniveau plaats. In de onderzoeksperiode zijn binnen de ambtelijke organisatie regiegroepen actief, onder andere de regiegroep High Impact Crimes en de regiegroep Jeugd en Persoonsgebonden Aanpak. Overleg is van belang voor de onderlinge afstemming, het in stand houden van het netwerk en het vastleggen en monitoren van afspraken. Wat opvalt is dat er veel zelfstandige overleggen in relatie tot veiligheid zijn, waaronder per ambitie uit het IVP. Afspraken in deze overleggen komen soms moeizaam tot stand en krijgen niet altijd de noodzakelijke opvolging in de uitvoering en samenwerking tussen beleidsafdelingen. Ook beperkt het overleg op deeltherreinen soms het zicht op de integraliteit van de gezamenlijke doelen van het veiligheidsbeleid.

De rekenkamer deelt de zorg die in de interviews is uitgesproken over het tijdsbeslag van de overleggen die ten koste gaat van de tijd voor uitvoerende werkzaamheden. Deze zorg is ook ingegeven doordat de effectiviteit van de samenwerking tussen beleidsafdelingen verschilt. Zo is de samenwerking tussen Veiligheid en VTH in grote lijnen goed en in 2019 verder verbeterd. De afstemming en samenwerking tussen de beleidsafdeling Veiligheid en Maatschappelijke Ontwikkeling en Ruimte verloopt echter stroever. Dit is met name zichtbaar bij nieuwe ontwikkelingen, aanvullende financiële middelen, of bij nieuwe ambities in het IVP. Zo zien we bijvoorbeeld dat de samenwerking tussen Veiligheid en Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) de afgelopen jaren weliswaar is verbeterd, maar ook nog versterkt moet worden om de nieuwe ambitie uit het IVP - de verbinding tussen zorg en veiligheid - te versterken. De nieuwe ambitie uit het IVP op veiliger verkeer moet nog worden vastgelegd in afspraken tussen Veiligheid en Ruimte (mobiliteit). Bij Ruimte verschilt de samenwerking per beleidsterrein. Bij Economische Zaken bestaat een langere samenwerkingsrelatie rondom veiligheid voor ondernemers. De samenwerking tussen Veiligheid en Mobiliteit is tot nu toe beperkt tot het meedenken over de invulling van de ambitie op veiliger verkeer in het nieuwe IVP en de oprichting van een managementoverleg verkeersveiligheid.

De rekenkamer beveelt daarom aan om in de interne organisatie duidelijke afspraken te maken over de uitwerking van de doelen en ambities die verschillende beleidsterreinen raken. De afdelingen moeten meer elkaars taal leren spreken en op de onderwerpen waar samengewerkt wordt, moet kennis van elkaars beleidsterrein aanwezig zijn. Daarnaast

bevelen wij aan om te onderzoeken of de overlegstructuren verder te vereenvoudigen en te stroomlijnen zijn.

Opgavegericht werken biedt kansen om de verschillende beleidsterreinen dichter bij elkaar te brengen. De rekenkamer beveelt aan om dit te bevorderen, bijvoorbeeld door medewerkers in gezamenlijkheid aan opgaven te laten werken. Daarbij moet wel een duidelijke probleemeigenaar worden aangewezen om te voorkomen dat opgaven lang in de organisatie blijven rondgaan zonder dat er vervolgstappen worden gezet. Waar mogelijk kan *job rotation* binnen de gemeentelijke organisatie worden ingezet om de verbinding tussen de onderdelen meer tot stand te brengen en meer elkaars taal te leren verstaan.

DEELCONCLUSIE 3:

De uitvoering van het beleid bij Veiligheid ligt op wijkniveau in handen van de gebiedsmanagers en medewerkers Veiligheid. Er worden jaarlijks wijkveiligheidsprogramma's gemaakt, desondanks blijkt het veiligheidsbeleid niet algemeen bekend bij uitvoerende politiemensen en boa's. Bij de organisatieonderdelen Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling is de vertaling van beleid naar de wijken minder direct. Medewerkers van Veiligheid ervaren dat hun wijkkennis vanuit het veiligheidsperspectief niet optimaal wordt benut. Afstemming over ontwikkelingen in de wijken neemt daardoor meer tijd in beslag en verloopt soms moeizaam. Ook duurt het lang om nieuwe ambities in het IVP vast te leggen in wijkafspraken en werkwijzen.

AANBEVELINGEN 3A, 3B en 3C:

- 3A. Zorg voor een duidelijke verbinding tussen de beleidsmedewerkers van de organisatieonderdelen Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling, en de gebiedsmanagers Veiligheid, de medewerkers Veiligheid in de wijken en de ketenpartners.
- 3B. Investeer bij de gezamenlijke doelen en ambities op veiligheid en handhaving in de kennisoverdracht aan de uitvoerende medewerkers van Veiligheid in de wijken en aan ketenpartners en investeer in de contacten met hen.
- 3C. Onderzoek of de fijnmazigheid van de uitwerking van het IVP in jaarlijkse wijkveiligheidsprogramma's noodzakelijk is voor het behalen van de doelen en ambities uit het IVP.

Toelichting

De regie op het veiligheidsbeleid vindt via de gebiedsmanagers Veiligheid zijn weg naar de wijken. Zij dragen bij aan de vertaling van het IVP en het bijbehorende uitvoeringsprogramma in jaarlijkse wijkveiligheidsprogramma's. In de overleggen op wijkniveau (handhavingsoverleg, jeugdgroepenoverleg) worden actuele ontwikkelingen, doelen, maatregelen en effecten van interventies besproken. Hier vindt afstemming plaats tussen de uitvoerende organisaties en worden maatregelen vastgelegd op een actiepuntenlijst. De gebiedsmanagers Veiligheid zien toe op de naleving van de gemaakte afspraken, maar hebben geen hiërarchische positie ten opzichte van de aanwezige ketenpartners. Gebiedsmanagers Veiligheid hebben een nauwe samenwerking met dossierhouders van Veiligheid op het stadskantoor. Met hen vindt kennisoverdracht en samenwerking plaats.

Medewerkers in de wijken van Veiligheid ervaren dat afstemming over ontwikkelingen op andere beleidsterreinen van de gemeente – zoals Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling – soms moeizaam verloopt en tijd kost. Bij de medewerkers van Veiligheid is veel wijkkennis aanwezig die op dit moment nog niet optimaal wordt benut. De vindbaarheid van beleidsmedewerkers kan voor hen, maar ook voor agenten, beter. Ook hier speelt onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden een rol. Korte lijnen helpen om snel dingen met elkaar te organiseren. Ketenpartners ervaren deze korte lijnen vooral wanneer men elkaar goed kent en met regelmaat ontmoet. Organisatieonderdelen waar niet of minder intensief mee wordt samengewerkt, staan daarmee automatisch op een grotere afstand. De vertaling van de nieuwe doelen en ambities van het IVP in afspraken, werkwijzen en budgetten duurt lang. Zo zijn de wijkveiligheidsprogramma's voor 2019 nog niet vastgesteld, terwijl het jaar al om is.

Om de samenwerking tussen de medewerkers in de wijken en de medewerkers bij beleidsafdelingen te verbeteren, beveelt de rekenkamer aan te zorgen voor een duidelijke verbinding tussen beide. Bij het ontwikkelen van beleid, het uitwerken van ruimtelijke ontwikkelingen of gesprekken met ketenpartners – bijvoorbeeld bij gesprekken tussen de accounthouders van MO en de zorgaanbieders (buurtteams, jongerenwerk) – kan de aanwezige wijkkennis beter benut worden. De afstemming binnen het organisatieonderdeel Veiligheid zelf kan daarbij als voorbeeld dienen.

De rekenkamer beveelt omgekeerd aan dat de medewerkers van het stadskantoor die bijdragen aan het realiseren van de doelen van het veiligheidsbeleid investeren in kennisoverdracht aan en contacten met medewerkers van Veiligheid in de wijken en met ketenpartners. Bij de politie zijn de gemeentelijke doelen en ambities niet bij alle gesproken agenten bekend. Ook weten zij – bijvoorbeeld bij inconsistente en daarmee niet handhaafbare weginrichting – niet waar zij terecht kunnen met informatie hierover die voor de gemeente van belang is. Nauwere contacten zijn nodig om keuzes te kunnen maken in de dagelijkse werkzaamheden en effectief samen te werken aan gestelde doelen en ambities. Die praktijkkennis kan beter benut worden als er een contactpersoon is aangewezen bij de gemeentelijke organisatie die dergelijke plekken kan coördineren en (laten) aanpassen.

Daarnaast ziet de rekenkamer dat er jaarlijks in de wijken een wijkveiligheidsprogramma wordt opgesteld. Gezien het feit dat het IVP een looptijd kent van vier jaar, komt het jaarlijkse programma voor een groot deel overeen. Daarnaast zien we dat het lang duurt voordat de jaarprogramma's definitief zijn vastgesteld, in 2019 was het betreffende jaar zelfs al om. Wij bevelen dan ook aan te onderzoeken of deze jaarlijkse documenten per wijk voldoende toegevoegde waarde hebben dan wel een lagere frequentie volstaat.

DEELCONCLUSIE 4:

Het verband tussen de invulling van de regierol en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is niet hard aan te tonen. Wel is het aannemelijk dat de gemeentelijke regie en gerichte interventies bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Informatie over de koppeling tussen doelen, inzet van (financiële) middelen en prestaties en effecten wordt niet in samenhang verzameld. Hierdoor

is het niet duidelijk in hoeverre ambities door gemeentelijke regie of interventies worden behaald.

AANBEVELING 4A en 4B:

- 4A. Geef inzicht in de wijze waarop bij de gestelde doelen en prioriteiten/ambities gekomen wordt tot inzet van middelen en capaciteit en welke prestaties en effecten geboekt worden.
- 4B. Zorg voor het benodigde geld en de menskracht die het mogelijk maken de gestelde doelen te bereiken en onderzoek daarbij de signalen uit dit onderzoek die bij kunnen dragen aan het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Toelichting

Veel organisaties spelen een rol bij het aanpakken van veiligheids- en handhavingsvraagstukken. Ten aanzien van al deze organisaties treedt de gemeente – veelal via de burgemeester – op als regisseur. De middelen om uitvoering te geven aan het veiligheidsbeleid zijn in Utrecht de laatste jaren steeds toegenomen, bij het programma Veiligheid gaat het sinds 2015 om een toename van 15% tot bijna € 50 miljoen. Ook de beschikbare beleids- en handhavingscapaciteit is bij de gemeente behoorlijk gegroeid; bij Veiligheid in de bezetting van 62 fte in 2014 naar 72 fte in 2019 (+16%) en bij VTH gaat het in totaliteit om een toename van ruim 10% en voor de ureninzet voor veilige openbare ruimte om een stijging van bijna 86.000 naar bijna 96.000 uur (+12%). De rekenkamer ziet bij de gemeente goede voorbeelden van doeltreffendheid en doelmatigheid, maar ook mogelijkheden ter verbetering. Zo ontvangt VTH soms aanvullend budget van andere beleidsprogramma's bestemd voor specifieke inzet van capaciteit zonder dat hierbij gevraagd waar extra inzet of capaciteit volgens VTH het meest nodig is. Ook komt extra financiering soms laat in het jaar en op incidentele basis beschikbaar en zijn verbeteringen mogelijk in de samenwerking. Naast de veelheid aan organisaties raakt het veiligheids- en handhavingsbeleid ook aan veel verschillende thema's. Kijkend naar de drie thema's waar de rekenkamer verdiepend onderzoek naar heeft gedaan, valt op dat het aantal high impact crimes in de jaren 2013-2018 afnam met 29%. Dit sluit aan de landelijke trend op dit terrein. Bij de jeugdoverlast en -criminaliteit blijft de ervaren overlast in Utrecht min of meer stabiel.

De mate waarin de invulling van de regierol bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering is voor het veiligheids- en handhavingsbeleid als geheel niet aan te geven. Wel is het aannemelijk dat onderlinge afstemming en gerichte interventies bijdragen aan de effectiviteit. Tegelijkertijd zijn ook omgevingsfactoren van invloed op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het veiligheidsbeleid. Voor de aanpak van high impact crimes is het positief dat gebruikgemaakt wordt van nieuwe technologieën en datagedreven sturing voor de inzet van handhavers en politie. Omdat ook andere factoren – de economische conjunctuur, verschuiving naar andere delicten, verbeterde beveiliging, etc. – van invloed zijn op de cijfers, blijft het verband tussen inzet, prestaties en effecten hier moeilijk te duiden. Bij de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit ziet de rekenkamer mogelijkheden voor verbetering in het uitwisselen van bijzondere (persoons)gegevens, betere afstemming tussen organisaties, en door verdere uitwerking van effectieve instrumenten. Door de ambitie veiliger verkeer in het IVP op te nemen, is het onderwerp op de agenda gekomen in driehoek en bij andere overleggen. Echter, het ontbreken van financiële middelen in het programma

Veiligheid, en capaciteitsproblemen bij politie en OM maken een effectieve aanpak vooralsnog twijfelachtig. De regierol moet op deze ambitie nog nader worden ingevuld.

De rekenkamer beveelt aan meer inzicht te geven in de doorwerking van de gestelde doelen en prioriteiten/ambities in de uitvoeringspraktijk. De opvolging van aanbeveling 1A om meer concrete, cijfermatige informatie over de formatie, bezetting en inzetbaarheid van de politie en het openbaar ministerie te verzamelen – die is te koppelen aan de gestelde doelen en ambities – is hiervoor een eerste stap. Daarnaast bevelen wij aan om te zorgen voor het benodigde geld en de menskracht om gestelde doelen te kunnen bereiken. Voor een doeltreffende en doelmatige aanpak is nodig dat de organisaties die een bijdrage moeten leveren elkaar kennen, informatie met elkaar (kunnen) delen en afspraken maken over de acties die worden ingezet. Dit vraagt ook passende financiële middelen, personele capaciteit en duidelijkheid over wie de regie voert. Betrek hierbij ook de signalen uit dit onderzoek die bij kunnen dragen aan het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het gaat bijvoorbeeld om het benutten van inhoudelijke deskundigen bij (extra) in te zetten financiële middelen op de plaatsen waar dit vanuit de uitvoeringspraktijk het hardst nodig wordt geacht, en de signalen dat de grote hoeveelheid van overlegmomenten en -vormen kunnen leiden tot inefficiëntie en versnippering van afspraken.

DEELCONCLUSIE 5:

De gemeenteraad wordt door het college van burgemeester en wethouders actief geïnformeerd over veiligheid en handhaving. De burgemeester voldoet hiermee aan de wettelijke verplichting om verantwoording af te leggen over het uitgeoefende gezag. De raad stelt daarvoor inhoudelijke kaders via het Integrale Veiligheidsplan, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bij bestuursrechtelijke instrumenten, en in financiële zin door het beschikbaar stellen van financiële middelen.

De controle op de uitvoering van het veiligheidsbeleid voert de gemeenteraad met name uit door het stellen van vragen over incidenten. De raad doet daarmee een groot beroep op de ambtelijke capaciteit voor de beantwoording van die vragen, terwijl ze daarmee maar een beperkt inzicht krijgt op de uitvoering van de door haar gestelde kaders ten aanzien van doelen in relatie tot de beschikbare middelen. Meerjarige indicatoren die het wel mogelijk maken om de verantwoording over de voortgang van de prestaties en effecten per ambitie te volgen ontbreken in het huidige IVP.

AANBEVELING 5:

Maak nadere afspraken met de raad over de benodigde monitorings- en verantwoordingsinformatie over veiligheid en handhaving, bijvoorbeeld door het (gezamenlijk) opstellen van relevante indicatoren over prestatie-indicatoren over effecten, inzet en budget per ambitie uit het IVP.

Toelichting

De burgemeester is bij veiligheid en handhaving verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over het door hem uitgeoefende gezag (artikel 15 lid 1 van de Politiewet). In Utrecht wordt dat goed en structureel ingevuld met jaarlijkse verantwoording in de planning en control-documenten, het handhavingsprogramma en het handhavingsverslag. Ook bij de kaderstelling wordt de raad actief betrokken bij het opstellen van het IVP en bijbehorend

uitvoeringsprogramma, adviserend bij de regionale veiligheidsstrategie en bij in te zetten bestuursrechtelijke instrumenten. De raad wordt actief geïnformeerd over cameratoezicht, de jaarwisseling en een veelheid aan incidentele zaken waar in veel gevallen de raad ook schriftelijke of mondelinge vragen over stelt. Dit laat onverlet dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor de gemeenteraad lastig is vast te stellen. Dit komt deels door de aard van het veiligheidsdomein dat lastig meetbaar is, en deels door de gevoerde administratie van gemeente en ketenpartners. Vanuit het gemeentelijk apparaat en de politie komen signalen dat het beantwoorden van de grote hoeveelheden vragen op dit beleidsterrein veel tijd en afstemming vraagt van de betrokkenen. In het programma Veiligheid in de programmabegroting 2020 zijn slechts twee indicatoren opgenomen: gelijk of minder misdrijven in Utrecht, en een gelijk of beter gevoel van veiligheid in de eigen buurt. In het overzicht van kengetallen bij het meerjarenprogramma van handhaving zijn drie indicatoren vermeld: tevredenheid van inwoners over het functioneren van de gemeente in de aanpak van veiligheidsproblemen, onveiligheidsgevoel van bewoners in de eigen buurt, en het percentage bewoners dat overlast ervaart van jongeren. Een koppeling met de verschillende ambities in het IVP ontbreekt.

De rekenkamer beveelt aan om met de raad nadere afspraken te maken over de invulling van de informatievoorziening. De hoeveelheid raadsbrieven, memo's en schriftelijke en mondelinge vragen lijkt de afgelopen jaren toe te nemen. De afspraken kunnen betrekking hebben op de momenten, onderwerpen en vormen van informatie. Naast het vaststellen van een nieuwe set indicatoren die duidelijk gekoppeld zijn aan de verschillende ambities en financiën van het IVP. Omdat de doelen in veel gevallen meerdere beleidsterreinen raken, is bijvoorbeeld ook relevante verantwoordingsinformatie van domeinen als Maatschappelijke Ontwikkeling en Ruimte nodig. De informatievoorziening moet uiteindelijk voldoen aan het informatierecht van de raad en tegelijkertijd goed uitvoerbaar zijn voor de gemeente en ketenpartners. De nieuwe wijze van verantwoorden die de gemeente Utrecht voorstaat – waarbij zowel cijfermatige als kwalitatieve informatie aan de raad wordt aangeboden – biedt mogelijkheden om hier in samenspraak met de raad nader invulling aan te geven.

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

De Rekenkamer heeft veel werk gestoken in het onderzoek naar de regierol van de gemeente op Veiligheid en Handhaving in de openbare ruimte. Het benadrukt het belang van dit thema voor de leefbaarheid in de stad. Het onderzoek legt daarnaast de complexiteit bloot van het werkveld met de vele partners die hierin opereren. U constateert in algemene zin dat de gemeente haar regierol goed oppakt en u geeft daarbij nog een aantal interessante aanbevelingen om deze rol verder te verstevigen.

Hieronder gaan we in op de hoofdpunten van uw deelconclusies en aanbevelingen.

1. Financiële middelen, capaciteit en lange termijn doelen

U geeft aan dat de uitvoering van de regierol door de gemeente positief wordt gewaardeerd door de ketenpartners. Hier zijn we trots op en we zullen continu blijven werken om deze regierol nog beter in te vullen en de goede samenwerking met partners in stad, regio en land vast te houden.

U concludeert dat er meer aandacht nodig is voor de toewijzing van financiële middelen, inzicht in en vervolgens de inzet van de beschikbare capaciteit, en de haalbaarheid van langere termijn doelen op lokaal niveau. U beveelt hierbij aan om geen lokale ambities vast te stellen zonder tegelijkertijd ook structureel geld en capaciteit beschikbaar te stellen. De ambities in het door de gemeenteraad vastgestelde Integraal veiligheidsplan geven de richting aan waar we stevig(er) op willen inzetten, naast het uitgangspunt dat we ‘de basis op orde’ moeten houden. Dit laatste punt is met een groeiende stad een ambitie op zich. Zo is bijvoorbeeld het aantal demonstraties in vijf jaar verdrievoudigd. Zoals in het Uitvoeringsprogramma bij het IPV 2019-2022 reeds aangegeven, proberen we ruimte voor te zoeken in de bestaande budgetten en capaciteit, wetende dat er meer ambities zijn in de stad die geld en menskracht kosten. Bovendien is het ook niet bij iedere ambitie zo dat het bereiken van gestelde doelen direct meer geld hoeft te kosten. We zetten in op een integrale aanpak en een slimme koppeling van ambities aan takenpakketten, zodat capaciteit zo efficiënt mogelijk wordt ingezet. We realiseren ons dat de financiële ruimte beperkt is en de ambities hoog zijn.

Daar komt bij dat we - zoals u zelf ook opmerkt – te maken hebben met een veelheid aan (complexe) incidenten en actualiteiten die een grote druk leggen op personele capaciteit van handhavers, politieagenten en medewerkers van Veiligheid. Zonder de toewijzing van (aanvullende) financiële middelen wordt het moeilijk om overal opvolging aan te geven.

U beveelt verder aan om structureel concrete, cijfermatige informatie over de formatie, bezetting en inzetbaarheid van politie en het OM te verzamelen en die te koppelen aan de gestelde doelen en ambities. Zoals u weet, is de bezetting en formatie van politie een bevoegdheid van de minister van Justitie & Veiligheid. In het driehoeksoverleg worden vervolgens afspraken gemaakt over de lokale prioriteiten waarop gezamenlijk ingezet wordt en worden ook keuzes gemaakt over de inzet van de beschikbaar politiec capaciteit (Raadsbrief Keuzes maken in politiewerk). Uiteraard gebeurt dit op basis van actuele cijfers

over formatie en bezetting. Daarnaast vragen wij op landelijk niveau bij voortdurende aandacht voor het capaciteitsvraagstuk van de politie en OM.

Uw aanbeveling om in te blijven zetten op verbreding van de taken van handhavers en het wegnemen van knelpunten in de uitvoering om de capaciteitsproblemen bij de politie beter het hoofd te bieden, onderschrijven wij, ook al is het makkelijker gezegd dan gedaan.

2. Interne samenwerking verbeteren

U concludeert dat de samenwerking tussen de afdeling Veiligheid en andere organisatieonderdelen verbeterd dient te worden. Er zijn veel overleggen in relatie tot veiligheid en er zijn zorgen dat de tijd die dit in beslag neemt ten koste gaat van de inzet van uitvoerende medewerkers op straat.

We erkennen dat hier intern altijd winst is te behalen en we blijven investeren in verbetering hiervan.

U constateert dat van de drie terreinen waar u verdiepend onderzoek naar heeft gedaan, dit vooral bij de ambitie veiliger verkeer een knelpunt blijkt te zijn. Voor deze ambitie is de intensievere samenwerking nieuw en dit goed vormgeven kost tijd, maar blijven we op inzetten.

Investeren in de samenwerking doen we ook bij andere thema's zoals bij de ambitie 'zorg en veiligheid dichterbij elkaar brengen'. Zorg en veiligheid zijn twee kanten van dezelfde medaille en dus per definitie een gedeelde opgave. Dit speelt bijvoorbeeld bij de aanpak van de ondermijnende effecten van drugscriminaliteit. Hier is het zaak om de regierol van veiligheid zodanig invulling te geven dat patronen worden doorbroken zoals die van de jonge aanwas in de drugscriminaliteit. Dit moet juist in nauwe samenwerking met verschillende organisatieonderdelen van de gemeente (en uiteraard externe partners).

Dat er veel overleggen plaatsvinden, wordt ook herkend. Overleg is echter ook nodig om juist de samenwerking tussen interne en externe partijen goed te laten functioneren. Zo zien we dat dit bijvoorbeeld zijn vruchten afwerpt bij het Programma Utrecht zijn we samen (UZWS). U geeft zelf onder deelconclusie 3 aan dat korte lijnen helpen om snel dingen met elkaar te organiseren. Zorg dragen voor dergelijke korte lijnen is een belangrijk onderdeel van de regierol van Veiligheid.

Uw aanbeveling om opgavegericht werken tussen organisatieonderdelen te bevorderen, onderschrijven wij. Wij zien deze meerwaarde overigens voor de gemeente als geheel. Opgavegericht werken zal de komende tijd verder worden uitgewerkt. Wij onderschrijven de aanbeveling om te zorgen voor duidelijke afspraken tussen Veiligheid, Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling over gedeelde doelen en opgaven.

3. Bekendheid beleid bij de uitvoering

U constateert dat het veiligheidsbeleid niet algemeen bekend is bij uitvoerende politiemensen en boa's. U geeft aan dat de wijkagent hierop een uitzondering vormt. Het klopt dat het vooral wijkagenten en wijkboa's zijn, waarmee wordt samengewerkt vanuit Veiligheid. De

gebiedsmanagers hebben in de wijk korte lijnen met de politie en maken afspraken over de gezamenlijke inzet in de wijk, onder andere via de handhavingsoverleggen. Verder hebben wij er vertrouwen in dat onze partners de doelen en ambities van het veiligheidsbeleid doorvertalen en voldoende meegeven in de dagelijkse aansturing van hun medewerkers. Mensen die het werk op straat moeten doen, moeten ook niet te veel met beleid bezig zijn, maar het helpt wel dat zij via bijvoorbeeld een dagelijkse (de)briefing, weten welke schakel zij in de keten zijn.

U geeft aan dat bij de organisatieonderdelen Maatschappelijke Ontwikkeling en Ruimte de vertaling van beleid naar de wijken minder direct is. Bij Maatschappelijke Ontwikkeling zijn diverse voorbeelden van wijkgericht werken, zoals inzet van JoU en DOCK, de buurtteams en de inrichting van de buurtgerichte specialistische jeugdhulp. Voor het jongerenwerk wordt het accounthouderschap door Maatschappelijke Ontwikkeling en Veiligheid samen vormgegeven. Hieronder valt ook de gezamenlijke sturing op de vertaling van de stedelijke opdracht naar de wijk(plannen). Ook Ruimte werkt wijkgericht in de vorm van gebiedsteams waarin de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied besproken worden. De wijkbureaus zijn in de gebiedsteams vertegenwoordigd.

We zien in dat een nog betere verbinding tussen de beleidsmedewerkers van de organisatieonderdelen Maatschappelijke Ontwikkeling en Ruimte, de medewerkers Veiligheid in de wijken en de ketenpartners kan zorgen voor betere benutting van de wijkkennis vanuit veiligheidsperspectief, voor betere wederzijdse vindbaarheid en voor meer duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden. We werken eraan om dit nog meer vanzelfsprekend te maken.

U beveelt verder aan om te onderzoeken of fijnmazigheid van de uitwerking van het IVP in jaarlijkse wijkveiligheidsplannen noodzakelijk is voor het behalen van de doelen en ambities uit het IVP.

De wijkveiligheidsplannen zijn niets anders dan een doorvertaling van het beleid naar uitvoering (operationele acties) en helpen juist om partners op uitvoerend niveau en bewoners te betrekken bij de gestelde ambities en doelstellingen. Daarnaast zijn deze wijkplannen ook bedoeld om gezamenlijk met partners uit de buurt te bepalen op welke ontwikkelingen we in moeten zetten. Of dit de juiste vorm is die het meest toekomstbestendig is, kunnen we verkennen.

4. Doelmatigheid en doeltreffendheid niet aan te tonen

Wij delen uw conclusie dat het verband tussen de invulling van de regierol en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid niet hard aan te tonen is, maar dat het wel aannemelijk is dat de gemeentelijke regie en gerichte interventies daaraan bijdragen. Wij onderschrijven uw constatering dat ook andere factoren van invloed zijn op de cijfers, waardoor het verband tussen inzet, prestaties en effecten moeilijk te duiden is. Dat laatste is ons inziens inherent aan de complexiteit van het veiligheidsveld en de veiligheidsopgave. Uiteraard houden we onze verschillende aanpakken en de effectiviteit daarvan wel regelmatig tegen het licht (op basis van cijfers, wetenschappelijk onderzoek, etc.).

Ook leveren wij het jaarlijkse veiligheidsbeeld in cijfers aan en werken we aan een nieuwe manier van sturen en verantwoorden. Wij zijn van mening dat “betekenisvol sturen en rijker verantwoorden” beter past bij de complexiteit van het veiligheidsdomein, omdat we daarmee behalve door het verhaal achter de cijfers, ook voor onderwerpen die niet in cijfers zijn uit te drukken, een verantwoording met een context kunnen bieden.

5. Verantwoorden aan de raad

U concludeert dat in Utrecht goed en structureel verantwoording aan de raad wordt afgelegd over veiligheid en handhaving en dat de raad actief wordt geïnformeerd en actief wordt betrokken bij de kaderstelling. Daar zijn we uiteraard blij mee, want transparant zijn over wat we doen, vinden we belangrijk. Dat u de hoeveelheid raadsvragen over incidenten koppelt aan het ontbreken van meerjarige indicatoren voor de nieuwe ambities, gaat ons wel wat ver. De raad heeft dit jaar het uitvoeringsprogramma van het IVP vastgesteld, waarin per thema focus is aangebracht. Per thema kiezen we voor verantwoorden met cijfers, maar juist ook met het verhaal achter de cijfers, omdat dit rijkere verantwoorden meer recht doet aan de complexiteit van het veiligheidsdomein.

Wij danken u voor uw intensieve en grondige onderzoek. Wij hebben er vertrouwen in dat we met dit rapport de regierol op veiligheid en handhaving in de openbare ruimte verder kunnen verstevigen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

5 maart 2020

4 NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de reactie op het rapport. Wij zien dat het college al onze conclusies deelt en met ons ook de mogelijkheden ziet om de regierol op veiligheid en handhaving te verstevigen. In de Verordening Rekenkamer 2018 is opgenomen dat het college in zijn bestuurlijke reactie ten minste aangeeft welke conclusies en aanbevelingen worden gedeeld, én voorziet in een motivering indien conclusies en aanbevelingen niet worden gedeeld. Uit de reactie van het college wordt het helaas onvoldoende concreet in hoeverre al onze aanbevelingen worden onderschreven en overgenomen. Dat geldt specifiek voor aanbevelingen 2, 3B, 4 en 5.

Wij adviseren daarom de raad het college te verzoeken in het plan van aanpak alsnog concreter en per aanbeveling aan te geven op welke manier deze zullen worden opgevolgd. Wij zien de behandeling van het rapport en de verdere uitwerking in het plan van aanpak met belangstelling tegemoet.

DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Veiligheid is voor iedere inwoner, ondernemer en bezoeker in de stad belangrijk en heeft daarmee een groot maatschappelijk belang. Veiligheid is ook een van de kerntaken van de overheid. De gemeenteraad van Utrecht heeft het onderwerp veiligheid en handhaving in 2018 als onderzoeksthema bij de Rekenkamer Utrecht aangedragen. 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. Met het voorliggend onderzoeksrapport gaan wij in op deze vragen. We richten ons onderzoek op de regierol van de gemeente op dit terrein. Daarbij gaan wij specifiek in op de thema's High Impact Crimes (HIC), jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit, en veiliger verkeer. Het doel is om inzicht te geven in de invulling van de regierol van de gemeente op het terrein van veiligheid en handhaving in de openbare ruimte en hoe deze invulling bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

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?

Voor de beantwoording van de centrale vraag worden de volgende zes onderzoeksvragen 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, gebiedsmanagers Veiligheid 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 hierop sturen?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen en beoordeling van de onderzochte aspecten van het veiligheidsbeleid hebben wij een normenkader gehanteerd. Voor het normenkader en de beoordelingen na uitvoering van het onderzoek verwijzen wij u naar bijlage 1.

