



Veiligheid in de woonomgeving

Veiligheid in de woonomgeving

Colofon

Rekenkamer Gemeente Den Haag

Leden:

- de heer Peter Jongmans, voorzitter en lid rapporteur voor dit onderzoek
- mevrouw Ing Yoe Tan, collegelid
- de heer Pieter Welp, collegelid

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt:

- Mirjam Swarte, secretaris Rekenkamer
- Gert Kortenbach, senior onderzoeker Rekenkamer
- Anna Bavinck, ingeleend onderzoeker, gemeente Den Haag

Externe deskundigen:

- Ben Rovers (Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek)
- Wim Hillenaar (Berenschot)
- Cyrille Fijnaut (Universiteit Tilburg)

Fotografie:

Foto omslag Politie Haaglanden

Infographics:

Schwandt Infographics

Contactgegevens:

Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
Telefoon 070 - 353 20 48
Fax 070 - 353 29 13
www.rekenkamerdenhaag.nl

Bezoekadres:

Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum

juni 2010

Ontwerp en productie:

Gemeente Den Haag
Intern Dienstencentrum

Lay-out:

Balyon, Zoeterwoude

Inhoud



Bestuurlijk rapport

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Veiligheid in Den Haag	9
3. Maatregelen, actoren, kosten	15
4. Conclusies en aanbevelingen	19
Reactie van het College van B&W	23
Nawoord	27
Bijlage	28

Film ter ondersteuning van dit rapport beschikbaar via www.rekenkamerdenhaag.nl.
Digitale veiligheidskaart beschikbaar via bovengenoemde website.
Feitenrapport beschikbaar via website (downloaden pdf), of op verzoek toe te zenden.



Samenvatting



Den Haag relatief veilig

Ten opzichte van 2002 is de criminaliteit met 23% gedaald in 2009. Hiermee haalt de gemeente de doelstelling van het veiligheidsplan 'Een veilig Den Haag'. Net als in de andere steden is de grootste winst geboekt in de periode 2002-2006. Vermogensdelicten en overlast in de openbare ruimte nemen in de periode vanaf 2006 weer licht toe. Op deze aspecten meent de Rekenkamer dat de gemeente met het Veiligheidshuis verdere verbetering kan realiseren, maar daarbij sterk afhankelijk is van de capaciteit en budget van de politie als belangrijkste actor.

Veiligheid in de woonomgeving: verschillend beeld per stadsdeel, beleid vooral stedelijk

Het beleid is op stedelijk niveau geformuleerd. Hoewel in de uitvoering ruimte is voor maatwerk is het naar het oordeel van de Rekenkamer van belang de aandacht tevens te richten op de verscheidenheid van vormen van criminaliteit die zich op stadsdeelniveau manifesteren en de daarbij passende aanpak. Ook op dit aspect kan het in 2009 opgestarte Veiligheidshuis op stadsdeelniveau bijdragen aan een passende aanpak.

Veiligheidskaart als hulpmiddel voor de Raad

Teneinde op hoofdlijnen te kunnen sturen, zonder de integraliteit te verliezen, heeft de Rekenkamer een grafisch vormgegeven veiligheidskaart ontwikkeld. Hiermee kan op eenvoudige wijze inzicht verkregen worden in de veiligheidssituatie per stadsdeel. Met de kaart kunnen stadsdelen op overzichtelijke wijze ook met elkaar worden vergeleken.

Sturing Raad niet budgettair bepaald

Veel inzet op veiligheid gebeurt vanuit de politieorganisatie. Het gemeentelijke budget voor veiligheid in de woonomgeving bedraagt ongeveer 18 miljoen euro (in 2008). De financiële zeggenschap van de gemeenteraad betreft ongeveer zeven procent van het budget van gemeente en politie gezamenlijk. Naast de gemeentelijk gefinancierde aanpakken kan de gemeente andere actoren beïnvloeden. Dit kan door de regierol in het Veiligheidshuis, door de politieke verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder, maar ook door specifieke subsidies en vergunningverlening.

Inzicht in effectiviteit vereist diepgaand onderzoek

Zowel deze quick scan als de reguliere rapportages van gemeente en politie aan de Raad bestaan uit een ordening en analyse van bestaand cijfermateriaal. De vraag naar

effectiviteit van de gekozen maatregelen en aanpakken kan daarmee niet volledig en zorgvuldig beantwoord worden. Het zicht op wat de relevante actoren feitelijk doen en op 'wat er echt op straat gebeurt' kan alleen verkregen worden door diepgaand praktijkonderzoek. Dit inzicht is een noodzakelijke voorwaarde voor gefundeerde uitspraken over effectiviteit. Daar waar diepgaand onderzoek niet mogelijk is vormt een evaluatie met een combinatie van objectieve cijfers, subjectieve gegevens (wat vindt de Haagse burger?) en expertoordelen het beste alternatief. Een goed voorbeeld van een diepergaande evaluatie is de rapportage over de hotspot-aanpak.

Inleiding



Aanleiding quick scan

In het coalitieakkoord MeeDoen (2006) stelde het toenmalige College van B&W: *'Alle Hagenaars moeten zich veilig kunnen voelen in hun eigen wijk, daar prettig wonen en zo min mogelijk overlast ondervinden van bedrijven en van elkaar.'*

In 2010 loopt het vigerende Haagse veiligheidsplan af. De gemeenteraad ontvangt veel gedetailleerde informatie over veiligheid, reguliere voortgangsrapportages van zowel gemeente als politie en ad hoc informatievoorziening over afzonderlijke veiligheidsprojecten.

Verschillende raadsfracties hebben bij de Rekenkamer het onderwerp Veiligheid aangedragen. Naast een 'second opinion Veiligheid in het Openbaar Vervoer' (Rekenkamerbrief, 15 december 2009) besloot de Rekenkamer een quick scan onderzoek te richten op veiligheid in de woonomgeving.

Bij de uitwerking van deze quick scan heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van ondersteunend onderzoek en expertoordelen van adviseurs op het terrein van veiligheid, te weten prof. C. Fijnaut (Universiteit Tilburg), dr. B. Rovers (Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek), en mr. W. Hillenaar van Berenschot. Daarnaast heeft de Rekenkamer gebruik kunnen maken van gegevens van het Regiopolitiekorps Haaglanden en informatieve gesprekken met de korpsleiding en diverse korpsleden. Wij zeggen de korpsleiding dank voor de ruimhartige medewerking omdat onderzoek bij de politie buiten de bevoegdheden van de Rekenkamer valt.

Doelen en onderzoeksvragen

De Rekenkamer stelt zich met dit rapport ten doel bij te dragen aan verheldering van inzicht in veiligheid in de woonomgeving en de daarbij betrokken maatregelen, actoren en kosten. Op basis van dit inzicht wil de Rekenkamer:

- een bijdrage leveren aan verbetering van het veiligheidsbeleid;
- de gemeenteraad ondersteunen bij zijn kaderstellende en controlerende taak;
- aanbevelingen doen met oog op het nieuw op te stellen veiligheidsplan.

De onderzoeksvragen van de quick scan luiden als volgt:

1. Wat is de aard en omvang van de lokale veiligheidsproblemen in (de verschillende stadsdelen van) Den Haag en hoe hebben deze problemen zich in de voorbije jaren ontwikkeld?
2. Welke maatregelen (aanpakken) zijn ingezet om deze problemen tegen te gaan, welke actoren zijn hierbij op stadsdeelniveau betrokken en welke kosten zijn hieraan verbonden?
3. Wat is bekend over de resultaten van de gekozen aanpakken?
4. Welke aanbevelingen aan de gemeenteraad vloeien hieruit voort? Bijvoorbeeld ten aanzien van het nieuw op te stellen veiligheidsplan voor de gemeente Den Haag?