1.3 WERKWIJZE ONDERZOEK

De rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd aan de hand van zes stappen:

- ◆ Documentstudie: de rekenkamer heeft kennisgenomen van de belangrijkste beleidsdocumenten van de gemeente Utrecht op het gebied van veiligheid en handhaving. Het gaat dan onder andere over de integrale veiligheidsplannen, de uitwerkingsplannen, handhavingsstrategieën, wijkveiligheidsplannen en relevante raadsinformatie. Ook informatie uit de planning en control documenten – programmabegrotingen, voorjaarsnota, jaarstukken – is geanalyseerd. Daarnaast is aanvullende informatie opgevraagd over de ingezette financiële middelen en capaciteit op de verschillende onderzoeksthema's. Voor een overzicht van de kerndocumenten waarop de bevindingen van de rekenkamer met name zijn gebaseerd, verwijzen wij u naar bijlage 3.
- ◆ Interviews gemeente: in de periode juni tot en met november 2019 zijn interviews gehouden met de verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen. Het gaat dan om de onderdelen Veiligheid, Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH), Ruimte (economische zaken en mobiliteit), en Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Daarnaast is een bestuurlijk interview gehouden met de burgemeester.
- ◆ Interviews ketenpartners: in dezelfde periode zijn interviews gehouden met een groot aantal ketenpartners die actief bijdragen aan de uitvoering van het beleid op de drie gekozen thema's. Het gaat dan om de politie, het openbaar ministerie (OM), bureau regionale veiligheidsstrategie (RVS), Jongerenwerk Utrecht (JoU), woningcorporatie SSH, sociaal makelaars (DOCK), Al Amal en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Voor het volledige overzicht van de geraadpleegde personen verwijzen wij u naar bijlage 4.
- ◆ Enquêtes gebiedsmanagers veiligheid en wijkraden: in de periode september/oktober 2019 hebben de gebiedsmanagers veiligheid – de gemeentelijke regievoerders in de wijken – en de wijkraden een enquête ontvangen over veiligheid en handhaving. Alle gebiedsmanagers (20) hebben aan de enquête meegewerkt, van de 10 wijkraden vulden er 8 de vragenlijst volledig in. Vervolgens is met vier gebiedsmanagers Veiligheid in een groepsgesprek verder ingegaan op de uitkomsten van de enquête. In de wijken Overvecht en Vleuten-De Meern is verdiepend onderzoek gedaan, waarbij de rekenkamer extra gesprekken voerde met betrokken partners en aanwezig was bij verschillende overlegmomenten (handhavingsoverleg, overleg aanpak jeugdgroepen, de bijeenkomst Samen voor Overvecht).
- ◆ Zicht op de uitvoeringspraktijk: de rekenkamer heeft inzichten in de uitvoeringspraktijk opgedaan door mee te lopen met agenten en handhavers (boa's). In Overvecht en Vleuten-De Meern en Zuidwest betreft dit de wijkagenten en wijkboa's. In Vleuten-De Meern zijn wij met twee reguliere surveillances meegelopen, en stadsbreed is meegereden met de scanauto van VTH.
- ◆ Analyse en rapportage: het onderzoeksmateriaal uit de voorgaande stappen is in samenhang geanalyseerd en opgenomen in voorliggende nota van bevindingen.

1.4 AFBAKENING

Veiligheid en handhaving in de openbare ruimte is een breed begrip. In de tijd hebben wij het onderzoek afgebakend tot de periode waarin de gemeente Utrecht integrale veiligheidsplannen opstelt. Concreet betekent dit de periode 2013-2019.

Het onderzoek richt zich op de drie eerdergenoemde thema's. Het thema High Impact Crimes was in het Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 een van de twee prioriteiten. Het thema jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit was zowel in het Integraal Veiligheidsplan 2013-2014 als in het Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 een prioriteit. In het huidige veiligheidsplan maakt overlastgevende jeugd onderdeel uit van de ambitie "Zorg en veiligheid dicht bij elkaar". Veiliger verkeer is een van de ambities van het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022. In het Veiligheidsplan 2015-2018 maakt dit nog onderdeel uit van het thema fysieke veiligheid. HIC valt in het nieuwe IVP als onderdeel van geregistreerde criminaliteit onder "de basis op orde". Deze drie thema's staan dichtbij inwoners en ondernemers en in financiële zin is na te gaan welke middelen voor deze prioriteiten beschikbaar zijn. De algemene bevindingen van het onderzoek gelden breder. In deze nota van bevindingen hebben we tekstboxen opgenomen over opvallende bevindingen over deze drie thema's.

Het aanvullend onderzoek in de wijken Overvecht en Vleuten-De Meern betekent dat we daar meer in detail de uitwerking en uitvoeringspraktijk in beeld hebben gekregen. Er zijn meer interviews gehouden, overleggen bijgewoond en we hebben meegelopen in de praktijk. De keuze voor deze twee wijken komt voort uit het feit dat deze qua samenstelling, omstandigheden en openbare orde en veiligheidsproblematiek van elkaar verschillen en daarnaast ook onder verschillende basisteams van de politie vallen.

1.5 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat de eerste paragraaf van de verschillende hoofdstukken. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen kan de uitwerking in de tweede paragrafen gebruikt worden. Hoofdstuk 2 gaat in op het beleid en de organisatie op het gebied van veiligheid en handhaving. Hoofdstuk 3 behandelt de samenwerking en ingezette middelen. Hoofdstuk 4 bevat de beschrijving van de regierol en beoordeling ervan door de gebiedsmanagers veiligheid, wijkraden en ketenpartners. Tot slot behandelen we de informatievoorziening aan en besluitvorming door de gemeenteraad over veiligheid en handhaving.

Het rapport heeft 4 bijlagen: het normenkader (1), afkortingen en definities (2), geraadpleegde bronnen (3) en geraadpleegde personen (4).

2. BELEID EN ORGANISATIE

In dit hoofdstuk behandelen we de wet- en regelgeving en het beleid dat van kracht is voor de uitvoering van het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte. Daarnaast gaan we in op de organisatie en uitvoering door de gemeente Utrecht van de (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden bij veiligheid en handhaving in de openbare ruimte. Daarmee worden de eerste twee onderzoeksvragen grotendeels beantwoord. De invulling van de regierol door de gemeente Utrecht komt in hoofdstuk 4 verder aan de orde. Paragraaf 2.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 2.2.

2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren over het beleid en de organisatie van veiligheid en handhaving in de openbare ruimte het volgende:

1. Er is een groot aantal ketenpartners op het gebied van veiligheid en handhaving actief. Op basis van inhoudelijke thema's of gebieden worden de samenstelling van overlegvormen en de benodigde acties bepaald. Gegeven het wettelijk kader nemen bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken van de gemeente hierbij veelal het voortouw.
2. Het Utrechtse veiligheidsbeleid komt in toenemende mate overeen met het landelijk en regionaal beleid. Voor een lokale prioriteit die niet gekoppeld is aan een landelijke of regionale prioriteit blijkt het lastig capaciteit ingezet te krijgen.
3. De gemeente Utrecht handelt binnen de wettelijke kaders als het gaat om de regierol bij veiligheid en handhaving. Zo voldoet zij met de Integrale Veiligheidsplannen en de Regionale Veiligheidsstrategie aan de wettelijke taken voor het opstellen van de doelen op het terrein van de veiligheid en voldoet zij via het driehoeksoverleg aan de taak om afspraken te maken over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.
4. De ketenpartners van de gemeente Utrecht beoordelen de aanwezige capaciteit en expertise bij zowel organisatieonderdeel Veiligheid als VTH als goed. Er vindt met regelmaat afstemming plaats tussen de stedelijke en de wijkgerichte inzet op veiligheid en handhaving, en tussen de ketenpartners in de wijken en op specifieke thema's.
5. Op het gebied van veiligheid zijn beleid en uitvoering doorvertaald naar de wijken van de stad. Vanuit de wijken wordt aangegeven dat hier op andere beleidsterreinen – zoals Ruimte en Maatschappelijke Ontwikkeling – winst te behalen is in de doorvertaling van stedelijk beleid naar het wijkniveau door de kennis die aanwezig is in de wijken nog beter te benutten. Ook bij Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) kan de mate van wijkgerichtheid in de aanpak nog worden versterkt.
6. Het Utrechtse veiligheidsbeleid is in de praktijk bij uitvoerende politiemensen en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) niet algemeen bekend. Incidenten – de zorgen van alle dag – bepalen in belangrijke mate welke taken er door agenten en boa's worden uitgevoerd en welke accenten er gelegd (kunnen) worden.
7. Voor de uitvoering van het veiligheids- en handhavingsbeleid is veel wet- en regelgeving van kracht. De afbakening van de bevoegdheden van boa's zorgt in de dagelijkse praktijk voor knelpunten.

2.2.1 Er is een groot aantal partijen op veiligheid en handhaving actief

Figuur 2.1 De lokale driehoek van burgemeester, hoofdofficier van justitie en sectorhoofd politie is het fundament van het veiligheidsbeleid



25

Actoren in de veiligheidsdriehoek en hun rollen:

- ◆ De **burgemeester** is naast voorzitter van de lokale driehoek, ook regioburgemeester en voorzitter van het regionaal veiligheidscollege. In de stad is de burgemeester voorzitter van het college van burgemeester en wethouders (B&W) en voorzitter van de gemeenteraad.
- ◆ De **hoofdofficier van justitie** leidt het arrondissementsparket Midden-Nederland van het openbaar ministerie. In Utrecht is de hoofdofficier in de lokale driehoek aanwezig, in de andere gemeenten van de regio wordt dit gedaan door een gebiedsofficier.
- ◆ Het gezag over de politie ligt bij de burgemeester en bij de officier van justitie. De burgemeester is het lokaal bevoegd gezag voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. De officier van justitie gaat over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het **Sectorhoofd** van district Stad-Utrecht geeft leiding in Utrecht aan het politiedistrict dat bestaat uit vier basisteams, het flexteam van de politie en de districtsrecherche.

Aansturing van de verschillende actoren:

- ◆ De **burgemeester** krijgt van de **gemeenteraad** financiële en inhoudelijke kaders mee voor de invulling van zijn verantwoordelijkheden bij veiligheid en handhaving. De invloed die de gemeenteraad op het veiligheidsbeleid uitoefent en welke instrumenten de burgemeester van Utrecht heeft, komen uitgebreider aan de orde in paragraaf 4.2.5.
- ◆ De **burgemeester** is het lokaal bevoegd gezag voor de aansturing van de politie Voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. De dagelijkse sturing vindt plaats via het sectorhoofd.
- ◆ De **burgemeester** maakt als voorzitter tevens onderdeel uit van de stuurgroep van het Veiligheidshuis Regio Utrecht (**VHRU**). Het VHRU is een regionaal samenwerkingsverband van justitiële organisaties, zorgorganisaties en 26 gemeenten in de veiligheidsregio Utrecht. Het werk is gericht op gedragsverandering van en zorg voor burgers die te kampen hebben met complexe problematiek.
- ◆ Het **college van B&W** is in de gemeentelijke organisatie (concern) politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid. De burgemeester (bestuursorgaan) is dit functioneel voor Openbare Orde en **Veiligheid** en een deel van de taken die **VTH** uitvoert op het gebied van veiligheid en handhaving.
- ◆ Verschillende **wethouders** zijn politiek verantwoordelijk voor beleidsterreinen die raken aan de ambities op het gebied van veiligheid. Dit is vooral het geval bij de organisatieonderdelen **Ruimte, Stadsbedrijven, Maatschappelijke Ontwikkeling en Wijken**. In het college van B&W worden afspraken gemaakt over deze raakvlakken. De gemeenteraad stelt ook kaders voor en controleert op de uitvoering van het – aan veiligheid – flankerend beleid door de desbetreffende wethouders.
- ◆ Aansturing van de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren (**boa's**), **toezichthouders** en **inspecteurs** van VTH verloopt via het managementteam van Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR).
- ◆ Het **sectorhoofd** van de politie heeft naast de sturing vanuit de gemeente ook te maken met aansturing vanuit de landelijke korpsleiding en de regionale eenheidsleiding. De landelijke prioriteiten zijn vastgelegd in de Nationale Veiligheidsagenda. De regionale prioriteiten in de Regionale Veiligheidsstrategie. De gemeenteraad kan sturing geven aan de lokale prioriteiten bij de politie door middel van het Integraal Veiligheidsplan.

- ◆ De **hoofdofficier van justitie** valt onder de landelijke leiding van het openbaar ministerie dat berust bij het College van procureurs-generaal in Den Haag. De minister van Justitie en Veiligheid (J&V) is politiek verantwoordelijk voor het openbaar ministerie en bepaalt samen met het College van procureurs-generaal de prioriteiten in opsporing en vervolging.

Het onderste deel van figuur 2.1 – op de Utrechtse plattegrond – beeldt de samenwerking en sturing op **wijkniveau** uit.

Vanuit de gemeente betreffen dit de volgende actoren:

- ◆ De **gebiedsmanager Veiligheid** is het zichtbare aanspreekpunt voor veiligheid van de gemeente in de wijken.³ In Utrecht zijn 20 gebiedsmanagers Veiligheid, variërend van één tot vier per wijk. Deze functie is al in 2005/2006 gecreëerd voor de regievoering vanuit het organisatieonderdeel Veiligheid.⁴ In dezelfde periode zijn ook handhavingsoverleggen in het leven geroepen. De gebiedsmanager zit verschillende overleggen in de wijk over veiligheid voor. Hierop gaat paragraaf 3.2.1 nader in.
- ◆ De afdeling Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR) heeft 23 **wijkboa's** specifiek toegewezen aan de verschillende wijken.⁵ Wijkboa's zijn actief op de terreinen van 'schoon, heel en veilig' in hun wijk. Namens THOR zijn de wijkboa's de spinnen in het web. Voor de wijkboa's ligt de nadruk van het werken aan veiligheid meer op preventie.
- ◆ In 2014 is THOR gestart met een speciaal team van boa's op woninginbraken, autokraak, fietsdiefstal en vernieling (het zogeheten WAFV-team). Later is dit het **flexteam** geworden met een bredere focus dan deze vormen van criminaliteit.⁶ Tweewekelijks komen medewerkers van Veiligheid, THOR en de politie bij elkaar om onder andere aan de hand van criminaliteitscijfers van de afgelopen weken en bijbehorende voorspellingen⁷ de inzet van het flexteam in de komende weken in te plannen.

De politie van het district Utrecht-Stad betreft het volgende:

- ◆ In Utrecht zijn vier **basisteams** van de politie actief – Noord, West, Centrum en Oost – voor de dagelijkse handhaving van de openbare orde en veiligheid in de wijken. En de opsporing van de veelvoorkomende criminaliteit. Ook het **flexteam** van de politie wordt in de wijken ingezet. Ieder basisteam heeft twee basisteamchefs die leidinggeven aan de operationeel experts die op hun beurt leiding geven aan teams van agenten van de

³ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

⁴ De gebiedsmanagers Veiligheid vallen sinds 1 januari 2013 – naar aanleiding van een reorganisatie bij de gemeente Utrecht – niet meer onder organisatieonderdeel Wijken maar onder Veiligheid.

⁵ In de verdeling over de stad van 10 wijken is het zo dat Overvecht 4 wijkboa's heeft, Kanaleneiland 2, Leidsche Rijn/Vleuten-De Meern 4, de Binnenstad 3 met als taakaccent Park Lepelenburg, de rest van de wijken hebben elk 2 wijkboa's.

⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdelen Veiligheid en VTH; Interview politie*.

⁷ De politie gebruikt hierbij het CAS (criminaliteitsanticipatiesysteem). Er is geen nog geen gemeente voorspeller beschikbaar op dit moment, wel een politievoorspeller en dat is een van de factoren die meeweegt in de gebiedskeuze.

zogenoeten **gebiedsgebonden politie**⁸. Daarnaast is er de **districtsrecherche** die opsporingsonderzoeken uitvoert voor lokaal ernstige criminaliteit.

- ◆ In Utrecht werken 78 **wijkagenten** (fte), met een grote rol in het signaleren en melden van veiligheidsproblemen en het onderhouden van het netwerk in de wijken. De **wijkagent** (politie) werkt, samen met zijn collega's van het basisteam, aan een veilige wijk. En zijn vaak het eerste aanspreekpunt in de wijk. Wijkagenten hebben in de praktijk veel contact met de wijkboas.
- ◆ Er zijn ook **regionale diensten** van de politie in het district Utrecht-Stad actief. Genoemd zijn de volgende diensten⁹: de Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS)¹⁰, de Dienst Regionale Informatieorganisatie¹¹, de Dienst Regionaal Operationeel Centrum (DROC)¹², en de Dienst Regionale Recherche.¹³

In de wijken zijn veel verschillende organisaties actief, waarmee de gebiedsmanager Veiligheid contacten onderhoudt. Met name met de buurtteams en de stichting Jongerenwerk Utrecht wordt nauw samengewerkt.

- ◆ De **buurtteams Sociaal** en **buurtteams Jeugd en Gezin** zijn in Utrecht verantwoordelijk voor het aanbieden van basiszorg. Als het gaat om veiligheid dan is er vooral een verband met de aanpak van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit en voor de periode 2019-2022 op de ambitie om zorg en veiligheid dichterbij elkaar te brengen. Daarvoor is met name het buurtteam Jeugd en Gezin de aangewezen ketenpartner.
- ◆ Stichting **Jongerenwerk Utrecht (JoU)** is door de gemeente Utrecht gecontracteerd als aanbieder voor het jongerenwerk in de hele stad. Het jongerenwerk valt onder de verantwoordelijkheid van organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling. JoU is van belang voor verschillende ambities op veiligheid: zorg en veiligheid, digitale

⁸ De gebiedsgebonden politie voert samen met de wijkagenten het 'basispolitiewerk' uit. Dit bestaat globaal uit: dagelijks politietoezicht, het verlenen van hulp en het handhaven van de wetten en regels. Zij vormen de zogenaamde blauwe kernbezetting voor de surveillance en incidentafhandeling (noodhulpdiensten).

⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

¹⁰ Zij leveren onder andere een aandeel op het vlak van verkeersveiligheid. Voor de ondersteuning van deze regionale dienst kan een basisteam een verzoek indienen bij de regionale dienst. Basisteamchefs zijn primair verantwoordelijk voor onder andere verkeershandhaving in het gebied. Stel: een teamchef wil een controle doen op alcoholgebruik. Dan wordt gekeken of dat past binnen de regionale prioriteiten en als dat zo is, kan er ondersteuning worden gegeven. Rijkswegen zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid, provinciale wegen vallen onder de afdeling infrastructuur van de dienst DROS (Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*).

¹¹ Zij voorzien eenheden onder andere van actuele informatie voor de uitvoering van het (informatiegestuurd) politiewerk.

¹² Onder andere de meldkamer waar de belletjes van straat binnenkomen. Bij het meelopen in de uitvoeringspraktijk werd zichtbaar dat de meldkamer de agenten op straat aanstuurt. Zij is een cruciale schakel in de aansturing van het operationele politieproces op straat, omdat zij beschikt over een permanent beeld van de actuele veiligheidssituatie en een overzicht heeft van de lopende politieoperaties. Er is toestemming van de meldkamer nodig om naar een ander deel van het gebied te gaan, omdat ook naar de dekking van het verzorgingsgebied wordt gekeken. Feitelijk is de meldkamer ondersteunend, maar in de praktijk meer leidend voor de inzet van de beschikbare eenheden.

¹³ Zij doet onderzoek naar criminele activiteiten en delicten met een hoge impact op slachtoffers zoals mensenhandel.

veiligheid en veiliger verkeer, maar ook voor eerdere prioriteiten op high impact crimes en jeugdoverlast en -criminaliteit.¹⁴

- ♦ Ook de sociaal makelaars van **DOCK**¹⁵, **Al Amal**¹⁶, **woningcorporaties**, **bewonersorganisaties** en **wijkraden, ondernemers**, het **onderwijs** en **religieuze instellingen** met regelmaat genoemd (zie ook paragraaf 3.2.2).

2.2.2 *Nationaal, regionaal en lokaal beleid komt in toenemende mate overeen; voor puur lokale prioriteiten is het lastig capaciteit ingezet te krijgen*

Er worden zowel op landelijk, regionaal en lokaal niveau beleidsdoelstellingen geformuleerd en vastgelegd in beleid. Landelijk is dit sinds 2015 de nationale Veiligheidsagenda; daarvoor werden er landelijke prioriteiten voor de politie vastgesteld. Regionaal is dit voor Utrecht de Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland. Lokaal gaat het om het Integraal Veiligheidsplan (IVP).

De totstandkoming van de in deze paragraaf en tabel 2.2 behandelde documenten verloopt als volgt:

- ♦ Nationale Veiligheidsagenda: elke vier jaar stelt de minister van Justitie en Veiligheid de landelijke beleidsdoelstellingen voor de taakuitvoering van de politie vast. De agenda komt tot stand, gehoord de regioburgemeesters en het college van procureurs-generaal (van het openbaar ministerie).
- ♦ Regionale Veiligheidsstrategie: bij de totstandkoming levert iedere “kolom” zijn input: de politie, het openbaar ministerie (hoofdofficier van justitie) en de burgemeesters van de 39 regiegemeenten. De gemeenteraad wordt voor de vaststelling van dit regionale beleidsplan geconsulteerd¹⁷ en dit document gaat voor vaststelling langs de lokale driehoek. Vervolgens wordt de strategie definitief vastgesteld in het regionaal veiligheidscollege Midden-Nederland. Hierin heeft iedere gemeente in de regio een gelijke stem.
- ♦ Integraal Veiligheidsplan: deze wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Voor het IVP 2019-2022 heeft een uitgebreid participatietraject onder inwoners en professionals plaatsgevonden.

¹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*; de komende jaren is het doel van JoU om ook meer jongeren te bereiken uit “fluïde” netwerken: jongeren die minder aan vaste fysieke locaties zijn te koppelen en elkaar vooral treffen via sociale media en in wisselende samenstellingen. Ook is er focus gekomen op preventie van crimineel gedrag bij de jonge jeugd, omdat uit de cijfers blijkt dat jongeren die voor het eerst met zware criminaliteit in aanraking komen steeds jonger zijn.

¹⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview DOCK*. De aanbesteding van het Sociaal Makelen resulteerde in samenvoeging van de aparte welzijnsorganisaties Me’kaar, Doenja, Wijkenco en Vooruit tot een nieuwe organisatie genaamd DOCK. De sociaal makelaars van DOCK nemen in de wijken deel aan verschillende projecten gericht op het verbeteren van de veiligheid.

¹⁶ Zie <https://www.al-amal.nl/over/>. Al Amal wil de participatie van bewoners met een migratieachtergrond bevorderen. Zij richt zich daarbij op diegenen die er niet in slagen op eigen kracht hun weg in de samenleving te vinden. De politie, gemeente en de buurtteams werken samen met Al Amal vooral met het doel om deze inwoners met een migratieachtergrond beter te bereiken. Al Amal draagt ook deskundigheid over andere culturen over op andere professionals van reguliere aanbieders van zorg en ondersteuning.

¹⁷ Zie Gemeente Utrecht (6 maart 2019). Raadsbrief *Concept Regionale Veiligheidsstrategie 2019-2022*. Kenmerk 6025659.

Tabel 2.2 Prioriteiten en ambities op verschillende overheidsniveaus steeds meer met elkaar in overeenstemming.

	Nationaal Nederland	Regionaal Midden-Nederland	Lokaal Gemeente Utrecht	Legenda	
2013-2014 ¹⁸	Een veilige buurt voor de bewoner en ondernemer	Overlast en criminaliteit door jeugdgroepen	Jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit	Jeugdoverlast en -criminaliteit	
	Een offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit	Woninginbraken	Woninginbraak	High Impact Crimes	
	Een grotere slagkracht voor de professional	Geweld (straatroof, overvallen, huiselijk geweld, uitgaansgeweld, geweld tegen werknemers met publieke taak)	Veel voorkomende criminaliteit waaronder winkelcriminaliteit en autokraak	Veilige buurt	
	De aanpak van (faciliteerders van) illegaliteit en criminele vreemdelingen	Georganiseerde criminaliteit	Geweld	Georganiseerde criminaliteit	
2015-2018 ¹⁹			Georganiseerde criminaliteit	Ondermijnende criminaliteit	
	Versterking geïntegreerde aanpak Ondermijnende criminaliteit	Veilige buurten	High Impact Crimes	Verbinding zorg en Veiligheid	
	Bestrijding cybercrime	Misdrijven met grote impact	Jeugdoverlast en –criminaliteit	Digitale veiligheid	
	Aanpak horizontale fraude	Georganiseerde ondermijnende criminaliteit			
	Bestrijding kinderporno	Persoonsgerichte aanpak			
2019-2022 ²⁰	High Impact Crime (waaronder aanpak jeugdcriminaliteit)				
	Ondermijning	Georganiseerde ondermijnende criminaliteit	Ondermijning steviger aanpakken		
	Mensenhandel	Effectieve verbinding veiligheid en zorg	Zorg en veiligheid dicht bij elkaar		
	Cybercrime en online seksueel kindermisbruik	Cyberveiligheid	Een veiliger digitale stad		
	Executie		Veiliger verkeer		

Tabel 2.2 laat zien dat in de verschillende perioden steeds vaker dezelfde prioriteiten op de verschillende niveaus zichtbaar zijn. Daarnaast valt op dat de high impact crimes in de huidige periode op landelijk, regionaal en lokaal niveau niet langer als prioriteit benoemd

¹⁸ Nationale Politie (2011). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2011*; Bureau RVS (2012). *Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2012-2014*; Gemeente Utrecht (2013). *Integraal Veiligheidsplan Utrecht 2013-2014*.

¹⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Veiligheidsagenda 2015-2018*; Bureau RVS Midden-Nederland (2015). *Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2015-2018*; Gemeente Utrecht (2015). *Integraal Veiligheidsplan Utrecht 2015-2018*.

²⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022*; Bureau RVS Midden-Nederland (2019). *Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022*; Gemeente Utrecht (2019). *Integraal Veiligheidsplan 2019-2022*.

worden. Uit tabel 2.2 blijkt dat er een duidelijke relatie bestaat tussen landelijke en regionale prioriteiten en de prioriteiten en ambities in Utrechtse veiligheidsbeleid.

Verkeershandhaving op de landelijke Veiligheidsagenda?

In het Regeerakkoord 2017-2021 is verkeersveiligheid benoemd als een nationale prioriteit.²¹ Dat heeft eind 2018 een vervolg gekregen in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV) en het Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid (LAP) voor de periode 2019-2021. De Tweede Kamer heeft de minister van Justitie & Veiligheid gevraagd om dit als thema ook op te nemen in de landelijke Veiligheidsagenda 2019-2022. Dat is echter niet gebeurd. De regioburgemeesters zien verkeersveiligheid niet als een onderwerp voor de landelijke veiligheidsagenda en vinden dat hierover in de lokale driehoek afspraken moeten worden gemaakt.²²

De rekenkamer constateert dat verkeershandhaving bij lokale afwegingen over de inzet van politiecapaciteit vaak moet wijken ten gunste van onderwerpen die wél in de nationale Veiligheidsagenda zijn benoemd. Het ontbreken van verkeersveiligheid als landelijk onderwerp vormt daarbij dan een argument dat wordt aangevoerd om van extra inzet van de politie op verkeershandhaving af te zien. Dit lijkt strijdig met een overweging van de regioburgemeesters die in een eerder LOVP over de veiligheidsagenda aan de orde is gekomen.²³ Het aantal landelijke prioriteiten zou beperkt moeten zijn, omdat er signalen zijn dat de politie anders niet aan de prioriteiten toekomt, waarover in de lokale driehoek afspraken worden gemaakt. Het risico is dat lokale prioriteiten worden weggedrukt door landelijke prioriteiten.²⁴ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de politie als onderdeel van de ‘kern van het werk’ aandacht besteedt aan verkeershandhaving, onder meer met periodieke verkeerscontroles van verschillende omvang. Extra inzet is echter niet mogelijk vanwege capaciteitsproblemen bij de politie.

Uit de interviews blijkt dat het aanbrengen van verbinding tussen landelijke, regionale en lokale prioriteiten noodzakelijk is. Er is sprake van schaarste aan middelen en capaciteit. Om de inzet zo effectief mogelijk in te delen, worden daarom meerdere beleidsdoelstellingen “aan elkaar geknoopt”. Of de krachten van de partners op de gekozen thema’s worden gebundeld. Zo wordt bijvoorbeeld aan de ambitie ten aanzien van veiliger verkeer door de politie invulling gegeven door deze te verbinden aan acties tegen ondermijning die in het verkeer plaatsvinden. Verkeershandhaving is dan veel meer opsporing en handhaving in het verkeer geworden.

Een belangrijk aandachtspunt is het aantal prioriteiten en ambities. Politie en openbaar ministerie merken op dat er in de loop van de jaren wel ambities zijn bijgekomen, maar dat met de hoofddoelstelling om het huidige niveau van veiligheid ten minste te behouden

²¹ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (10 oktober 2017). *Regeerakkoord 2017-2021 Vertrouwen in de toekomst*.

²² Landelijk Overleg Veiligheid en Politie, *Bestuurlijke terugkoppeling 3 december 2018*.

²³ Landelijk Overleg Veiligheid en Politie, *Bestuurlijke terugkoppeling 18 juni 2018*.

²⁴ Landelijk Overleg Veiligheid en Politie, *Bestuurlijke terugkoppeling 17 september 2018*.

feitelijk eerdere prioriteiten nooit zijn losgelaten.²⁵ Het hoofddoel betitelen zij daarmee ook wel als “de vijfde prioriteit”. Voor een prioriteit die geen koppeling heeft met de landelijke beleidsprioriteiten van de politie en openbaar ministerie, is het lastig om op uitvoeringniveau capaciteit ingezet te krijgen (zie ook het kader *Verkeershandhaving op de landelijke Veiligheidsagenda?*). Ten tijde van de interviews werd ook sterk aangedrongen op het maken van scherpere keuzes door de gemeente. Op 26 november 2019 informeerde de burgemeester de gemeenteraad over keuzes die gemaakt zijn om het capaciteitsvraagstuk bij de politie – in ieder geval tijdelijk – het hoofd te bieden.²⁶ Aanleiding voor deze raadsbrief vormde het extra beslag dat op de capaciteit van de politie (met name bij de basisteams) wordt gedaan als gevolg van de aanslag op advocaat Wiersum. Nogmaals wordt onderkend dat deze keuzes van invloed zijn op de veiligheidsambities. In paragraaf 3.2.4 gaan we nader in op de inzet van middelen.

2.2.3 De gemeente Utrecht handelt binnen de wettelijke kaders van de regierol

De gemeente heeft op het gebied van veiligheid en handhaving de regierol. De wetsartikelen in de Politiewet die daarbij van belang zijn en de invulling daarvan (in tabel 2.3) in Utrecht laten zien dat de gemeente Utrecht handelt binnen deze wettelijke kaders.

Tabel 2.3 Utrecht heeft wettelijke kaders voor regierol veiligheid ingevuld.