Onderzoeksopzet en afbakening

Het beleidsterrein veiligheid is complex en kenmerkt zich door veel actoren. Diverse afdelingen en diensten van de gemeente, diverse bestuurslagen, andere betrokkenen zoals politie en justitie, woningcorporaties, ondernemersorganisaties, en veel burgers zijn dagelijks actief bezig met het thema veiligheid.

De quick scan is opgezet als een bureauanalyse van bestaande informatiestromen en bronnen van gemeente en politie. Het cijfermateriaal is grotendeels afkomstig van de politie. Bij alle rechtstreeks betrokken diensten en personen zijn vragen uitgezet over beleid en uitvoering gericht op veiligheid in de woonomgeving. De beleidsterreinen die raken aan veiligheid, zoals bijvoorbeeld welzijn, zijn buiten beschouwing gelaten.

De Rekenkamer heeft zich beperkt tot het gebruik van de beschikbare informatie over veiligheidsproblematiek en (resultaten van) maatregelen en zelf geen praktijkonderzoek of veldwerk gedaan. Oorzaken en verklaringen voor in dit rapport gesignaleerde ontwikkelingen zijn niet gezocht. Daarmee zijn we in het doen van uitspraken gebonden aan de mogelijkheden die het bestaande materiaal bieden.

Naast de veiligheidsbeleving (onveiligheidsgevoelens) zijn de volgende soorten delicten en overlast relevant voor veiligheid in de woonomgeving: vermogenscriminaliteit (diefstal en inbraak), diefstal in de openbare ruimte en winkelsituaties, geweldpleging, jongerenoverlast, overlast in de openbare ruimte en woonoverlast.

Buiten de quick scan vallen: georganiseerde criminaliteit, de veiligheid op het strand, de economische criminaliteit, de verkeersveiligheid en de crisisbeheersing.

Gelet op de vele participanten buiten de gemeente, die over eigen budgetten beschikken, is het éénduidig bepalen van de financiële kaders die aangewend worden voor veiligheidsbeleid niet goed doenlijk. De quick scan beperkt zich om die reden tot de financiële middelen die vanuit de gemeente en politie worden ingezet.

De voor de quick scan gehanteerde onderzoeksperiode is 2006 (start van het coalitieakkoord) tot en met 2009 (meest recente gegevens). Aangezien op landelijk niveau afspraken zijn gemaakt om de criminaliteit met 20-25% terug te brengen te rekenen vanaf 2002, is waar relevant informatie vanaf 2002 toegevoegd. De financiële gegevens beslaan de periode 2006 tot en met 2008.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de aard, omvang en ontwikkeling van de lokale veiligheidsproblemen in Den Haag. Hoofdstuk 3 behandelt de maatregelen, actoren en kosten en informatie over resultaten. In hoofdstuk 4 zijn de conclusies en aanbevelingen verwoord. In Hoofdstuk 5 vindt u de bestuurlijke reactie van de Burgemeester¹ en het College van B&W, het nawoord van de Rekenkamer vindt u in het laatste hoofdstuk. In de bijlage worden de in de veiligheidskaart gebruikte indicatoren toegelicht.

Het zowel ambtelijk als door de politie geverifieerde Feitenrapport is als een aparte aanvulling op dit bestuurlijk rapport bij de Rekenkamer verkrijgbaar of via de website te downloaden.

¹ Op grond van artikel 172 en verder van de Gemeentewet heeft de burgemeester een aantal zelfstandige taken en bevoegdheden voor de handhaving van de openbare orde.

Veiligheid in Den Haag



Den Haag relatief veilig

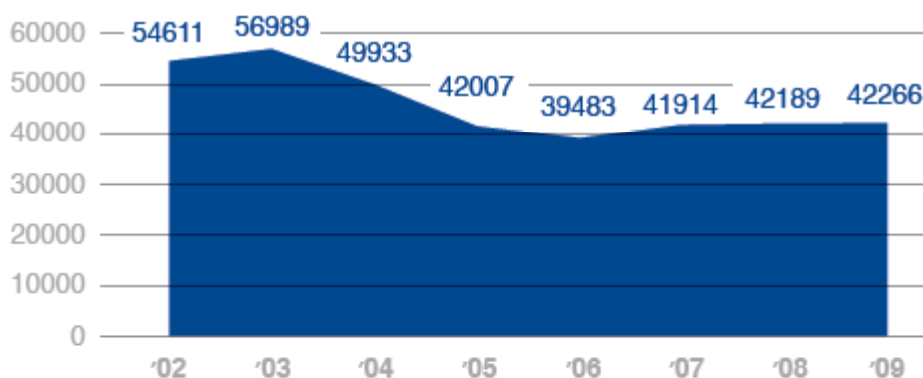
Den Haag scoort het best van de G4-steden op belangrijke veiligheidsindicatoren zoals het aantal delicten per 100 inwoners en het percentage inwoners dat zich wel eens onveilig voelt.

Ten opzichte van 2002 is de criminaliteit met 23% gedaald in 2009. Hiermee haalt de gemeente de doelstelling van het veiligheidsplan 'Een veilig Den Haag (2)'.

Net als in de andere steden is de grootste winst geboekt in de periode 2002-2006. In de jaren 2007-2009 is het aantal aangiften weer gekomen op het niveau van 2005.

Voor de meeste typen delicten en overlast geldt dat het aantal aangiften en meldingen in de periode 2006-2009 min of meer gelijk blijft. Voor vermogensdelicten en overlast in de openbare ruimte is een lichte toename zichtbaar.

Totaal aantal aangiften in Den Haag 2002-2009



Veiligheid stadsdelen

De stadsdelen van Den Haag hebben te maken met een verschillend niveau van veiligheidsproblematiek, beleving en ontwikkeling zoals blijkt uit de tabel op de volgende pagina.

Tabel 1: veiligheid in stadsdelen op hoofdlijnen

Stadsdeel	Niveau problematiek	Beleving	Ontwikkeling	Bijzonderheden	Aandachtspunten
	minder • =beter				
Centrum	••••	•••	•••	Diefstal openbare ruimte, winkels hoog	Vermogensdelicten
Laak	•••	••	•	Beleving relatief gunstig	Overlast openbare ruimte
Loosduinen	••	••	•	Beleving relatief ongunstig	Jongerenoverlast
Scheveningen	••	•	••	Diefstal openbare ruimte, winkels laag	Overlast openbare ruimte
Escamp	••	••	••	Beleving relatief ongunstig	Onveiligheids- gevoelens
Haagse Hout	••	•	••	Jongerenoverlast laag	Vermogensdelicten
Segbroek	••	•	••	Overlast openbare ruimte laag	Vermogensdelicten
L'veen- Ypenburg	•	•	•••	Relatief minste aangiften	Jongerenoverlast

De veiligheidsproblematiek in het stadsdeel Centrum is het grootst, en gaat gepaard met ongunstiger onveiligheidsgevoelens en een ongunstiger ontwikkeling. Een ongunstiger veiligheidsbeeld in Centrum ten opzichte van de andere stadsdelen mag verwacht worden. In het centrum is een veel grotere aanwezigheid van niet-inwoners. Gebruik van cijfers per 1000 inwoners geeft in centrumgebieden een enigszins vertekend beeld. Aandachtspunt in dit stadsdeel zijn de vermogensdelicten.

In Laak is verbetering zichtbaar en verdient de overlast openbare ruimte extra aandacht.

Loosduinen heeft veel jongerenoverlast en scoort op onveiligheidsgevoelens minder goed dan op basis van de objectieve gegevens verwacht wordt.

Ook in Escamp is het niveau van de beleving van onveiligheid relatief ongunstig en een punt van aandacht.

Voor Scheveningen kan gesteld worden dat het aantal aangiften van diefstal in de openbare ruimte en winkelsituaties relatief laag is. Aandachtspunt in dit stadsdeel is overlast in de openbare ruimte.

Haagse Hout heeft weinig jongerenoverlast, de vermogensdelicten verdienen aandacht.

Ook in Segbroek is de ontwikkeling van vermogensdelicten een aandachtspunt. De overlast in de openbare ruimte is in dit stadsdeel relatief laag.



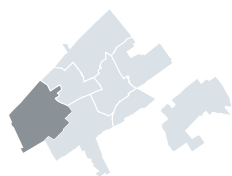
Stadsdeel Leidschenveen-Ypenburg heeft de laagste aantallen aangiften en meldingen per duizend inwoners, jongerenoverlast is een aandachtspunt in dit stadsdeel.

De veiligheidskaart

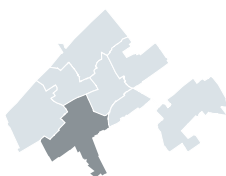
Het beschikbare materiaal en het feitenonderzoek leverde de Rekenkamer een enorme hoeveelheid cijfermateriaal op. Deze hebben wij in het feitenrapport al enigszins gegroepeerd om meer overzicht te krijgen. Teneinde op hoofdlijnen te kunnen sturen, zonder de integraliteit te verliezen, heeft de Rekenkamer een grafisch vormgegeven veiligheidskaart ontwikkeld. Hiermee kan op eenvoudige wijze inzicht verkregen worden in de veiligheidssituatie per stadsdeel. Met de kaart kunnen stadsdelen op overzichtelijke wijze ook met elkaar worden vergeleken.

De kaart maakt op de volgende pagina's zichtbaar hoe per stadsdeel voor de periode 2006-2009 de ontwikkelingen van de belangrijkste indicatoren voor veiligheid zijn verlopen. Behalve de *onveiligheidsgevoelens* zijn het samengestelde indicatoren. Zo is de indicator *overlastmeldingen openbare ruimte (per duizend inwoners)* een optelsom van de meldingen over zwervers, dronkenschap en harddruggebruik. In de bijlage vindt u de samenstelling van de indicatoren.

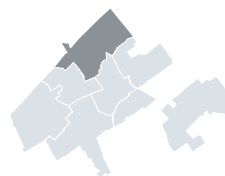
In de grafieken per stadsdeel wordt telkens het *stedelijk gemiddelde* weergegeven met een onderbroken lijn. Op die manier is snel te zien of de problematiek in het stadsdeel relatief groot of klein is.



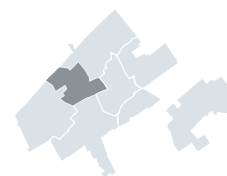
Loosduinen



Escamp



Scheveningen

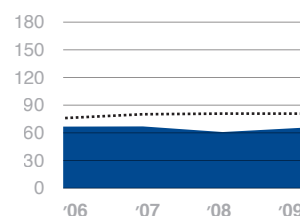
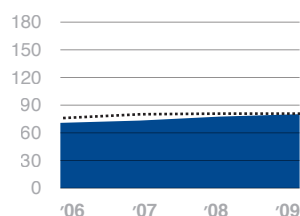
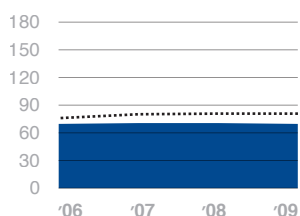
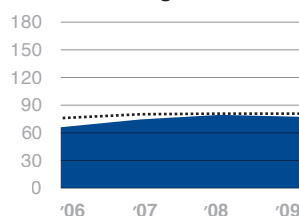


Segbroek

Totaal aantal aangiften

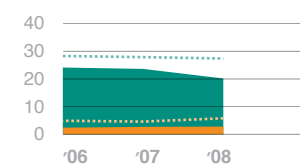
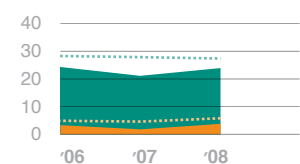
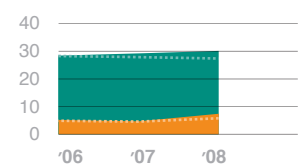
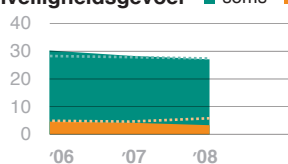
..... gemiddeld ■ stadsdeel

aantallen per 1000 inwoners



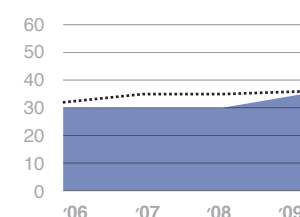
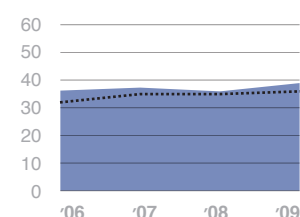
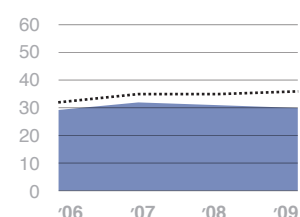
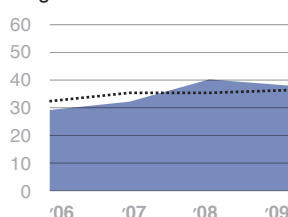
Onveiligheidsgevoel ■ soms ■ vaak

percentage inwoners



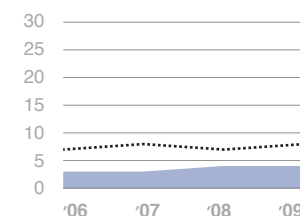
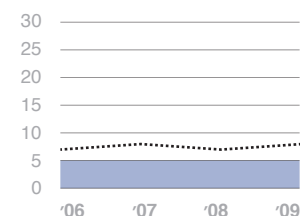
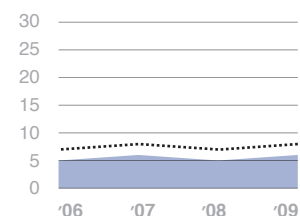
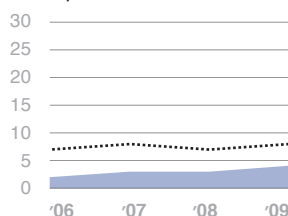
Vermogensdelicten

aantallen per 1000 inwoners



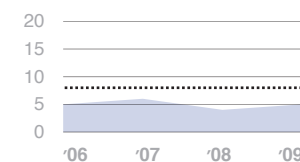
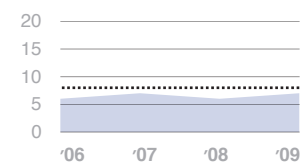
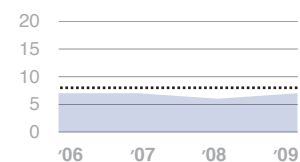
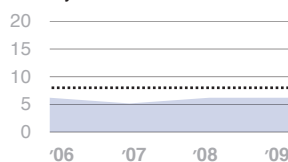
Diefstal openbare ruimte en winkelsituaties

aantallen per 1000 inwoners



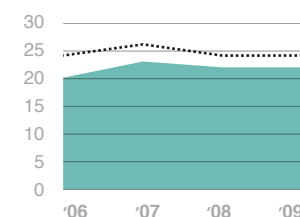
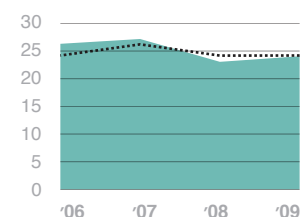
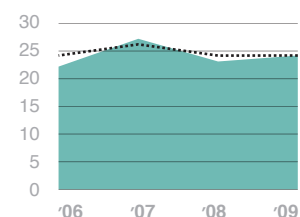
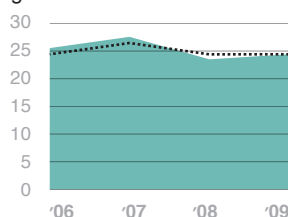
Persoonlijke levenssfeer

aantallen per 1000 inwoners



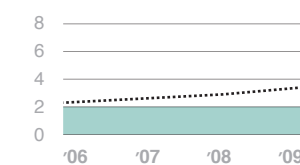
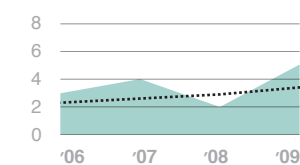
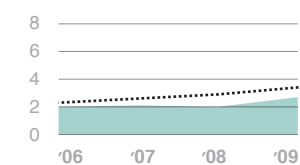
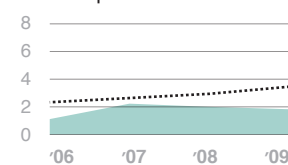
Jongerenoverlast