Wetsartikel	Beschrijving	Invulling Utrecht
Politiewet, artikel 13 lid 4	In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.	De burgemeester heeft iedere twee weken een driehoeksoverleg met de hoofdofficier van justitie van arrondissementsparket Midden-Nederland en sectorhoofd van de politiedistrict Stad-Utrecht waarin onder andere afspraken worden gemaakt over de uitvoering van het integraal veiligheidsplan en actualiteiten.
Politiewet, artikel 15 lid 1	De burgemeester is aan de gemeenteraad verantwoording schuldig over het door hem uitgeoefende gezag, bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, en 14, eerste en vierde lid.	De burgemeester legt jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad middels de planning & control documenten (met name de jaarstukken) en het handavingsverslag. Daarnaast informatievoorziening in college- en raadsinformatie-bijeenkomsten, antwoorden op mondelinge en schriftelijke vragen, werkbezoeken, et cetera.
Politiewet, artikel 38b lid 1	De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie.	De gemeenteraad heeft in de periode 2013 – 2019 driemaal een integraal veiligheidsplan vastgesteld: het integraal veiligheidsplan 2013-2014, het integraal veiligheidsplan 2015-2018, en het integraal veiligheidsplan 2019-2022. Voor de jaren 2019-2020 is daarnaast een uitvoeringsprogramma in een informatiebijeenkomst toegelicht.

Naast de wettelijke taken op het gebied van veiligheid heeft de gemeente ook op andere beleidsterreinen wettelijke taken die raken aan het veiligheidsbeleid en waar ook aan voldaan moet worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Jeugdwet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Gemeentewet.

²⁵ In de ambtelijke reactie geeft Veiligheid aan dat het hier “de basis op orde op niveau 01-01-2019” betreft. De inzet van politie op HIC is volgens Veiligheid bijvoorbeeld wel verminderd, wat ook al het geval was in het laatste jaar van het vorige IPV (2019) en gold ook voor VTH.

²⁶ Gemeente Utrecht (26 november 2019). Raadsbrief *Keuzes maken in politiewerk*. Kenmerk 7084047.

Voor de nadere invulling van de regierol worden verschillende aspecten benoemd, waaronder het bij elkaar brengen van de ketenpartners, samenwerking en uitwisseling van informatie. Regievoering vereist in de praktijk maatwerk. Bureau Regionale Veiligheidsstrategie (RVS) wijst voor een effectieve verbinding van veiligheid en zorg op het belang van regie op de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het veiligheidsdomein, de strafrechtketen en het sociaal domein.²⁷ In de samenwerking – intern binnen de gemeente en extern met ketenpartners – moeten mensen “elkaar optimaal gaan vinden in een samenhangende visie op de gemeenschappelijke problematiek rond kwetsbare inwoners.” Voor de uitvoeringspraktijk benoemt bureau RVS signaleren, uitwisselen van informatie, maken van keuzes en het uitvoeren van een adequate aanpak. De VNG benoemt in een “handreiking voor gemeenten *Kernbeleid Veiligheid 2017*” per thema aspecten die in de regievoering van belang zijn. Paragraaf 4.2.1 gaat hier verder op in.

2.2.4 *Aanwezige capaciteit en expertise volgens ketenpartners goed, regelmatig interne en externe afstemming*

In totaal werken er circa 75 fte bij organisatieonderdeel Veiligheid. Er werken circa 30 mensen in de wijken, waaronder de gebiedsmanagers veiligheid. Verschillende medewerkers zijn gedetacheerd bij Bureau RVS en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). De integraal resultaatverantwoordelijk manager (IRM-er) en drie clusterhoofden vormen samen het managementteam (MT) van Veiligheid. Daaronder vallen 5 teams: 1. Ondermijning, 2. Jeugd, zorg en veiligheid, 3. Crisisbeheersing, 4. Openbare orde en maatschappelijke onrust, en 5. Wijkveiligheid. Deze teams komen gemiddeld één keer in de vijf weken bij elkaar, om thematisch met elkaar te overleggen en kennis te delen. Daarnaast komen de teams ook in kleinere samenstelling bij elkaar voor werkoverleggen en dergelijke. Op stedelijk niveau werken specialisten op de verschillende dossiers – zogenoemde stedelijk dossierhouders. De medewerkers in de wijken zijn generalisten. De generalisten kunnen – als daar behoefte aan is – kennis ophalen over specifieke onderwerpen bij de specialisten op het stadskantoor of sluiten aan bij overleggen die over dat specifieke onderwerp gaan.

Het organisatieonderdeel Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) heeft een eigen managementteam bestaande uit de IRM-er en drie afdelingshoofden.

- ◆ De afdeling Vergunningen verleent alle vergunningen, met uitzonderingen van de vergunningen op markten en in de havens. Er werken circa 100 personen.
- ◆ De afdeling Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving (THBO) richt zich op de bebouwing. Er werken ook hier circa 100 personen die toezicht houden en handhaven op alles in de bebouwde ruimte: nieuwbouw, verbouw, uitgaansgelegenheden waaronder prostitutie- en gokgelegenheden.
- ◆ De afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) bestaat uit circa 200 personen. De afdeling THOR is onderverdeeld in drie aandachtsgebieden: Ruimte, Openbare Ruimte en Veilig. De verdeling van de inzet van THOR over de drie afdelingen komt neer op 39,5% voor ruimte, 43% voor veilig en 17,5% voor openbare ruimte.

²⁷ Zie Bureau RVS (2019). *Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022*.

- Het aandachtsgebied Ruimte houdt zich bezig met het toezicht en handhaving op o.a. parkeren. Politiek gezien valt dit onder verantwoordelijkheid van wethouder mobiliteit.
- Het aandachtsgebied Openbare ruimte; hier zijn bijvoorbeeld zaken als afval bijplaatsen, controles op aslast van voertuigen, etc. aan de orde. Hiervoor is wethouder openbare ruimte politiek verantwoordelijk.
- Onder het aandachtsgebied Veilig vallen onder andere twee onderwerpen waar dit onderzoek op inzoomt: high impact crimes, en jeugdoverlast en – criminaliteit. Hier is de burgemeester portefeuillehouder.

Er is ook een teamleider en afdeling voor wijkgericht werken. Onder het team wijkgericht werken vallen onder andere 23 wijkboa's.

We gaan in paragraaf 3.2.3 nader in op de onderlinge verhouding en de verdere interne afstemming met andere beleidsafdelingen binnen de gemeentelijke organisatie.

Uit de urenregistraties is niet op te maken waar de uren van organisatieonderdeel Veiligheid aan worden besteed. Organisatieonderdeel Veiligheid maakt gebruik van een vaste kostenverdeelsleutel onder andere op basis van het Integraal Veiligheidsplan. De uren van VTH zijn wel uit te splitsen naar de verschillende doelen in de programmabegroting en accenten in het Integraal Veiligheidsplan. Uit nadere analyses blijkt dat THOR voor het onderdeel Veiligheid 83,5% van de uren in 2018 heeft besteed aan surveillance, 2,5% aan opleidingen en 14% aan beleid en ondersteuning. De begroting voor 2019 laat min of meer dezelfde verdeling zien, en VTH geeft aan dat eerdere jaren waarschijnlijk niet veel zullen afwijken van de verdeling in 2018. De uren van VTH worden begroot in het handhavingsprogramma en verantwoord in de handhavingsverslagen en via de planning & control documenten (financieel).

Uit de interviews blijkt dat de aanwezige capaciteit en expertise bij zowel Veiligheid als bij VTH als goed worden beoordeeld door de ketenpartners.²⁸ Sinds 2014 is de ontwikkeling ingezet dat de boa naar een kwalitatief hoger niveau moet. Boa's worden nu goed opgeleid. De boa krijgt iedere vijf jaar vier opleidingsmodules aangeboden, dit wordt samengevat onder de term PHB: permanente her- en bijscholing.²⁹ Ketenpartners merken op dat er nu merkbaar een professionele organisatie staat die nauw samenwerkt met de politie. Ook noemen een aantal personen het risico dat boa's in toenemende mate worden ingezet op andere thema's dan waar ze oorspronkelijk voor aangesteld werden. Dat vraagt ook dat wordt nagedacht over de toerusting voor deze nieuwe taken.³⁰

De gemeente Utrecht heeft door de omvang van de gemeente en daarmee samenhangend de ambtelijke organisatie de mogelijkheden om dingen op te pakken. Korte lijnen helpen erbij om snel dingen met elkaar te organiseren. Ketenpartners ervaren deze korte lijnen vooral wanneer men elkaar goed kent en met regelmaat ontmoet bij overleggen. Organisatieonderdelen waar niet of minder intensief mee wordt samengewerkt, staan

²⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview CCV*; Rekenkamer Utrecht. *Interviews OM*.

²⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH*.

³⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdelen Veiligheid en VTH*.

daarmee automatisch op een grotere afstand.³¹ Bijvoorbeeld wordt door gesprekspartners aangegeven dat de samenwerking tussen de politie en de afdeling mobiliteit nog verder verbeterd kan worden. Op de verschillende overlegstructuren wordt ingegaan in paragraaf 3.2.1.

2.2.5 *Veiligheidsbeleid doorvertaald naar wijken, andere beleidsterreinen stadsbreed georganiseerd*

De aanpak van veiligheid vindt wijkgericht plaats. Per wijk wordt ieder jaar een wijkveiligheidsprogramma opgesteld. In de periode 2013-2018 blijken deze grotendeels³² beschikbaar. De wijkveiligheidsprogramma's voor 2019 zijn veelal nog in concept en nog niet definitief vastgesteld.³³ De burgemeester wil de samenwerkingspartners op wijkniveau verbinden en de gemeentelijke inzet daar zoveel mogelijk bij aan laten sluiten. In de wijkveiligheidsprogramma's is de verbinding met het stadsbrede integraal veiligheidsplan nadrukkelijk aangebracht. De doelstellingen, prioriteiten en situatie worden opgenomen en vervolgens wordt daar op wijkniveau een nadere invulling aan gegeven.³⁴ De inzet van veiligheid op wijkniveau krijgt waardering, zie ook het kader *Stadsbrede afspraken versus aanpak veiligheid op wijkniveau* met daarin de kanttekeningen die gemaakt worden rondom het thema jeugdoverlast en -criminaliteit.

Veiligheidsbeleid staat niet op zichzelf. Op veel terreinen raakt het beleid van de afdeling veiligheid aan andere domeinen en organisatieonderdelen. Uit de interviews en de enquêtes in de wijken blijkt dat de vertaling van beleid naar het wijkniveau die bij veiligheidsbeleid plaatsvindt, door de mensen van veiligheid met regelmaat wordt gemist op andere beleidsterreinen. De vertaling wordt met name gemist op het gebied van ruimte(lijke plannen en ontwikkelingen) en maatschappelijke ondersteuning. Op deze terreinen kan vaak eerder en beter gebruik worden gemaakt van de kennis die in de wijk aanwezig is bij medewerkers van afdeling Veiligheid en samenwerkingspartners, om de gevolgen van beleidswijzigingen en maatregelen voor de wijkveiligheid beter in te schatten. Dat de doorvertaling van beleid naar de wijk soms beter kan, wordt door MO niet herkend.

In het uitvoeringsprogramma bij het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 wordt naast de doelstellingen uit het coalitieakkoord melding gemaakt van de samenhang met het handhavingsprogramma, het programma verkeersveiligheid, de visie versterken sociale basis, de transformatieagenda Wmo en zorg voor jeugd, de regiokoers beschermd wonen en maatschappelijke opvang, het programma Utrecht zijn we samen en de Regenboogagenda.³⁵ Ook de in paragraaf 2.2.2 beschreven aansluiting met regionaal en landelijk beleid wordt hier benoemd.

³¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Ruimte*.

³² Alleen de programma's van 2013 en 2014 in de binnenstad, van 2013 in de wijk West van 2013 en 2014 in Vleuten-De Meern, Leidsche Rijn 2016 zijn niet beschikbaar gebleken.

³³ Bij afronding van dit rapport begin februari 2020, inclusief reactie ambtelijk wederhoor.

³⁴ Zie <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/veiligheid/wat-doet-de-gemeente/veiligheid-in-de-wijken/> voor de aanpak van de veiligheidssituatie per wijk.

³⁵ Gemeente Utrecht (11 september 2019). *Uitvoeringsprogramma bij het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022*.

Stadsbrede afspraken versus aanpak veiligheid op wijkniveau

De gemeente heeft een regierol op het thema jeugdoverlast en -criminaliteit en het sinds 2019 in het integraal veiligheidsplan opgenomen bredere thema van zorg en veiligheid. Belangrijke samenwerkingspartners – politie, jongerenwerk en buurtteam – waarderen de invulling die hieraan wordt gegeven door de burgemeester en gebiedsmanagers Veiligheid zeer positief.

Er zijn echter ook voorbeelden van gemeentelijk beleid dat niet goed uitpakt in de wijk, omdat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de kennis in de wijk bij de formulering van beleid of besluiten. Enkele voorbeelden:

- ◆ Het anders positioneren van welzijnsorganisatie Al Amal in het werkveld van Veiligheid en Zorg na de decentralisatie van de jeugdzorg. Al Amal vervult een belangrijke brugfunctie door met informele zorg de meest kwetsbare en zorgmijdende gezinnen met een migratieachtergrond te helpen en ze toe te leiden naar de formele zorg (zoals het buurtteam). Al Amal krijgt subsidies voor de brugfunctie (stadsbreed 35 gezinnen per jaar), informele zorg en diverse projecten. Organisaties zoals Al Amal zorgen in de wijk voor de noodzakelijke verbinding van Veiligheid met Zorg. Vóór de decentralisatie van de jeugdzorg had Al Amal een overeenkomst met Bureau Jeugdzorg (nu *Samen Veilig Midden Nederland*) om bij een zorgmelding over een gezin met een migratieachtergrond in actie te komen. Al Amal ging dan alleen, of met een medewerker van Bureau Jeugdzorg of met een gespecialiseerde jeugdzorgaanbieder naar het gezin, vaak binnen 24 uur, 7 dagen per week. In de huidige situatie is er geen overeenkomst met Al Amal over inzet bij een zorgmelding. Hiervoor is nu eerst een verzoek nodig van het buurtteam. Dit gebeurt volgens Al Amal als vervolg op een zorgmelding zelden. Vergeleken met de oude situatie helpt Al Amal minder gezinnen en kunnen zij naar hun oordeel in mindere mate de voelsprietten in de wijk zijn. Terwijl hun inschatting is dat de omvang van de problematiek en ondersteuningsbehoefte onder de gezinnen onverminderd hoog is.
- ◆ Bij gebiedsontwikkelingen is niet altijd aandacht voor de gevolgen ervan in de wijk. Zo is de afdeling Ruimte in het programma Samen voor Overvecht bezig met plannen voor de ontwikkeling van woningen.³⁶ De mensen van Veiligheid merken op dat daarbij niet vanzelfsprekend aandacht is voor de veiligheidsvraagstukken in de wijk. Binnen het programma Samen voor Overvecht zijn en worden stappen gezet om de samenwerking te verbeteren.
- ◆ De aandacht voor Jeugd in de wijk in relatie tot veiligheid is volgens betrokkenen ook niet altijd in beeld bij het wijkbureau en daar vragen gebiedsmanagers veiligheid daarom ook vaak specifieke aandacht voor.³⁷

Bij VTH zijn wijkboa's actief. Het handhavingsprogramma en daarmee samenhangend de inzet van de capaciteit worden echter vooral stadsbreed en niet per wijk vastgelegd. In het thema 'veilige openbare ruimte' wordt dit in het Handhavingsprogramma 2019 ook aangegeven: "Naast de inzet in de wijken, op basis van bekende situaties, werken we met name flexibel en stadsbreed."³⁸ VTH geeft aan dat dit helpt om integraal de afweging te

³⁶ Gemeente Utrecht (juli 2019). *Samen voor Overvecht*

³⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

³⁸ Gemeente Utrecht (18 december 2018). *Handhavingsprogramma Openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving 2019*.

kunnen maken waar de inzet in de wijken en voor de stad als geheel het meest effectief en doelmatig kan worden ingericht.³⁹ VTH merkt op dat de gebiedsmanagers Veiligheid meer stadsbreed zouden kunnen kijken. Bijvoorbeeld met de vraag hoe de inzet in ‘hun’ wijk zich verhoudt tot de behoeften aan inzet in de andere wijken.⁴⁰ De rekenkamer constateert dat sprake is van een vraagstuk bij de toedeling van de stadsbrede capaciteit van VTH en Veiligheid aan de wijken, rekening houdend met de verschillen in problematiek en behoefte aan inzet per wijk.

2.2.6 *Het gemeentelijk veiligheidsbeleid is in de praktijk bij uitvoerende politiemensen en boa's niet algemeen bekend*

De beleidsdoelstellingen in de nationale Veiligheidsagenda moeten altijd meegewogen worden door de lokale driehoek bij de inzet van de politie. De nationale Veiligheidsagenda werkt dus binnen de lokale driehoek vooral kaderstellend.⁴¹ De regioburgemeester⁴² is verantwoordelijk voor het opnemen van de landelijke beleidsdoelstellingen in het regionaal beleidsplan; in Utrecht de Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland. Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland (bureau RVS) stelt taskforces in en helpt bij het ontwikkelen van aanpakken en maatregelen. Ook het netwerk van bureau RVS kan ingezet en door de gemeenten benut worden. De uiteindelijke keuzes blijven daarbij aan de individuele gemeenten. Verdere uitwerking van de gestelde doelen en prioriteiten in het lokale Integraal Veiligheidsplan vindt plaats in een uitvoeringsprogramma, jaarlijks in het handavingsprogramma Openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving en in jaarlijkse (integrale) wijkveiligheidsplannen. Over het handavingsprogramma vindt jaarlijks intern in de gemeentelijke organisatie overleg plaats. De politie neemt de lokale ambities en prioriteiten mee in de teamplannen en door middel van medewerkersparticipatie worden agenten gevraagd mee te denken welke activiteiten kunnen bijdragen aan deze ambities.

Het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente is bekend bij de betrokken medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie en bij de belangrijke ketenpartners. Ook de gebiedsmanagers Veiligheid en de wijkraden geven in de enquêtes van de rekenkamer aan bekend te zijn met de inhoud ervan. De inhoud van het handavingsprogramma is hen minder bekend. Uit het meelopen in de praktijk bij de politie en de boa's blijkt dat zij nog vrijwel niet bekend zijn met de lokale beleidsdoelstellingen, waarbij wijkagenten en wijkboa's nadrukkelijk beter op de hoogte zijn. Het werk van de agenten wordt sterk bepaald door de ‘zorgen van alle dag’ en het afhandelen van incidenten. Door de eerder benoemde aansluiting met de landelijke en regionale prioriteiten wordt wel aan de lokale prioriteiten gewerkt. Zo vinden er acties plaats tegen ondermijning en op dat gebied wordt ook actief samengewerkt met mensen van VTH van de gemeente Utrecht.⁴³

De wijkagent neemt in dit verband een aparte positie in. Zij werken in hun wijk intensief samen met onder andere de gebiedsmanagers Veiligheid, met buitengewoon

³⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH.*

⁴⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH.*

⁴¹ o.a. Rekenkamer Utrecht. *Interview burgemeester.*

⁴² De regioburgemeesters vertegenwoordigen het gezag op de openbare orde en handhaving. Zie ook <https://www.regioburgemeesters.nl/>

⁴³ Rekenkamer Utrecht. Gedeelde impressies uit surveillances met politieagenten.

opsporingsambtenaren (wijkboa's) van VTH, met de buurtteams en de stichting Jongerenwerk Utrecht. Zij hebben richting de andere disciplines van de politie een signalerende taak. Deze signalen worden onder andere gebruikt voor de surveillances van politie en buitengewoon opsporingsambtenaren in de wijken en verder onderzoek door de recherche of de gemeente. Wijkagenten nemen in de regel deel aan de handhavingsoverleggen die in de wijken gehouden worden. Daarmee zijn zij ook beter bekend met de lokale prioriteiten, ook als het gaat om specifieke inzet op terreinen die in hun wijk om aandacht vragen.

Uit de interviews bij de politie blijkt dat de ambities op ondermijning, de verbinding zorg en veiligheid, en digitale veiligheid als afzonderlijke ambities worden meegenomen, en de ambitie op Veiliger verkeer een plaats heeft gekregen onder de 'kern van het werk'. Agenten worden in de gesprekken met de direct leidinggevende gevraagd naar de invulling van het werk op de vastgestelde gebieden.⁴⁴ Daarmee kan volgens de rekenkamer ook de bekendheid met de lokale beleidsdoelstellingen van de gemeente Utrecht versterkt worden.

2.2.7 *Afbakening van bevoegdheden van boa's leidt in de praktijk tot knelpunten*

Voor de uitvoering van het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte is een veelheid aan wetten en regels van kracht. De wetten en regels die in de gevoerde gesprekken met regelmaat genoemd zijn, staan in tabel 2.3. Voor de verordeningen geldt dat iedere gemeente op lokaal niveau in een verordening mag vastleggen waarop gehandhaafd kan worden. Voor de handhaving zijn zowel de politieagenten als de buitengewoon opsporingsambtenaren bij de gemeente actief.

De boa vertoont overeenkomsten met de algemeen opsporingsambtenaar (agenten) bij de politie, met het verschil dat de boa als gemeenteambtenaar strafrechtelijk mag handhaven op basis van een specifiek vastgelegde selectie van artikelen uit wet- en regelgeving. In de [Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar](#) is precies terug te vinden op basis van welke wet- en regelgeving de verschillende boa's mogen optreden. Dit is een wettelijk kader dat vanuit het Openbaar Ministerie is opgesteld. Tot slot wordt er voor de boa ook in de Akte van beëdiging duidelijk welke bevoegdheden boa's hebben en op welke terreinen. In Utrecht zijn bij VTH alleen voor domein I (openbare ruimte) boa's aangesteld.⁴⁵ Naast de boa's – die dus ook strafrechtelijk mogen handhaven – heeft de afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) ook toezichthouders in dienst. Toezichthouders mogen alleen bestuursrechtelijk handhaven.

De opsporingsbevoegdheid voor boa's van de gemeente moet worden aangevraagd bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie laat zich bij de beoordeling voeden door het lokale OM en de lokale politie, en bepaalt of het echt nodig is dat de gemeente een bepaald aantal boa's toegewezen krijgt.⁴⁶ De gemeente Utrecht doet in de meeste gevallen

⁴⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

⁴⁵ Gemeente Utrecht heeft ook in domein V (werk, inkomen en zorg) boa's (sociaal rechercheurs).

⁴⁶ Belangrijk in de beoordeling van het ministerie is het noodzaakcriterium. Beoordelingsaspecten zijn daarbij dat het boa-beleid op orde moet zijn (in een besluit opsporingsambtenaar), de betrouwbaarheid beoordeeld moet worden (kortweg komt dat erop neer dat er een VOG moet worden overlegd), de bekwaamheid moet

een categoriale aanvraag voor de aanstelling van meerdere boa's tegelijk. Een toekenning is voor 5 jaar geldig.

Uit de interviews blijkt dat boa's in de uitvoeringspraktijk in Utrecht met regelmaat tegen beperkingen in hun bevoegdheden aanlopen. De politie geeft aan dat dit bij de politie niet zozeer aan de orde is. Op papier is duidelijk dat de politie er is voor de handhaving van de openbare orde en voor de opsporingstaken. In het Wetboek van Strafvordering staan de bevoegdheden en in het Wetboek van Strafrecht worden de betreffende misdrijven beschreven. De boa's van THOR zijn er in principe voor de handhaving op overlast. De verschillende overlastfeiten staan in de algemene plaatselijke verordening (APV). Daarmee is de scheiding dus in principe helder. Maar dan komt in de praktijk al snel het grijze gebied, hetgeen in de uitvoering van werkzaamheden leidt tot knelpunten. Enkele voorbeelden uit de interviews:

- ◆ Diefstal: bij een diefstal in stad is de boa niet bevoegd om geweldsmiddelen in te zetten. Uit de ambtsbevoegdheid van de boa blijkt dat de boa bij heling wel bevoegd is.
- ◆ Vuurwerkbesluit: alleen de afsteektijden zijn in de bevoegdheden van de boa opgenomen en niet het hele besluit. Vuurwerk op zak hebben is daarmee nu geen handhavingstaak.
- ◆ Verkeer: de huidige inzet is niet toereikend voor alles wat de gemeente wil bereiken. Bijvoorbeeld meer handhaven op overlast door bezorgscooters. Deze beperking komt vanuit het nationale beleid dat iedere uitbreiding van bevoegdheden getoetst moet worden op het leefbaarheids criterium. Er is daarnaast nog discussie over de bevoegdheden rondom de voetganger en fietser.
- ◆ Vaarwater: het is onduidelijk wie handhaaft waar men mag zwemmen en varen en waar aanlegplaatsen zijn. Daarnaast is er discussie over het handhaven op snelheid op het water.
- ◆ Openbare ordeverstoringen: soms vraagt de meldkamer inzet van boa's bij openbare ordeverstoringen. De politie vraagt bijvoorbeeld of boa's even een kijkje willen gaan nemen. Een boa moet in principe altijd – net als een gewone burger – een ambtsbevel van een politieagent opvolgen. Van tevoren moet helder zijn waarvoor inzet of ondersteuning gevraagd wordt en dan mag een boa om gegronde redenen weigeren om erop af te gaan. Dergelijke redenen kunnen in de sfeer liggen van de inschatting van de veiligheidssituatie en/of de bevoegdheden van de boa's om op te kunnen treden.
- ◆ Ruimtelijk: verscheidene keren is van de binnenstad het gebied binnen de Voorstraat, Breedstraat en omgeving (VBO-gebied) ter sprake gekomen. Het gebied is helder afgebakend voor wat betreft de inzet van boa's. Er blijven echter situaties die zich net buiten de grenzen van dit gebied afspelen of waar gedrag binnen het gebied zich verplaatst naar (net) erbuiten.

De discussie over de bevoegdheden en taken van de boa speelt ook landelijk.⁴⁷ Er bestaat bijvoorbeeld een landelijke werkgroep, waar de gemeente Utrecht in participeert.⁴⁸

gewaarborgd zijn (per domein), en de gemeente moet duidelijk maken wat gedaan moet worden en hoeveel mensen er nodig zijn.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Justitie en Veiligheid (10 december 2018). Kamerbrief *Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie*. Kenmerk 2438876.

⁴⁸ Formeel is er ambtelijke vertegenwoordiging vanuit de G4-directeuren.

Gezamenlijk kijken deelnemers naar de moeilijk uitvoerbare punten en zoeken zij naar de mogelijkheden om dit aan te passen. De gemeente Utrecht levert ook een actieve bijdrage bij de mogelijkheden om pilots voor nieuwe aanpakken te doen. Vanuit het OM lopen er bij VTH nu twee pilots: Toezicht en handhaving van snelheid op het Water en Handhaving van het Vuurwerkbesluit. En er zal – op basis van een op 21 november 2019 aangenomen motie in de Tweede Kamer – een pilot in Utrecht worden uitgevoerd om meer ervaring op te doen met de uitbreiding van de taken van boa's op het vlak van verkeershandhaving.⁴⁹

⁴⁹ Tweede Kamer, *Motie van het lid Van Dam*, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 VI nr.53 (21 november 2019). Deze motie gaat over het uitbreiden van taken van boa's op het vlak van verkeershandhaving en is aangenomen met een ruime meerderheid.

3. SAMENWERKING EN MIDDELEN

In dit hoofdstuk beschrijven we de afspraken die rondom veiligheid en handhaving in de openbare ruimte gemaakt zijn en hoe de samenwerking met de gemeente Utrecht door ketenpartners wordt beoordeeld. Ook de interne samenwerking binnen de gemeente komt aan de orde. Vervolgens wordt beschreven welke middelen de gemeente Utrecht inzet, waar deze aan worden besteed en in hoeverre dit bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering. Daarmee worden de onderzoeksvragen drie en vier beantwoord. Paragraaf 3.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 3.2.

3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren ten aanzien van de samenwerking en inzet van middelen het volgende:

1. Afspraken tussen de verschillende ketenpartners komen vooral in overleg tot stand. Er zijn veel overleggrems, vooral op lokaal en wijkniveau. Uit de interviews komt naar voren dat het belang van de noodzaak om af te stemmen en om het netwerk in stand houden wordt ingezien. Er wordt in de interviews echter ook zorg uitgesproken over het tijdsbeslag van de veelheid aan overleggen en dat het vergaderen soms ten koste gaat van de directe inzet van uitvoerende medewerkers op straat.
2. De samenwerking met de gemeente Utrecht wordt door het merendeel van de betrokken ketenpartners als constructief en goed ervaren. Zij zijn in meerderheid van mening dat de regierol door de gemeente goed wordt opgepakt. Gebiedsmanagers Veiligheid bij de gemeente zijn vooral positief over de samenwerking met de politie en de Stichting Jongerenwerk; minder over de samenwerking met wijkraden en Samen Veilig Midden Nederland.
3. Binnen de gemeente zijn de gebiedsmanagers Veiligheid tevreden over de samenwerking met collega's van Stadsbedrijven, Wijken en VTH. De ervaringen in het samenwerken met minder nabijgelegen beleidsdomeinen, onder andere Maatschappelijke Ontwikkeling en Ruimte, komen minder positief uit de enquête en interviews naar voren. Er worden verschillende beleidsdoelen nagestreefd in de beleidsprogramma's waarbij veiligheid een onderdeel is dat niet automatisch integraal wordt meegenomen. De interne samenwerking kan verbeteren door meer gezamenlijk te werken aan de gestelde doelen, meer elkaars taal te leren spreken en (enige) inhoudelijke kennis van elkaars dossiers op te bouwen.
4. Het budget voor het programma Veiligheid is sinds 2015 met 15 % toegenomen tot bijna 50 miljoen. Vooral aan het uitvoeren van wijkveiligheidsprogramma's maar ook aan de aanpak van jeugdgroepen is in deze periode veel meer geld uitgegeven. Voor de nieuwe prioriteiten in het IVP 2019-2022 – veiliger digitale stad en veiliger verkeer – is nog geen structureel budget beschikbaar.

5. Er is een behoorlijke groei geweest van de personele capaciteit bij de gemeentelijke organisatieonderdelen Veiligheid (sinds 2014 met ruim 16%) en VTH (sinds 2015 met ruim 10%). De gemeente Utrecht ervaart een grotere druk op de personele capaciteit door de steeds grotere vraag naar flexibiliteit om in te spelen op onverwachte actualiteiten, de groei van de stad en de complexiteit van vraagstukken. Uit de cijfers van de formatie en bezetting van de politie in district Stad-Utrecht blijkt dat de totale bezetting in de periode 2016-2019 met 8% is afgenomen. Er kan bij de politie geen cijfermatig inzicht worden gegeven in de toewijzing van de capaciteit aan de diverse prioriteiten. De ketenpartners, zowel politie als OM, wijzen veelvuldig op gebrek aan capaciteit om gestelde doelen uit te voeren.
6. De High Impact Crimes zijn in de periode 2013-2018 voor de stad als geheel met 29% afgenomen. De ervaren jeugdoverlast schommelt stadsbreed al jaren rond 20%; in Overvecht is deze afgenomen van 45% in 2016 naar 32% in 2018. Veel ketenpartners spreken waardering uit voor de uitgevoerde interventies, maar het is moeilijk aan te tonen of de geboekte positieve resultaten een gevolg zijn van het gevoerde beleid. Daarmee blijft het lastig uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.
Uit de interviews komen een aantal opties naar voren om de doelmatigheid van het veiligheidsbeleid te verhogen. Bij het beschikbaar stellen van extra middelen is het doeltreffender dit niet laat in het jaar te doen en niet slechts incidenteel toe te kennen. Knelpunten bij ketenpartners zoals politie, OM en GGZ moeten ook in de beschouwing worden betrokken. Sommige geïnterviewden plaatsen vraagtekens bij de doelmatigheid van het vele overleg dat wordt georganiseerd.