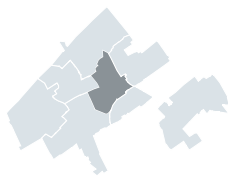
aantal meldingen per 1000 inwoners



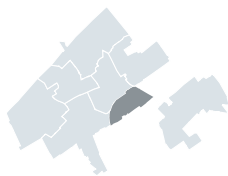
Overlast in openbare ruimte

aantal meldingen per 1000 inwoners

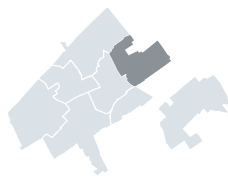




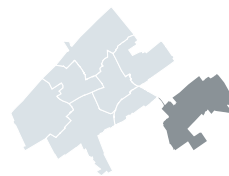
Centrum



Laak



Haagse Hout

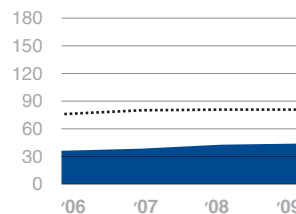
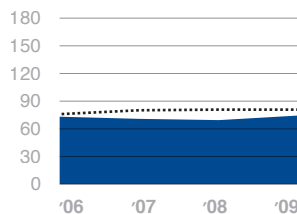
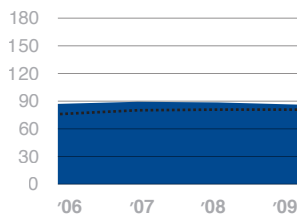
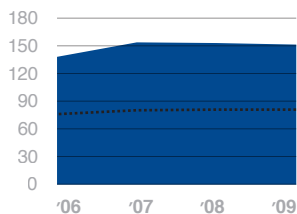


Leidschenveen -
Ypenburg

Totaal aantal aangiften

..... gemiddeld ■ stadsdeel

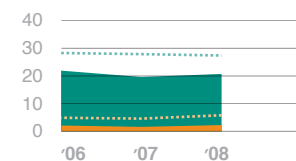
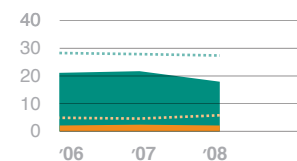
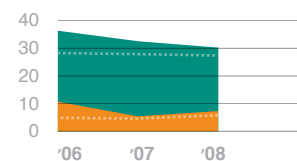
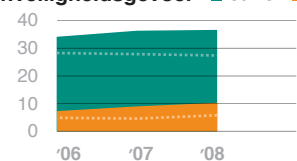
aantallen per 1000 inwoners



Onveiligheidsgevoel

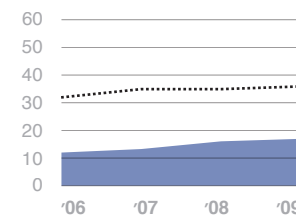
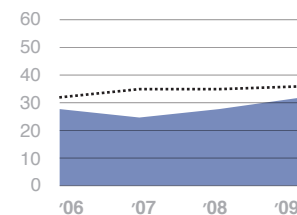
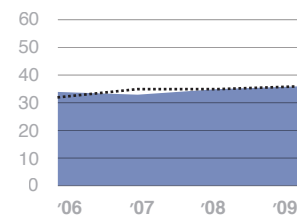
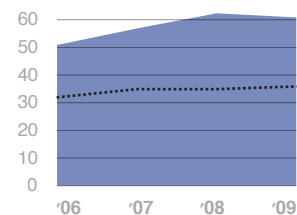
■ soms ■ vaak

percentage inwoners



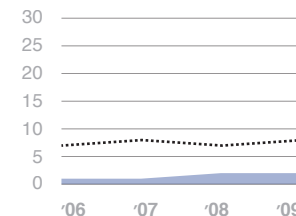
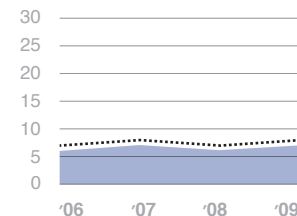
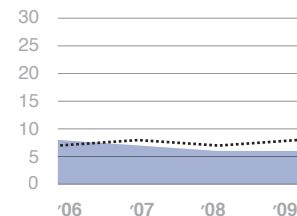
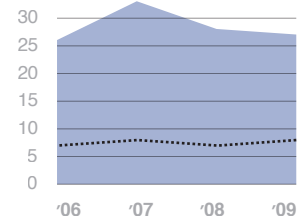
Vermogensdelicten

aantallen per 1000 inwoners



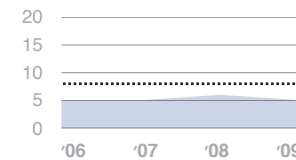
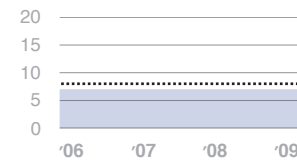
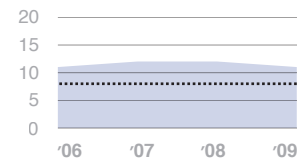
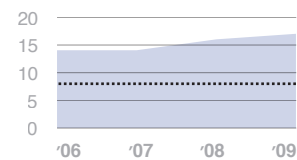
Diefstal openbare ruimte en winkelsituaties

aantallen per 1000 inwoners



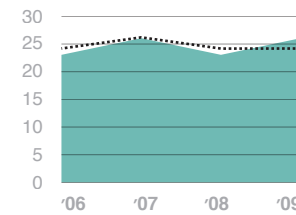
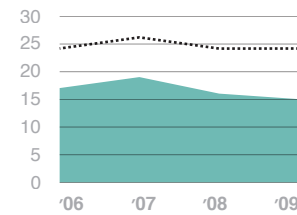
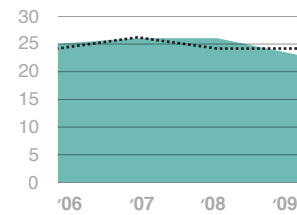
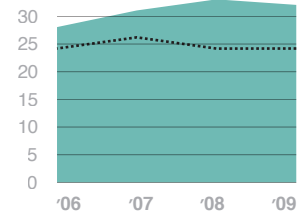
Persoonlijke levenssfeer

aantallen per 1000 inwoners



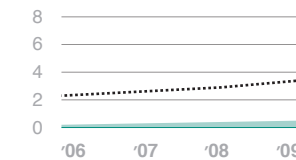
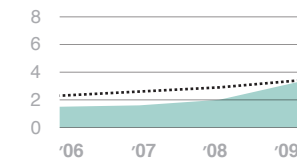
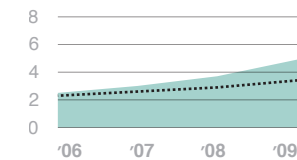
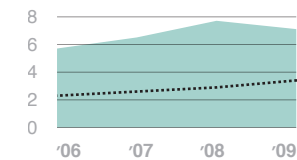
Jongerenoverlast

aantal meldingen per 1000 inwoners



Overlast in openbare ruimte

aantal meldingen per 1000 inwoners

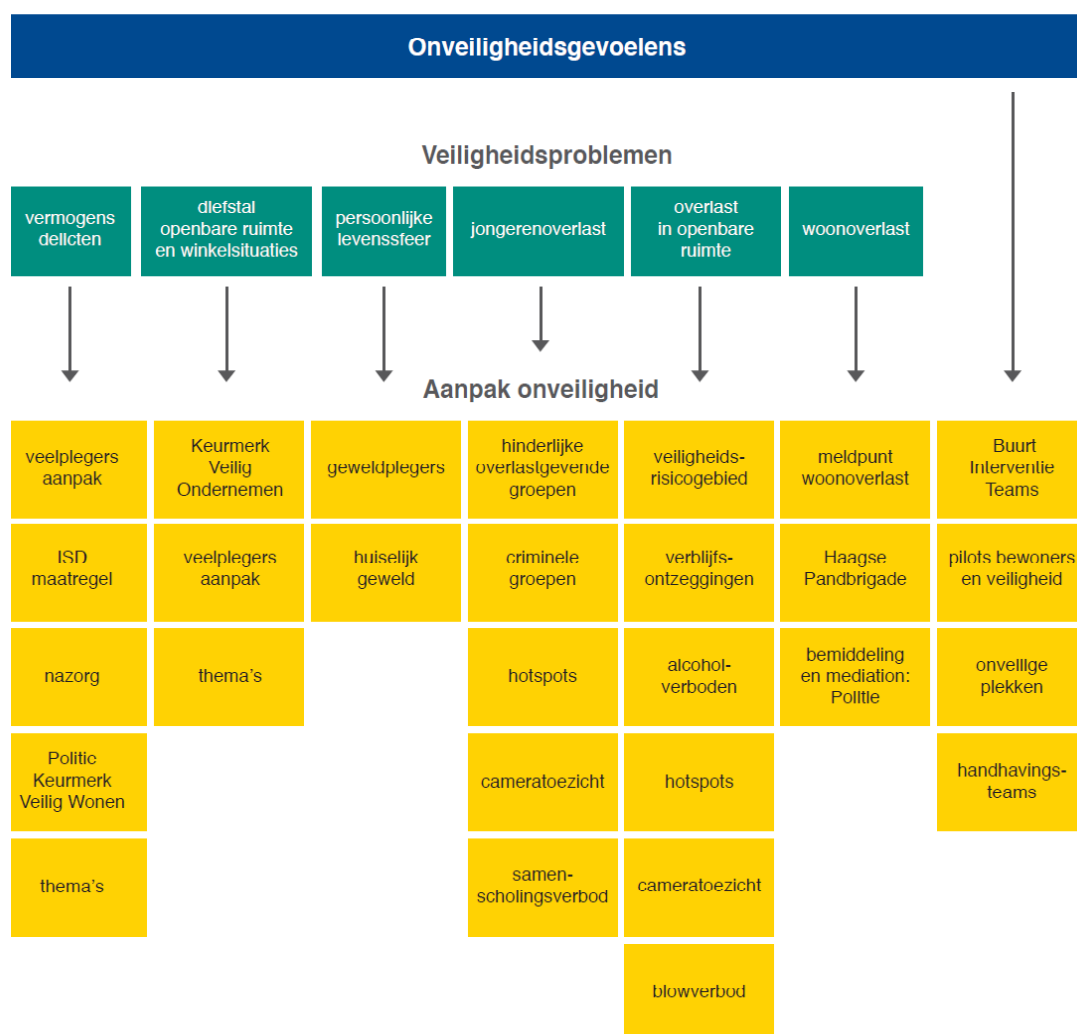




Maatregelen, actoren, kosten



De veiligheidskaart maakt de veiligheidsproblemen en de ontwikkelingen daarin inzichtelijk. Onderstaand schema geeft aan welke maatregelen getroffen worden per veiligheidsprobleem. Het probleem 'Woonoverlast' staat wel in het schema maar niet in de veiligheidskaart omdat de registratie van meldingen woonoverlast pas in 2008 gestart is.



Stedelijk veiligheidsbeleid

Het veiligheidsbeleid in de gemeente Den Haag wordt vooral centraal aangestuurd, met ruimte voor gebiedsgerichte maatregelen en eigen accenten per stadsdeel in de uitvoering. Uit het voorgaande hoofdstuk bleek dat tussen de stadsdelen onderling de veiligheidsproblematiek wel verschilt. Vanuit de stadsdelen wordt sinds 2006 de maatregel 'Thema's' ingezet, deze inzet is echter beperkt zowel in geld als in menskracht en bevoegdheden.

Rapportage over resultaten beperkt

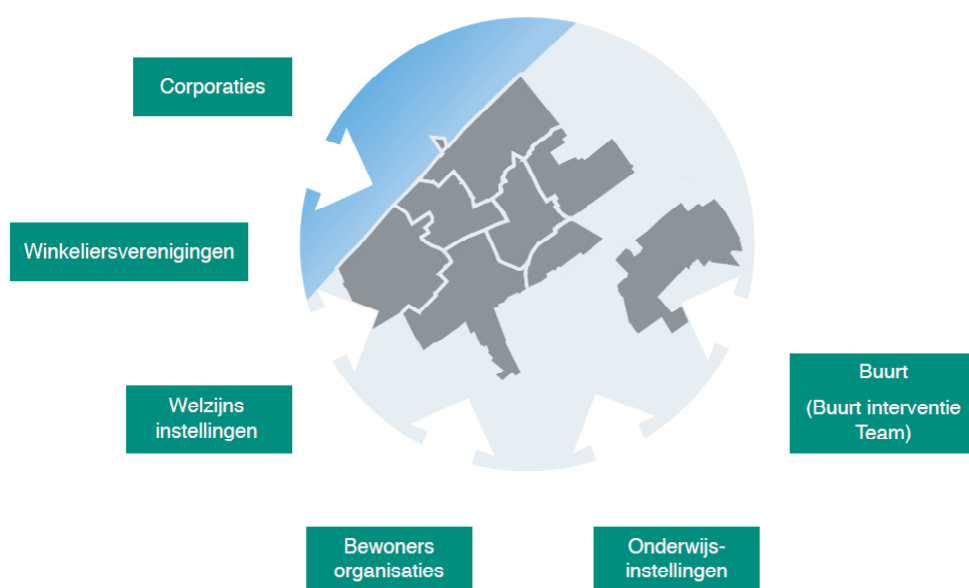
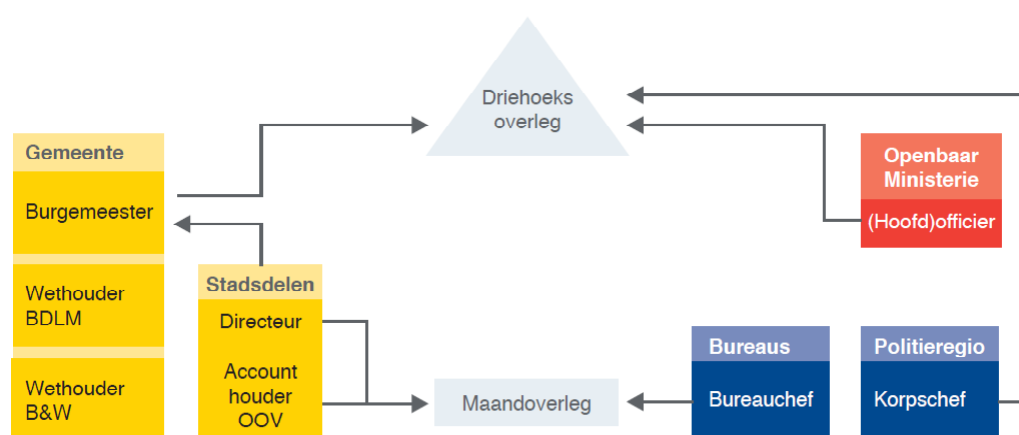
In de reguliere rapportages aan de Raad, de jaarlijkse voortgangsrapportage 'Een veilig Den Haag (2)', en de plan- en sturingsrapportages van de politie, wordt nauwelijks gerapporteerd over de resultaten van afzonderlijke maatregelen. De Raad ontvangt daarnaast informatie over afzonderlijke veiligheidsprojecten, bijvoorbeeld evaluaties. De meeste evaluaties van aanpakken op het terrein van veiligheid behandelen het proces en gaan beperkt in op resultaten en effecten. Een goed voorbeeld van een diepergaande evaluatie is de rapportage over de hotspotaanpak. De ontwikkelingen op de hotspots worden geëvalueerd op basis van informatie over onveiligheidsgevoelens bij bewoners, criminaliteit- en overlastcijfers en expertoordelen.