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

3.2.1 *Afspraken tussen ketenpartners komen vooral in onderling overleg tot stand*

Rondom veiligheid en handhaving is een veelheid aan overleggen ontstaan. In tabel 3.1 beschrijven we de belangrijkste overlegmomenten, wie daarbij aanwezig zijn, wat er op de agenda staat en waarover afspraken tot stand komen. Daarbij zijn alleen de overleggen opgenomen waar de gemeente Utrecht bij aanwezig is. Op strategisch niveau vinden landelijk, regionaal en lokaal overleg plaats tussen de leidinggevendenden van de verschillende veiligheidspartners. Op tactisch niveau vindt afstemming plaats over de uitvoering van beleid in zogeheten regiegroepen. Andere overleggen worden in alle wijken van de stad georganiseerd, maar richten zich inhoudelijk op de situatie in een of twee wijken. Een laatste categorie is een veelheid van overleggen rondom een specifiek thema of probleem op wijk-, buurt- of straatniveau. Deze laatste categorie is niet uitputtend onderzocht en derhalve ook niet in het overzicht opgenomen.

Tabel 3.1 Afspraken komen in onderling overleg tot stand

	Periode / frequentie	Aanwezigen	Agenda en afspraken over:
Landelijk			
Landelijk Overleg Veiligheid en Politie	Structureel Circa 6 keer per jaar	Minister van Justitie & Veiligheid, College van procureurs-generaal, korpsleiding, regioburgemeesters, twee burgemeesters kleine gemeenten.	Taakuitvoering en beheerszaken – zoals de huisvesting en dienstverlening – door de politie en de ontwikkeling van de sterkte, landelijke facetten aanpak criminaliteit, en de regioburgemeesters adviseren de Minister over voorgenomen wetgeving die de inzet van de politie raakt. ⁵⁰
Regionaal			
Regionaal Veiligheidscollege	Structureel 4 keer per jaar	Burgemeesters uit de regio Midden- Nederland, hoofdofficier van justitie, Politiechef regionale eenheid.	Afstemmen en vaststellen regionale prioriteiten zoals vastgelegd in de regionale veiligheidsstrategie. Bespreken en besluitvorming over de verdeling formatie en bezetting politie over de districten.
Stuurgroep Veiligheidshuis Regio Utrecht (VHRU)	Structureel 3 keer per jaar	Zes burgemeesters regio Utrecht (burgemeester Utrecht is voorzitter), politie (Midden-Nederland), Openbaar Ministerie (OM), Altrecht en Fivoor, Dienst Justitiële Inrichtingen, Inforsa, Raad van Kinderbescherming, Reclassering Nederland, GGD Regio Utrecht, Samen Veilig Midden- Nederland.	Vaststellen beleid en de koers van het VHRU, prioriteiten, controleren en vaststellen jaarverslagen, jaarrekeningen en de begrotingen.
Partneroverleg VHRU	Structureel 6 tot 8 keer per jaar	Gemeente, politie, OM, Altrecht en Fivoor, Dienst Justitiële Inrichtingen, Inforsa, Raad van Kinderbescherming, Reclassering Nederland, GGD Regio Utrecht, Samen Veilig Midden- Nederland.	Vorbereiding stuurgroep, afstemming teamleiders en unitmanagers over onder andere de keuzes in de inzet van personeel.

⁵⁰ Er zijn onderwerpen in de Politiewet (artikel 19) opgenomen waarover gesproken wordt: de inrichting van de politie, de landelijke beleidsdoelstellingen, de verdeling van sterkte, het ontwerp van de begroting en het ontwerp van de meerjarenraming voor de nationale politie, het ontwerp van de jaarrekening en het ontwerp van het beheersplan en het jaarverslag, de benoeming van de leden van de leiding van de politie, en voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur en ontwerpen van ministeriële regeling die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie.

Casusoverleg VHRU	Structureel Iedere week circa 5 keer casusoverleg Ieder persoon circa 1 keer per 2 à 3 maanden	Gemeente, politie, OM, Altrecht en Fivoor, Dienst Justitiële Inrichtingen, Inforsa, Raad van Kinderbescherming, Reclassering Nederland, GGD Regio Utrecht, Samen Veilig Midden-Nederland.	Delen perspectieven op de persoon en diens problematiek en op basis van het gedeelde beeld gaan de betrokken organisaties interventies vaststellen en uitvoeren. VHRU is regievoerder en verantwoordelijk voor monitoring van de uitvoering van de interventies; doet iedere ketenpartner ook daadwerkelijk wat is afgesproken.
Lokaal			
Driehoeksoverleg	Structureel Iedere twee weken	Burgemeester (voorzitter), Hoofdofficier van Justitie, Sectorhoofd politie.	Bespreken ontwikkelingen, afspraken over prioriteiten en acties van de verschillende partijen.
Districtelijk integrale stuurploeg (DIS)	Structureel 1 keer per 4 weken	Manager Veiligheid, (voorzitter), gebiedsofficier van het OM, vertegenwoordiging sectorleiding, districtsrecherche en de informatieorganisatie van de politie, leidinggevend Belastingdienst en het RIEC.	Sturen en prioritering op tactisch niveau, uitvoering geven aan de kaders en opdrachten op het gebied van de aanpak van ondermijning. Het betreft de voorbereiding van de integrale handhavingsacties tegen georganiseerde criminaliteit, inclusief de verdere opvolging. ⁵¹
Stafoverleg veiligheid ⁵²	Structureel Iedere week	Burgemeester (voorzitter), IRM-er en clusterhoofden Veiligheid, IRM-er en bestuursondersteuner VTH.	Bespreken belangrijke ontwikkelingen, besluiten over vervolgacties.
Gecombineerde staf Jeugd, Zorg en Veiligheid ⁵³	Structureel 5 tot 6 keer per jaar	Burgemeester, wethouder Jeugd, wethouder Zorg. Onderwerp-afhankelijk ook managers van de verschillende afdelingen.	Bespreken belangrijke ontwikkelingen, besluiten over vervolgacties.
Regiegroep High Impact Crimes ⁵⁴	2015 – 2018 ⁵⁵ 5-9 keer per jaar Vanaf 2019 is de frequentie 2x per jaar	Veiligheid (voorzitter), VTH (THOR), EZ, wonen, communicatie, Veiligheidshuis Regio Utrecht, politie, woningcorporaties, slachtofferhulp NL. OM is agendalid.	Ontwikkelingen HICs, beleid en instrumenten, afstemmen interventies, actiepunten.

⁵¹ Tilburg University (22 september 2015). *Interfaces tussen de politie en haar gezag. Over sturing en allocatieve ruimte in politie-eenheden*.

⁵² Deze staf is sinds 2014 ingesteld en vindt iedere week op maandagmorgen plaats.

⁵³ Deze combistaf is met de start van het huidige college – zomer 2018 – ingesteld.

⁵⁴ In 2013 en de eerste helft van 2014 waren er afzonderlijke regiegroepen voor geweld en voor woninginbraken. Begin 2014 is besloten deze samen te voegen tot de regiegroep High Impact Crimes.

⁵⁵ Besloten is de frequentie van de regiegroep high impact crimes af te bouwen, wat inhoudt dat vanaf 2019 jaarlijks nog twee keer samengekomen wordt om de belangrijkste actuele ontwikkelingen op dit gebied te bespreken.

Regiegroep Jeugd en Persoonsgebonden aanpak (PGA) ⁵⁶	2013 – heden 5 keer per jaar	Veiligheid (voorzitter), MO, Veiligheidshuis, politie, JoU, buurtteam Jeugd en Gezin, Buurtteam Sociaal, OM, SAVE en VTH (THOR) zijn agendalid.	Bespreken ontwikkelingen rondom het thema en de aanpak en acties bij jeugdgroepen en PGA.
Managementoverleg verkeersveiligheid	2019-heden 12 keer per jaar	Clusterhoofd Veiligheid, programmamanager Verkeersveiligheid, coördinator ambitie verkeersveiligheid.	Agenda gecombineerde staf, voortgang acties uitvoeringsprogramma IVP en knelpunten.
Wijk			
Handhavingsoverleg	Structureel Variërend van 1 keer per 2 tot 4 weken	Gebiedsmanager Veiligheid (voorzitter), VTH (THOR en THBO), politie, en in sommige wijken stadsbedrijven, het buurtteam Jeugd en Gezin, buurtteam Sociaal, en/of DOCK. ⁵⁷	Cijfermatige ontwikkelingen op veiligheid in de wijk (met aandacht voor specifieke locaties/thema's), afspraken over acties per locatie of per thema in de komende weken.
Jeugdgroepenoverleg	Structureel 1 keer per 4 weken	Gebiedsmanager Veiligheid (voorzitter), VTH (THOR), politie en JoU, en in sommige wijken het buurtteam en/of Jellinek.	Ontwikkelingen van jeugdgroepen, afspraken over de maatregelen en aanpak in het vervolg.

Naast genoemde overleggen zijn er ook overleggen tussen de verschillende gemeenten (G8 en G4-overleg, verschillende regionale taskforces⁵⁸ (georganiseerd door bureau RVS), en werkgroepen en themateams.⁵⁹ Per onderwerp wordt bij Veiligheid een dossierhouder - de regievoerder- en de betrokken partijen aangewezen. De afspraken tussen de gemeente, openbaar ministerie en politie zijn in de jaren 2013-2017 voor de prioriteiten vastgelegd in uitvoeringsafspraken en vastgesteld door de Driehoek. De gemaakte afspraken bij regiegroepen worden vastgelegd in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Bij overleg in de wijken worden afspraken opgenomen in de notulen van de vergaderingen en in de bijgevoegde actielijsten. Deze worden de volgende vergadering vastgesteld en doorgenomen.

⁵⁶ De regiegroep Jeugd en PGA is in de loop van de jaren verschillende keren gewijzigd. In 2013 was sprake van een regiegroep aanpak jeugdgroepen en een regiegroep top X. In 2018 is de regiegroep tijdelijk verbreed naar Zorg en Veiligheid, maar omdat dit een te brede insteek bleek, is dit vanaf zomer 2018 de regiegroep Jeugd en PGA geworden.

⁵⁷ Soms schuiven ook andere deskundigen aan, bijvoorbeeld rondom een nieuwbouwproject of bij zaken die spelen bij het openbaar vervoer (Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH*).

⁵⁸ Vermeldenswaard zijn de taskforce misdrijven met een grote impact (voor de prioriteit op HICs) en de taskforce veilige wijken (met name bij Jeugdoverlast en -criminaliteit).

⁵⁹ In verschillende uitvoeringsprogramma's komen genoemde overlegvormen per thema terug.

Veiliger verkeer in handhavingsoverleg of in apart wijkverkeersoverleg?

Uit de interviews⁶⁰ en het groepsgesprek met de gebiedsmanagers blijkt dat nog gezocht wordt naar de juiste plek om de nieuwe ambitie op veiliger verkeer op wijkniveau te bespreken. Verschillende keren is het wijkverkeersoverleg genoemd, maar de verbinding met Veiligheid is daar nog niet structureel aanwezig. De frequentie van het wijkverkeersoverleg verschilt per wijk. En in sommige wijken is het overleg zelfs afgeschaft, vaak vanwege een te lage opkomst of omdat men van mening is dat dit niet hoort bij de rol van de wijkadviseur. Het wijkverkeersoverleg wordt volgens de gebiedsmanagers niet in alle wijken serieus genoeg genomen door partijen. Het handhavingsoverleg uitbreiden met verkeersonderwerpen kan ertoe leiden dat Veiligheid de inhoud te veel naar zich toetrekt. Ook zaken rond verkeer die geen link met veiligheid hebben, worden namelijk in het wijkverkeersoverleg besproken. Daarnaast geven gebiedsmanagers Veiligheid aan dat het hen ontbreekt aan de inhoudelijke kennis van verkeerszaken. Ook van de politie zijn er andere politiemensen in het handhavingsoverleg aanwezig dan verkeersspecialisten.

Verschillende betrokkenen wijzen op het tijdsbeslag van de veelheid aan overleggen. Zij vinden dat minder overleg ook kan volstaan.⁶¹ Nu dreigen afspraken te veel versnipperd te raken en gaat het vergaderen soms ten koste van directe inzet van uitvoerende medewerkers op straat. Andere betrokkenen merken daarentegen op dat het een voordeel is als men elkaar goed kent en regelmatig spreekt bij reguliere overleggen en vaste momenten. Men weet daardoor sneller de juiste contactpersoon te vinden bij incidenten, het is duidelijk met wie afspraken gemaakt kunnen worden en het uitwisselen van informatie is laagdrempeliger. Goede netwerken en korte lijnen worden breed gewaardeerd en betrokkenen zijn daarom bereid er tijd in te investeren. In de ambtelijke reactie geeft Veiligheid aan de afweging – tussen het investeren van tijd in informatie-uitwisseling en het opbouwen en onderhouden van een netwerk enerzijds en het werk zelf anderzijds – te herkennen.

3.2.2 Samenwerking door ketenpartners als constructief en goed beoordeeld

Uit voorgaande paragraaf blijkt dat gemeente en ketenpartners bij veiligheid en handhaving op verschillende niveaus samenwerken. In de interviews en enquêtes is aan betrokkenen gevraagd hoe zij de onderlinge samenwerking ervaren.

Driehoeksoverleggen worden door betrokkenen getypeerd als constructief en goed. Terugkerend onderwerp van gesprek is de inzet van politie en handhaving bij evenementen, demonstraties en andere activiteiten in relatie tot de beperkingen in beschikbare capaciteit. Er zijn verschillen van inzicht op wat wel en niet haalbaar is en ook de wenselijkheid om bevoegdheden van boa's uit te breiden staat wel ter discussie. Daarnaast hebben de politie en het OM ook te maken met aansturing en prestatieafspraken binnen de eigen organisatie. De politie is bijvoorbeeld gehouden aan afspraken over het aantal afgehandelde verdachten en het OM aan aantallen afgehandelde zaken.⁶²

⁶⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*; Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdeel VTH*; Rekenkamer Utrecht. *Groepsgesprek*.

⁶¹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdeel VTH*.

⁶² Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*. Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*; Rekenkamer Utrecht. *Interviews OM*.

Uit de interviews komt naar voren dat gemeente en ketenpartners steeds meer beseffen dat een veilige en leefbare stad het gezamenlijke doel is en dat dit doel niet door één organisatie op zichzelf bereikt kan worden. Samenwerking is daarmee een vereiste. Voor Veiligheid ook een reden om met regelmaat met deze ketenpartners en samenwerkingspartners te overleggen (zie 3.2.1). Tegelijkertijd kampen verschillende organisaties – meest genoemd zijn de politie, het OM en de buurtteams – met capaciteitsproblemen en wachtlijsten. Betrokkenen geven aan dat capaciteitsproblemen er de oorzaak van zijn dat de samenwerking soms minder intensief is dan men zou willen en wat in sommige situaties ook nodig is. Aan afspraken uit een overleg kan dan onvoldoende vervolg worden gegeven binnen de eigen organisatie. Het OM (agendalidmaatschap bij regiegroepen) en in mindere mate de politie kunnen niet altijd aanwezig zijn bij de overleggen waar met elkaar de keuzes en vervolgsafspraken moeten worden gemaakt.⁶³

Afsluiten convenant verheldert afspraken rondom gegevensuitwisseling

De algemene verordening gegevensbescherming (AVG) heeft ertoe geleid dat omwille van privacybescherming minder specifieke informatie wordt uitgewisseld tussen professionals. Volgens de wijkpolitie belemmert de AVG de informatie-uitwisseling van buurtteams met wijkagenten, bijvoorbeeld doordat het buurtteam niet wil zeggen of zij een jongere in een zorgtraject hebben. Deze belemmering wordt ook door VTH herkend. Ook de uitwisseling van informatie tussen woningcorporaties, politie en buurtteams over bewoners met problemen verloopt lastiger. Woningcorporaties kregen adresgegevens van de politie, maar dat gebeurt nu alleen nog maar op postcodegebied. Citaat interview: *“Dit speelt een rol bij de woonproblematiek, en dan vooral in de samenwerking met de buurtteams. Al is het beeld daar wisselend per team wat zij aan gegevens verstrekken en uitwisselen”*.⁶⁴ Er is inmiddels een convenant⁶⁵ tussen gemeente, zorginstellingen en woningcorporaties waardoor dit weer wat eenvoudiger moet worden. Van belang is dat alle partners in de samenwerking rond zorg en veiligheid ook op uitvoeringsniveau hiervan goed op de hoogte zijn.

Enkele geïnterviewden wijzen op trage en onbekende processen bij het treffen van maatregelen. Er wordt soms te lang gezocht naar de organisatie waar de opdracht ligt om een casus op te pakken. In door de rekenkamer bijgewoonde overleggen blijkt ook met regelmaat dat wetgeving, protocollen en codes bij de verschillende organisaties snel ingrijpen kunnen belemmeren.⁶⁶ Bij het meelopen in de praktijk ziet de rekenkamer dat niet altijd bekend is wie waarvoor bij de gemeente of ketenpartners verantwoordelijk is. Zo vinden agenten het

⁶³ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*. Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Ruimte*; Rekenkamer Utrecht. *Interview CCV*.

⁶⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview SSH*

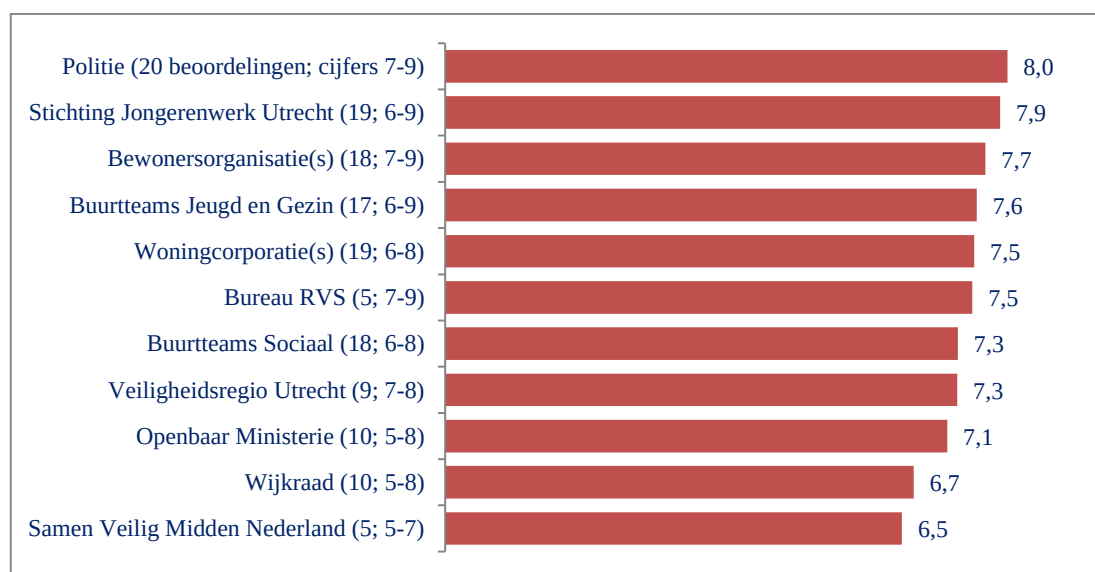
⁶⁵ Uiterlijk december 2019 moeten alle betrokken organisaties het convenant Samenwerking tussen ketenpartners in (zorg- en) veiligheidshuizen Midden-Nederland: Flevoland, Gooi en Vechtstreek en regio Utrecht ondertekend hebben.

⁶⁶ Bijvoorbeeld THBO heeft soms een melding van een burger nodig voordat het aan de slag kan met een signaal, de politie heeft aangiften en voldoende bewijs nodig voor maatregelen in het kader van het strafrecht, het buurtteam heeft een zorgmelding van de politie nodig om snel(ler) aan de slag te kunnen gaan met een signaal. Zie ook Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Ruimte*; Rekenkamer Utrecht. *Interview wijkraad*; Rekenkamer Utrecht. *Interview OM*; en Rekenkamer Utrecht. *Interview buurtteam Jeugd en Gezin*.

bijvoorbeeld lastig om voor praktische zaken – zoals verkeerde weginrichting of verkeerde bebording – de juiste contactpersoon bij de gemeente Utrecht te vinden.⁶⁷

Uit de uitkomsten van de enquête onder de gebiedsmanagers Veiligheid komt naar voren dat zij vooral tevreden zijn over de samenwerking met de politie en de stichting Jongerenwerk Utrecht (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Gebiedsmanagers Veiligheid vooral positief over de samenwerking met de politie en Jongerenwerk Utrecht



Bron: Rekenkamer Utrecht (2019). *Enquête gebiedsmanagers Veiligheid*.

Gebiedsmanagers Veiligheid zien met name in de samenwerking met de **buurtteams** nog verbetermogelijkheden. Nu wordt de samenwerking ervaren als te veel eenrichtingsverkeer en te vraaggericht. Er zou door buurtteams eerder afstemming gezocht moeten worden met de mensen van Veiligheid, privacywetgeving werkt daarbij belemmerend en ook zij noemen de wachtlijsten die de buurtteams parten spelen.⁶⁸ Door eerdere afstemming, meer onderling door te verwijzen en outreachend en integraal te werken aan de verschillende leefgebieden, verwachten gebiedsmanagers betere resultaten te kunnen boeken en preventief grotere problemen te kunnen voorkomen.⁶⁹

Bij de **bewonersorganisaties** en de **wijkraden** geven gebiedsmanagers aan dat de verhouding van deze organisaties tot alle bewoners van een gebied met regelmaat vragen oproept. Bijvoorbeeld omdat het belang van de vertegenwoordigers niet altijd het belang is van de hele buurt, of omdat sprake is van één belang of thema waarop de inbreng van een bewonersorganisatie of wijkraad zich toespitst. In het algemeen benadrukken de

⁶⁷ Rekenkamer Utrecht. *Gedeelde impressies meelopen in de praktijk*.

⁶⁸ Rekenkamer Utrecht (2019). *Enquête gebiedsmanagers Veiligheid*; Rekenkamer Utrecht. *Aanpak jeugdgroepsoverleg*; Rekenkamer Utrecht. *Interview medewerkers buurtteam Jeugd en Gezin*.

⁶⁹ Rekenkamer Utrecht (2019). *Enquête gebiedsmanagers Veiligheid*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

gebiedsmanagers het belang van structurele samenwerking met alle ketenpartners. Elkaar alleen aanspreken bij incidenten bemoeilijkt op die momenten een effectieve samenwerking, omdat je elkaar dan minder goed kent.

3.2.3 *Interne samenwerking met minder nabijgelegen beleidsdomeinen is voor verbetering vatbaar*

Binnen de gemeentelijke organisatie werkt Veiligheid samen met de organisatieonderdelen Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH), Ruimte (mobiliteit en economische zaken), Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en Stadsbedrijven. Op de wijkbureaus wordt samengewerkt met de afdeling Wijken. De ervaringen in de onderlinge samenwerking zijn wisselend.

De samenwerking tussen Veiligheid en VTH wordt van beide kanten in het algemeen als goed beoordeeld. Bij nieuwe ontwikkelingen of ambities wordt nog wel spanning ervaren die zich bijvoorbeeld richt op de extra financiële middelen die hiervoor beschikbaar komen. De vraag is dan waar dit aan besteed moet worden: aan het schrijven van beleid, opdoen van kennis of direct aan uitbreiding van handhavingstaken. Verbeterpunten in de samenwerking zijn het verder loslaten van de “klassieke” scheiding in beleidsafdeling (Veiligheid) en uitvoerende afdeling (VTH) en samenwerken aan de aansluiting tussen het integraal veiligheidsplan en het handhavingsprogramma. Sinds de zomer van 2019 vindt – naast het gezamenlijk stafoverleg dat sinds januari 2014 wekelijks plaatsvindt met de burgemeester – vaker overleg plaats tussen de managementteams van Veiligheid en VTH.

Tussen Veiligheid en MO is stadsbreed meer samenwerking ontstaan. MO heeft meegelezen bij de teksten in het Integraal Veiligheidsplan ten aanzien van de verbinding tussen zorg en veiligheid. Daarnaast denkt Veiligheid mee over de nieuwe contracten met zorgaanbieders die vanuit MO worden afgesloten en hebben Maatschappelijke Ontwikkeling en Veiligheid samen de aanbesteding van het jongerenwerk vormgegeven en uitgevoerd. Bestuurlijk vindt overleg plaats in de gecombineerde staf (combistaf) jeugd, zorg en veiligheid waar de burgemeester, de wethouder jeugd en de wethouder maatschappelijke ondersteuning bij aanwezig zijn. De samenwerking kan verder verbeterd worden door gezamenlijk te werken aan de ambitie om de verbinding tussen zorg en veiligheid te versterken, door elkaars taal (meer) te leren spreken en kennis van elkaars dossiers op te bouwen.⁷⁰ Ook in de wijken is de samenwerking volgens geïnterviewden nog verder te verbeteren, bijvoorbeeld door de accounthouders van zorgaanbieders en medewerkers van de beleidsafdeling Veiligheid nauwer te betrekken.

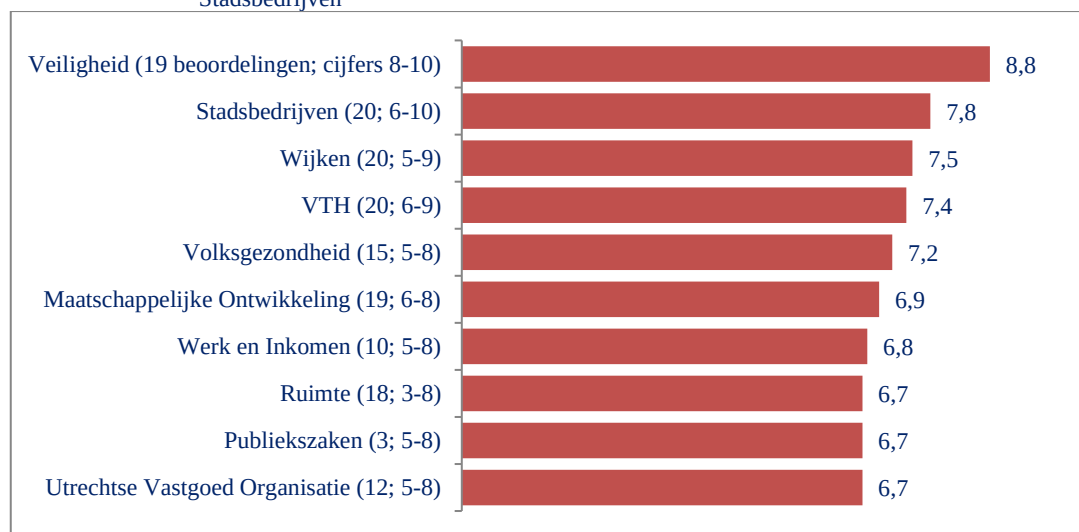
De samenwerking tussen Veiligheid en Ruimte verschilt per onderwerp. Met Economische Zaken wordt volgens betrokkenen goed samengewerkt aan de veiligheid voor ondernemers (onder andere in overleg over het Keurmerk Veilig Ondernemen, KVO). De samenwerking met Mobiliteit is minder bekend en uitte zich tot nu toe tot het meedenken over de invulling van de ambitie op veiliger verkeer. Sinds 2019 zijn ook een managementoverleg verkeersveiligheid en verschillende werkoverleggen ontstaan en is het thema verkeer(sveiligheid) bij het themateam Wijkveiligheid aan de orde gesteld. Het doel is op dit

⁷⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interviews organisatieonderdeel Veiligheid*; Rekenkamer Utrecht. *Interview organisatieonderdeel MO*.

punt gezamenlijk vastgesteld, de uitvoering moet nog handen en voeten krijgen. Tot nu toe waren vooral de politie en het Openbaar Ministerie aan zet om de verkeershandhaving invulling te geven. De pilot om ook boa's van VTH in te gaan zetten – zie paragraaf 2.2.7 – vereist – vereist formele besluitvorming van het Rijk om de bevoegdheden van de boa's (tijdelijk) uit te breiden. Ook lokaal en in de wijken zijn nadere afspraken nodig over de rollen, verantwoordelijkheden en de concrete maatregelen die nodig zijn om de ambitie op veiliger verkeer waar te gaan maken.

Gebiedsmanagers veiligheid blijken met name tevreden over de samenwerking met collega's van Veiligheid en Stadsbedrijven (zie figuur 3.3). Uit de beoordelingen blijkt dat gebiedsmanagers vaak samenwerken met Maatschappelijke Ontwikkeling en Ruimte – respectievelijk 19 en 18 beoordelingen – en dat de ervaringen daar minder positief zijn. Gebiedsmanagers zien voor deze organisatieonderdelen met name verbeterpunten in het elkaar proactief betrekken, het vergroten van de (wijk)kennis of beter benutten van de aanwezige kennis over veiligheid. Ook het verbeteren van de vindbaarheid van collega's en duidelijke afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden wordt met regelmaat genoemd. De fysieke afstand tussen collega's in de wijken en op het stadskantoor en cultuurverschillen tussen de organisatieonderdelen spelen ook een rol in de beoordeling van de samenwerking.⁷¹

Figuur 3.3 Gebiedsmanagers veiligheid vooral positief over interne samenwerking met Veiligheid en Stadsbedrijven



Bron: Rekenkamer Utrecht (2019). *Enquête gebiedsmanagers Veiligheid*.

Samengevat, de interne samenwerking kan verbeteren door meer gezamenlijk te werken aan de gestelde doelen. Daarvoor zijn duidelijke werkafspraken en helderheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden noodzakelijk. Ook is het nodig dat collega's van de verschillende organisatieonderdelen elkaars taal spreken en er moet ook (enige) inhoudelijke kennis zijn van elkaars dossiers. Het opgabegericht werken zien verschillende betrokkenen als behulpzaam bij deze doorontwikkeling en het verkleinen van bestaande verschillen tussen afdelingen. Door Veiligheid is aangegeven dat zij constant bezig zijn met verbetering en intensivering van de samenwerking, zoveel mogelijk zonder extra overleg.

⁷¹ Rekenkamer Utrecht. *Groepsgesprek*.

3.2.4 Geen structurele financiële middelen beschikbaar voor (nieuwe) ambities zoals veiliger digitale stad en veiliger verkeer

Om prioriteiten kracht bij te zetten zijn structurele financiële middelen nodig. Verschillende geïnterviewden geven aan dat gemeenten wel nieuwe ambities inbrengen en vragen om inzet, maar dat de bijbehorende financiering ontbreekt. Politie en OM worden gefinancierd met middelen van de Rijksoverheid. Wanneer bij een nieuwe richtlijn of accent om inzet wordt gevraagd, worden de randvoorwaarden – financiering en opleiding – ook ingevuld. Door de politie wordt aangegeven dat een nieuw integraal veiligheidsplan van een gemeente voor hen extra inzet betekent, maar niet dat er automatisch financiële middelen en menskracht bijkomen.⁷² VTH geeft aan dat dit ook voor hen geldt.

De financiering voor het programma Veiligheid komt voor veruit het grootste deel vanuit algemene middelen van de gemeente (zie tabel 3.4). Er kunnen daarnaast specifieke subsidies worden verkregen. Bij de voorjaarsnota's zijn vrijwel jaarlijks extra middelen ter beschikking gesteld voor veiligheid en handhaving, maar het gaat dan veelal wel om incidentele middelen.

Tabel 3.4 Inkomsten programma Veiligheid (bedragen x 1.000); sinds 2015 met 15 % gestegen tot bijna 50 mln.