Actoren

Het 'driehoeksoverleg' (burgemeester, hoofdofficier, korpsleiding) en de afdeling *Openbare orde en veiligheid* van de Bestuursdienst van de gemeente zijn de belangrijkste spelers voor de uitvoering van het veiligheidsplan van de gemeente.

Sinds 2009 werken de strafrecht-, openbare orde- en zorgketen samen in het Veiligheidshuis. Het Veiligheidshuis is gericht op afname en het voorkomen van overlast en criminaliteit en houdt zich onder andere bezig met nazorg ex-gedetineerden, risicojongeren en overlastlocaties. Voor 2010 is als doelstelling geformuleerd 'het hanteren van een projectmatige en decentrale aanpak bij de bestrijding van overlast en veiligheidsknelpunten in de stadsdelen'.

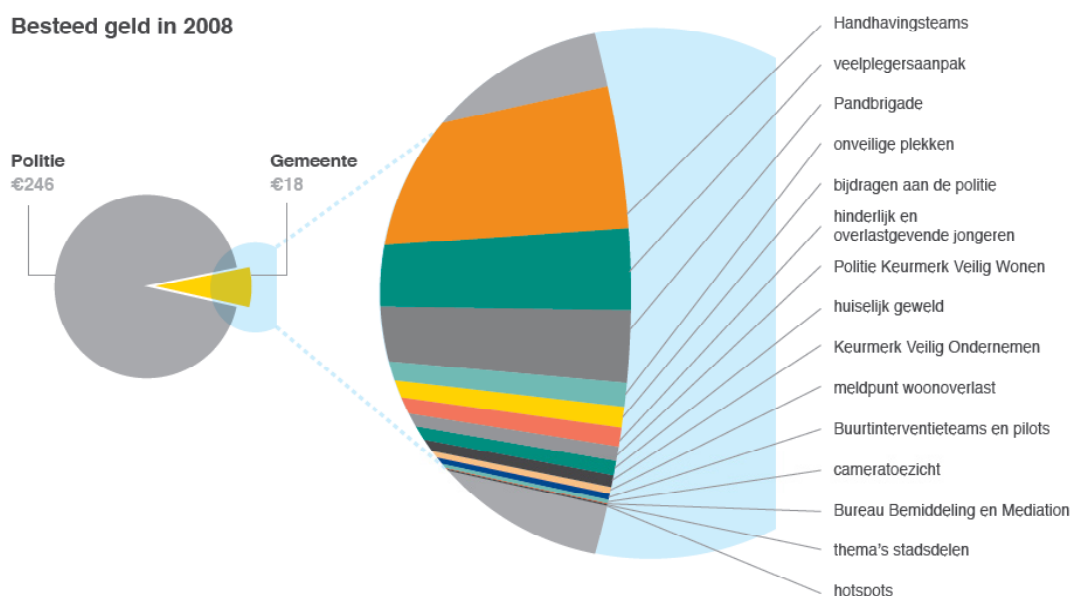
Actoren die zich bewegen op aanpalende terreinen van veiligheid kunnen van belang zijn voor het veiligheidsbeleid. Denk aan terreinen als huisvesting, onderwijs, welzijn. Deze actoren zijn weliswaar geen 'veiligheidsactoren' in strikte zin, maar hun handelen kan mede bepalend zijn voor veiligheid in de woonomgeving. De figuur op de volgende pagina maakt inzichtelijk via welke institutionele kaders het veiligheidsbeleid in de stadsdelen benaderd kan worden.



Hoeveel geld besteedt de gemeente aan veiligheid in de woonomgeving?

Van de door de gemeente gefinancierde aanpakken is het financieel belang van de inzet van Handhavingteams het grootst (6 miljoen euro in 2008). Aan zowel de Haagse Pandbrigade als de Veelplegeraanpak wordt jaarlijks ongeveer drie miljoen euro besteed.

Besteed geld in 2008



Sturing Raad niet budgettair bepaald

Naast de gemeentelijk gefinancierde aanpakken kan de gemeente andere actoren beïnvloeden. Dit kan door de regierol in het Veiligheidshuis, door de politieke verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder, maar ook door specifieke subsidies en vergunningverlening.

De gemeenteraad kan via de burgemeester invloed uitoefenen op de prioriteiten van de politie. Zo kan de Raad de burgemeester ter verantwoording roepen voor zijn lidmaatschap van het regionale college (van burgemeesters in de politieregio) en de wijze waarop hij daarin de belangen van de gemeente behartigt.

Financieel gezien is gemeente kleine speler

Veel inzet op veiligheid gebeurt vanuit de politieorganisatie. Een door de politie geaccordeerde schatting van het deel van het politiebudget van Haaglanden dat in de gemeente Den Haag wordt ingezet bedraagt 246 miljoen euro (in 2008). Het gemeentelijke budget dat ten behoeve van veiligheid in de woonomgeving wordt ingezet vanuit verschillende diensten bedraagt bijna 18 miljoen euro (in 2008). De financiële zeggenschap van de gemeenteraad betreft dus ongeveer zeven procent van de financiële inzet van gemeente en politie gezamenlijk.

Het geld van de gemeente en van de politieregio samen geeft geen volledig beeld van de totale budgettaire inspanningen die in bredere zin in Den Haag worden gepleegd op het terrein van veiligheid. Relevante geldstromen uit andere bronnen blijven buiten beeld. Denk aan diensten en instellingen zoals de reclassering, verslavingszorg, woningcorporaties, onderwijsinstellingen of de Raad voor de Kinderbescherming die een heel andere financiering kennen.

Conclusies en aanbevelingen



Conclusies

Over de veiligheid in de woonomgeving, de ontwikkelingen en beleid en aanpak komt de Rekenkamer tot de volgende drie oordelen.

1. *Vermogensdelicten en overlast openbare ruimte vragen aandacht*

Ten opzichte van 2002 is de criminaliteit als geheel in 2009 met bijna een kwart gedaald. Bij de voor veiligheid in de woonomgeving relevante criminaliteit vallen vermogensdelicten en overlast in de openbare ruimte op. Beide nemen in de afgelopen periode weer licht toe. Op deze aspecten meent de Rekenkamer dat de gemeente met het Veiligheidshuis verdere verbetering kan realiseren, echter daarbij sterk afhankelijk is van de capaciteit en budget van de politie als belangrijkste actor.

2. *Veiligheid in de woonomgeving: verschillend beeld per stadsdeel, beleid vooral stedelijk*

Voor elk stadsdeel zijn aandachtspunten te noemen op basis van de objectieve en subjectieve cijfers. Het beleid is op stedelijk niveau geformuleerd. Hoewel in de uitvoering ruimte is voor maatwerk is het naar het oordeel van de Rekenkamer van belang de aandacht nog meer te richten op de verscheidenheid van vormen van criminaliteit die zich op stadsdeelniveau manifesteren en de daarbij passende aanpak.

Het gemeentebestuur heeft hiertoe in 2006 een eerste aanzet gedaan met de invoering van Deconcentratiebeleid. Ook op dit punt is de Rekenkamer van mening dat het in 2009 opgestarte Veiligheidshuis op stadsdeelniveau een bijdrage kan leveren aan een passende aanpak.

3. *Inzicht in effectiviteit vereist diepgaand onderzoek*

Zowel deze quick scan als de reguliere rapportages van gemeente en politie aan de Raad bestaan uit een ordening en analyse van bestaand cijfermateriaal. De vraag naar effectiviteit van de gekozen maatregelen en aanpakken kan daarmee niet volledig en zorgvuldig beantwoord worden. Het zicht op wat de relevante actoren feitelijk doen en op 'wat er echt op straat gebeurt' kan alleen verkregen worden door diepgaand praktijkonderzoek. Dit inzicht is een noodzakelijke voorwaarde voor gefundeerde uitspraken over effectiviteit. Daar waar diepgaand onderzoek niet mogelijk is vormt een evaluatie met een combinatie van objectieve cijfers, subjectieve gegevens (wat vindt de Haagse burger?) en expertoordelen, zoals bij de hotspotrapportage, het beste alternatief.

Aanbevelingen

De Rekenkamer doet vier aanbevelingen. Deze betreffen het inzichtelijk maken van veiligheid in de woonomgeving, het vaststellen van de resultaten van beleid, en de inzet van middelen door de gemeente.

1. *Implementeer een Veiligheidskaart Den Haag als sturingsinstrument*

Wij bevelen aan een Veiligheidskaart Den Haag op te stellen gebaseerd op de in dit rapport gepresenteerde eerste aanzet daartoe. Deze kaart dient inzicht te verschaffen in de verschillende problemen die zich op de diverse locaties voordoen. Dit inzicht kan behulpzaam zijn bij een integrale afweging. Geografische informatie en het grafisch weergeven daarvan draagt bij aan het snel kunnen verwerven van inzicht in het op zichzelf complexe beleidsterrein.

De veiligheidskaart is een hulpmiddel bij het uitoefenen van de toezichthoudende en controlerende taak van de gemeenteraad in het duale stelsel van het openbaar bestuur. Hiermee kan voorts een gemeenschappelijk referentiekader ontstaan op basis van algemeen gevalideerde gegevens.

2. *Geef aan welke informatie op welk detailniveau gewenst is in de Veiligheidskaart*

De gepresenteerde kaart is een eerste aanzet. De Raad kan bepalen tot op welk detailniveau de benodigde informatie in de kaart dient te worden opgenomen teneinde de ontwikkeling van veiligheid in de stad goed te kunnen volgen. Tevens kan de Raad met de portefeuillehouder(s) afspreken dat bij ontwikkeling in ongewenste richting meer onderliggende detailinformatie wordt gegeven.

De Raad kan dan beoordelen op basis van welke keuzes de diverse verantwoordelijke portefeuillehouders deze ontwikkelingen willen bijsturen, voor zover de gemeentelijke regierol dat toelaat.

3. *Laat periodiek een specifieke aanpak diepgaander evalueren*

Hiervoor concludeerden we dat inzicht in effectiviteit van een aanpak diepgaander onderzoek vergt. De Raad wil meer inzicht in 'wat er bereikt wordt'.

Gedacht kan worden aan evaluatie van één aanpak per jaar. Dit kan veel detailinzicht genereren, echter zoals wij eerder opmerkten en zoals uit onderzoeken blijkt is het lastig tot een 100% valide effectiviteitsmeting te komen wegens de complexiteit van het beleidsveld.

Relevante vragen zijn:

- bestaat er een valide verband tussen aanpak en resultaat?
- zijn de (organisatorische/ juridische/ financiële etc.) randvoorwaarden toereikend om de aanpak uit te voeren zoals bedoeld?
- is de aanpak kwalitatief goed (wordt de aanpak uitgevoerd zoals bedoeld)?

Bij de keuze voor een te evalueren aanpak kan de Raad het financiële belang en eventuele signalen van ondoelmatigheid of ondoeltreffendheid meewegen. De administratieve lasten van registratie blijven beperkt wanneer de extra benodigde gegevens ad hoc in het kader van het evaluatieonderzoek verzameld worden.

De Rekenkamer beveelt aan waar mogelijk *voorafgaand* aan invoering van een aanpak te bepalen op basis van welke indicatoren (objectief en subjectief) succes of falen van de aanpak zichtbaar zou moeten zijn.

Dit is een terugkerend punt van aandacht, zo blijkt ook uit de recent gepubliceerde 'Terugblik op rekenkameronderzoek' (februari 2010). Op verschillende beleidsterreinen constateerde de Rekenkamer dat het verzamelen en verstrekken van informatie over resultaten van de uitvoering van beleid tekort schoot.

4. *Koppel de inzet van middelen aan beïnvloeding van andere actoren in de veiligheidsketen*

Bij de afweging gemeentelijk geld in te zetten voor een bepaalde aanpak zou de Raad kunnen meewegen in hoeverre de gemeente bij die aanpak in staat is met de relevante actoren (ook uit andere beleidsvelden, zoals onderwijs, welzijn, wonen, werken, en andere bestuurslagen) samen te werken en deze te beïnvloeden. Financieel gezien is de inbreng van de gemeente in verhouding tot ander actoren immers beperkt.

Het belang van de rol van de gemeente ligt in het samenbrengen van, en de regierol van de gemeente ten opzichte van, betrokken actoren in het veld. In het debat tussen Raad en College zouden de beïnvloedings- en samenwerkingsmogelijkheden van de gemeente richting andere actoren onderwerp van gesprek kunnen zijn. Bedacht dient te worden dat diverse exogene ontwikkelingen een rol van betekenis spelen in de beïnvloedingsruimte, te denken valt hierbij aan capaciteitsbeperkingen en bezuinigingen bij actoren als het OM, Jeugdzorg en de politie die worden opgelegd vanuit het Rijk.



Reactie van het College van B&W



Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag
De heer P.A.G. Jongmans

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk
BSD/2010.759
Doorkiesnummer
070 - 353 23 29
E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum
10 juni 2010

Onderwerp
bestuurlijke rapportage Rekenkamer “Veiligheid in
de woonomgeving”

Zeer geachte heer Jongmans,

Met belangstelling heeft het college kennis genomen van uw rapport ‘veiligheid in de woonomgeving’.

Zoals u zelf in uw rapport al aangeeft wordt het veiligheidsbeleid ontwikkeld in een complexe context. Deze kenmerkt zich door veel betrokken partijen, verschillende geldstromen met eigen spelregels, een samenstel van ‘harde’ en ‘zachte’ beleidsdoelen en -indicatoren en dat alles in een maatschappelijke omgeving die continu in beweging is. Dat maakt het moeilijk om een een-op-een relatie te leggen tussen afzonderlijke maatregelen en maatschappelijke effecten en resultaten.

Uw onderzoek is, om uzelf te citeren “een bureauanalyse van bestaande informatiestromen en bronnen van gemeente en politie”. U heeft geen praktijkonderzoek of veldwerk gedaan, of oorzaken en verklaringen gezocht voor ontwikkelingen die u signaleert.

Wij begrijpen en respecteren de keuzes die u heeft gemaakt bij de uitvoering van uw onderzoek. Deze keuzes impliceren dat uw conclusies en aanbevelingen zich richten op een beperkt deel van het spectrum. U vormt zich geen oordeel over afzonderlijke beleidsinterventies en maatregelen, maar concentreert zich op de vraag in hoeverre de informatiepositie van de raad verder kan worden verbeterd.

Inlichtingen bij
J.J.H.M. Metzmakers

Postadres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 070 - 353 23 29
Fax: 070 - 353 27 82

Uw conclusie om het accent te leggen op de mogelijkheden tot verbetering van de informatie aan de raad onderschrijven wij.