	2015	2016	2017	2018	2019
Baten	€ 429.000	€ 434.000	€ 379.000	€ 349.000	€ 491.000
Algemene middelen	€ 42.333.000	€ 43.308.000	€ 44.031.000	€ 45.431.000	€ 48.691.000
Totaal	€ 42.762.000	€ 43.742.000	€ 44.410.000	€ 45.780.000	€ 49.182.000

Bron: Gemeente Utrecht (28 augustus 2019). *Antwoorden uitvraag rekenkamer financiën en capaciteit*

In de afgelopen jaren een groeiend budget voor jeugd en wijkveiligheid⁷³

Het budget voor het programma Veiligheid is de afgelopen jaren bij de gemeente Utrecht toegenomen tot circa € 50 mln. Een groot deel van het budget (circa € 28 mln.) gaat naar de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en is daarmee bestemd voor rampenbestrijding en crisisbeheersing (calamiteiten). Daarnaast zijn er ook delen van het budget van Veiligheid bestemd voor andere organisatieonderdelen, bijvoorbeeld VTH en MO. Voor organisatieonderdeel Veiligheid resteert een budget van ruim € 9 mln. De Utrechtse prioriteiten voor de jaren 2015-2018 lagen op het gebied van HIC-delicten en op de aanpak van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit. In dezelfde periode is zichtbaar dat de middelen met name zijn toegenomen voor het uitvoeren van de wijkveiligheidsprogramma's en de aanpak

⁷² Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

⁷³ Per 1 januari 2013 heeft er een grote organisatieverandering plaatsgevonden binnen de gemeente Utrecht. Gevolg hiervan is onder andere dat diverse lasten verschuiven tussen de programma's. Deze effecten zijn nog niet verwerkt in de begroting en jaarrekening van 2013. Een financiële vergelijking met andere jaren gaat daardoor niet op en een zuivere specificatie (gecorrigeerd n.a.v. de reorganisatie) naar de diverse producten is niet te achterhalen. Daarnaast geldt in 2013 en 2014 dat de programma's in de programmabegroting nog inclusief de overheadkosten werden gepresenteerd. Met de komst van het nieuwe BBV zijn die vanaf 2015 op een apart programmaonderdeel gezet (Algemene Ondersteuning). Dit leidt bijvoorbeeld in 2015 tot een daling van de lasten met ca. 5 miljoen door deze overheveling. Ook 2014 is daarom niet meegenomen, omdat ook daar een vergelijking met andere jaren niet opgaat. Het herleiden van de lasten van 2014 exclusief de overhead is niet te doen. Bron: e-mail gemeente organisatieonderdeel VTH.

van jeugdgroepen; voor het aanpakken van HICs zijn steeds minder middelen besteed. Uit de interviews blijkt steun voor het feit dat de begroting voor veiligheid voor een groot deel bestemd is voor de aanpak van overlastgevende jeugdgroepen en de aandacht die er voor deze problematiek is.⁷⁴ Het belang van een budget voor de wijkveiligheid dat voor flexibele doeleinden inzetbaar is, wordt meermaals in de interviews⁷⁵ benadrukt. Dit budget biedt de mogelijkheid om snel kleine aanpassingen te realiseren. Het gaat dan jaarlijks om € 840.000 verdeeld over de 10 wijken.

Tabel 3.5 Middelen voor het uitvoeren van wijkveiligheidsprogramma's en het uitvoeren van de aanpak jeugdgroepen in de periode 2015-2018 sterk toegenomen (bedragen x 1.000)

	2015 Realisatie	2016 Realisatie	2017 Realisatie	2018 Realisatie	2019 Begroting	Verande- ring 2015-2018
Aanpakken High Impact Crime delicten	€ 3.040	€ 2.426	€ 2.432	€ 2.412	€ 2.617	-21%
Uitvoeren van de aanpak jeugdgroepen	€ 5.103	€ 6.299	€ 6.552	€ 7.104	€ 7.421	39%
Uitvoeren wijkveiligheidsprogramma's	€ 2.411	€ 3.107	€ 4.198	€ 4.195	€ 4.457	74%
Regie voeren op de integrale aanpak	€ 3.003	€ 2.814	€ 2.468	€ 2.797	€ 2.618	-7%
Uitvoeren van activiteiten verstoring	€ 3.775	€ 3.807	€ 3.842	€ 3.840	€ 3.035	2%
Uitvoeren van activiteiten calamiteiten	€ 25.529	€ 27.218	€ 25.950	€ 27.633	€ 28.896	8%
Totaal lasten	€ 42.861	€ 45.671	€ 45.442	€ 47.980	€ 49.044	12%

Bron: Gemeente Utrecht, Jaarstukken 2015 – 2018, Programmabegroting 2019

Financiering VTH vanuit meerdere programma's

Vergunningen, Toezicht en Handhaving wordt gefinancierd vanuit 3 programma's: veiligheid, openbare ruimte en ruimte. Er is sprake van een verdeelsleutel op direct in te zetten uren in deze drie portefeuilles, respectievelijk 43% op veiligheid, 17,5% op openbare ruimte en 39,5% op ruimte. De portefeuille Veiligheid beslaat in 2018 circa € 4,5 mln. Waarvan het grootste deel (ruim € 2 mln.; 45%) is ingezet voor wijkveiligheid. De middelen voor deze portefeuille zijn in de afgelopen jaren ook toegenomen (zie tabel 3.6).

Tabel 3.6 Gerealiseerd budget voor Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte op wijkveiligheid in de jaren 2015 – 2018 sterk toegenomen.

	2015 Realisatie	2016 Realisatie	2017 Realisatie	2018 Realisatie	2019 Begroting	Verande- ring 2015-2018
THOR Veiligheid	€ 980	€ 1.015	€ 934	€ 974	€ 1.014	-1%
THOR Jongerenoverlast	€ 1.248	€ 1.179	€ 1.165	€ 1.240	€ 1.248	-1%
THOR Wijkveiligheid	€ 1.223	€ 1.219	€ 2.290	€ 2.046	€ 2.124	67%
THOR Evenementen	€ 218	€ 237	€ 230	€ 238	€ 247	9%
Totaal THOR (vanuit Veiligheid)	€ 3.669	€ 3.650	€ 4.619	€ 4.498	€ 4.633	23%

Bron: Gemeente Utrecht, Jaarstukken 2015 - 2018, Programmabegroting 2019

⁷⁴ Rekenkamer Utrecht: Interview burgemeester; Interviews organisatieonderdeel Veiligheid; Rekenkamer Utrecht. Interview organisatieonderdeel Ruimte; Rekenkamer Utrecht. Interviews politie.

⁷⁵ Rekenkamer Utrecht. Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid; Rekenkamer Utrecht. Groepsgesprek.

Middelen voor nieuwe ambities veiliger digitale stad en veiliger verkeer nog niet (structureel) beschikbaar

De financiële doorvertaling van het IVP 2019-2022 is in 2019 uitgevoerd en moet resulteren in een nieuwe verdeling van de budgetten die past bij de geformuleerde ambities⁷⁶. In de programmabegroting 2020 staat dat het onderdeel ‘wat mag het kosten’ er anders uitziet dan voorgaande jaren⁷⁷. Het totaal beschikbare budget wordt nu gepresenteerd onder de noemer ‘Het Utrechts Veiligheidsbeleid’. Na de herschikking van de budgetten naar de prioriteiten van het IVP valt op dat in de budgetten voor 2019 en de nominale begroting voor 2020 voor de ambities Veilige Digitale Stad en Veiliger Verkeer geen separaat (structureel) budget is binnen het programma Veiligheid. De gemeente Utrecht, maar ook organisaties als Bureau RVS en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) hebben verschillende subsidies aangevraagd en toegekend gekregen⁷⁸ om projecten gericht op ondermijning en cybercrime te kunnen financieren. Dit betreft incidentele middelen en geïnterviewden⁷⁹ geven dan ook aan dat het niet realistisch is om de huidige ambities budgetneutraal waar te kunnen maken.

3.2.5 *Capaciteit bij de gemeente de afgelopen vijf jaar gegroeid; knelpunten in de capaciteit bij politie en openbaar ministerie*

De gemeente Utrecht en ketenpartners bij veiligheid en handhaving wijzen veelvuldig op het gebrek aan capaciteit om uitvoering te kunnen geven aan gestelde doelen en ambities. De beschikbare capaciteit bij politie en THOR wordt aangesproken voor een groot aantal uiteenlopende activiteiten. Daarbij spelen in de dagelijkse praktijk ook incidenten een belangrijke rol in de keuzes die gemaakt worden om dingen op te (kunnen) pakken. Het maken van keuzes is niet nieuw, maar de beperkingen in de beschikbare capaciteit zijn volgens betrokkenen de afgelopen periode wel meer voelbaar geworden. Actuele gebeurtenissen uit 2019, zoals de aanslag op de tram en de moord op de advocaat zijn veelgenoemd in het kader van grote effecten op de beschikbare capaciteit bij de politie. Mede omdat de inzet bij een dienst als de Dienst Bewaken en Beveiligen (DBB) direct gevolgen heeft voor de bezetting van de basisteams.

Gemeente: behoorlijke groei in capaciteit bij Veiligheid en VTH

Bij de gemeente Utrecht is de beschikbare capaciteit bij Veiligheid de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. In 2013 en 2014 was de formatie opgenomen in de begroting circa 50 fte; in de jaren 2015-2018 is dat gegroeid naar 66 fte. De feitelijke bezetting was ieder jaar hoger dan begroot en ligt thans met 72 fte ruim 16% boven de bezetting in 2014. Binnen de formatie wordt naar aanleiding van nieuwe prioriteiten geschoven met taken, bijvoorbeeld omdat er geen extra middelen beschikbaar zijn gesteld voor een nieuw thema als digitale veiligheid of veiliger verkeer. En soms komt er capaciteit bij, bijvoorbeeld als er behoefte is aan kennis en expertise op een specifiek terrein als de verbinding tussen zorg en veiligheid.⁸⁰

⁷⁶ 1. De basis op orde, 2. Verbinding Zorg en Veiligheid, 3. Ondermijning, 4. Veilige digitale stad, en 5. Veiliger Verkeer.

⁷⁷ Gemeente Utrecht (19 september 2019). *Programmabegroting 2020*, pag. 190.

⁷⁸ Onder andere in 2019 3 projecten voor de aanpak van cybercrime.

⁷⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

⁸⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

Ook wordt er personeel gefinancierd met tijdelijke middelen (subsidie: bijvoorbeeld uit de gelden van Justitie & Veiligheid voor Utrecht zijn we samen; Uwzs). Daarnaast vindt er soms een verschuiving van personen plaats tussen de wijkbureaus en de beleidsadviseurs op het stadskantoor.⁸¹

Tabel 3.7 Personeelsbezetting organisatieonderdeel Veiligheid sinds 2014 met ruim 16 % toegenomen (van 62 naar 72 fte.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 augustus
Formatie (begroot)	49	50	62	63	66	67
Bezetting	62	55	63	68	68	72

Bron: Gemeente Utrecht (28 augustus 2019). *Formatie en kostenverdeling Veiligheid*

De loonkosten van Veiligheid worden met behulp van een vaste verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende prioriteiten. In 2015 – 2016 heeft hierbij een herverdeling plaatsgevonden, en sinds 2016 wordt 10% van de loonkosten toegerekend aan *crisisbeheersing en piket*, 10% aan *high impact crimes*, 25% aan de *aanpak van jeugdgroepen* en 10% aan de *aanpak wijkveiligheid*. De overige 45% wordt toegerekend aan *bestuurlijke aanpak en maatregelen* en *verstoringen openbare orde en maatschappelijke onrust*. Bij organisatieonderdeel VTH is een nadere uitsplitsing te maken op basis van de uren-inzet (zie tabel 3.8). De huidige indeling is beschikbaar voor de jaren 2015-2019.

Tabel 3.8 Ureninzet VTH in de periode 2015 – 2019 met ruim 10% toegenomen.

	2015 realisatie	2016 realisatie	2017 realisatie	2018 realisatie	2019 begroot	Verandering 2015 – 2019
Veilige openbare ruimte	85.709	90.252	103.498	95.707	93.809	9,5%
Leefbare openbare ruimte	40.229	41.136	40.866	38.574	38.071	-5,4%
Bereikbaarheid, parkeren en stallen	85.446	87.027	83.520	85.298	90.775	6,2%
Overig (6 andere domeinen bij elkaar)	99.903	97.036	105.614	109.871	122.270	22,4%
Totaal	311.287	315.451	333.498	329.450	344.925	10,8%

Bron: Gemeente Utrecht, *handhavingsverslagen* en Gemeente Utrecht (28 augustus 2019). *Antwoorden op informatie uitvraag rekenkamer financiën en capaciteit*

De ureninzet wordt jaarlijks verantwoord aan de gemeenteraad in het handhavingsverslag openbare ruimte en bebouwde omgeving. De totale ureninzet is sinds 2015 met ruim 10% toegenomen. In de tabel is ook zichtbaar is dat het aantal uren dat besteed wordt aan het domein veilige openbare ruimte na een piek in 2017 weer afneemt.

In het handhavingsprogramma staat de totale inzet en waar de beschikbare uren aan besteed gaan worden. Alles wordt gedurende het jaar daaraan getoetst.⁸² Als er nieuwe prioriteiten (bij)komen zoals nu op veiliger verkeer, dan betekent dat ook voor de ureninzet van THOR dat er keuzes gemaakt moeten worden. VTH maakt daarom ieder jaar een handhavingsprogramma waarin ontwikkelingen worden verwerkt. Daarnaast geven

⁸¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

⁸² Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH*.

geïnterviewden aan dat de nachtelijke inzet de afgelopen jaren met regelmaat voor discussies heeft gezorgd. In 2018 heeft de gemeenteraad extra budget voor de nachtelijke inzet beschikbaar gesteld.

Politie: afnemende bezetting en geen cijfermatig inzicht in de tijdsbesteding aan prioriteiten

Ook bij de politie heeft de rekenkamer informatie opgevraagd over de formatie en bezetting binnen district Utrecht-Stad over de periode 2013-2019. De informatie voor de jaren 2013 tot medio 2016 is niet beschikbaar. De personele reorganisatie van de politie en de gewijzigde organisatie-inrichting maken – volgens de politie – cijfers uit deze periode onbetrouwbaar en niet te vergelijken met de afgelopen jaren.

Tabel 3.9 De bezetting van politiedistrict Stad-Utrecht is in de periode 2016 – 2019 afgenomen van 729 naar 672 fte (-8%)⁸³

Jaren ⁸⁴		2016	2017	2018	2019	Verandering 2016 – 2019
Formatie⁸⁵	Gebiedsgebonden politie	294	294	292	292	-1%
	Aspiranten	104	104	104	95	-9%
	Wijkagenten	78	78	78	78	0%
	Overig	226	226	229	232	3%
	Totaal	702	702	703	697	-1%
	Totaal (excl. Aspiranten)	598	598	599	602	1%
Jaren		2016	2017	2018	2019	Verandering 2016 – 2019
Bezetting⁸⁶	Gebiedsgebonden politie	398	349	314	306	-23%
	Aspiranten	59	60	69	91	54%
	Wijkagenten	65 ⁸⁷	70	72	72	11%
	Overig	207	209	201	203	-2%
	Totaal	729	688	656	672	-8%
	Totaal (excl. Aspiranten)	670	628	587	581	-13%

Bron: Politie district Utrecht-Stad, 2020

⁸³ De cijfers geven geen totaalbeeld over de inzetbaarheid van de politie. Dit is afhankelijk van bedrijfsinterne factoren (zoals ziekteverzuim, verlof, opleiding en training) en van tijdelijke leveringen bij een ander team (zoals de levering in het kader van het bewaken en beveiligen naar aanleiding van de moord op advocaat Wiersum, waardoor agenten niet inzetbaar zijn in hun eigen team).

⁸⁴ Dit zijn de gemiddelde jaarcijfers.

⁸⁵ De formatie van het district is de vastgestelde personele sterkte, uitgedrukt in fte's en vastgelegd in het inrichtingplan.

⁸⁶ De feitelijke bezetting bestaat uit alle medewerkers met een vaste of tijdelijke aanstelling die in actieve dienst zijn bij het district, uitgedrukt in fte. Dit is geen statisch, maar fluctuerend getal gedurende het jaar.

⁸⁷ Het aantal wijkagent formatieplaatsen bestaat uit de functies Senior GGP/Wijkagent en Operationeel Expert GGP/Wijkagent. De functie Operationeel Expert GGP/Wijkagent is een nieuwe functie bij de Nationale Politie en hiervoor moest in 2016 nog geworven worden.
Indien er vacaturruimte is bij wijkagenten, heeft de openstelling prioriteit. Dit houdt in dat vacante plekken met voorrang worden opengesteld en zo snel mogelijk worden vervuld. Als gevolg van natuurlijk verloop en de tijd die het neemt om weer nieuwe collega's aan te nemen, is deze bezetting nooit 100%. Dit is inherent aan het natuurlijk verloop.

Uit tabel 3.9 blijkt dat de formatie in district Utrecht-Stad de afgelopen jaren rond de 700 fte groot is (geweest), inclusief circa 100 aspiranten.⁸⁸ De afgelopen jaren zat het district boven de formatiesterkte. Uitgangspunt binnen de Nationale Politie is het streven om de formatie en bezetting in balans te brengen. Daardoor zijn er meer mensen vertrokken dan er zijn aangenomen. De totale bezetting nam in de periode 2016-2019 met 8% af, en exclusief de aspiranten met 13%. De krapte wordt daardoor volgens de politie nog sterker ervaren dan die formeel is. Deze gevoelde krapte wordt met name beleefd bij de functiegroep Gebiedsgebonden Politie (-23% in de periode 2016-2019). Deze mensen vormen de zogenaamde blauwe kernbezetting voor de surveillance en incidentafhandeling (/noodhulpdiensten). Het vertrek van deze mensen is voelbaar. Het aantal wijkagent formatieplaatsen is ongewijzigd. De wijkagenten kunnen voor de uitvoering van hun taak een beroep doen op andere basisteamleden. In gezamenlijkheid zorgen zij voor de basispolitiezorg in het gebied. In de interviews heeft de politie aangegeven dat zelfs als de bezetting 100% zou zijn, de politie het nog een hele uitdaging acht om alle doelstellingen te realiseren.⁸⁹ Daarnaast geven wijkagenten aan dat de feitelijke tijd die beschikbaar is voor het werk als wijkagent *in de wijk* onder druk staat, doordat zij ook worden ingezet voor de incidentafhandeling.⁹⁰

De verdeling van de capaciteit aan politiemensen wordt landelijk vastgesteld. Die verdeling is onder andere afhankelijk van het aantal inwoners op een bepaalde ijkdatum. De formatie blijft de komende jaren in ontwikkeling. Er vond een aantal (kleine) veranderingen plaats voortkomend uit onder andere de toename van de formatie door de Regeerakkoordgelden, het inleveren van formatie ten behoeve van de centralisatie van een aantal taken van het team Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) bij het Politiedienstencentrum (PDC), de formatie voor de inrichting van ZSM⁹¹, de komst van de geïntegreerde meldkamer, de gemeenschappelijke wens het tactisch verkeerssteam te continueren, en kleine, budget neutrale formatiewijzigingen ten behoeve van de efficiency.⁹² Daarbij ziet de politie in district Stad-Utrecht ook dat een gemiddelde politie inzet per inwoner – die ook landelijk wordt bepaald – afwijkt van de behoefte aan politiezorg van de gemiddelde Utrechter. Een stad als Utrecht heeft bijvoorbeeld een centrumtaak als het gaat om maatschappelijke opvang, heeft veel locaties waar ex-gedetineerden re-integreren in de samenleving, heeft een groot centraal station, een asielzoekerscentrum en een grotere diversiteit als het gaat om etniciteit. Ook zijn er veel forensen, passanten en toeristen die Utrecht aandoen. Dat vraagt alles bij elkaar om een meer dan gemiddelde inzet, aandacht en zorg van de politie per gemiddelde bewoner.⁹³

⁸⁸ Aspiranten vormen een bijzondere groep als het gaat om cijfers over politiepersoneel. Een aspirant is tijdens zijn opleiding minder inzetbaar dan een volledig uitgeleerde agent. Er is landelijk besloten om de aspiranten af te romen en organisatorisch onder te brengen bij het Politiedienstencentrum (PDC). Deze overheveling gebeurt gefaseerd. De feitelijke werkplek en inzet van aspiranten wijzigt niet en blijft binnen de basisteams in het district.

⁸⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews politie*.

⁹⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie* en meelopen in de uitvoeringspraktijk.

⁹¹ ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat (ZSM). Dit wordt nader toegelicht bij de volgende paragraaf over het openbaar ministerie.

⁹² Bron: aanvullende informatie politie district Stad-Utrecht.

⁹³ Rekenkamer Utrecht. *Interviews politie*.

Vanuit de registraties van uren bij de politie is geen inzicht te verkrijgen over de besteding van ureninzet op de verschillende prioriteiten. De politie in de basisteams heeft in principe een generalistische taak. Zij richten zich op het dagelijkse politietoezicht en kunnen op veel verschillende terreinen worden ingezet. Agenten moeten flexibel inzetbaar zijn en met alle taken uit de voeten kunnen. Daarnaast zijn er binnen het basisteam ook gespecialiseerde medewerkers voor specifieke vraagstukken in de wijk, zoals het werkteerrein *jeugd*, die zich meer specifiek richten op jeugd en jeugdoverlast. Er zijn binnen district Utrecht-Stad op dit moment 5 agenten met een specifiek werkteerrein op het gebied van jeugd. Ook zijn er rechercheurs met het werkteerrein *jeugd*. Verder wordt voor agenten gewerkt met taakaccenten. Dit is volgens de politie niet nauwkeuriger inzichtelijk te maken, omdat uren niet op prioriteiten worden geregistreerd en omdat dit ook niet zichtbaar is in de overzichten van de formatie. In de interviews is aangegeven dat de politie in de districten feitelijk geen capaciteit beschikbaar heeft om nieuwe prioriteiten op te kunnen pakken. De politie heeft wel landelijk een bedrag toegekend gekregen vanuit het regeerakkoord. In de eenheid Midden-Nederland is ervoor gekozen om de extra middelen (vertaald in capaciteit +55 fte) in te zetten om de lokale en regionale aanpak van ondermijning (+39 fte) en cybercrime (+16 fte) te versterken. Ze worden verspreid over de eenheid Midden-Nederland, zowel binnen de vijf lokale districten als de regionale diensten, wat voor Utrecht-Stad een uitbreiding van circa 4 fte inhoudt. Bij cybercrime geldt dat de extra formatie terechtkomt in de regionale eenheid, er is inmiddels een cybercrime team ingesteld voor Midden Nederland. De medewerkers van de regionale eenheid zullen dan aan kennisbevordering in de districten gaan bijdragen. Dit is ook benoemd als een van de behoeften die er binnen district Utrecht-Stad bestaat aan meer specifieke kennis over nieuwe ontwikkelingen. Extra middelen voor (landelijke) prioriteiten betekent dus niet automatisch meer formatie voor de basisteams in de stad. En met name in de basisteams ontstaan knelpunten om alle prioriteiten voldoende vervolg te geven.

OM: beperkte capaciteit, generalistisch werken en eigen prioriteiten

Het openbaar ministerie heeft dagelijks te maken met knelpunten in de beschikbare capaciteit. Afgelopen jaren is er flink bezuinigd. Aangezien het leeuwendeel van de totale kosten personeelskosten zijn, is het direct duidelijk dat een bezuiniging directe gevolgen heeft voor de beschikbaar capaciteit.⁹⁴

Het OM kent verschillende afdelingen. Twee van deze afdelingen houden zich bezig met het afdoen van strafbare feiten. Dit is de afdeling Interventies; waar men zich onder andere bezighoudt met de veelvoorkomende criminaliteit (VVC) – middels de ZSM-aanpak.⁹⁵ Naast Interventies heeft het OM de afdeling Onderzoeken waar men zich bezighoudt met complexere en grotere strafrechtelijke onderzoeken. Daarnaast bestaat het OM uit nog meerdere afdelingen, zoals Administratie, en Beleid & Strategie.

⁹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview OM*.

⁹⁵ Het gaat dan naast veelvoorkomende criminaliteit, om zaken als leerplicht, belediging van ambtenaren in functie. ZSM is 7 dagen per week 14 uur per dag bereikbaar en in het team zitten officieren van het OM, interventiespecialisten van de politie, maar ook slachtofferhulp, (jeugd)reclassering, slachtofferzorg, zodat integraal naar een situatie gekeken wordt. In principe moeten agenten bij een aanhouding contact opnemen met dit team om een beslissing over het vervolg te laten nemen. De afspraak is dat geen verbalisant of verdachte weer de straat op gaat zonder een check door ZSM. In 80-85% van de gevallen krijgt men dezelfde dag een afdoeningsbeslissing voor een OM-strafbeschikking, taakstraf of dagvaarding.

In de districtelijke stuurploeg (DSP) vindt overleg plaats tussen politie en OM en wordt gestuurd op strafrechtelijke onderzoeken. Politie en OM maken hierbij keuzes in voorliggende zaken aan de hand van prioriteiten per district. De rekenkamer constateert dat dit andere prioriteiten zijn dan die in het Integraal Veiligheidsplan en de regionale veiligheidsstrategie. In de ambtelijke reactie geven politie en OM hierbij aan dat er op dit moment feitelijk niet te kiezen is: ten eerste omdat de organisaties de handen vol hebben aan het afhandelen van incidenten, en ten tweede omdat er gezien de zwaarte en ernst van de delicten sowieso onderzoek moet plaatsvinden.

Het OM is in de afgelopen jaren meer generalistisch gaan werken. In het verleden waren er bij het OM meer officieren in dienst op specifieke terreinen. Zo was er in de periode 2010-2012 een kopstukofficier die de jeugd in Kanaleneiland en Overvecht kende. In de periode 2013-2017 is dit losgelaten. Er zijn nu wel weer officieren van justitie die zich specialiseren op een inhoudelijk onderwerp, omdat gebleken is dat het effectiever en efficiënter werkt. Zo is de taak van Jeugdofficier sinds 2 jaar weer belegd bij een persoon. Daarnaast komt er weer een jeugdcluster en is er een verplichte zorg team. In deze teams werken zowel officieren als secretaressen en administratie gezamenlijk op één thema. Ook is er bijvoorbeeld een zorgofficier, maar deze wordt ingezet door het hele land en niet specifiek binnen arrondissement Utrecht. Een koppeling tussen de ingezette capaciteit en de afzonderlijke lokale en regionale prioriteiten en ambities is bij het OM alleen op deze hoofdlijnen enigszins te maken.⁹⁶

3.2.6 *Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid lastig aantoonbaar*

Doeltreffendheid van het beleid wil zeggen dat de doelen van het veiligheidsbeleid dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten worden gerealiseerd. Het woord “dankzij” in de definitie van doeltreffendheid vereist dat voor het aantonen van doeltreffendheid de causaliteit tussen beleid en effecten, oftewel tussen de prestaties (output) en de effecten (outcome) aangetoond moet worden.⁹⁷ Een doelmatige uitvoering betekent dat de ingezette middelen (input) in verhouding staan tot de geleverde prestaties (output) en dat wordt bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelen (outcome). Onder middelen verstaan we financiële middelen (geld), maar ook personele capaciteit. Inzicht in doelmatigheid kan worden verkregen door na te gaan of:

- ◆ de gemeente meer kan doen met dezelfde middelen,
- ◆ hetzelfde kan bereiken met minder middelen,
- ◆ er aanwijzingen zijn dat maatregelen of onderdelen van het veiligheidsbeleid wel of juist niet doelmatig worden uitgevoerd,
- ◆ het veiligheidsbudget in vergelijking met andere gemeenten (met vergelijkbare problematiek en inwonertal), grote verschillen vertoont.

Doeltreffendheid

In de Integrale Veiligheidsplannen (IVP's) heeft de gemeente samen met politie en OM lokale prioriteiten en ambities opgenomen. Er is afgelopen jaren onder de regie van de

⁹⁶ Rekenkamer Utrecht. Interview OM.

⁹⁷ <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>.

gemeente met de veiligheidspartners, uitvoeringspartners in de wijken en inwoners samengewerkt op die prioriteiten. Veel ketenpartners spreken hier waardering voor uit en zijn van mening dat de inzet door gerichte interventies doeltreffend is geweest in het terugdringen van het aantal HICs en de jeugdoverlast- en criminaliteit. De cijfers van geregistreerde misdaad en analyses van problematische jeugd(groepen) lijken dit te onderbouwen.

Tegelijkertijd plaatsen geïnterviewden kanttekeningen bij deze cijfers. Een causaal verband tussen de gepleegde inzet en de cijfers is moeilijk te leggen. Bovendien geven de cijfers geen compleet beeld van de criminaliteit en veiligheid. Is het echt veiliger geworden en is er minder criminaliteit, of zijn de problemen veranderd, verschoven of minder zichtbaar geworden? Effecten die door gemeenten op veiligheidsgebied geboekt worden variëren. Soms worden problemen opgelost, in andere gevallen veroorzaakt de druk van de ene gemeente verplaatsing naar andere gemeenten.⁹⁸ In tabel 3.10 presenteren we de resultaten van de inzet op de verschillende thema's met daarbij de verschillende onderdelen waardoor dit resultaat volgens de geïnterviewden is behaald. Er zijn signalen van een doeltreffender aanpak door politie en handhaving. Zo gebruiken zij data om te bepalen waar veiligheidsincidenten en delicten zich hebben voorgedaan en in welke buurten de kans op incidenten en delicten het grootst is. Door op basis van deze voorspelmodellen de personele capaciteit gericht in te zetten in hoogrisicogebieden (zogenaamde hotspots) kan effectiever worden opgetreden. Er is door de afdeling toezicht en handhaving in de openbare ruimte (THOR) vastgesteld dat door grotere inzet in zo'n gebied het aantal delicten omlaag ging⁹⁹, waarbij wel wordt opgemerkt dat er een waterbedeffect kan optreden omdat er een verschuiving plaatsvindt naar andere gebieden.

Tabel 3.10 Doeltreffendheid van de inzet op de thema's HICs, Jeugdoverlast en -criminaliteit en Veiliger Verkeer verschilt

Resultaat	Instrumenten
High Impact Crimes	
Halvering aantal woninginbraken en straatroven in 2018 ten opzichte van 2013 in de gemeente Utrecht. ¹⁰⁰ Het totaal aantal HICs neemt in de periode 2013-2018 af met 29% (zie ook tabel 4.3).	◆ Inzet van instrumenten als: Top-X, lokale persoonsgerichte aanpak, het Donkere Dagen offensief.¹⁰¹ ◆ Data gedreven surveilleren binnen risicogebieden (voorspelmodellen).¹⁰² ◆ Beter hang- en sluitwerk in woningen. ◆ Inwoners zijn door voorlichting en publieksacties mogelijk bewuster van onveilige situaties. ◆ Inwoners kunnen verdachte situaties gemakkelijk melden.

⁹⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview Bureau RVS*.

⁹⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

¹⁰⁰ Bron: <https://wistudata.nl>. Ook regionaal namen de aantallen af (*Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022*).

¹⁰¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

¹⁰² Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

Jeugdoverlast en –criminaliteit	
Afname aantal problematische jeugdgroepen van 21 in 2013 naar 8 in 2018 en afname hierin deelnemende jongeren van meer dan 60%.¹⁰³ In Overvecht nam het percentage inwoners dat vaak last heeft van jongeren in de buurt af met 30 %; van 45% in 2016 naar 32% in 2018.¹⁰⁴	◆ Er is volgens veiligheidspartners in de wijken veel kennis, ervaring en expertise over jeugdgroepen en de samenwerking is goed. ◆ Volgens de gemeente wordt er steeds beter vroegtijdig ingezet op het voorkomen van problematische jeugdgroepen.¹⁰⁵ ◆ (Jonge) jongeren komen eerder in aanmerking voor Top-X, waardoor sneller ingegrepen kan worden om verder afglijden in zware criminaliteit te voorkomen.¹⁰⁶ ◆ Volgens verschillende ketenpartners is er een duidelijke afname van ernstige overlast op straat door groepen¹⁰⁷ en is dit mede een resultaat van de intensieve aanpak die is ingezet in Overvecht met het programma Versnelling Overvecht. Kanttekening hierbij is wel het idee dat er meer fluïde netwerken bijkomen. Hierdoor gaan jeugdgroepen meer onder de radar / online en zijn zij minder in de openbare ruimte zichtbaar. ◆ Stedelijk schommelt het gemiddelde percentage ervaren jongerenoverlast stadsbreed al jaren rond de 20% (21% in 2018). De gemeente streeft naar minder dan 19% jongerenoverlast.
Veiliger Verkeer	
De relatie tussen inzet op verkeersveiligheid en doelbereik is nog niet te leggen. Verkeersveiligheid is een nieuwe prioriteit in het IVP 2019-2022 en de uitwerking in werkwijzen en afspraken is nog in ontwikkeling.	

Doelmatigheid

Op basis van de beschikbaar gestelde gegevens is het niet mogelijk harde uitspraken te doen over de doelmatigheid van het veiligheidsbeleid. Het beschikbare veiligheidsbudget per inwoner geeft geen aanwijzingen dat de kosten niet in verhouding staan tot de opgave.¹⁰⁸ In de interviews zijn wel enkele risico's benoemd voor de doelmatige inzet van de beschikbare middelen.

Ten eerste heeft de manier van budgettering van afdeling VTH volgens geïnterviewden een risico van ondoelmatigheid in zich. VTH wordt indirect gefinancierd vanuit de budgetten van verschillende beleidsafdelingen. Vanuit beleidsprogramma's komen aan het eind van het jaar soms incidentele gelden beschikbaar die dan nog besteed moeten worden. Deze werkwijze is volgens VTH niet doelmatig, want de inzet wordt niet altijd gevraagd waar deze volgens VTH ook het meest nodig is. Bijvoorbeeld een verzoek om extra toezicht en handhaving in Park Lepelenburg, terwijl VTH weet dat in andere parken vergelijkbare problemen spelen. Ook vraagt deze werkwijze meer interne verantwoording. Als de extra middelen van programma's voor VTH flexibeler en meer vooraf beschikbaar zijn, draagt dit bij aan

¹⁰³ Gemeente Utrecht (januari 2019). *Rapportage overzicht problematische jeugdgroepen 2018*.

¹⁰⁴ Bron: <https://wistudata.nl/>.

¹⁰⁵ Gemeente Utrecht (januari 2019). *Rapportage overzicht problematische jeugdgroepen 2018*.

¹⁰⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

¹⁰⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

¹⁰⁸ Uit een vergelijking van Utrecht met andere grote steden blijkt dat het veiligheidsbudget per inwoner in Utrecht (€141) niet opvallend hoger of lager is. Steden als Amsterdam (€213) en Rotterdam (€220) hebben fors meer budget per inwoner, maar Den Haag (€114) en Eindhoven (€124) minder. Hoewel dit geen directe aanwijzing is voor doelmatigheid, geeft het wel aan dat de kosten in Utrecht niet buitensporig hoog zijn voor de opgave en op basis van deze informatie geen signaal van ondoelmatigheid is af te leiden.

doelmatiger inzet ervan waar dit het meest nodig is. Geïnterviewden bij VTH merken op dat de indirecte vorm van financiering van VTH wel als voordeel heeft dat er via de beleidsafdelingen contact is met de verschillende wethouders.¹⁰⁹

Ten tweede wijzen ketenpartners veelvuldig op het gebrek aan capaciteit en middelen om invulling te kunnen geven aan de doelen en ambities. Door deze capaciteitsproblemen bij politie, OM, buurtteams en aanbieders van aanvullende (ggz) zorg kan niet aan alle signalen – tijdig, of in het geheel – de opvolging worden gegeven die noodzakelijk is om escalatie van problematiek te kunnen voorkomen. Ook zorgt het gebrek aan capaciteit er inmiddels voor dat er minder signalen kunnen worden verzameld en gedeeld tussen veiligheidspartners, bijvoorbeeld over gevallen van jeugdoverlast en -criminaliteit. Het doel van bijvoorbeeld de prioriteit zorg en veiligheid om eerder in te grijpen bij jeugdcriminaliteit, om escalatie en afglijden naar zwaardere criminaliteit te voorkomen, komt daarmee in gevaar en daarmee ook de doelmatigheid van de geleverde inzet.

Ten derde vragen sommige geïnterviewden zich af of de veiligheidsaanpak voldoende doelmatig wordt uitgevoerd. Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat er veel momenten en vormen van overleg zijn. Dit kan leiden tot inefficiëntie en versnippering van informatie en afspraken. Het jaarlijks opstellen van het handhavingsprogramma kost bijvoorbeeld veel energie en afstemming met alle stakeholders. Op basis van de wijzigingen in de inhoud is dat echter niet altijd noodzakelijk. Ook is aangegeven dat interne processen bij de gemeente, zoals reorganisaties en wijzigingen in werkstructuren, veel tijd kosten en dat dit ten koste gaat van de aanpak van problemen in de stad.¹¹⁰

¹⁰⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdeel VTH.*

¹¹⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdeel VTH.*

4. BEOORDELING REGIE EN STURING

In dit hoofdstuk behandelen we hoe de gebiedsmanagers, ketenpartners en de wijkraden het beleid van de gemeente op het gebied van veiligheid en handhaving in de openbare ruimte beoordelen. Daarbij gaan we specifiek in op hoe zij aankijken tegen de manier waarop de gemeente Utrecht haar regierol invult. Daarna gaan we in op de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de manier waarop de raad kan sturen op het veiligheids- en handhavingsbeleid. Daarmee worden de vijfde en zesde onderzoeksvraag beantwoord. Paragraaf 4.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 4.2.

4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren ten aanzien van de beoordeling van beleid en regierol en de informatievoorziening aan de raad het volgende:

1. De gemeente Utrecht vult haar regierol in door voor eigen medewerkers en ketenpartners randvoorwaarden te scheppen, slimme inzet van beschikbare mensen en middelen, met gerichte interventies en met het zoeken naar balans tussen preventie en repressie. Deze invulling van de regierol komt tot uiting op zowel bestuurlijk door de burgemeester als op beleidsmatig en uitvoerend niveau door de afdeling Veiligheid.
2. De gemeentelijke gebiedsmanagers, ketenpartners en wijkraden waarderen de invulling van de regierol op het gebied van veiligheid en handhaving door de gemeente positief. Knelpunten hierbij zijn de veelheid aan incidenten die nu eenmaal altijd vóór gaan, beperkte capaciteit bij ketenpartners (politie, OM, zorgpartijen), soms moeilijk vinden van een probleemeigenaar binnen de gemeente, geen hiërarchische positie ten opzichte van andere ketenpartners, en de uitwisseling van (persoons)gegevens.
3. De invloed van de regievoering door de gemeente Utrecht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering is moeilijk vast te stellen. Er zijn signalen van een positieve bijdrage van de regie van de gemeente aan een doeltreffende en doelmatige inzet, maar tegelijkertijd zijn veel (externe) factoren van invloed op de prestaties en effecten.

Bij het thema High Impact Crimes is veel cijfermateriaal beschikbaar over de ontwikkelingen. Door het gebruik van nieuwe technologieën en datagedreven sturing is een doeltreffender en doelmatiger inzet van de beschikbare capaciteit mogelijk.

Bij het thema jeugdoverlast/jeugdcriminaliteit kan de regie en doeltreffendheid van de aanpak verder verbeterd worden door een betere afstemming tussen organisaties op het snijvlak van zorg en veiligheid en door verdere uitwerking van bewezen effectieve instrumenten.

Bij het thema veiliger verkeer heeft het opnemen als ambitie in het IVP 2019-2022 een nuttige invloed op de agendering in overleggen. Dit thema is echter niet opgenomen in de Landelijke Veiligheidsagenda en de Regionale veiligheidsstrategie, waardoor een prikkel ontbreekt voor voldoende extra inzet van capaciteit door politie en OM.

Tezamen met het ontbreken van extra specifiek budget bij de gemeente maakt dit doelbereiking naar oordeel van de rekenkamer zeer twijfelachtig. Ook de raad heeft geen aanvullend budget hiervoor beschikbaar gesteld.

4. Het college van B&W informeert de gemeenteraad zowel structureel als incidenteel in verschillende vormen over de ontwikkelingen die plaatsvinden. Vanuit het gemeentelijk apparaat en politie wordt aangegeven dat de informatievoorziening veel tijd en afstemming vergt. De gemeente denkt na over nieuwe, ‘andere’ manieren van verantwoording.
5. De door de raad vastgestelde ambities en prioriteiten op het terrein van veiligheid en handhaving sluiten volgens de gebiedsmanagers en de wijkraden goed aan bij de lokale veiligheidssituatie in de wijken. Daarnaast zijn ook aandachtspunten benoemd. Dat betreft onder andere het beter in balans brengen van ambities en de inzet van middelen, en de invulling van de regierol, waarbij soms beleidsdoelen worden geformuleerd die strijdig zijn met de ambities op het gebied van veiligheid.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

4.2.1 *Regie door scheppen voorwaarden, slimme inzet, en gerichte interventies*

Het blijkt voor de gemeente en ketenpartners lastig om exact te omschrijven wat het voeren van regie precies inhoudt. Ook de aspecten waar de beoordeling van de uitvoering aan wordt verbonden verschillen. De invloed van het voeren van regie op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is daarmee ook ingewikkeld.

De burgemeester omschrijft drie manieren waarop de gemeente Utrecht invulling geeft aan haar regierol op het gebied van veiligheid en handhaving:¹¹¹

- 1) door randvoorwaarden te scheppen voor de eigen medewerkers van de gemeente en voor de ketenpartners in de stad zodat zij hun werk kunnen doen. Dit in afstemming met de Rijksoverheid, politie, het Openbaar Ministerie en alle andere partners in de stad.
- 2) door de beschikbare middelen zo slim mogelijk in te zetten. Daarbij gaat het zowel om het gebruik van de nieuwste technologieën als om de inzet van het menselijk kapitaal.
- 3) door gerichte interventies om veranderingen tot stand te brengen. Hierbij wordt gezocht naar een balans tussen preventie en repressie, waarbij het volgens de burgemeester op dit moment vooral gezocht moet worden in de preventie.

De algemene doelstelling van het programma Veiligheid van de gemeente Utrecht is “*een veilige stad voor iedereen*.”¹¹² Vrijwel iedereen is het erover eens dat samenwerking tussen alle ketenpartners op het gebied van veiligheid en handhaving noodzakelijk is om dit doel te bereiken.¹¹³ De kracht van de netwerken moet benut worden om te slagen. In de Programmabegroting 2020 staat hierover dat *de gemeente de regie heeft, maar de verantwoordelijkheid dragen we samen*.” In tabel 4.1 wordt in beeld gebracht hoe de gemeente Utrecht de regierol op de verschillende niveaus vormgeeft.

¹¹¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview burgemeester*.

¹¹² Gemeente Utrecht (19 september 2019). *Programmabegroting 2020*, pag. 185

¹¹³ Rekenkamer Utrecht. *Interview burgemeester* en Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

Tabel 4.1 Invulling regie komt op verschillende niveaus en in verschillende vormen tot uiting

Niveau	Door	Uitingsvorm
Bestuurlijk/ politiek	Gemeenteraad	♦ Vaststellen visie en ambities: IVP, RVS en uitvoeringsprogramma IVP. ♦ Allocatie van geld voor de verschillende prioriteiten en uitvoeringsprogramma's. ♦ Inzet raadsinstrumenten (schriftelijke en mondelinge vragen, werkbezoeken, informatiebijeenkomsten).
	Burgemeester	♦ Inbrengen visie en ambities Utrecht en voorzitten overleg (LOVP, regionaal veiligheidscollege , stuurgroep VHRU, Driehoek). ♦ Afstemming gemeentelijk beleid en doelen (financieel en inhoudelijk in college van B&W). ♦ Afspraken over inzet middelen (intern met name VTH, extern met name politie). ♦ Onderhouden contacten (politie, OM, medewerkers, stadsmakers). ♦ Inzet bestuurlijke instrumenten (gerichte interventies).
Strategisch	IRM'er en clusterhoofden Veiligheid	♦ Afstemming gemeentelijk beleid en doelen (stafoverleggen, gezamenlijke MT's, opstellen IVP/uitvoeringsprogramma) ♦ Onderhouden interne contacten en afstemmen inzet middelen (met name VTH, MO, Ruimte, Stadsbedrijven, Wijken). ♦ Onderhouden externe contacten (met name politie, OM).
Tactisch/ beleidsmatig	Adviseurs Veiligheid	♦ Interne afstemming met medewerkers VTH, MO, Ruimte, Stadsbedrijven). ♦ Voorzitten regiegroepen (afspraken over de inzet, afstemmen maatregelen, ontwikkelen aanpakken). ♦ Monitoren ontwikkelingen en effecten maatregelen. ♦ Kennisopbouw en –overdracht naar medewerkers in de wijken.
Operationeel/ uitvoerend	Gebiedsmanagers Veiligheid	♦ Aanspreekpunt voor veiligheid in de wijk (intern voor burgemeester, MT en adviseurs Veiligheid, extern voor ketenpartners en bondgenoten/stadsmakers). ♦ Bijdragen aan wijkveiligheidsplannen (doorvertalen visie en ambities Utrecht). ♦ Afstemmen over (gezamenlijke) inzet (integrale controles, evenementen en demonstraties) en specifieke acties. ♦ Voorzitten overleggen (handhavingsoverleg, jeugdgroepenuitvoering), monitoring afspraken en effecten maatregelen. ♦ Onderhouden contacten met inwoners, ondernemers en ketenpartners.

Bronnen: Rekenkamer Utrecht (2019). *Interviews gemeente en ketenpartners, enquête gebiedsmanagers Veiligheid, meelopen in de praktijk en bijwonen handhavingsoverleggen en jeugdgroepenuitvoering*.

De burgemeester geeft aan dat de portefeuille veiligheid feitelijk nooit tot in detail te sturen is. Hij voert er wel regie op om van elkaar te weten wat we aan het doen zijn, maar er zijn veel onzekerheden en met name de incidenten maken het voeren van regie ook ingewikkeld. In sommige situaties geldt dat de ultieme regie zichtbaar is als er hanteerbare rust ontstaat

voor alle betrokkenen.¹¹⁴ Wij zijn in dit onderzoek nagegaan in hoeverre de regierol van de gemeente volgens de geïnterviewden bij de gemeente, ketenpartners en inwoners bijdraagt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid. In de volgende paragrafen werken we dat verder uit.

4.2.2 *Positieve waardering voor invulling regierol door de gemeente*

Uit de interviews bij de gemeente en de ketenpartners blijkt dat de gemeente heeft moeten groeien in haar regierol. De politie heeft moeten wennen aan de veranderde positie¹¹⁵ en ook voor andere ketenpartners wordt nu steeds meer duidelijk dat de gemeente de regisseur is. Hiermee is volgens betrokkenen ook de informatiepositie verbeterd.¹¹⁶ De winst van de huidige inrichting wordt vooral gezien in de onderlinge afstemming en in de vaste regievoerder die de verschillende betrokkenen op gemaakte afspraken kan wijzen en aanspreken. Daarbij wijzen betrokkenen met regelmaat op het onderscheid tussen formele en informele regie. Soms is de formele vorm – het hebben van de bevoegdheid – nodig om acties in gang te zetten of maatregelen te treffen, maar het belang van een informele vorm – waarbij het gaat om het op inhoud overtuigen, het zoeken van verbinding en het hebben van gezag – wordt meermaals benadrukt. De regierol betekent daarmee niet sec dat je erover gaat en doorzettingsmacht hebt, maar dat er samen voor gezorgd wordt dat de opgave voor elkaar komt.¹¹⁷

Ook in de enquêtes van de rekenkamer onder de gebiedsmanagers Veiligheid en de wijkraden is de regierol van de gemeente op het gebied van veiligheid en handhaving aan de orde gesteld. De gebiedsmanagers blijken allen tevreden over de manier waarop de regierol wordt ingevuld. De aspecten die daarbij benoemd worden zijn de voorwaarden – een goed netwerk, goede afstemming, de heldere structuur en verwachtingen – en persoonlijke zaken; de goede contacten, de aanwezige deskundigheid en de betrokkenheid.¹¹⁸ Van de wijkraden is driekwart van de geënquêteerden (6 van de 8) tevreden. Zij benoemen dat alle betrokkenen worden meegenomen in het proces, dat er goed onderling overleg is tussen wijkbureau, politie en handhaving, en dat de goede resultaten die op sommige gebieden (bijvoorbeeld woninginbraken) worden geboekt. “Met de beperkte middelen doet de gemeente alles wat wel mogelijk is.”¹¹⁹

Er zijn in de interviews, enquêtes en tijdens het meelopen in de praktijk verschillende knelpunten rondom het invullen van de regierol benoemd:

- ♦ De veelheid aan incidenten in de dagelijkse werkzaamheden beperkt de aandacht die besteed kan worden aan de uitwerking op andere onderwerpen.¹²⁰ De afhandeling is gericht op de korte termijn, doelen en ambities voor de langere termijn komen daardoor

¹¹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview burgemeester*.

¹¹⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

¹¹⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

¹¹⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdelen Veiligheid en VTH*.

¹¹⁸ Rekenkamer Utrecht (2019). *Enquête gebiedsmanagers Veiligheid*.

¹¹⁹ Rekenkamer Utrecht (2019). *Enquête wijkraden*.

¹²⁰ o.a. Rekenkamer Utrecht. *Interviews politie en: Tops, P.W. Van Os, P. en Van der Torre, E. (najaar 2016). Sleuren en sturen in 2017. De ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*.

niet altijd aan bod. Ook evenementen en demonstraties beperken volgens betrokkenen de mogelijkheden om meer capaciteit in te zetten op de doelen op de langere termijn.

- ◆ De eerder beschreven beperkingen in de capaciteit.¹²¹ Dit speelt zowel bij de politie, het openbaar ministerie als bij zorgpartijen als de buurtteams een belangrijke rol.
- ◆ Het vinden en benoemen van een probleemeigenaar binnen de gemeente Utrecht.¹²² Problemen kunnen langere tijd in de gemeentelijke organisatie blijven rondgaan, voordat het door iemand echt wordt opgepakt.
- ◆ Beperkingen in de bevoegdheden van de gemeente en de burgemeester. Naast de sturing vanuit de gemeente heeft de politieorganisatie en het openbaar ministerie ook te maken met sturing vanuit de eigen organisatie. Binnen de politie verloopt de aansturing via de korpsleiding (korpschef), de eenheidsleiding (eenheid Midden-Nederland), en de sectorleiding (sectorhoofd van district Utrecht Stad) en vervolgens naar de basisteamchefs (4 in Utrecht, met 2 teamchefs per basisteam). Bij het Openbaar Ministerie is het arrondissementsparket Midden-Nederland verantwoordelijk voor 39 gemeenten en worden sommige prioriteiten landelijk worden vastgesteld door het landelijk parket (college van procureurs-generaal). De gemeente Utrecht benoemt ook zelf als risicofactor: “*Veiligheid heeft wel regie en stuurt op afspraken, maar voert niet zelf uit en heeft ook geen hiërarchische positie ten opzichte van alle partners.*”¹²³
- ◆ Beperkingen in het uitwisselen van persoonsgegevens. Met name op het gebied van bijzondere persoonsgegevens en criminele activiteiten zijn afspraken nodig om informatie over personen met elkaar te delen.

De persoonlijke verhoudingen tussen de betrokkenen blijkt een belangrijk aspect in de mate waarop het voeren van regie effect heeft. Met name op uitvoeringsniveau is het belang van persoonlijke betrokkenheid benadrukt, maar ook bij regiegroepen en beleidsmakers zijn de juiste personen nodig om daadwerkelijk vervolgstappen te kunnen zetten.

4.2.3 *Invloed regie op doeltreffendheid en doelmatigheid moeilijk vast te stellen*

Algemene uitspraken over het verband tussen de regie van de gemeente en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid blijken lastig. Veel onderwerpen hangen met elkaar samen, maar hebben tegelijkertijd ook verschillende organisatievormen en een eigen dynamiek. Ook de burgemeester merkt op dat het werk op het gebied van veiligheid voor de gemeente en alle ketenpartners steeds omvangrijker is geworden. Alle zeilen moeten worden bijgezet om veiligheids- en handhavingproblemen met elkaar op te lossen.¹²⁴

De gebiedsmanagers Veiligheid en de wijkraden geven in onze enquêtes aan dat het moeilijk te beoordelen is wat de bijdrage van de regierol van de gemeente aan een doeltreffende en doelmatige aanpak is. De gebiedsmanagers zien wel een verband tussen de regie van de gemeente en het behalen van de doelen (60% sterk en 35% enigszins). In figuur 4.2 zijn de antwoorden van de 20 gebiedsmanagers Veiligheid weergegeven. Zij geven daarbij aan dat

¹²¹ Zie ook de verschillende (brand)brieven van de regioburgemeesters aan de minister van J&V over de behoefte aan flexibiliteit en uitbreiding van de capaciteit bij de politie om effectiever te kunnen zijn. Bijvoorbeeld: Bureau regioburgemeesters (10 februari 2017). *Reactie IBO-rapport effectiviteit politie*.

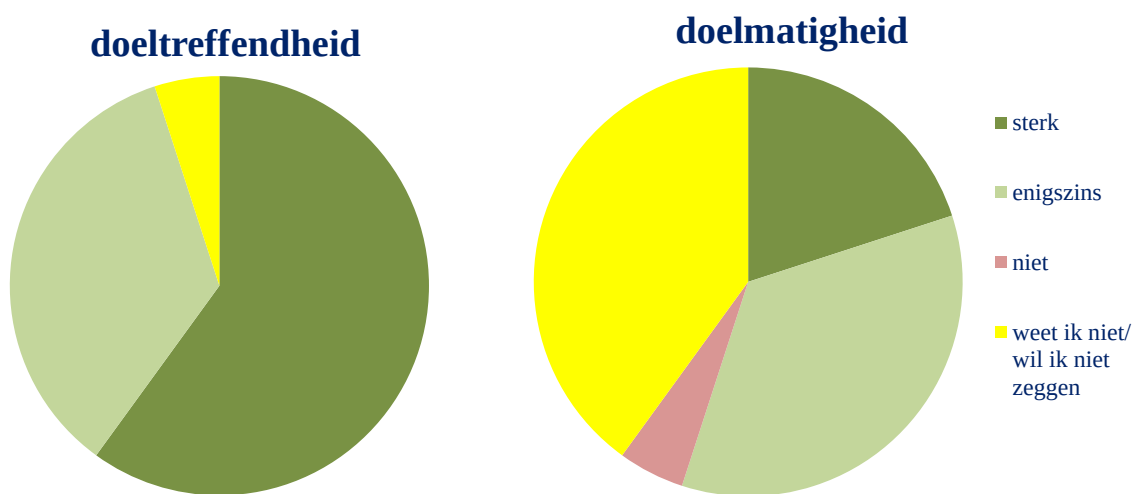
¹²² Rekenkamer Utrecht. *Interview SSH*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH*.

¹²³ Gemeente Utrecht (2016). *Uitvoeringsprogramma Veiligheid*, p. 11.

¹²⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview burgemeester*.

het zonder regie en sturing niet mogelijk is om doelen van het beleid te behalen en ook de wijkraden wijzen hierop. Anderzijds wordt door de gebiedsmanagers ook hier opgemerkt dat de regie op andere organisaties ook zijn beperkingen heeft. Een uitspraak over de samenhang tussen regie en doelmatigheid – worden de doelen van het beleid bereikt met zo min mogelijk financiële middelen – wordt door 60% van de gebiedsmanagers Veiligheid gedaan. De winst wordt vooral gezien in het afstemmen van maatregelen en acties, waarmee de beschikbare tijd en middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. De wijkraden geven aan geen zicht te hebben op de uitgaven en financiële middelen en zich daarom van een oordeel te onthouden.

Figuur 4.2 Bijdrage regie aan doelmatigheid voor gebiedsmanagers Veiligheid moeilijker te beoordelen dan de bijdrage aan de doeltreffendheid.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2019). *Enquête gebiedsmanagers Veiligheid*

Ook de opvattingen van geïnterviewden over de invloed van invulling van de regierol van de gemeente op de doelmatigheid zijn verdeeld. Er zijn afgelopen jaren goede stappen gezet door versterking van samenwerking, het ontwikkelen van werkwijzen en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn het handelen bij incidenten in de wijk, de aanpak van jeugdgroepen, en de lokale persoonsgerichte aanpak van criminele jongeren. Ook vindt naar aanleiding van beleidswijzigingen – nieuwe prioriteiten en ambities – bijsturing plaats in de inzet van medewerkers van de organisatieonderdelen Veiligheid en Handhaving.¹²⁵

Ook het gebruik van nieuwe technologie en datagedreven sturing draagt bij aan doelmatiger inzet van de capaciteit. Een voorbeeld is het werken met voorspelmodellen (*predictive policing*) voor onder andere vuurwerkoverlast en woninginbraak. Hierdoor kan gericht capaciteit van VTH en politie worden ingezet in hoogrisicogebieden. De ervaring is dat dit efficiënter is dan gewoon surveilleren en kijken wat op je pad komt. Er is door de afdeling toezicht en handhaving in de openbare ruimte (THOR) vastgesteld dat door grotere inzet in

¹²⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

zo'n gebied het aantal delicten omlaag ging.¹²⁶ Wel is er zorg uitgesproken over de verhouding tussen omvang van management en uitvoerend personeel in uitvoerende organisaties.¹²⁷ Dit zou een punt van aandacht kunnen zijn voor de regievoering door de gemeente. De rekenkamer heeft hier echter geen nader onderzoek naar verricht. De uitwerking van het bovenstaande is – zoals eerder beschreven in paragraaf 3.2.6 – niet exact te maken.

Thematische verdieping

In de interviews en de enquête wordt met regelmaat gewezen op de verschillen tussen de drie thema's waar de rekenkamer nader onderzoek naar doet. We presenteren daarom op deze drie verschillende thema's de kanttekeningen die gemaakt zijn bij de bereikte resultaten en de effecten van de regie van de gemeente daarop.

Over het thema **High Impact Crimes** is relatief veel cijfermateriaal beschikbaar. Deze informatie is onder andere terug te vinden in de Jaarstukken¹²⁸ en het jaarlijkse Veiligheidsbeeld. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar woninginbraken, overvallen, straatroven, geweldsdelicten (exclusief huiselijk geweld) en de aangiftebereidheid geweldsmisdrijven.

Uit de resultaten blijkt dat er op het gebied van HICs veelal positieve ontwikkelingen waren in de jaren 2013-2018 (zie tabel 4.3). De aantallen van deze vormen van criminaliteit namen af in deze periode met 29% af. Bij de doelstellingen in het IVP 2015-2018 valt op dat deze aantallen hoger liggen dan de realisatiecijfers van 2014. Daarmee waren deze doelstellingen in principe bij aanvang van de periode al behaald. Veiligheid geeft aan dat dit komt omdat er destijds voor is gekozen om 2011 als referentiejaar te gebruiken. De doelstelling om de aangiftebereidheid bij geweldsmisdrijven te laten toenemen is niet behaald.

Tabel 4.3 Veelal positieve ontwikkelingen zichtbaar op high impact crimes in de periode 2013-2018, doelstellingen uit 2015 minder ambitieus dan realisatiecijfers 2014

	2011	2012	2013	2014	Doelstelling IVP 2015-2018	2015	2016	2017	2018	Ontwikkeling 2013-2018
Aantal woninginbraken	2.699	2.445	2.227	2.069	-20% t.o.v. 2011 = 2.160	1.651	1.649	1.474	1.036	-53%
Aantal overvallen	51	38	20	22	-41% t.o.v. 2011 = 30	27	22	14	15	-25%
Aantal geweldsdelicten (excl. Huiselijk geweld)	3.232	2.346	2.107	2.436		2.281	2.178	2.041	2.087	-1%
Aantal straatroven	322	255	202	158	-43% t.o.v. 2011 = 185	149	140	87	96	-52%
Totaal HICs	6.304	5.084	4.556	4.685		2.281	3.989	3.616	3.234	-29%
Aangiftebereidheid geweldsmisdrijven					Toename aangiftebereidheid	61%	56%	54%	58%	

Bronnen: Gemeente Utrecht, *Jaarstukken 2013 – 2018*, *Integraal Veiligheidsplan 2015-2018*, infographic *Integraal Veiligheidsplan Utrecht*.

¹²⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*; Rekenkamer Utrecht. *Interview OM*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

¹²⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Ruimte*.

¹²⁸ Zie de *Jaarstukken 2013 t/m 2018* en bijvoorbeeld Gemeente Utrecht (5 februari 2019). Raadsbrief *Veiligheidsbeeld 2018*, kenmerk 5938454.

Geïnterviewden plaatsen de volgende kanttekeningen bij de cijfers en ontwikkelingen die bij de beoordeling van de regie en de doeltreffendheid voor de HICs van belang zijn:

- ◆ De afname van woninginbraken in Utrecht is significant, maar ook een landelijke trend. Ook in de regio Midden-Nederland daalde het aantal woninginbraken aanzienlijk harder dan de doelstelling. In de periode 2011-2018 daalde het aantal woninginbraken in de regio met 51%,¹²⁹ tegen een daling van 62% in Utrecht (van 2.699 naar 1.036).
- ◆ Het percentage woninginbraken dat wordt opgehelderd ligt al jaren onder de norm van 11,5%, maar is de afgelopen jaren wel gestegen¹³⁰.
- ◆ De afname van high impact crimes kan ook verklaard worden door andere ontwikkelingen: verbetering economische conjunctuur (minder armoede), verschuiving naar andere instapdelicten (bijvoorbeeld cybercrime), verbeterde beveiliging – hang- en sluitwerk – van woningen, et cetera.¹³¹
- ◆ Er zijn opmerkingen geplaatst bij (de hardheid van) de cijfers.¹³² Bijvoorbeeld in het aantal woninginbraken zit ook het deel poging tot woninginbraak: dat aandeel varieert tussen de 26-29% en is daarmee nagenoeg gelijk gebleven. En de aantallen diefstal met geweld en straatroven kunnen enigszins door elkaar lopen.¹³³
- ◆ Het is mogelijk dat criminelen zijn ‘overgestapt’ van inbraken en geweldsdelicten naar minder zichtbare delicten met een lagere pakkans en hogere verdiensten, zoals de drugshandel. Criminaliteit heeft hiermee een ander gezicht gekregen. Ook worden er delicten gepleegd met minder prioriteit, zoals diefstal van (elektrische) fietsen.

De meningen zijn verdeeld over de invloed van regie op de doeltreffendheid op dit thema. Er worden soms maatregelen ingezet die volgens geïnterviewden niet effectief zijn, zoals waarschuwingsborden plaatsen in het kader van het bredere preventiecampagnes als het ‘donkere dagen offensief’¹³⁴ en de ‘week van de veiligheid’¹³⁵ al wordt er direct bij vermeld dat dit preventief wel zijn uitwerking kan hebben. De genoemde kanttekeningen maken echter wel duidelijk dat er veel factoren een rol spelen. Deels zou de daling in de cijfers volgens geïnterviewden ook zeker het gevolg kunnen zijn van het benoemen van HICs als prioriteit en de daaruit voortkomende acties in de afgelopen jaren.¹³⁶

¹²⁹ Bureau RVS (2019). Infographic *Resultaat veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2015-2018*.

¹³⁰ Aanvullende informatie politie: t.a.v. de woninginbraken is het ophelderingspercentage als volgt: 2015: 8,6%; 2016: 6,5%; 2017: 7,5%; 2018: 8,1%; 2019: 9,7%. Dit geldt voor alle woninginbraken (dus zowel poging als geslaagd). Hiervoor geldt ook de doelstelling van 11,5%. NB. Als het resultaat in 2019 opgesplitst wordt in voltooide woninginbraak en poging woninginbraak, blijkt dat voor de voltooide woninginbraken het ophelderingspercentage wordt gehaald: 2019 woninginbraak voltooid: 11,5%; 2019 woninginbraak poging: 5,7%).

¹³¹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews politie*; Rekenkamer Utrecht. *Interview SSH*.

¹³² Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

¹³³ Een overval betreft een delict gericht op een ondernemer, een straatroof op een burger. Daarnaast is de mogelijkheid om een dergelijk incident te registreren als diefstal met geweld. Doordat verschillende (politie)mensen delicten registreren in maatschappelijke klassen (deze drie vormen vallen onder 312 Strafrecht), en de grenzen tussen delicten niet strikt zijn, zal uit inzoomen op de cijfers blijken dat straatroof en diefstal met geweld door elkaar kan lopen. Bron: Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

¹³⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview Bureau RVS*.

¹³⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview OM*.

¹³⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*; Rekenkamer Utrecht. *Interview OM*.

Bij **Jeugdoverlast en -criminaliteit** is door de jaren heen gerapporteerd op twee indicatoren (zie tabel 4.4). Het is opvallend dat de doelstelling in het IVP 2015-2018 over het aandeel jeugdige verdachten van het totaal aantal jeugdigen hoger wordt vastgesteld dan de realisatie in de jaren daarvoor. Ook hier geeft Veiligheid aan dat dit komt omdat er destijds voor is gekozen om 2011 als referentiejaar te gebruiken. In de raadsbrief *Veiligheidsbeeld 2018* geeft de gemeente Utrecht aan dat de daling van de jeugdcriminaliteit in Utrecht overeenkomt met de landelijke ontwikkeling. Wel maakt de gemeente zich zorgen over de toename van het aantal jongeren dat al op jonge leeftijd in de zware criminaliteit terecht komt. Om te voorkomen dat zij HICs of aan drugs gerelateerde criminaliteit plegen en/of veelpleger worden of recidiveren, is gestart met de lokale persoonsgerichte aanpak. Daarbij wordt aangegeven dat wordt gekozen voor “preventie als dat kan en repressie als dat moet”.

Tabel 4.4 De ervaren jongerenoverlast blijft door de jaren heen min of meer stabiel rond de 20%, geregistreeerde jeugdcriminaliteit neemt steeds verder af

	2011	2012	2013	2014	Doelstelling IVP 2015-2018	2015	2016	2017	2018
Ervaren jongerenoverlast (% vaak)	18,9%	21,0%	19,0%	22,0%	17%	20,0%	23,5%	21,1%	21,0%
Aandeel (%) jeugdige verdachten van het totaal aantal jeugdigen	2,9%	2,7%	2,6%	2,0%	2,9%	2,1%	1,7%	1,5%	1,3%

Bronnen: Gemeente Utrecht, *Jaarstukken 2013 – 2018, Integraal Veiligheidsplan 2015-2018*, infographic
Integraal Veiligheidsplan Utrecht

De volgende kanttekeningen zijn bij het thema jeugdoverlast en -criminaliteit geplaatst die bij de beoordeling van de regie en de doeltreffendheid van de aanpak van belang zijn:

- ♦ Geïnterviewden hebben het gevoel maar het topje van de ijsberg te zien van de jongeren die ondersteuning nodig hebben in de wijk. In toenemende mate zijn er los-vaste jeugdgroepen die in wisselende samenstellingen met elkaar optrekken en pas in beeld komen door overlast of criminele activiteiten. Dit zijn jeugdnetwerken die elkaar niet alleen in de openbare ruimte treffen, maar steeds meer ook digitaal. Er is nog te weinig aansluiting met deze jongeren op sociale media.¹³⁷ De aandacht die nodig is voor netwerken op sociale media is ook benoemd in de Nota van Uitgangspunten jongerenwerk 2020-2026.¹³⁸
- ♦ Geïnterviewden geven aan dat de afstemming tussen en de effectiviteit van uitvoerende organisaties op het snijvlak van zorg en veiligheid bij de begeleiding van probleemjongeren en gezinnen beter kan:
 - Er zijn gemengde signalen over de effectiviteit van het jongerenwerk. Er is twijfel of het jongerenwerk voldoende zichtbaar is in de wijk en voldoende (probleem)jongeren bereikt. Het jongerenwerk is volgens geïnterviewden minder dan voorheen op straat aanwezig met het actief benaderen van jongeren, doordat zij meer

¹³⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview JoU*; Rekenkamer Utrecht. *Bijwonen Jeugdgroepenoverleg*; Rekenkamer Utrecht. *Interview buurtteam Jeugd en Gezin*.

¹³⁸ Gemeente Utrecht (maart 2019). *Nota van uitgangspunten Jongerenwerk Utrecht 2020-2026*.

vanuit binnen locaties en scholen werken. Daarnaast zijn zij in namiddagen of avonden weinig op straat en geven aan niet regulier op zaterdag te werken.¹³⁹

- Jongerenwerkers zijn soms terughoudend in het doorverwijzen naar het buurtteam als de jongere geen vertrouwen heeft in het buurtteam. MO merkt in de ambtelijke reactie op dat ook hierover is in de Nota van uitgangspunten jongerenwerk 2020-2026 een opdracht meegegeven is om op basis van wederkerig leren deze samenwerking te verbeteren. Geïnterviewden merken daarnaast op dat ook bij sommige wijkbewoners wantrouwen is naar het buurtteam vanwege de relatie met SAVE (opleggen van jeugdbeschermingsmaatregelen in gezinnen).¹⁴⁰
 - De meeste buurtteams Jeugd en Gezin en SAVE-teams kampen met wachtlijsten.¹⁴¹ Ook is in sommige situaties – onder andere door een hoge caseload – onvoldoende tijd per jongere beschikbaar.
 - Informatie-uitwisseling over jongeren wordt als lastig ervaren – mede door beperkingen die de AVG oplegt en onduidelijkheden over wat wel en niet mag. Onduidelijkheden betreffen de mogelijkheden en regels voor uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens.¹⁴² Om meer aan de voorkant te doen op het snijvlak van zorg en veiligheid is het nodig om andere informatie en meer informatie uit te wisselen tussen veiligheidspartners, zorgpartners en het onderwijs.¹⁴³ Zie ook tekstkader **Afsluiten convenant verheldert afspraken rondom gegevensuitwisseling** in paragraaf 3.2.2.
- ♦ De gemeente geeft aan dat JoU werkt aan het beschrijven en vaststellen van de bewezen effectiviteit van instrumenten voor het meidenwerk en dit ook wordt gedaan voor het schooljongerenwerk. Het beschrijven van effectieve instrumenten gaat in samenwerking met het Lectoraat Youthspot.¹⁴⁴

Het thema **Veiliger Verkeer** is sinds het IVP 2019-2022 een aparte ambitie. Bij het beoordelen van de regie en de doeltreffendheid op dit terrein is van belang de complexe organisatie van het verkeershandhavingsbeleid in algemene zin aan de orde te stellen (zie kader).

¹³⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Ruimte*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*; Rekenkamer Utrecht. *Interview DOCK*; Rekenkamer Utrecht. *Interview betrokken bewoner*.

¹⁴⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*; Rekenkamer Utrecht. *Interview DOCK*; Rekenkamer Utrecht. *Interview buurtteam Jeugd en Gezin*.

¹⁴¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview DOCK*; Rekenkamer Utrecht. *Interviews buurtteams Jeugd en Gezin*.

¹⁴² Zie ook: Gemeente Utrecht (11 september 2019). *Uitvoeringsprogramma bij het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022*, pag. 28.

¹⁴³ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

¹⁴⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel MO*.

Inrichting van en sturing op beleid verkeershandhaving complex

Met regelmaat is gemeld dat de politie kampt met grote knelpunten in de beschikbare capaciteit om daadwerkelijk voldoende aandacht te geven aan verkeershandhaving. Het feit dat verkeersveiligheid niet als onderwerp is genoemd in de landelijke Veiligheidsagenda en evenmin in de Regionale Veiligheidsstrategie is daarvoor niet bevorderlijk. De rekenkamer constateert dat de gemeente (i.c. de lokale driehoek) voor de inzet van politie en OM in belangrijke mate afhankelijk is van besluitvorming hierover op nationaal en regionaal niveau. Dat hangt eerst en vooral samen met de wijze waarop politie en OM zijn georganiseerd en worden aangestuurd.

In dit verband is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het verkeershandhavingsbeleid vermeldenswaard.¹⁴⁵ Onderzocht is in welke mate dit beleid doelmatig en doeltreffend is vormgegeven in relatie tot verkeersveiligheid, milieu en doorstroming op de weg. Ook in dit onderzoek wordt geconstateerd dat de verantwoordelijkheden voor het beleid omtrent en de inzet op verkeershandhaving liggen bij verschillende organisaties.¹⁴⁶ Anders gezegd, de verantwoordelijkheden en keuze voor inzet op de 3 E's – Engineering (weginrichting), Education (voorlichting) en Enforcement (handhaving) – liggen in verschillende handen.

Er is geen op zichzelf staande partij of samenwerkingsverband, waarin de mix van beleidsmaatregelen conform de 3 E's optimaal wordt afgewogen. Dit geldt zowel voor het Rijk als voor andere bestuurlijke niveaus (provincies, regio's, gemeenten). Daardoor worden de 3 E's onvoldoende als een keten bekeken en is niet geborgd dat de verschillende onderdelen in samenhang worden uitgevoerd. Dat leidt ertoe dat verkeersveiligheid enerzijds als een landelijke prioriteit wordt beschouwd, terwijl tegelijkertijd verkeershandhaving niet als prioritair thema in de Veiligheidsagenda is benoemd. Deze situatie leidt ertoe dat de verkeershandhaving op verschillende bestuurlijke niveaus moet concurreren met andere prioriteiten op het terrein van veiligheid.¹⁴⁷ Voor de lokale situatie betekent dit dat het, gegeven een prioriteit als 'veiliger verkeer' in het huidige IVP, in de lokale driehoek heel lastig is om grip te krijgen en te houden op de inzet van politie en OM op verkeershandhaving. Dit neemt niet weg dat men in de lokale driehoek over deze nieuwe ambitie afspraken maakt.

In deze context hebben we de volgende kanttekeningen bij de regie en de doeltreffendheid voor het thema veiliger verkeer:

- ♦ Het opnemen van 'veiliger verkeer' als prioriteit in het IVP 2019-2022 leidt ertoe dat het onderwerp 'verkeershandhaving' wordt geagendeerd bij de betrokken actoren en in de verschillende overlegstructuren. Agendering is belangrijk, want het biedt ook aanknopingspunten voor verdere acties en ondersteuning bij het uitwerken van het beleid. Het bestaande programma verkeersveiligheid (vanuit Mobiliteit) kan worden

¹⁴⁵ Ministerie van Financiën (10 mei 2016). *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verkeershandhaving*.

¹⁴⁶ Dit zijn het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor o.a. verkeersveiligheid en het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor verkeershandhaving. De politie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de verkeershandhaving. Het Openbaar Ministerie (i.h.b. het parket CVOM) voert het gezag over de handhaving door politie en de vervolging van strafbare feiten. Andere bij verkeersveiligheid en verkeershandhaving betrokken organisaties zijn de rechtspraak, Centraal Justitieel Incassobureau, Dienst Wegverkeer, Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten.

¹⁴⁷ In dit IBO-rapport worden vervolgens verschillende beleidsvarianten geschetst om de verkeershandhaving te versterken en de bijdrage hiervan aan de verkeersveiligheid te vergroten.

versterkt door het effectiever inzetten van het veiligheidsnetwerk (vanuit Veiligheid). De samenhang tussen de zogenoemde drie E's in het verkeersveiligheidsbeleid wordt daardoor in principe verstevigd, mits dit gepaard gaat met daadwerkelijke inzet op verkeershandhaving. De capaciteit en bezetting bij de politie vormt echter een serieus probleem voor meer inzet op verkeershandhaving. Het gegeven dat in de Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022 verkeersveiligheid niet is benoemd als prioriteit, stelde de Utrechtse raad bij de bespreking van het IVP niet gerust op de feitelijke inzet van politie en OM op verkeersveiligheid.¹⁴⁸ Dat was de reden om in een unaniem aangenomen motie expliciet aandacht te vragen voor een cijfermatig inzicht in de inzet voor verkeershandhaving door politie en OM.¹⁴⁹

- ◆ Het aantal verkeersongevallen is als indicator voor de effectiviteit in ieder geval niet betrouwbaar. Die cijfers zijn onvolledig en ‘het topje van de ijsberg’ als het gaat om ongevallen zonder letsel.¹⁵⁰ De laatste jaren is de registratie wel verbeterd. Ernstige ongevallen – letselongevallen en dodelijke ongevallen – worden wel goed geregistreerd en het is een landelijk aandachtspunt om goede cijfers te verkrijgen.
- ◆ Het gevoel van verkeersveiligheid en ook de feitelijke registraties van incidenten e.d. zijn lastig te meten, want onvolledig. Registratie is geen doel op zich en ook niet de enige informatiebron voor de inzet van de politie op verschillende doelen in de verkeershandhaving.¹⁵¹
- ◆ Automatische bekeuringen (met inzet van flitspalen) hebben bij de aanpak van veelplegers van verkeersovertredingen niet genoeg effect. Er zijn mogelijkheden om prikkels in te bouwen om goed gedrag te stimuleren om zo op een andere manier het gedrag van veelplegers te beïnvloeden, maar daarvoor is een wetswijziging nodig. Er wordt onvoldoende gevoel voor urgentie ervaren om hier echt werk van te maken waardoor dit niet van de grond komt.¹⁵²
- ◆ De vertaling van beleid naar praktijk is voor verkeersveiligheid nog een grote uitdaging. Het is immers een benoemde prioriteit te midden van vele prioriteiten. De vraag is waaruit zal blijken dat het benoemen van ‘veiliger verkeer’ als prioriteit in het huidige IVP een verschil gaat maken ten opzichte van de voorgaande IVP's. Communicatie over verkeersveiligheid zal een belangrijk onderdeel zijn met het oog op preventie, normstelling, beleving en inzet van mensen en middelen. We stellen echter ook vast dat er in het kader van dit IVP geen extra budget beschikbaar is/wordt gesteld. Het is de bedoeling in bestaande budgetten ruimte te zoeken en door de bestaande capaciteit en takenpakketten slim aan de ambities te koppelen.

¹⁴⁸ Bureau RVS (2019). *Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022*: Gesteld wordt (p.5) dat voor gemeenten die verkeersveiligheid hebben geprioriteerd, de Veiligheidscoalitie een podium biedt om effectiever te kunnen zijn bij de aanpak daarvan.

¹⁴⁹ Gemeenteraad Utrecht (14 maart 2019). Motie *Uitwerking Integraal Veiligheidsplan 2019-2022: Verkeersveiligheid*. Kenmerk 2019/M16

¹⁵⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Ruimte*.

¹⁵¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*.

¹⁵² Rekenkamer Utrecht. *Interview SWOV*.

4.2.4 Gemeenteraad vraagt en ontvangt grote verscheidenheid aan informatie

Er is een grote verscheidenheid aan informatie die de gemeenteraad vraagt aan en ontvangt van de gemeente en de ketenpartners. De gemeenteraad wordt met grote regelmaat geïnformeerd middels raadsbrieven en raadsmemo's¹⁵³ en door de beantwoording van schriftelijke vragen en mondelinge vragen. Daarnaast worden met enige regelmaat raadinformatiebijeenkomsten (RIB's), college informatiebijeenkomsten (CIB's) en (werk)bezoeken georganiseerd.¹⁵⁴ In de planning & control documenten – Programmabegroting, Voorjaarsnota / Eerste Bestuursrapportage, Tweede Bestuursrapportage en de Jaarstukken – is Veiligheid een apart beleidsprogramma. Daaronder wordt ook een deel van de – met name financiële – ontwikkelingen van VTH behandeld. De gemeente en ketenpartners geven in de interviews aan graag bereid te zijn om een toelichting te geven, maar ook dat de informatievoorziening veel tijd en afstemming vraagt en de dagelijkse bedrijfsvoering kunnen verstoren.¹⁵⁵ Het OM is formeel geen verantwoording schuldig aan de Utrechtse gemeenteraad, omdat politiek gezien de minister van J&V verantwoordelijk is. Daarom is het OM via de Minister verantwoording verschuldigd aan de Tweede Kamer, maar betrokkenen geven desondanks aan graag bereid te zijn om dingen toe te lichten en te vertellen over het werk van het OM.¹⁵⁶

Het informeren van raadsleden gebeurt niet enkel op basis van cijfers. Er wordt ook een beeld geschetst van de werkwijze en van hetgeen waarmee afdelingen en ketenpartners bezig zijn.¹⁵⁷ Buiten bovengenoemde communicatiekanalen wordt er soms ook op andere, nieuwe, manieren met raadsleden gecommuniceerd, bijvoorbeeld via e-mailverkeer of op WhatsApp.¹⁵⁸ De gemeente en ketenpartners ervaren nieuwe vormen van informeren als positieve ontwikkeling en zien daarbij ook een rol voor de griffie om hier meer op in te zetten. Bijvoorbeeld werkbezoeken van de raad kunnen het stellen en beantwoorden van schriftelijke vragen voorkomen en er kan direct op de vragen die bij verschillende raadsleden leven antwoorden worden gegeven.¹⁵⁹

De aantallen van de benoemde informatievoorziening zijn moeilijk te duiden. Uit een scan van raadsbrieven, raadsmemo's en schriftelijke vragen lijkt de hoeveelheid raadsbrieven en – memo's in de afgelopen jaren te zijn toegenomen. Er zijn onderwerpen die regelmatig terugkomen, doordat een deel van de raadsbrieven in een vast ritme zitten, waardoor deze onderwerpen (half)jaarlijks terugkomen. Voorbeelden hiervan zijn de onderwerpen: 'Utrecht zijn we samen', 'polarisatie en radicalisering', 'het veiligheidsbeeld', 'de jaarwisseling' en 'het handhavingsprogramma'. Daarnaast wordt er met regelmaat informatie uitgewisseld over cameratoezicht. Het grootste deel van informatie-uitwisseling betreft echter incidenten

¹⁵³ Raadsmemo's zijn sinds 2016 een nieuw communicatiemiddel naar de raad.

¹⁵⁴ Enkele recente voorbeelden zijn de CIB over de capaciteit van de politie op 7 februari 2019, de CIB over het uitvoeringsprogramma bij het IVP op 3 oktober 2019 en het werkbezoek dat de gemeenteraad dit jaar heeft gebracht aan VTH.

¹⁵⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH*; Rekenkamer Utrecht. *Interview politie*; Rekenkamer Utrecht. *Interview burgemeester*.

¹⁵⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview OM*.

¹⁵⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

¹⁵⁸ E-mail *gemeente organisatieonderdeel Veiligheid*.

¹⁵⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH*.

en is onvoorspelbaar. Het is zichtbaar dat raadsleden veel vragen stellen over incidenten. Vanuit het gemeentelijk apparaat en de politie wordt aangegeven het van belang te vinden dat gemeenteraadsleden zich realiseren wat het effect van de vragen is op de inzet van beschikbare mensen. Deze vragen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat op verschillende niveaus medewerkers een deel van hun dag bezig zijn met de beantwoording hiervan.¹⁶⁰

Om enerzijds invulling te kunnen blijven geven aan de grote informatiebehoefte van de raad en anderzijds omdat nieuwe vormen van criminaliteit moeilijker in cijfers te vatten zijn, zoekt de gemeente Utrecht ook op het gebied van veiligheid en handhaving naar een andere, kwalitatieve, manier van verantwoording.¹⁶¹

4.2.5 *Ambities en prioriteiten sluiten goed aan bij de lokale veiligheidssituatie; ook aandachtspunten benoemd*

De rol van de gemeenteraad op het gebied van veiligheid en handhaving wordt in de drie integrale veiligheidsplannen duidelijk beschreven. In de eerste plaats stelt de raad de algemene kaders voor vier jaar vast in het IVP. Daarnaast controleert de gemeenteraad het college van B&W op de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Het college van B&W verantwoordt zich minimaal één keer per jaar over de uitvoering aan de gemeenteraad.¹⁶² De gemeenteraad heeft vervolgens in de basis op twee manieren de mogelijkheid om te sturen op het veiligheids- en handhavingsbeleid. Door de financiële middelen die ervoor beschikbaar worden gesteld en door de beleidsmatige ruimte die geboden wordt.¹⁶³

¹⁶⁰ Rekenkamer Utrecht. Interview politie; Rekenkamer Utrecht. Interviews gemeente organisatieonderdelen Veiligheid en VTH; Rekenkamer Utrecht. Interview burgemeester.

¹⁶¹ Rekenkamer Utrecht. Interview gemeente organisatieonderdeel VTH.

¹⁶² Artikel 15 lid 1 van de Politiewet 2012: “De burgemeester is aan de gemeenteraad verantwoording schuldig over het door hem uitgeoefende gezag, bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, en 14, eerste en vierde lid”

¹⁶³ Rekenkamer Utrecht. *Interview burgemeester*.

Slechts enkele specifieke raadsinstrumenten voor sturing op het gebied van veiligheid en handhaving, maar ook generieke instrumenten bieden sturingsmogelijkheden



- ◆ Met het IVP stuurt de gemeenteraad op de doelen en prioriteiten waar de burgemeester de politie en andere ketenpartners op moeten sturen. Wanneer van de vastgestelde kaders wordt afgeweken, moet daarover besluitvorming in de raad plaatsvinden.
- ◆ Het vaststellen en wijzigen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is een belangrijk sturingsinstrument van de raad. Met de APV worden gemeentelijke regels vastgesteld op het gebied van openbare orde en veiligheid. Aanpassingen worden vastgelegd in Verordeningen tot wijziging die eveneens door de raad worden vastgesteld. Meest recent is de aanpassing ten aanzien van hinderlijk lachgasgebruik. Het college van B&W heeft de bevoegdheid om aanvullende regels vast te stellen,

bijvoorbeeld ten aanzien van cameratoezicht.¹⁶⁴ Deze regels worden vastgelegd in aanwijzingsbesluiten.

- ◆ In Utrecht is in 2019 in het IVP opgenomen dat ook het uitvoeringsprogramma 2019-2022 aan de gemeenteraad ter vaststelling wordt aangeboden. Daarmee heeft de gemeenteraad een extra instrument om ook op de concrete activiteiten per ambitie te sturen. Het uitvoeringsprogramma wordt geagendeerd voor de raadsvergadering van 20 februari 2020.
- ◆ Vóór de vaststelling van de Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland in het regionaal veiligheidscollege vindt – conform de wettelijke verplichting in de Politiewet – afstemming plaats met de gemeenteraad. Naar aanleiding van de korte reactietijd bij de RVS 2019-2022 is de afspraak bevestigd dat hiertoe de conceptstukken tijdig zullen worden voorgelegd, zodat er voldoende gelegenheid is om deze te beoordelen en erop te reageren.¹⁶⁵ Middels een motie heeft de raad daarnaast waardering uitgesproken voor de gekozen prioriteiten en gevraagd om inzicht in de capaciteit aan wijkagenten en in de invulling van de lokale prioriteit op het gebied van verkeersveiligheid. De capaciteit en bezettingsgraad van de wijkagenten worden voortaan meegenomen in het jaarlijkse veiligheidsbeeld en over de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid ontvangt de raad sinds 2016 twee keer per jaar een voortgangsrapportage.
- ◆ De burgemeester heeft bestuursrechtelijke instrumenten, zoals het sluiten van panden (Damoclesbeleid) en het opleggen van een last onder dwangsom. De gemeenteraad kan hierop controleren en kaders voor de toepassing ervan meegeven in de APV. Ook het besluit rondom de vaststelling van de Breedstraatbuurt (VBO-gebied) is met de raad afgestemd.¹⁶⁶

Doorwerking besluitvorming in de uitvoeringspraktijk

Naast de specifieke instrumenten benut de raad ook de generieke instrumenten veelvuldig als het gaat om veiligheid en handhaving. De rekenkamer heeft de doorwerking van deze instrumenten terug gehoord in interviews en teruggezien tijdens het meelopen in de uitvoeringspraktijk.¹⁶⁷ Zo leiden bijvoorbeeld schriftelijke vragen niet alleen tot het verzamelen van informatie voor de te geven antwoorden, maar ook tot het besef dat de gemeenteraad eraan hecht dat aan dat onderwerp concrete maatregelen worden gekoppeld. Schriftelijke vragen komen bijvoorbeeld aan de orde in handhavingsoverleggen. De werkwijze rondom moties, amendementen en toezeggingen is in het algemeen zo dat de ambtelijke organisatie eerst met een uitgewerkt voorstel terugkomt naar de raad. Daar is dan ook de financiële dekking in opgenomen. Het is vervolgens aan de raad om een definitief besluit te nemen.

Er is breed waardering in de stad aanwezig voor de door de raad vastgestelde ambities en prioriteiten. Voor de gebiedsmanagers en wijkraden is ten eerste nagegaan of zij vinden dat

¹⁶⁴ Voor een overzicht van de geldende aanvullende regels, zie <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/publicaties/regelgeving/apv/>

¹⁶⁵ Gemeente Utrecht (23 juli 2019). Memo *Motie 2019/M30 Regionale Veiligheidsstrategie 2019-2022 en toezegging 19/T222 Politiecapaciteit*.

¹⁶⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente organisatieonderdeel VTH*.

¹⁶⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente organisatieonderdelen Veiligheid en VTH en Rekenkamer Utrecht. Interview burgemeester*.

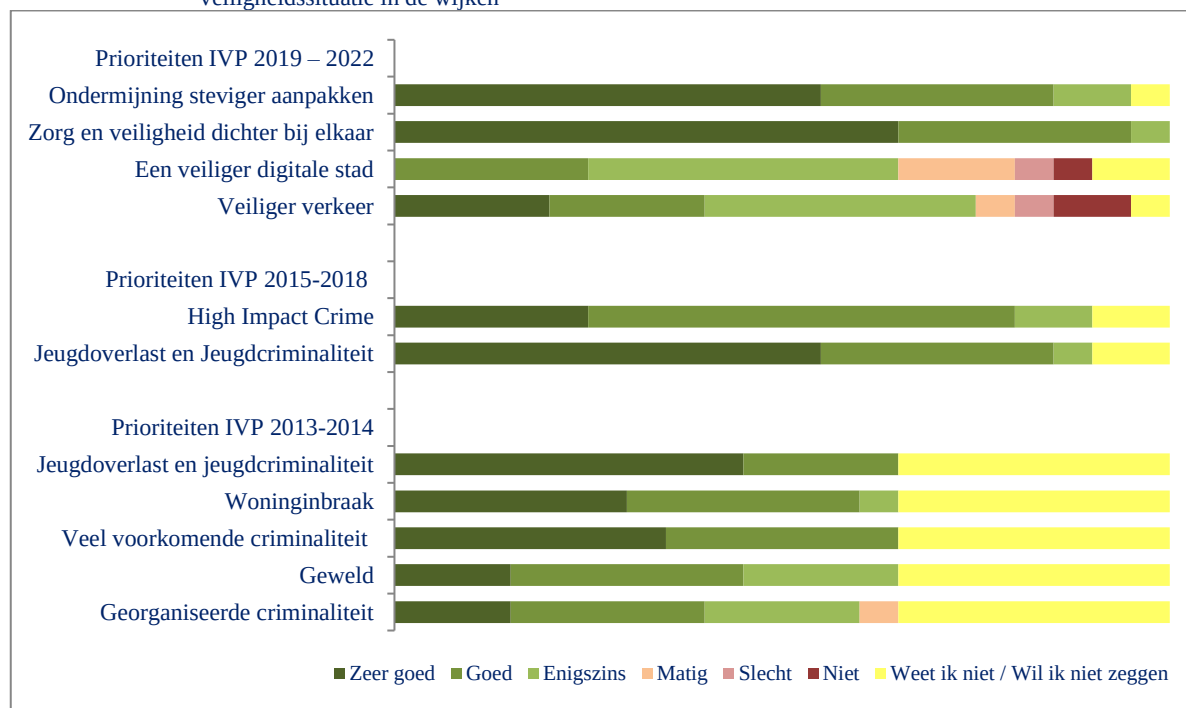
de juiste prioriteiten zijn gesteld in het huidige IVP, door te vragen in hoeverre zij de huidige ambities waarderen. Voor zowel de gebiedsmanagers als de wijkraden is de waardering voor de eerste drie prioriteiten (“ondermijning steviger aanpakken”, “zorg en veiligheid dichterbij elkaar” en “een veiliger digitale stad”) hoog. Een duidelijk verschil is te zien in de waardering van de vierde ambitie “veiliger verkeer”. Gebiedsmanagers waarderen deze ambitie gemiddeld met een 5,9, dit is een lager cijfer dan die van de wijkraden die de ambitie gemiddeld met een 8,7 waarderen. Een verklaring van dit verschil kan gevonden worden in het feit dat deze vierde prioriteit vanuit het participatieproces rond het IVP naar voren is gekomen.

Daarnaast is de vraag gesteld of de gestelde ambities en prioriteiten in de verschillende perioden aansluit bij de veiligheidssituatie in hun wijk. Van de vier ambities in het huidige IVP hebben “ondermijning steviger aanpakken” en “zorg en veiligheid dichterbij elkaar” de grootste steun. Bij “een veiliger digitale stad” en “veiliger verkeer” vragen gebiedsmanagers zich vooral af hoe hier concreet invulling aan gegeven moet worden en door wie. Bij de prioriteiten van eerdere IVP’s onthoudt een groter deel van de gebiedsmanagers zich van een oordeel, omdat zij destijds niet als gebiedsmanager werkzaam waren. Zowel over het veiligheids- en handhavingsbeleid op papier als over de uitvoering ervan in de praktijk zijn gebiedsmanagers (zeer) tevreden. Zes van de acht wijkraden geven in de enquête aan tevreden te zijn over de opzet van het veiligheids- en handhavingsbeleid. Over de uitvoering hiervan zijn slechts drie wijkraden tevreden. Met name de handhaving mag van hen intensiever.

De gesproken bewoners steunen de ambitie “veiliger verkeer”, gezien de aansluiting in de wijk. Door hen worden ook de prioriteiten “ondermijning steviger aanpakken” en “zorg en veiligheid dichterbij elkaar” als belangrijk ervaren.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interviews betrokken bewoners*.

Figuur 4.6 De gekozen ambities en prioriteiten sluiten volgens de gebiedsmanagers goed aan bij de veiligheidssituatie in de wijken



Bron: Rekenkamer Utrecht (2019). *Enquête gebiedsmanagers Veiligheid*

Volgens de wijkraden sluit “veiliger verkeer” het beste aan bij de veiligheidssituatie in hun wijk. Dit komt overeen met de uitkomsten vanuit het participatietraject bij de totstandkoming van het IVP waarbij deze ambitie nadrukkelijk naar voren is gekomen.

Naast de brede steun heeft de rekenkamer ook signalen meegekregen dat raadsbesluiten – naast de eerder gemaakte kanttekeningen bij het beter in balans brengen van ambities en de inzet van middelen, en de invulling van de regierol in de uitvoering – soms strijdig zijn met deze ambities op het gebied van veiligheid.¹⁶⁹ Zo wordt het voorbeeld van een nieuwe coffeeshop in Overvecht verschillende keren benoemd. De raad heeft vastgesteld dat er in Utrecht ruimte is voor maximaal 17 coffeeshops. Op dit moment zijn er 11. Er mogen dus nog 6 coffeeshops gevestigd worden, terwijl de raad met het huidige IVP uitspreekt ondermijning steviger aan te willen pakken. Dit is complexe materie, omdat verschillende (wetenschappelijke) onderzoeken een verband aantonen tussen criminaliteit en coffeeshops.

¹⁷⁰ De wijkraad Overvecht benoemt in dit verband ook de komst van het Nieuwe Zandpad.

¹⁶⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Politie* en Rekenkamer Utrecht. *Enquête wijkraden*.

¹⁷⁰ De gemeente heeft met de Wet Bibob een (preventief) bestuursrechtelijk instrument om te onderzoeken of ernstig gevaar dreigt dat een vergunning wordt misbruikt. In dat geval kan de vergunning geweigerd worden of een afgegeven vergunning worden ingetrokken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Om de mate van gevaar te bepalen, kan een advies aangevraagd worden bij het Landelijk Bureau Bibob.

BIJLAGE 1 NORMENKADER

Onderstaand normenkader is gehanteerd bij het rekenkameronderzoek naar veiligheid en handhaving. Per onderzoeksvraag zijn vooraf meerdere normen geformuleerd. Naast de beoordeling of de norm is behaald, is ook een korte nadere toelichting gegeven bij het gegeven oordeel. De verdere uitwerking is terug te vinden in de genoemde hoofdstukken.

Onderzoeksvraag	Norm	Hoofdstuk	Voldaan aan norm
Vraag 1 (wet- en regelgeving)	Geen norm, beschrijvende vraag.	Hoofdstuk 2	-
Vraag 2 (invulling taken, verantwoordelijkheden en regierol)	De gemeente Utrecht heeft alle taken en verantwoordelijkheden bij veiligheid en handhaving in de openbare ruimte binnen de wettelijke kaders ingevuld.	Hoofdstuk 2	Ja, met het vaststellen van het IVP, de afstemming over de Regionale Veiligheidsstrategie en het driehoeksoverleg voldoet de gemeente Utrecht aan de wettelijke taken.
	De gemeente Utrecht heeft de regierol bij veiligheid en handhaving in de openbare ruimte binnen de wettelijke kaders ingevuld.		Ja, met het scheppen van randvoorwaarden (voor eigen medewerkers en ketenpartners in stad, in onderlinge afstemming en samenwerking), het binnen de kaders inzetten van beschikbare middelen, en gerichte interventies heeft de gemeente Utrecht de regierol binnen de wettelijke kaders ingevuld. Het aspect veiligheid komt terug op verschillende andere beleidsterreinen zoals maatschappelijke ondersteuning (zorg, jeugd) en ruimte (economische zaken, mobiliteit). Hier is ruimte voor verbetering door scherpere regie te voeren op de raakvlakken van veiligheidsbeleid met andere beleidsterreinen.
Vraag 3 (samenwerking)	De taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Utrecht en de ketenpartners zijn in overstemming met wet- en regelgeving.	Hoofdstuk 3	Ja, gemeente Utrecht is regisseur op het gebied van lokale veiligheid op verschillende niveaus binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Taken en verantwoordelijkheden zijn in overeenstemming met wet- en regelgeving toebedeeld en afgestemd met de ketenpartners.

	De afspraken tussen de gemeente Utrecht en ketenpartners rondom veiligheid en handhaving zijn duidelijk vastgelegd.		Ja, prioriteiten zijn vastgesteld in het IVP, het handhavingsprogramma OR&BO, wijkveiligheidsplannen, en in notulen en verslagen van overleggen (regiegroepen, handhavings-, jeugdgroepenoverleggen). Afspraken komen veelal in onderling overleg tot stand.
	De afspraken, samenwerking en regierol van de gemeente Utrecht worden door samenwerkingspartijen als goed ervaren.		Deels, ketenpartners waarderen de persoonlijke contacten en de goede en constructieve samenwerking positief. Verbeterpunten zijn: de uitwisseling van informatie, het vinden van de balans tussen enerzijds prioriteiten en ambities en anderzijds de beschikbare capaciteit, en de afstemming tussen veiligheid en andere beleidsterreinen.
	De prioriteiten van de gemeente Utrecht op het gebied van veiligheid en handhaving in de openbare ruimte zijn bekend bij de ketenpartners.		Deels, op strategisch en tactisch niveau zijn prioriteiten bij de ketenpartners bekend. Veelal waren deze mensen ook betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Op uitvoeringsniveau zijn prioriteiten niet algemeen bekend.
Vraag 4 (middelen)	De gemeente Utrecht heeft inzicht in de besteding van financiële middelen voor veiligheid en handhaving in de openbare ruimte.	Hoofdstuk 3	Ja, weliswaar ontbreken de cijfers van het programma Veiligheid voor de jaren 2013 en 2014 door de organisatieverandering bij de gemeente Utrecht en de toerekening van overheadkosten, vanaf 2015 is er inzicht in de besteding van financiële middelen aan de verschillende doelen. Voor organisatieonderdeel Veiligheid worden kosten toegerekend met een vaste verdeelsleutel. Voor organisatieonderdeel VTH is sprake van een vertaling in ureninzet. Financiële verantwoording wordt afgelegd in de Jaarstukken.
	De gemeente Utrecht heeft inzicht in de personele inzet voor veiligheid en handhaving in de openbare ruimte.		Deels, de personele inzet van de boa's in de openbare ruimte is vertaald in uren voor verschillende domeinen waaronder 'veilige openbare ruimte'. De loonkosten van de medewerkers van Veiligheid (beleidsadviseurs, gebiedsmanagers) worden met behulp van een vaste verdeelsleutel toegerekend aan de prioriteiten.
	De ingezette (financiële) middelen zijn duidelijk gekoppeld aan de doelen van het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte.		Deels, voor de jaren 2015-2018 geldt dat de gemeente in de financiële informatie een koppeling heeft gemaakt met de verschillende doelen van het veiligheids- en handhavingsbeleid. Voor de jaren 2019 en daarna moet deze vertaling nog (opnieuw) worden aangebracht.

	De gemeente verzamelt informatie over de doeltreffendheid van de aanpak van veiligheid en handhaving in de openbare ruimte.		Deels, verschillende medewerkers van de gemeente hebben een eigen inhoudelijke portefeuille waar kennis wordt opgebouwd en gedeeld met medewerkers in de wijken. De gemeente maakt gebruik van cijfers die de politie verzamelt over misdrijven en overtredingen op stedelijk en wijkniveau. Ook in de diverse overleggen wordt informatie gedeeld en verzameld waarbij de effectiviteit van maatregelen wordt beoordeeld. Tegelijkertijd is sprake van een groot aantal aspecten dat een rol speelt bij het bepalen van de doeltreffendheid, waarmee de mate van doeltreffendheid moeilijk is vast te stellen.
	De gemeente verzamelt informatie over de doelmatigheid van de aanpak van veiligheid en handhaving in de openbare ruimte.		Deels, criminaliteitscijfers, bijstellingen in beleid (andere ambities en prioriteiten) zijn aanleiding voor aanpassingen in de inzet van de capaciteit. Ook overlegstructuren en/of bijbehorende agenda's worden hierop aangepast. Echter, informatie over de koppeling tussen doelen, inzet van (financiële) middelen en prestaties en effecten wordt niet in samenhang verzameld. Er is veelal sprake van gezamenlijke inzet door de verschillende ketenpartners die daarbij ook te maken hebben met eigen doelen en middelen.
	De informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak wordt gebruikt om deze waar nodig bij te stellen.		Ja, er wordt steeds meer gebruik gemaakt van data en technologieën en ook opgedane ervaringen (op uitvoeringsniveau) worden met elkaar gedeeld en leiden tot bijsturing in de aanpak en bepaling waar de inzet plaatsvindt. Ook worden overleggen en de inzet van personen afhankelijk van gestelde prioriteiten veranderd van samenstelling en bijgestuurd.
Vraag 5 (beoordeling regierol)	Ketenpartners, gebiedsmanagers en wijkraden zijn tevreden over de opzet en uitvoering van het veiligheids- en handhavingsbeleid door de gemeente Utrecht.	Hoofdstuk 4	Deels, de beschrijving van het beleid van de gemeente op papier is helder en hier is men tevreden over. Betrokkenheid bij de totstandkoming van het laatste IVP wordt breed gewaardeerd. Er is steun voor de vastgestelde doelen, ambities en prioriteiten. Over de uitvoering van het beleid is een deel minder tevreden. Met name omdat er te veel doelen zijn gesteld en omdat men mogelijkheden ziet – bijvoorbeeld door een betere samenwerking en gegevensuitwisseling – meer resultaat te behalen.

	Ketenpartners, gebiedsmanagers en wijkraden zijn tevreden over de manier waarop de gemeente Utrecht haar regierol in het veiligheids- en handhavingsbeleid invult.		Ja, er is veel kennis en expertise bij de gemeente Utrecht aanwezig. Met regelmaat afstemmen en de persoonlijke contacten helpen om samen te werken aan gestelde doelen.
Vraag 6 (informatievoorziening)	De gemeente Utrecht rapporteert begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig aan de gemeenteraad over de doelen, prestaties en effecten van het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte.	Hoofdstuk 4	Ja, de gemeenteraad ontvangt via financiële documenten (begroting, bestuursrapportages, jaarstukken), handhavingsprogramma's, handhavingsverslagen, raadsbrieven, memo's en beleidsstukken een veelheid aan informatie over het veiligheids- en handhavingsbeleid. Daarmee wordt voldaan aan de wettelijke verplichting om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en het recht op informatie.
	De rol van de gemeenteraad in het veiligheids- en handhavingsbeleid in de openbare ruimte is duidelijk vastgelegd.		Ja, aanvullend aan het algemene raadsinstrumentarium heeft de gemeenteraad een kaderstellende rol in het vaststellen van de lokale prioriteiten in het IVP en in de ruimte voor toepassing van regels in de APV en afspraken over de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten door de burgemeester. Met het stellen van vragen, agendering en moties/amendementen/toezeggingen stuurt de raad op de uitvoering en controleert de uitwerking van het beleid in de praktijk. Bevoegdheden en instrumenten zijn vastgelegd in beleidsdocumenten, wet- en regelgeving en lokale verordeningen.
	Informereren en raadplegen van de gemeenteraad door het college van B&W vindt plaats conform gemaakte afspraken en gestelde kaders.		Ja, de gemeenteraad ontvangt actief informatie over belangrijke ontwikkelingen en gebeurtenissen. Over de opvolging van amendementen, moties en toezeggingen wordt gecommuniceerd met memo's en nieuwe voorstellen. Ook in werkbezoeken, collegeinformatiebijeenkomsten en raadsinformatiebijeenkomsten wordt informatie gedeeld van de gemeente en – indien nodig – de ketenpartners als politie en OM.

BIJLAGE 2 AFKORTINGEN EN DEFINITIES

Afkorting	Toelichting
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BBV	Besluit begroting en verantwoording
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bureau RVS	Bureau Regionale Veiligheidsstrategie
CAS	Criminaliteitsanticipatiesysteem
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CIB	Collegeinformatiebijeenkomst
College B&W	College van burgemeester en wethouders
CSV	Criminele samenwerkingsverbanden
DBB	Dienst Bewaken en Beveiligen
DIS	Districtelijk integrale stuurploeg
DROC	Dienst Regionaal Operationeel Centrum
DROS	Dienst Regionale Operationele Samenwerking
DSP	Districtelijke stuurploeg
DVC	Districtelijk veiligheidscollege
EZ	Gemeente Utrecht, Economische Zaken
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GPP	Gebiedsgebonden politie
G4-overleg	Overleg tussen de vier gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht
G8-overleg	Overleg tussen 8 gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven, Groningen, Tilburg en Almere
Flexteam (politie)	Het flexteam van de politie werkt (veelal in burger) probleemgericht en kan samen met het basisteam gericht ingezet worden als er een actueel veiligheidsprobleem speelt in de wijk
Flexteam (gemeente)	Extra team van handhavers van de gemeente Utrecht die worden ingezet op plaatsen waar relatief veel criminaliteit is
HIC	High Impact Crimes
IRM	Integraal resultaatverantwoordelijk manager
IVP	Integraal Veiligheidsplan
JoU	Jongerenwerk Utrecht
J&V	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
KVO	Keurmerk Veilig Ondernemen
LAP	Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid
LOVP	Landelijk Overleg Veiligheid en Politie
MO	Gemeente Utrecht, Maatschappelijke Ontwikkeling
MT	Managementteam
OM	Openbaar Ministerie
PGA	Persoonsgerichte Aanpak
PHB	Permanente her- en bijscholing

RIB	Raadinformatiebijeenkomst
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RVS	Regionale veiligheidsstrategie
SAVE	Samenwerken aan veiligheid
SPV	Strategisch Plan Verkeersveiligheid
SSH	Stichting Studenten Huisvesting
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
THBO	Gemeente Utrecht, Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving
THOR	Gemeente Utrecht, Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte
VBO-gebied	Voorstraat, Breedstraat en omgeving
VHRU	Veiligheidshuis regio Utrecht
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
VRU	Veiligheidsregio Utrecht
VTH	Gemeente Utrecht, Vergunningen, Toezicht en Handhaving
WAFV	Gemeente Utrecht, team van boa's gericht op voorkomen van woninginbraken, autokraak, fietsdiefstal en vernieling
ZSM	Zorgvuldig, snel en op maat

BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE BRONNEN

De hieronder genoemde documenten vormen de kerndocumenten waarop de bevindingen van de rekenkamer met name zijn gebaseerd. Voor dit onderzoek zijn meer bronnen bestudeerd dan hier weergegeven.

Gemeentelijke documenten:

- ◆ Gemeente Utrecht (2013). *Integraal Veiligheidsplan Utrecht 2013-2014*.
- ◆ Gemeente Utrecht (6 mei 2014). *Jaarstukken 2013*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 juli 2014). Commissiebrief *Handhavingsverslag 2013*. Kenmerk 14.04.3870.
- ◆ Gemeente Utrecht (8 juli 2014). *Handhavingsverslag 2013 Openbare ruimte en Bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2015). *Integraal Veiligheidsplan Utrecht 2015-2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2015). *Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2015*.
- ◆ Gemeente Utrecht (28 april 2015). *Jaarstukken 2014*.
- ◆ Gemeente Utrecht (14 juli 2015). Commissiebrief *Aanpak jeugdgroepen; uitkomst shortlist 2015*. Kenmerk 15.506349.
- ◆ Gemeente Utrecht (10 november 2015). Commissiebrief *handhavingsverslag 2014*. Kenmerk 15.511018.
- ◆ Gemeente Utrecht (10 november 2015). *Handhavingsverslag 2014 Openbare en Bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (17 februari 2015). Commissiebrief *Handhavingsprogramma's 2015*. Kenmerk 15.50118.
- ◆ Gemeente Utrecht (17 februari 2015). *Handhavingsprogramma 2015 Openbare ruimte en Bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2016). *Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2016*.
- ◆ Gemeente Utrecht (16 maart 2016). Commissiebrief *Handhavingsprogramma 2016*. Kenmerk 16.500271.
- ◆ Gemeente Utrecht (16 maart 2016). *Handhavingsprogramma 2016 Openbare ruimte en Bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (19 april 2016). *Handhavingsverslag 2015 Openbare en Bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (10 mei 2016). *Jaarstukken 2015*.
- ◆ Gemeente Utrecht (18 mei 2016). Commissiebrief *Handhavingsverslag 2015*. Kenmerk 16.503255.
- ◆ Gemeente Utrecht (23 december 2016). *Handhavingsprogramma Openbare ruimte en bebouwde omgeving 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (23 december 2016). Raadsbrief *Handhavingsprogramma Openbare ruimte en bebouwde omgeving 2017*. Kenmerk 16.509840.
- ◆ Gemeente Utrecht (2017). *Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2017*.

- ◆ Gemeente Utrecht, Politie en Jongerenwerk Utrecht (25 januari 2017). *Inventarisatie problematische jeugdgroepen 2016*.
- ◆ Gemeente Utrecht (14 februari 2017). Commissiebrief *Voortgang prioriteit IVP jeugdoverlast- en criminaliteit in 2016*. Kenmerk 4206004.
- ◆ Gemeente Utrecht (12 mei 2017). *Jaarstukken 2016*.
- ◆ Gemeente Utrecht (30 mei 2017). *Handhavingsverslag 2016 Openbare en bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (30 mei 2017). Raadsbrief *Handhavingsverslag 2016*. Kenmerk 4474639.
- ◆ Gemeente Utrecht (24 oktober 2017). Raadsbrief *College Informatie Bijeenkomst februari 2019*.
- ◆ Gemeente Utrecht (21 december 2017). *Handhavingsprogramma Openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (21 december 2017). Raadsbrief *Handhavingsprogramma 2018*. Kenmerk 4962999.
- ◆ Gemeente Utrecht (2018). *Uitvoeringsprogramma Veiligheid 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2018). *Wijkveiligheidsprogramma Overvecht 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (2018). *Wijkveiligheidsprogramma Vleuten-De Meern 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht, Politie, Openbaar Ministerie, Buurteam en Jongerenwerk Utrecht (26 januari 2018). *Rapportage problematische jeugdgroepen 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (23 februari 2018). *Voortgangsrapportage verkeersveiligheid*. Kenmerk 4257820 / 180220-aj.
- ◆ Gemeente Utrecht (24 april 2018). *Handhavingsverslag 2017 Openbare ruimte en bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (24 april 2018). Raadsbrief *Handhavingsverslag 2017*. Kenmerk 5294936.
- ◆ Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Memo Toezegging handhavingsprogramma 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (5 juli 2018). *Jaarstukken 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Voortgangsrapportage verkeersveiligheid*. Kenmerk 4257804.
- ◆ Gemeente Utrecht (18 december 2018). *Handhavingsprogramma openbare Ruimte en Bebouwde Omgeving 2019*.
- ◆ Gemeente Utrecht (18 december 2018). Raadsbrief *handhavingsprogramma 2019*. Kenmerk 5839722.
- ◆ Gemeente Utrecht (2019). *Integraal Veiligheidsplan Utrecht 2019-2022; 'Een veilige stad voor iedereen'*.
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2019). *Rapportage overzicht problematische jeugdgroepen 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (1 januari 2019). *Voortgangsrapportage programma Verkeersveiligheid, stand van zaken per 1 januari 2019*.
- ◆ Gemeente Utrecht (5 februari 2019). Raadsbrief *Veiligheidsbeeld 2018, kenmerk 5938454*.

- ◆ Gemeente Utrecht (28 februari 2019). Raadsbrief *Voortgangsrapportage verkeersveiligheid januari 2019*. Kenmerk 4257804.
- ◆ Gemeente Utrecht (maart 2019). *Nota van uitgangspunten Jongerenwerk Utrecht 2020-2026*.
- ◆ Gemeente Utrecht (6 maart 2019). Raadsbrief *Concept Regionale Veiligheidsstrategie 2019-2022*.
- ◆ Gemeente Utrecht (12 maart 2019). *Wijkveiligheidsplan Utrecht Overvecht 2019 'Samen voor veiligheid'*.
- ◆ Gemeente Utrecht (14 maart 2019). *Uitwerking integraal veiligheidsplan 2019-2022: Verkeersveiligheid*. Kenmerk 2019 M16.
- ◆ Gemeente Utrecht (21 mei 2019). *Handhavingsverslag 2018 Openbare ruimte en bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (21 mei 2019). Raadsbrief *Handhavingsverslag 2018*. Kenmerk 6008441.
- ◆ Gemeente Utrecht (6 juni 2019). *Jaarstukken 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (juli 2019). *Samen voor Overvecht*.
- ◆ Gemeente Utrecht (23 juli 2019). *Memo Motie 2019/M30 Regionale Veiligheidsstrategie 2019-2022 en toezegging 19/T222 Politiecapaciteit*.
- ◆ Gemeente Utrecht (11 september 2019). *Uitvoeringsprogramma bij het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022*.
- ◆ Gemeente Utrecht (19 september 2019). *Programmabegroting 2020*.
- ◆ Gemeente Utrecht (26 november 2019). Raadsbrief *Keuzes maken in politiewerk*. Kenmerk 7084047.
- ◆ Gemeente Utrecht (20 december 2019). *Handhavingsprogramma 2020-2023 Openbare ruimte en bebouwde omgeving*.
- ◆ Gemeente Utrecht (20 december 2019). Raadsbrief *Handhavingsprogramma's 2020*. Kenmerk 7076149.

Interne documenten:

- ◆ Uitvoeringsafspraken 2013-2017
- ◆ Uitvoeringsprogramma's bij het IVP per thema 2013-2017
- ◆ Verslagen regiegroepen HIC en Jeugd & PGA 2013-2019

Anderen:

- ◆ Bureau Regioburgemeesters (10 februari 2017). *Reactie IBO-rapport effectiviteit politie*.
- ◆ Bureau Regioburgemeesters (11 oktober 2019). Brief *Bewaken en beveiligen*. Kenmerk 2019003.
- ◆ Bureau Regioburgemeesters (29 oktober 2019). Kamerbrief *politiecapaciteit*.
- ◆ Bureau RVS (2012). *Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2012-2014*.
- ◆ Bureau RVS (april 2015). *Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2015-2018*.
- ◆ Bureau RVS (2019). *Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022*.

- ◆ DSP-groep (15 december 2018). *Trendrapport High Impact Crimes gemeente Utrecht 2013-2017*.
- ◆ Landelijk Overleg Veiligheid en Politie. *Bestuurlijke terugkoppeling 3 december 2018*.
- ◆ Landelijk Overleg Veiligheid en Politie. *Bestuurlijke terugkoppeling 18 juni 2018*.
- ◆ Landelijk Overleg Veiligheid en Politie. *Bestuurlijke terugkoppeling 17 september 2018*.
- ◆ Ministerie van Financiën (10 mei 2016). *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verkeershandhaving*.
- ◆ Ministerie van Justitie en Veiligheid (3 december 2018). *Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022*.
- ◆ Ministerie van Justitie en Veiligheid (10 december 2018). Kamerbrief *Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie*. Kenmerk 2438876.
- ◆ Ministerie van Justitie en veiligheid (april 2019). *Project Handhaving 'Plan van aanpak'*.
- ◆ Ministerie van Justitie en Veiligheid (13 november 2019). Brief Regioburgemeesters *Reactie op uw brieven inzake bewaken en beveiligen en politiecapaciteit*.
- ◆ Ministerie van Justitie en Veiligheid (13 november 2019). Kamerbrief *Reactie op brieven van de Regioburgemeesters inzake bewaken en beveiligen en politiecapaciteit*. Kenmerk 27.
- ◆ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Veiligheidsagenda 2015-2018*.
- ◆ Nationale Politie (2011). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2011*.
- ◆ Tilburg University (22 september 2015). *Interfaces tussen de politie en haar gezag. Over sturing en allocatieve ruimte in politie-eenheden*.
- ◆ Tops, P.W. Van Os, P. en Van der Torre, E. (najaar 2016). *Sleuren en sturen in 2017. De ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*.
- ◆ Tweede Kamer (21 november 2019). Motie van het lid Van Dam, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 VI nr.53.
- ◆ VNG (augustus 2017). *Handreiking voor gemeenten Kernbeleid Veiligheid 2017*.
- ◆ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (10 oktober 2017). *Regeerakkoord 2017-2021 Vertrouwen in de toekomst*.

Websites:

<https://wetten.overheid.nl/>
<https://www.al-amal.nl/over/>
<https://www.regioburgemeesters.nl/>
<https://www.rijksbegroting.nl/>
<https://www.swov.nl/>
<https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/publicaties/regelgeving/apv/>
<https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/veiligheid/wat-doet-de-gemeente/veiligheid-in-de-wijken/>
<https://wistudata.nl/>
<https://wegwijzerjeugdenveiligheid.nl>
<https://www.veiligheidshuizen.nl/>
<https://www.hva.nl/akmi/gedeelde-content/lectoraten/lectoraat-youth-spot/youth-spot.html>

BIJLAGE 4 GERAADPLEEGDE PERSONEN

Naam	Functie	Organisatie
De heer Van Zanen	Burgemeester	Gemeente Utrecht
Mevrouw Nijmeijer	IRM Veiligheid	Gemeente Utrecht, Veiligheid
De heer Van Beijnum	Clusterhoofd	Gemeente Utrecht, Veiligheid
Mevrouw Klatter	Clusterhoofd	Gemeente Utrecht, Veiligheid
Mevrouw Bakker	Beleidsadviseur	Gemeente Utrecht, Veiligheid
Mevrouw Koningstein	Beleidsadviseur	Gemeente Utrecht, Veiligheid
Mevrouw Visser	Adviseur Veiligheid	Gemeente Utrecht, Veiligheid
De heer De Kramer	Adviseur Veiligheid	Gemeente Utrecht, Veiligheid
Mevrouw Heijkamp	Beleidsadviseur	Gemeente Utrecht, Veiligheid
Mevrouw Daals	Beleidsadviseur Veiligheid	Gemeente Utrecht, Veiligheid
De heer Van Duijvenbooden	Ketenmanager Veiligheidshuis Regio Utrecht	Gemeente Utrecht, Veiligheid
De heer Dijkhof	Programmamanager Verkeersveiligheid	Gemeente Utrecht, Ruimte
De heer Van den Boogaard	Programmamanager Verkeersveiligheid	Gemeente Utrecht, Ruimte
De heer Verbokkem	Senior Verkeerskundig adviseur	Gemeente Utrecht, Ruimte
De heer Lesscher	IRM Vergunningen, Toezicht en Handhaving	Gemeente Utrecht, VTH
De heer Godee	Afdelingshoofd THOR	Gemeente Utrecht, VTH
De heer Gielen	Teamleider THOR	Gemeente Utrecht, VTH
De heer Manetas	Beleidsadviseur THOR	Gemeente Utrecht, VTH
De heer Dupon	Senior integrale boa	Gemeente Utrecht, VTH
De heer Abel	Businesscontroller VTH en Veiligheid	Gemeente Utrecht, VTH
-	Coördinator klachten en WOB; VTH en Veiligheid	Gemeente Utrecht, VTH
Mevrouw Prins	Stafsecretaris	Gemeente Utrecht, VTH
Mevrouw Van Vugt	Oud-stafsecretaris	Gemeente Utrecht, VTH
Mevrouw Van der Vliet	Beleidsadviseur / projectleider	Gemeente Utrecht, MO
Mevrouw Velthuis	Beleidsadviseur / projectleider	Gemeente Utrecht, MO
Mevrouw Azrar	Beleidsadviseur Economische Zaken	Gemeente Utrecht, Ruimte
Mevrouw Maas	Sectorhoofd district Stad-Utrecht	Politie
-	Beleidsadviseur	Politie
De heer Folkeringa	Portefuillehouder Zorg & Veiligheid	Politie
-	Teamchef districtsrecherche / portefeuillehouder HIC	Politie

De heer Alen	Teamchef basisteam Utrecht-West, portefeuillehouder Verkeer	Politie
De heer Bekkers	Teamchef Infrastructuur Midden-Nederland	Politie
De heer Van Ettekoven	Verkeersspecialist DROS-afdeling Infrastructuur	Politie
De heer Jeuken	Waarnemend Hoofdofficier van Justitie Midden-Nederland	Openbaar Ministerie
-	Beleidsadviseur Lokale Veiligheid	Openbaar Ministerie
-	Officier van Justitie	Openbaar Ministerie
Mevrouw Veldkamp	Senior beleidsadviseur	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
Mevrouw Kooij	Programmamanager Verbinding Zorg & Veiligheid	Bureau Regionale Veiligheidsstrategie
-	Adviseur lokale veiligheid	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Verdieping		
Mevrouw Tomassen	Senior Gebiedsmanager Veiligheid Overvecht	Gemeente Utrecht, Veiligheid
De heer Porton	Gebiedsmanager Veiligheid Vleuten – De Meern	Gemeente Utrecht, Veiligheid
De heer Eren	Coördinator aanpak jeugdgroepen JoU Overvecht	Stichting Jongerenwerk Utrecht (JoU)
De heer Maas	Lid (milieu, veiligheid, jeugd)	Wijkraad Vleuten-De Meern
Mevrouw Wegdam	Voorzitter	Wijkraad Overvecht
De heer Hulshof	Dagelijks Bestuur	Wijkraad Overvecht
De heer Karaya	Penningmeester	Wijkraad Overvecht
De heer Schoonhoven	Secretaris	Wijkraad Overvecht
De heer el Kammouni	Buurteam Jeugd en Gezin	Buurteam Vleuten-De Meern
Mevrouw Bouwman	Buurteam Jeugd en Gezin	Buurteam Leidsche Rijn
Mevrouw Lammers	Buurteam Jeugd en Gezin	Buurteam Overvecht
Mevrouw Van Roosmalen	Betrokken bewoner	Overvecht
Mevrouw Benazzi	Stadsmaker Utrecht	Overvecht
De heer Salmi	Betrokken bewoner	Overvecht
De heer Engberts	Operationeel expert/ wijkagent	Politie, basisteam Utrecht-Zuid
Mevrouw De Ruiter	Operationeel expert/ wijkagent	Politie, basisteam Utrecht-Noord
Mevrouw De With	Wijkagent 12+ Jeugd	Politie, basisteam Utrecht-Noord
De heer Goldenbeld	Senior onderzoeker	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)
De heer Seignette	Teamleider verhuur	Stichting studentenhuisvesting
-	Sociaal Makelaar Overvecht	DOCK
-	Bestuursvoorzitter en lid MT	Al Amal

Groepsgesprek	Gebiedsmanager Vleuten-De Meern, Gebiedsmanager Oost, Gebiedsmanager Noordoost en Gebiedsmanager Binnenstad	Gemeente Utrecht, Veiligheid
Zicht op de uitvoering		
1	Operationeel expert/ wijkagent	Politie, basisteam Utrecht-Zuid
2	Operationeel expert/ wijkagent	Politie, basisteam Utrecht-West
3	Operationeel expert/ wijkagent	Politie, basisteam Utrecht-Noord
4	Gebiedsgebonden politie	Politie, basisteam Utrecht-West
	Gebiedsgebonden politie	Politie, basisteam Utrecht-West
5	Wijkagent	Politie, basisteam Utrecht-West
6	Gebiedsgebonden politie	Politie, basisteam Utrecht-West
7	Wijkagent 12+ Jeugd	Politie, basisteam Utrecht-Noord
1	Wijkboa Vleuten-De Meern, Leidsche Rijn	Gemeente Utrecht, VTH
	Wijkboa Vleuten-De Meern, Leidsche Rijn	Gemeente Utrecht, VTH
2 + 3	Boa (Scanauto)	Gemeente Utrecht, VTH
4	Wijkboa Overvecht	Gemeente Utrecht, VTH
5	Integrale boa	Gemeente Utrecht, VTH

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht beoogt met haar onderzoek een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen. Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.