Wij lopen uw belangrijkste aanbevelingen langs.

1 en 2. Een veiligheidskaart als sturingsinstrument

De door u ontwikkelde veiligheidskaart past in de lijn die door de burgemeester is ingezet bij de laatste voortgangsrapportage van “Veilig Den Haag 2”. Ook toen is een grafische weergave gebruikt om de effecten van maatregelen over een langere periode te laten zien. De toenmalige raadscommissie heeft aangegeven die manier van presenteren te waarderen. Waardering was er ook voor de werkbesprekingen, waarin de wereld achter de cijfers wordt toegelicht.

Het format dat u gebruikt in uw veiligheidskaart voegt aan de reeds bestaande informatie de dimensie van het stadsdeel toe. Wij vinden dat een verrijking en zijn bereid dit over te nemen.

Verdere verfijning van de veiligheidskaart is mogelijk. Hierbij wel de kanttekening dat het verzamelen en bijhouden van detailinformatie tijd en menskracht kost. We moeten dat dus alleen doen als het echt nodig is. In onze opvatting valt verfijning te overwegen als er in een bepaald gebied een concreet probleem speelt dat beter in zicht moet worden gebracht.

3. Laat periodiek een specifieke aanpak diepgaander evalueren

Recent heeft de Universiteit van Leiden oriënterend onderzoek gedaan naar de contouren van een mogelijke evaluatie van het Veiligheidshuis. In het verlengde hiervan laten wij een onderzoek doen naar de effectiviteit van het Veiligheidshuis. Dit betekent dat we ook deze aanbeveling overnemen.

In dit verband maken wij wel de kanttekening dat de effectiviteit van het veiligheidsbeleid vaak lastig valt te bepalen. Zo heeft recent wetenschappelijk onderzoek nog eens onderstreept, dat de effectiviteit van de politie in belangrijke mate wordt bepaald door de legitimiteit van het politie-optreden.

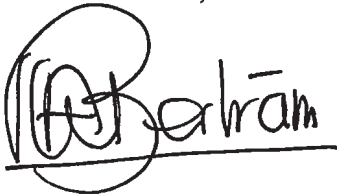
De legitimiteit van het acteren van de politie hangt weer nauw samen met het vertrouwen van de burger in de politie en de tevredenheid daarover. Met andere woorden: de effectiviteit laat zich niet slechts vangen in objectieve cijfers, maar wordt voor een belangrijk deel bepaald door subjectieve factoren.

Volledigheidshalve merken wij nog op, dat wij recent een wetenschappelijke instelling een evaluatie hebben laten uitvoeren naar de Bolle pilots. De raad zal hierover nog afzonderlijk worden geïnformeerd.

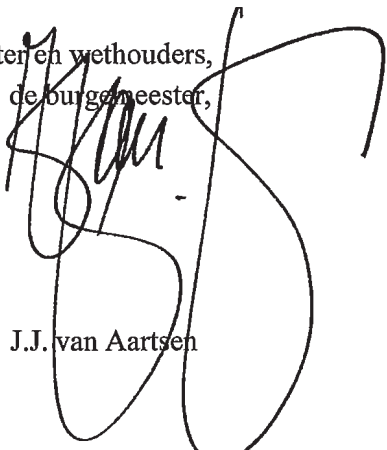
4. Koppel de inzet van middelen aan beïnvloeding van andere actoren in de veiligheidsketen

De aanbeveling aan de raad om gemeentelijk geld te gebruiken als instrument voor het versterken van de regierol van de gemeente kunnen wij onderschrijven. Terecht constateert de Rekenkamer dat de gemeente soms een relatief kleine speler in het veld is, met extra spelbepalende mogelijkheden, maar in een complexe omgeving.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,



mw. A.W.H. Bertram



de burgemeester,

J.J. van Aartsen

Nawoord



De Rekenkamer is verheugd dat het College van B&W de conclusies en aanbevelingen van haar onderzoeksrapport op hoofdlijnen onderschrijft. De reactie van het College van B&W geeft ons aanleiding in dit nawoord nog op drie punten in te gaan.

Zoals het College van B&W opmerkt bevat ons onderzoek geen oordeelsvorming over de effectiviteit van afzonderlijke beleidsinterventies en maatregelen. De informatie die wij met dit rapport presenteren beoogt het voor de Raad eenvoudiger te maken aan te geven over welke maatregelen diepgaander onderzoek naar de effectiviteit gewenst is. Dit versterkt de sturingspositie van de Raad.

Ook het door de Rekenkamer geboden inzicht in de financiën van het veiligheidsbeleid draagt bij aan deze sturingspositie. Van belang daarbij is niet alleen de omvang in absolute zin, maar ook de verdeling over de verschillende gemeentelijke diensten die een rol spelen bij veiligheid in de woonomgeving.

De door het College van B&W aangekondigde evaluaties van het Veiligheidshuis en de Bolle pilots zullen wij met belangstelling bekijken.

De kanttekening van het College dat effectiviteit vaak lastig te bepalen is onderstreept volgens de Rekenkamer het belang *voorafgaand* aan invoering van een aanpak te bepalen op basis van welke indicatoren (objectief en subjectief) succes of falen van de gekozen aanpak zichtbaar zou moeten zijn. Blijkt vervolgens bij evaluatie op de gekozen indicatoren geen verbetering, dan geeft dat aanleiding tot kritische beoordeling van de ingezette maatregelen, met inachtneming van daarop van invloed zijnde andere factoren.

De complexiteit van het beleidsterrein veiligheid vergt naar onze mening zorgvuldig opgezette monitoring en begeleiding. De Rekenkamer kan zich daarom goed vinden in de initiatieven van het College tot het laten uitvoeren van nadere onderzoeken en evaluaties.



Bijlage

Op de Veiligheidskaart zijn per stadsdeel de cijfers van aantallen aangiften en meldingen per 1.000 inwoners weergegeven.

Totaal aantal aangiften

Alle aangiften bij de politie (per jaar, per stadsdeel, per 1.000 inwoners). Behalve de aangiften van vermogensdelicten, diefstal openbare ruimte en winkelsituaties, persoonlijke levenssfeer, betreft dit ook aangiften die *niet direct* te relateren zijn aan veiligheid in de woonomgeving, zoals bijvoorbeeld heling en discriminatie.

Bron aangiftecijfers: politie Haaglanden Staf Korpsdirectie/ Analyse & Research

Onveiligheidsgevoel²

Percentage inwoners dat zich *wel eens* onveilig voelt
Percentage inwoners dat zich *vaak* onveilig voelt

Bron: Politiemonitor Bevolking

Delicten en overlast gerelateerd aan veiligheid in de woonomgeving

Per categorie is aangegeven welke typen aangiften zijn meegerekend:

Vermogensdelicten	Diefstal openbare ruimte en winkelsituaties	Persoonlijke levenssfeer
Inbraak/ diefstal uit huizen	Beroving op straat	Bedreiging
Inbraak/ diefstal uit bedrijven	Zakkenrollerij	Mishandeling
Fietsdiefstal	Winkeldiefstal	(Poging tot) doodslag
Bromfietsdiefstal		
Autodiefstal		
Diefstal uit auto		

Bron aangiftecijfers: politie Haaglanden Staf Korpsdirectie/ Analyse & Research

Per categorie is aangegeven welke typen meldingen zijn meegerekend:

Overlast door jongeren	Overlast in de openbare ruimte
Baldadigheid	Zwervers
Vernieling	Dronkenschap
	Harddruggebruik

Bron meldingencijfers: politie Haaglanden Staf Korpsdirectie/ Analyse & Research

Inwonersaantallen per stadsdeel (per jaar)

Bron: Den Haag in Cijfers

² Sinds 2008 wordt het onveiligheidsgevoel gemeten met de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM). Omdat de methodiek van de IVM afwijkt van die van de Politiemonitor Bevolking zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar.