

**DSP**

 **Rekenkamercommissie**

# **ZAKEN OP ORDE IN VEILIGHEIDSBELEID HAARLEM**

**REKENKAMERONDERZOEK EVALUATIE IVH BELEID**

**FEBRUARI 2022**

## **Noot van de Rekenkamercommissie Haarlem**

De rekenkamercommissie Haarlem (RKC) heeft onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het integraal Veiligheid en handhavingsbeleid (IVH) van de gemeente. Dit onderzoek is uitgevoerd door de DSP-groep en in November 2021 is van dit bureau deze rapportage verschenen.

### **Evaluatie IVH**

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat het beleid en de uitvoering van IVH in grote lijnen goed op orde zijn.

Daarnaast is van belang dat de belangrijkste uitkomst van een benchmark met acht andere gemeenten is, dat we zien dat Haarlem niet afwijkt op het gebied van bemensing van veiligheid en handhaving of qua budget. En de gemeenteraad wordt in positie gebracht om haar kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen met betrekking tot het veiligheids- en handhavingsbeleid.

Het rapport laat ook zien ook dat er een aantal zaken verbeterd kan worden. Dit speelt voornamelijk op het gebied van monitoring en evaluatie van het beleid, en in de oproep om brede thema's concreter te kaderen- om zo beter te kunnen focussen in de uitvoering.

Daarnaast richt de gemeente zich met name op dadergerichte maatregelen en in mindere mate op maatregelen gericht op slachtoffers of omgeving.

Wat betreft deze verbeterpunten wordt een viertal aanbevelingen gedaan

- Meer aandacht voor monitoren en evalueren
- Koppeling IVH en programmabegroting
- Meer focus; beperkt het aantal prioriteiten in het IVH en onderzoek het gebruik van minder brede prioriteiten.
- Meer aandacht voor versterken slachtoffers en omgeving

De RKC onderstreept de conclusies en aanbevelingen. De commissie heeft wat dit rapport betreft er voor gekozen geen eigen conclusies en aanbevelingen te schrijven, omdat dit een herhaling van zetten zou worden.

### **Bestuurlijk wederhoor**

Het college heeft op 02-02-2022 bestuurlijk wederhoor gegeven op het RKC-onderzoek naar IVH beleid. Deze reactie is integraal opgenomen aan het eind van deze rapportage.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>5</b>
1.1	Inleiding	5
1.2	Doel onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Uitgangspunten	6
1.5	Onderzoeksverantwoording	7
<b>2</b>	<b>Kwaliteit beleid</b>	<b>9</b>
2.1	Volgen stappen Kernbeleid Veiligheid (VNG)	9
2.2	Beleidsdoelstellingen en operationalisatie	13
2.3	Beleidsindicatoren	15
2.4	Monitoring	16
2.5	Conclusie hoofdstuk 2 – kwaliteit beleid	16
<b>3</b>	<b>Kwaliteit uitvoer</b>	<b>18</b>
3.1	In -en externe organisatie	18
3.2	Sturing	19
3.3	Inzet in relatie tot planning en beleid	20
3.4	Oordeel samenwerkingspartners prioriteiten en inzet	20
3.5	Conclusie hoofdstuk 3 – kwaliteit uitvoer	22
<b>4</b>	<b>Doelmatigheid en doeltreffendheid</b>	<b>23</b>
4.1	Toets effectiviteit maatregelen	23
4.2	Gebruik nieuwste inzichten	28
4.3	Prestaties in relatie tot andere gemeenten	29
4.4	Conclusie hoofdstuk 4 – doeltreffendheid en doelmatigheid	32
<b>5</b>	<b>Positie gemeenteraad</b>	<b>33</b>
5.1	Reguliere momenten	33
5.2	Overige momenten	35
5.3	Conclusie hoofdstuk 5 – positie gemeenteraad	36
<b>6</b>	<b>Conclusies &amp; aanbevelingen</b>	<b>37</b>
6.1	Conclusies	37

6.2	Aanbevelingen	37
	<b>Bestuurlijke reactie op het concept-rapport RKC onderzoek Evaluatie IVH beleid</b>	71
	<b>Nawoord Rekenkamercommissie</b>	74
	<b>Bijlagen</b>	
	Bijlage 1 Geïnterviewde personen	39
	Bijlage 2 Verdieping Project Lelie	40
	Bijlage 3 Drie synthesesudies effectiviteit maatregelen	45
	Bijlage 4 Beoordeling maatregelen Haarlem	55

# 1 Het onderzoek

## 1.1 Inleiding

Gemeenten hebben met veel veiligheidsvraagstukken te maken, van woonoverlast en jeugdcriminaliteit tot verkeersveiligheid, huiselijk geweld en ondermijnende criminaliteit. Effectieve inzet op het veiligheidsdomein vereist een helder beleid met daarin keuzes over prioriteiten, instrumenten en samenwerking met veiligheidspartners. Deze keuzes worden verankerd in een gedegen integraal veiligheidsplan. Hiermee geeft de gemeente invulling aan zijn regierol op het veiligheidsterrein. Gemeenteraden spelen een belangrijke rol op het gebied van integrale veiligheid.

## 1.2 Doel onderzoek

De Rekenkamercommissie Haarlem (RKC) wil met onderzoek voor de raad inzichtelijk maken hoe de organisatie en aanpak van het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid (IVH) en daarbinnen de vier prioriteiten (ondermijning, criminele jeugd, cybercrime en handhaving op overlast in de leefomgeving) zijn vormgegeven.

Om dit doel te bereiken, kijken we eerst naar de kwaliteit van het veiligheids- en handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan. Een kwalitatief goed beleid en goede uitvoer zijn randvoorwaarden voor doelmatigheid en doeltreffendheid. Als laatste geven we een beoordeling van de positie van de raad op dit moment in relatie tot het integrale veiligheids- en handhavingsbeleid.

## 1.3 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

*Hoe doelmatig en doeltreffend is het veiligheids- en handhavingsbeleid van de gemeente Haarlem?*

We hebben de deelvragen geclusterd:

### **Kwaliteit beleid**

- 🕒 In welke mate wordt het VNG-model Kernbeleid Veiligheid gevolgd?
- 🕒 Wat zijn de beleidsdoelstellingen en hoe zijn deze geoperationaliseerd?
- 🕒 Wat zijn de beleidsindicatoren en hoe vindt monitoring plaats?

### **Kwaliteit uitvoer**

- ③ Hoe is het beleid intern en extern georganiseerd?
- ③ Op welke wijze wordt sturing gegeven aan dit beleidsveld?
- ③ Voldoet de inzet op de verschillende onderdelen in vergelijking tot de planning en beleid?
- ③ Hoe beoordelen samenwerkingspartners de prioriteiten en de inzet van de gemeente?

### **Doelmatigheid en doeltreffendheid**

- ③ Maakt Haarlem gebruik van de nieuwste inzichten op dit beleidsterrein? Worden de meest effectieve instrumenten ingezet?
- ③ Hoe presteert Haarlem in vergelijking met andere gemeenten?

### **Positie gemeenteraad**

- ③ Op welke wijze wordt de raad in positie gebracht? Is de raadsinformatie tijdig en volledig?

## **1.4 Uitgangspunten**

### *Normenkader*

Voor de beantwoording van de vragen gebruiken we een normenkader. Bij elke paragraaf geven we eerst de norm en de toets aspecten weer en een beoordeling van de norm. Vervolgens onderbouwen we de beoordeling.

### *Focus*

Het Integraal Veiligheids- en handhavingsbeleid van de gemeente Haarlem is breed en veelomvattend. Afbakening van het onderzoek is daarom van belang. Dit doen we door te focussen op beleid en uitvoering van de vijf prioriteiten. Voor elk van de prioriteiten beantwoorden we de deelvragen.

### *Verdieping ondermijning*

Voor de prioriteit ondermijning gaan we een stap verder dan voor de andere prioriteiten. Om meer inzicht te krijgen in de werking van het beleid zijn we voor Project Lely de diepte in gegaan door te kijken hoe dit project precies tot resultaten dient te leiden: we hebben de beleidslogica blootgelegd. Dat betekent dat we de achterliggende mechanismen van de belangrijkste maatregelen binnen dit project hebben geëxpliciteerd, en zo zijn nagaan of, en hoe, de beoogde doelen in theorie bereikt kunnen worden. Vervolgens keken we aan de hand van interviews of de maatregelen ook worden uitgevoerd zoals vanuit de theorie is beoogd. Hiermee geven we inzicht in de beoogde werking van het project en in de uitvoeringspraktijk.

### *What works*

We zoomen verder in op de doeltreffendheid van het beleid door gebruik te maken van state-of-the-art kennis over de aanpak van veiligheidsproblematiek: de what works literatuur. Aan de hand van gezaghebbende Nederlandse synthesestudies van bewezen effectieve maatregelen hebben we de belangrijkste ingezette maatregelen binnen de vijf prioriteiten gescoord op bewezen effectiviteit.

### *Beoordeling pakket maatregelen*

Een andere voorwaarde voor effectief veiligheidsbeleid is een goed passend en volledig pakket aan maatregelen. Het is niet alleen belangrijk dat maatregelen worden gekozen die veelbelovend of bewezen effectief zijn, maar ook dat er een logische samenhang is in het pakket aan maatregelen. Hoe zeker zijn we dat we, als we alle gekozen maatregelen volgens afspraak uitvoeren, de beoogde doelen bereiken? Of het pakket volledig is, bepalen we door per maatregel vast te stellen in hoeverre met de volgende drie aspecten rekening wordt gehouden: daders, slachtoffers of omgeving. Op deze onderdelen hebben we gescoord.

## 1.5 Onderzoeksverantwoording

### Documentanalyse

In de documentanalyse zijn het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid 2019-2022, het Actieprogramma Veiligheid en Handhaving 2021, de Veiligheidsanalyse 2018, het Dashboard Veiligheid en Handhaving Actieprogramma vierde kwartaal 2020 en het jaarverslag en de jaarrekening van 2020 bestudeerd. Voor het verdiepende onderzoek naar project Lelie zijn aanvullend nog de volgende twee bronnen geanalyseerd: 'PROJECTPLAN LELIE. Een integrale aanpak van ondermijnende activiteiten in en rond de Schoterweg' (datum 9 mei 2016) en Infographic evaluatie project Lelie (code 2019396469).

### Interviews

Er hebben interviews plaatsgevonden met de burgemeester (portefeuillehouder integrale veiligheid in het college van B&W) en verschillende beleids- en uitvoerende medewerkers van de gemeente Haarlem: afdelingshoofd Veiligheid en Handhaving, teammanager Handhaving, veiligheidsmanager sociale veiligheid, beleidsadviseur OOV ondermijning, teammanager kwaliteit, teammanager Veiligheid en Handhaving, informatieanalist, manager Veiligheidshuis, teamchef politie basisteam Haarlem en vijf raadsleden. De interviews zijn anoniem verwerkt in de rapportage.

### Benchmark

Om de vraag over de doelmatigheid van het beleid te beantwoorden, hebben we een benchmark uitgevoerd. Hierbij hebben we Haarlem vergeleken met acht andere gemeenten. Deze gemeenten zijn vergelijkbaar qua omvang, geografie en veiligheidsproblematiek. De keuze van de gemeenten heeft

plaatsgevonden in overleg met de rekenkamercommissie. Het bleek niet eenvoudig gemeenten deel te laten nemen aan het onderzoek, hierdoor is een aantal relatief goed vergelijkbare gemeenten afgevalen en zijn daar andere voor geselecteerd. Voor de benchmark is gebruik gemaakt van programmabegrotingen, het integraal veiligheidsbeleid en openbare bronnen, zoals de CBS Veiligheidsmonitor. Uit deze stukken haalden we informatie op over welke kosten (personele inzet en geld) zijn gemaakt en hoeveel 'veiligheid' dat oplevert, dat deden we aan de hand van indexen van het CBS. Aanvullend hebben we verschillende ambtenaren gesproken om deze informatie te checken en nog missende informatie op te halen. We hebben de cijfers vergelijkbaar gemaakt door deze te relateren aan het aantal inwoners. De gegevens van de deelnemende gemeenten zijn anoniem verwerkt.



## 2 Kwaliteit beleid

In dit hoofdstuk beoordelen we de kwaliteit van het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid (IVH) 2019-2022 en het Actieprogramma 2021. Dit doen we ten eerste door te kijken naar in hoeverre de stappen zijn gevolgd die de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) adviseert in haar Kernbeleid Veiligheid 2021<sup>1</sup>. Vervolgens beoordelen we de beleidsdoelstellingen en de operationalisatie daarvan, en ten slotte kijken we naar de beleidsindicatoren en de monitoring van het beleid.

### 2.1 Volgen stappen Kernbeleid Veiligheid (VNG)

We beperken ons tot de stappen waaruit een concreet resultaat voortkomt, te weten: de veiligheidsanalyse, de prioritering, het Integraal Veiligheidsplan en het Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid.

#### 2.1.1 Veiligheidsanalyse

De VNG adviseert het integraal veiligheidsbeleid te bouwen op een stevig inhoudelijk fundament: verankering in een gedegen veiligheidsanalyse is een voorwaarde voor 'werkend veiligheidsbeleid'.

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
Er is een veiligheidsanalyse opgesteld.	Voor elk veiligheidsthema is geïnventariseerd welke veiligheidsproblematiek zich voordoet, hoe de huidige aanpak eruitziet en welke aanvullende acties/beleidsversterkingen nodig zijn.	<ul style="list-style-type: none"><li>De analyse van het veiligheidsbeleid bevat alle veiligheidsvelden.</li><li>Bij elk veiligheidsveld wordt ingegaan op de (huidige) aanpak.</li><li>Aandachtspunten worden per veiligheidsveld benoemd.</li></ul>

Er is een Veiligheidsanalyse in 2018 opgesteld. Deze analyse heeft betrekking op de periode 2013-2017. De rapportage geeft een beeld van de thema's op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in Haarlem. Alle veiligheidsvelden uit het VNG-model Kernbeleid Veiligheid komen aan bod, afgezien van Toerisme en Verkeersveiligheid. Hierover staat vermeld dat deze thema's niet onder de afdeling Veiligheid en Handhaving vallen. Per thema wordt het veiligheidsbeeld uitgewerkt, gevolgd door de huidige aanpak en aandachtspunten voor een vervolg.

<sup>1</sup> Kernbeleid Veiligheid is een methode voor het ontwikkelen van lokaal integraal veiligheidsbeleid (het Integraal Veiligheidsplan/IVP) en het bijbehorende uitvoeringsplan integrale veiligheid. Ook geeft zij houvast bij sturing en regievoering in de uitvoeringsfase; hiertoe beschrijft de methode de te treffen voorzieningen. Kernbeleid Veiligheid is zodoende een integrale methode die gemeenten helpt het 'doorlopende proces van werken aan en sturen op integrale veiligheid' op een goede manier vorm te geven. Kernbeleid Veiligheid helpt de gemeente beleid te ontwikkelen maar ook in bredere zin regie te voeren op veiligheid. [https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/kernbeleid-veiligheid-2021\\_def.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/kernbeleid-veiligheid-2021_def.pdf)

### Voorbeeld: veiligheidsveld 2: Bedrijvigheid en veiligheid, thema: veilig winkelgebied

De omschrijving van dit thema begint met een korte samenvatting. Vervolgens wordt een **beeld** geschetst van de problematiek dat onderbouwd is met de volgende tabel.

Tabel 1 incidenten/misdrijven, bron: politie & gemeente						
Indicator	Bron	Jaar				
		2013	2014	2015	2016	2017
Winkeldiefstal	Politie	497	538	559	561	436
Zakkenrollerij	Politie	506	398	259	240	162
Overvallen (niet alleen winkel)	Politie	20	16	8	12	14
Overlast muzikanten	Gemeente	141	31	26	10	4
Aantal branden in winkel	VRK	11	7	5	5	7

Daarna wordt ingezoomd op de specifieke problemen in de vier stadsdelen en wordt de **aanpak** geschetst.

Er wordt afgesloten met de volgende **aandachtspunten**:

*Uit de analyse komen twee aandachtspunten naar voren. Ten eerste neemt de fietsenoverlast toe in winkelgebieden. Ondernemers, bezoekers en bewoners hebben zowel last van rijdend verkeer in de voetgangersgebieden als hinderlijk geparkeerde (wees)fietsen. Ten tweede blijft het actief betrekken van de individuele ondernemers binnen de activiteiten van het SVO een belangrijk aandachtspunt. Het verenigen van winkeliers in straatverenigingen heeft hier wel deels aan bijgedragen, maar nog altijd kan er op dit gebied winst worden geboekt.*

### 2.1.2 Prioritering

De VNG adviseert: 'In deze stap worden de prioriteiten van het nieuwe veiligheidsbeleid vastgesteld. De veiligheidsanalyse vormt hiervoor de basis. Uitgangspunt is een maximum van drie a vier prioriteiten, om het prioritair karakter te onderstrepen en vast te houden. De prioritering vindt bij voorkeur in samenspraak met de raad plaats, en dan liefst via een opiniërende bijeenkomst (- dus geen formele vaststelling, om het beleidsproces niet teveel 'vast te zetten' én de snelheid erin te houden). De prioriteiten vormen het 'visitkaartje' van het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Het zijn echt de 'hoofdthema's', thema's waarop intensivering gaat plaatsvinden (i.t.t. 'going concern'-thema's).'

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
Er zijn prioriteiten voor veiligheidsbeleid vastgesteld.	De raad is betrokken in het opstellen van beleid en het maken van beleidskeuzes.	De raad is uitdrukkelijk betrokken bij het opstellen.
	Er zijn maximaal 3 à 4 prioriteiten vastgesteld.	Er zijn vijf zeer brede prioriteiten benoemd.
	Ook de niet-prioritaire hoofdthema's zijn bepaald.	Overige strategische thema's zijn bepaald.

De veiligheidsanalyse is gepresenteerd aan de raad. Naar aanleiding daarvan is er een discussie met de raad geweest over de prioritering aan de hand van een aantal stellingen. De uitkomsten daarvan zijn meegenomen in het formuleren van de belangrijkste prioriteiten. Die zijn vervolgens teruggelegd bij de raad voor reactie. Uiteindelijk is het beleid vastgesteld door de raad. De vierjarige cyclus van het IVH is gekoppeld aan de raadsperiode, zodat de nieuwe raad zijn eigen mening kan vormen over het nieuwe beleid. De burgemeester heeft voorgesteld om de huidige periode van 2019 tot en met 2022 met een jaar te verlengen, hierdoor werkt de nieuwe gemeenteraad na de verkiezingen in 2022 het eerste jaar nog met het oude beleid en heeft zij meer tijd en gelegenheid om het te hebben over het nieuwe beleid. Dan is er meer tijd om in te werken, alles door te nemen en een evaluatie van het oude plan te doen.

Er zijn vijf prioriteiten benoemd, te weten:

- 1 Ondermijnende criminaliteit
- 2 Zorg en Veiligheid
- 3 Leefbaarheid van wijken en buurten
- 4 Jeugd en Veiligheid
- 5 High Impact Crimes (HIC)

HIC was ook in de vorige beleidsperiode een prioriteit en is op verzoek van de raad voor deze periode toegevoegd. De raad vond het namelijk een verkeerd signaal om te zeggen dat dit belangrijke thema geen prioriteit meer heeft.

De meeste respondenten geven aan dat de prioriteiten voldoende focus bieden, aan de ene kant omdat de brede thema's in de gebieden en in het jaarlijks actieprogramma concreter uitgewerkt worden en aan de andere kant omdat binnen de brede thema's verschillende onderwerpen met focus opgepakt kunnen worden.

Als voorbeeld speelt ondermijning in alle gebieden van Haarlem, maar verschilt de verschijningsvorm en dus ook de aanpak per gebied. In de ene wijk gaat het om fraude of malafide ondernemers, in de andere wijk om prominente gezinnen die heel veel invloed hebben op wat er in een wijk gebeurt. Ook leefbaarheid is een breed thema, waarbij in elk gebied de prioriteiten anders liggen. Aan de prioriteiten uit het IVH wordt een lokale invulling gegeven. Door specifiekere prioriteiten te hanteren, zou je bepaalde gebieden te kort doen.

Daarnaast geven respondenten aan dat brede thema's flexibiliteit geven om in te spelen op veranderende problematiek. Zo is de regionale prioriteit '*geïntensiveerde aanpak drugscriminaliteit jongeren (project dealende jeugd)*' makkelijk te scharen onder de Haarlemse prioriteit ondermijning. Een respondent geeft aan focus te missen: 'het bestuur durft niet echt te kiezen: we gaan hiervoor en accepteren dat het ten koste gaat van iets anders. Dat is terug te zien in de manier waarop kaders zijn geformuleerd.'

### 2.1.3 Integraal veiligheidsplan

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
Er is een integraal veiligheidsplan (IVP) opgesteld.	In het IVH zijn de volgende onderdelen opgenomen: uitgangssituatie, strategische doelstelling, strategische uitgangspunten, prioriteiten, overige strategische thema's, coördinatie/beleidscyclus en begroting.	De onderdelen uitgangssituatie, strategische uitgangspunten, prioriteiten en overige strategische thema's zijn opgenomen in het IVH, de strategische doelstelling, de coördinatie/beleidscyclus en de begroting ontbreken.

De gemeente heeft het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid 2019-2022 opgesteld. Hieronder kijken welke onderdelen die de VNG adviseert aan bod komen in het IVH:

- ⦿ Als uitgangssituatie wordt verwezen naar de veiligheidsanalyse 2018.
- ⦿ In het IVH staat geen strategische doelstelling genoemd. Deze komt wel terug in de jaarlijkse actieprogramma's.
- ⦿ Er zijn vier strategische uitgangspunten benoemd, te weten: samenwerken, informatie-gestuurd handhaven, thema- en wijkgericht werken, ontwikkeling en innovatie.
- ⦿ Er zijn vijf prioriteiten benoemd (zie hiervoor).
- ⦿ Overige strategische thema's zijn benoemd, te weten: cybercriminaliteit, veiligheid grote evenementen, veilig uitgaan, veilig ondernemen, brandveiligheid en crisisbeheersing, radicalisering en polarisatie, veilig en integer werken.
- ⦿ Coördinatie/beleidscyclus: In het IVH wordt niet ingegaan op de coördinatie over het beleid, de beleidscyclus sturing en voortgangsbewaking, en informatiepositie.
- ⦿ Begroting: In het IVH staat geen financiële onderbouwing van het beleid.

De VNG adviseert de beleidsindicatoren in de programmaverantwoording te integreren met die in het IVH, dat is in Haarlem slechts ten dele het geval. De indicatoren in de programmabegroting gaan over *twee doelen: De leefbaarheid van wijken en buurten verbeteren door de aanpak van fysieke en sociale overlast en Minder criminaliteit in Haarlem* en er zijn acht effectindicatoren en vijf prestatie-indicatoren bepaald. Drie prestatie-indicatoren zijn te relateren aan de IVH-prioriteit *Leefbaarheid van wijken en buurten*, een effectindicator gaat over het aantal woninginbraken en is dus te relateren aan de prioriteit HIC. Dan is er nog een laatste indicator die gaat over het *Percentage uitgevoerde acties van het totale Actieprogramma*. De overige indicatoren zijn meer algemeen.

### 2.1.4 Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid

De VNG adviseert over het jaarlijkse uitvoeringsplan: het zwaartepunt is een overzicht van acties en maatregelen bij de prioriteiten en overige strategische thema's van het IVH. Het is echt de 'operationele doorslag' daarvan. De acties en maatregelen worden concreet en meetbaar beschreven ('prestatie-indicatoren'), met explicitering van aspecten zoals bestuurlijk en ambtelijk trekker, betrokken partijen en planning.

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
Er is een Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid opgesteld.	In het plan zijn de volgende onderdelen opgenomen: hoofdlijn IVH (incl. schets beleidscyclus), terugblik, uitwerking prioriteiten, uitwerking overige strategische thema's, begroting.	De hoofdlijn (excl. schets beleidscyclus), de terugblik, de uitwerking prioriteiten en overige strategische thema's zijn benoemd, de begroting niet.
	In het uitvoeringsplan worden acties en maatregelen concreet en meetbaar beschreven.	Acties en maatregelen worden over het algemeen niet concreet en meetbaar beschreven.

### Onderdelen

In het Actieprogramma Veiligheid en Handhaving 2021 komen de volgende onderdelen wel/niet aan bod:

- 🕒 De **hoofdlijn** van het IVH wordt benoemd, maar de schets van de beleidscyclus die de VNG daarbij adviseert ontbreekt, net als in het IVH.
- 🕒 Per prioriteit wordt een cijfermatige **terugblik** gegeven.
- 🕒 Er is een **uitwerking van alle prioriteiten**.
- 🕒 Ook de **overige strategische thema's zijn uitgewerkt**.
- 🕒 Er staat **geen begroting** in het programma.

### Beschrijving acties en maatregelen

In het Actieprogramma staan de acties per doelstelling beschreven die in 2021 moeten plaatsvinden. Daarnaast staan ook, indien van toepassing, gebiedsgerichte acties vermeldt. Over het algemeen worden de acties niet concreet en meetbaar beschreven. Veelal wordt gesproken over 'coördinatie aanpak', 'inzet doorontwikkeling plan' en 'samenwerking met ketenpartners'.

## 2.2 Beleidsdoelstellingen en operationalisatie

In deze paragraaf kijken we naar wat de doelen van het beleid zijn en de wijze waarop deze zijn uitgewerkt. De VNG adviseert over de meetbaarheid van het beleid: Het IVP bevat bij voorkeur heldere effectdoelstellingen, het Uitvoeringsplan tastbare prestatie-indicatoren.

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
Er zijn beleidsdoelen en effecten geformuleerd.	Beleidsdoelen zijn uitgewerkt in gewenste meetbare outcome.	Niet uitgewerkt in meetbare outcome.
	Doelen zijn SMART geformuleerd.	Niet SMART geformuleerd.

In het IVH zijn de prioriteiten omschreven en is een ambitie voor 2022 opgenomen. In de actieprogramma's staat een algemene doelstelling voor het betreffende jaar.

#### **Voorbeeld: Ondernijnde criminaliteit**

##### *Ambitie 2022 (IVH)*

Eind 2022 dient meer inzicht te zijn in ondernijnde criminaliteit en worden ondernijnde activiteiten succesvol aangepakt en teruggedrongen. Daarnaast is eind 2022 meer slagkracht in de integrale aanpak zodat snel en efficiënt wordt ingespeeld op signalen van ondernijning. De aanpak van ondernijning zal gemeentebreed worden geborgd. Daarnaast worden bestaande risico-locaties in Haarlem duurzaam hersteld waardoor de voedingsbodem voor ondernijnde activiteiten wordt weggenomen. Tevens dienen voordelen vanuit ondernijnde criminaliteit te worden gereduceerd. Misdaad mag niet lonen.

##### *Algemene doelstelling 2021 (Actieprogramma)*

Voorkomen en bestrijden van ondernijnde criminaliteit. Integrale samenwerking met partners is hierbij van groot belang. Daarom wordt in het programma Ondernijning Noord Holland samengewerkt binnen thema's die in de gemeente Haarlem spelen. Er wordt tevens ingezet op het vergroten van het zicht op ondernijning en mogelijke uitbreiding van bestuurlijk instrumentarium.

In het Actieprogramma is ervoor gekozen om alleen *algemene* doelstellingen op te nemen. Er zijn dus geen cijfermatige, meetbare doelstellingen opgenomen en er is ook geen sprake van SMART-formulering van de doelen. De reden voor deze keuze is in het actieprogramma als volgt verwoord:

***'Net als vorig jaar is er in dit Actieprogramma voor gekozen om alleen algemene doelstellingen op te nemen. De cijfermatige doelstellingen (ook wel streefwaarden genoemd) zijn niet opgenomen. Het spreekt voor zich dat de ambitie ligt in de terugdringing van overlast en criminaliteitscijfers en een toename van veiligheidsbeleving. Uit voorgaande jaren is gebleken dat dergelijke doelstellingen (of streefwaarden) meer vragen oproepen dan beantwoorden en deze ook vaak onderhevig zijn aan ontwikkelingen waar in het voorgaande jaar (waarin dit Actieprogramma wordt opgesteld) nog geen of beperkt zicht op is. Intern worden deze indicatoren wel constant gemonitord en ingesprongen op ontwikkelingen die aandacht vragen.'***

Respondenten geven hierop als aanvulling: het is niet zinvol streefwaarden op te nemen, omdat je altijd op nul wil uitkomen: je wilt bijvoorbeeld helemaal niet 400 woninginbraken, maar helemaal geen. Als je een getal noemt, geef je de suggestie dat je dit in de hand hebt. Respondenten geven aan dat het bijna onmogelijk is om bij thema's als Jeugd & Veiligheid en Zorg & Veiligheid te zeggen: dit was ons probleem, dit de oplossing, dit de cijfers en dit zijn de relevante factoren. Dit komt door de complexe thema's waarbij diverse factoren van invloed zijn, en waarbij het niet mogelijk is om de inzet van specifiek beleid één op één te verbinden aan resultaat in de praktijk. Als voorbeeld wordt genoemd de indicator die de politie

gebruikte voor 'overlast personen met verward gedrag', dit was *geregisteerde personen met verward gedrag* (e33). Toen vier jaar geleden met politie werd afgesproken dat zij meer zouden gaan registreren, leek het alsof het probleem toenam, maar eigenlijk werd het toen alleen maar beter zichtbaar.

De VNG geeft aan dat causaliteit tussen aanpak/maatregelen en veiligheidseffecten per definitie lastig aan te tonen is en dat er vaak veel verklarende factoren zijn. Maar de VNG geeft daarbij ook aan dat onzekerheid over causaliteit geen krachtig argument is om af te zien van bepaalde indicatoren. Essentie is dat er indicatoren gekozen worden die *mobiliserend* werken voor de aanpak en samenwerking. Het eventueel uitblijven van beoogde effecten kan bij evaluaties geduid en verantwoord worden.

## 2.3 Beleidsindicatoren

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
Er zijn beleidsindicatoren opgesteld.	De indicatoren zijn duidelijk en specifiek geformuleerd. De indicatoren zijn betrouwbaar, relevant en begrijpelijk.	Er zijn wel beleidsindicatoren bepaald per prioriteit, maar deze kijken slechts terug.

In het Actieprogramma 2021 zijn beleidsindicatoren opgenomen. Deze kijken terug op de afgelopen vijf jaar en bieden geen streefwaarden voor de toekomst. Hieraan kan dus niet getoetst worden of een gewenst effect binnen de (algemene) doelstelling wordt bereikt.

### Voorbeeld: High Impact Crimes

Algemene doelstelling 2021
Terugdringen van het aantal High Impact Crimes.

Indicator	Bron	2016					2017					2018					2019					2020*				
Aantal woninginbraken	Politie	452					467					472					437					220				
Aantal overvallen		12					13					17					16					12				
Aantal straatroven		25					23					28					36					38				
Overige geweldsdelicten		737					651					623					619					490				

\* bijgewerkt t/m november 2020

Een respondent geeft aan dat er onder het actieprogramma voor afzonderlijke thema's andere beleidsstukken liggen waar soms meer in staat over concrete te behalen doelen. Deze losse beleidsstukken zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

## 2.4 Monitoring

Norm	Toetsaspecten	Beoordeling
Uitvoering wordt gemonitord.	Er is periodieke monitoring van prestaties en effecten.	Er is periodieke monitoring, maar zonder SMART-indicatoren is die alleen kwalitatief van aard.

Per kwartaal wordt er een dashboard bijgehouden voor intern gebruik. Dit dashboard is kwalitatief en niet cijfermatig ingericht. Elk kwartaal wordt het dashboard ingevuld door de betrokken medewerkers en wordt stilgestaan bij de doelstellingen en de voortgang van de maatregelen. De resultaten worden binnen de afdeling besproken en aan de hand daarvan wordt de uitvoer bijgestuurd. Deze werkwijze wordt positief ervaren door medewerkers omdat zij hiermee scherp gehouden worden met betrekking tot de doelen die behaald moeten worden. Respondenten geven aan dat, ondanks dat deze niet in het Actieprogramma staan, ook objectieve (aangiften/meldingen) en subjectieve cijfers (onveiligheidsgevoelens) gemonitord worden. De burgemeester wordt eens per kwartaal via een memo geïnformeerd over de voortgang van het Actieprogramma. Een aantal medewerkers geeft aan dat het invullen van het dashboard vrij eenvoudig kwalitatief is in te vullen en daardoor slechts beperkt een moment oplevert om stil te staan en te beoordelen hoe het zit met het bereiken van de beoogde doelen.

Voorbeeld: element dashboard Actieprogramma 2020, Q4

2.3. Leefbaarheid van wijken en buurten		project-voortgang			
Aspecten	Toelichting realisatie	Q1	Q2	Q3	Q4
Aanpak fysieke en sociale overlast - Plan van aanpak SPA, monitoren 24-uurs gebied, extra inzet bij evenementen op alcohol 18-, acties rijdend verkeer, handhaving fietsen, jeugdoverlast	Algemene beeld is dat het goed gaat buiten; wat slapers in met name Raaks parkeergarage. Elke ochtend worden de p-garages en Hortusplein meegenomen in de surveillance. Er is wekelijks het Veiligheidsoverleg en daarmee korte lijnen met HVO/Alpha en politie. Omwonendenoverleg was ook positief.				

## 2.5 Conclusie hoofdstuk 2 – kwaliteit beleid

De stappen die de VNG in haar Kernbeleid Veiligheid adviseert worden gevolgd: er is een veiligheidsanalyse opgesteld, er zijn prioriteiten bepaald, er is een integraal veiligheidsplan opgesteld en er worden jaarlijkse actieprogramma's opgesteld. In de uitwerking van de stappen wijkt de gemeente af van wat de VNG adviseert. Zo zijn er 5 prioriteiten in plaats van de voorgeschreven maximum van 3 à 4. Aangevend moet worden dat de vijfde prioriteit op uitdrukkelijk verzoek van de raad is toegevoegd. Wat daarnaast opvalt is dat de prioriteiten zeer breed zijn. Jeugd en veiligheid een van de vijf veiligheidsvelden van de VNG, bestrijken de prioriteiten 'ondermijnende criminaliteit' en 'leefbaarheid van wijken en buurten' forse delen van respectievelijk de velden 'integriteit en veiligheid' en 'veilige woon- en leefomgeving'. De prioriteit 'zorg en veiligheid' gaat in op 'complexe casuïstiek' die binnen alle veiligheidsvelden plaats kan hebben en waarbij samenwerking tussen veiligheid en sociaal domein nodig is. Ook dit is een brede prioriteit. Het risico van brede prioriteiten is dat er onvoldoende focus is, maar respondenten redeneren dat verdere richting bepaald wordt in de stadsdelen en dat de brede prioriteiten



flexibiliteit bieden. In het IVH zijn de onderdelen uitgangssituatie, strategische uitgangspunten, prioriteiten en overige strategische thema's opgenomen, maar ontbreken de strategische doelstelling, de coördinatie/beleidscyclus en de begroting. Ook in het Actieprogramma 2021 ontbreken de schets beleidscyclus en de begroting. Overall ontbreekt er een heldere samenhang tussen het IVH en de programmabegroting, dit heeft gevolgen voor in hoeverre de raad in positie om haar controlerende taak uit te oefenen (zie hoofdstuk 6). De overige geadviseerde onderdelen zijn wel benoemd. Doelen zijn over het algemeen niet concreet en meetbaar beschreven. Dit is een bewuste keuze geweest: cijfermatige doelen riepen volgens respondenten in het verleden teveel vragen op en cijfers worden teveel beïnvloed door externe factoren. Monitoring en evaluatie is hierdoor kwalitatief van aard en heeft beperkte waarde: het is niet te bepalen of doelen behaald worden of niet. Een aantal respondenten onderschrijft de beperkte waarde en mist daardoor een moment om uit de waan van de dag te stappen en goed te kijken naar of en hoe de doelen bereikt worden.

## 3 Kwaliteit uitvoer

In dit hoofdstuk beoordelen we de kwaliteit van de uitvoer van het beleid door het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

- ③ Hoe is het beleid intern en extern georganiseerd?
- ③ Op welke wijze wordt sturing gegeven aan dit beleidsveld?
- ③ Voldoet de inzet op de verschillende onderdelen in vergelijking tot de planning en beleid?
- ③ Hoe beoordelen samenwerkingspartners de prioriteiten en de inzet van de gemeente?

### 3.1 In -en externe organisatie

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
In- en extern zijn uitvoeringstaken helder verdeeld.	De verantwoordelijkheden en taken zijn in- en extern eenduidig belegd.	Zowel in de plannen als volgens de respondenten zijn verantwoordelijkheden en taken in- en extern eenduidig belegd.
	De doelen en prioriteiten zijn afgestemd met in- en externe partijen.	Doelen en prioriteiten zijn afgestemd.

In het IVH worden de samenwerkingspartners voor de verschillende prioriteiten genoemd en in het Actieprogramma 2021 staat bij iedere prioriteit beschreven welke interne en externe partijen betrokken zijn bij de verschillende acties.

#### *Intern*

Respondenten geven aan dat de verantwoordelijkheden intern eenduidig zijn belegd. De afdeling Veiligheid en Handhaving is een zelfstandige afdeling binnen de gemeente. Er wordt veel samengewerkt met andere afdelingen, maar de verantwoordelijkheid voor veiligheid en handhaving is duidelijk belegd bij de afdeling. Afstemming met interne partijen is cruciaal en verloopt volgens respondenten naar behoren. Zo ligt het parkeerbeleid bij de afdeling Beheer en Beleid Openbare Ruimte, maar ligt de parkeerhandhaving bij Veiligheid en Handhaving. Op alle niveaus is hiervoor intern overleg noodzakelijk, maar hierin zijn geen knelpunten. Er wordt gewerkt in gebiedsteams, één stedelijk team en vier voor de stadsdelen. In het integraal stedelijk gebiedsteam zitten onder andere vertegenwoordiging van Jeugd Onderwijs en Sport, van Gebiedsontwikkeling en van Veiligheid en Handhaving. Dit team houdt zich bezig met diverse onderwerpen, maar vooral fysieke onderwerpen zoals grote bouw- en ontwikkelingsprojecten. Projectmedewerkers van de afdeling Veiligheid en Handhaving sluiten aan bij de gebiedsteams in de stadsdelen. Zij hebben alle contacten in de buurt en sluiten aan bij wijkraadsvergaderingen. Zij horen wat er speelt, maar leggen ook uit wat de afdeling doet. In de belangrijkste wijkraden zijn het IVH en de actieprogramma's gepresenteerd om op te halen wat zij belangrijk vinden.

### Extern

Volgens in- en externe respondenten is er sprake van intensieve samenwerking tussen met name gemeente, politie en Openbaar Ministerie. Taken en verantwoordelijkheden zijn daarbij helder. Er vinden regelmatig discussies plaats over de inzet van schaarse capaciteit. Een externe respondent geeft aan te zien dat er geïnvesteerd is in de samenwerking tussen de afdeling Veiligheid en Handhaving en afdelingen die over het sociaal domein gaan, bijvoorbeeld de afdeling Jeugd, onder andere door het aanstellen van een ambtenaar Zorg en Veiligheid. Deze persoon merkt wel op dat het goed zou zijn de betrokkenheid van deze andere afdelingen te vergroten en minder langs elkaar heen te werken. Een respondent geeft aan dat bij de prioriteit Zorg en Veiligheid heel veel ketenpartners betrokken zijn. Deze respondent geeft aan dat er de afgelopen tijd veel geïnvesteerd is in de samenwerking rond mensen met acute GGZ-problematiek en dat loopt nu goed. De uitdaging is om dit ook goed te regelen voor acute JeugdGGZ.

### Afstemming doelen en prioriteiten

De doelen en prioriteiten zijn in samenspraak met politie en Openbaar Ministerie opgesteld. De gemeente is daarbij leidend als regisseur van het lokaal veiligheidsbeleid. Er zijn constant gesprekken met andere ketenpartners binnen de verschillende veiligheidsvelden, zij zijn over het algemeen niet direct betrokken bij het opstellen van doelen en prioriteiten. Maar volgens respondenten worden de ketenpartners door de vele contacten niet verrast door de doelen en prioriteiten. Veel ketenpartners zijn wel betrokken bij het opstellen van de maatregelen in het Actieprogramma.

## 3.2 Sturing

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
Uitvoering en beleid worden indien nodig bijgesteld.	Op basis van monitoring vindt bijsturing van uitvoering en/of beleid plaats.	Intern wordt beperkt gemonitord en bijgesteld.

Zoals omschreven wordt er elk kwartaal een dashboard ingevuld. Aan de hand hiervan, in combinatie met objectieve en subjectieve veiligheidscijfers, wordt gekeken naar noodzakelijke bijsturing. Verschillende respondenten geven aan dat het dashboard een beperkt inzicht geeft in waar je staat en of doelen behaald worden. Hierdoor ontbreekt scherpte in het bijsturen. Een respondent geeft aan dat de afdeling Veiligheid en Handhaving vooral veel ervaring heeft met hands-on doorpakken en minder met sturen op resultaten. Er ontbreekt volgens deze respondent 'een structuur van regelmatig stil staan, opnieuw kijken waar we mee bezig zijn, waarom doen we dit? Is dit nog nodig? Werkt het ook?' Een aantal andere respondenten geeft aan dat monitoren en evalueren meer aandacht zouden moeten krijgen.

### 3.3 Inzet in relatie tot planning en beleid

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
De gestelde inzet-doelen worden behaald conform planning en beleid.	De input wordt gemonitord.	In het IVH of het Actieprogramma zijn geen inzetdoelen geformuleerd.
	Beoogde input doelen worden behaald.	Zonder doelen kan geen beoordeling plaatsvinden

Er zijn geen doelen voor inzet (middelen en fte's) bepaald voor de prioriteiten. Uiteraard wordt de besteding van middelen gepland en verantwoord in de financiële stukken (zie ook § 6.1). Alle prioriteiten zijn, net als de overige thema's, belegd bij medewerkers van de afdeling Veiligheid en Handhaving. Binnen de afdeling worden geen uren geschreven op prioriteiten of projecten, er is namelijk vanuit het huidige systeem geen financiële verantwoording nodig voor de inzet. Als er verschuivingen zijn in prioriteiten wordt er binnen de afdeling geschoven met taken. Het komt voor dat er taken/opdrachten bij de afdeling neergelegd worden die niet opgepakt kunnen worden zonder andere taken af te schalen. In dergelijke gevallen wordt soms externe capaciteit ingehuurd. Een recent voorbeeld hiervan is de veiligheidsstudie rond de vestiging van een opvangvoorziening (Domus Plus) in het Reinaldapark. In het verleden werd handhavingscapaciteit ingepland per wijk. In de praktijk bleek het lastig deze capaciteit volgens planning te leveren, omdat er vaak aan de hand van bijvoorbeeld meldingen of acties geschoven moest worden.

### 3.4 Oordeel samenwerkingspartners prioriteiten en inzet

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
Partners zijn betrokken bij het opstellen van beleid. Partners worden betrokken bij het bepalen van de inzet van de gemeente	Partners zijn aanwezig bij beleidsoverleggen.	Dit is het geval.
	Input van partners wordt meegenomen.	Idem.

Zoals aangegeven in §3.1 zijn met name politie en Openbaar Ministerie nauw betrokken bij het opstellen van beleid en wordt input van tal van partners hierin meegenomen. Zowel respondenten van de politie als van het Veiligheidshuis geven aan de prioriteiten van het IVH te herkennen. Kanttekeningen worden gemaakt bij de prioriteit High Impact Crimes, omdat dit voor de politie geen prioriteit meer is waardoor de politie hier niet extra op in kan zetten. De breedte van de prioriteiten wordt genoemd als aandachtspunt, zo zouden concrete prioriteiten binnen het thema Zorg en Veiligheid voor meer focus kunnen zorgen. Daarbij wordt opgemerkt dat de inzet van de gemeente op de prioriteiten wel concreet is.

## Project Lelie

Om meer inzicht te krijgen in de werking van het beleid zijn we voor Project Lely de diepte in gegaan door te kijken hoe dit project precies tot resultaten dient te leiden: we hebben de beleidslogica blootgelegd. In deze paragraaf lichten we uitkomsten van deze planevaluatie toe, in bijlage 2 kun je lezen wat we hebben gedaan.

Project Lelie richt zich op de aanpak van ondermijnende criminaliteit in het gebied rondom de Schoterweg in Haarlem. De criminaliteit heeft verschillende verschijningsvormen. Het gaat daarbij om woon- en adresfraude (inclusief onterechte aanvragen van belastingtoeslagen), illegale hennepteelt, drugshandel (in onder andere horecaondernemingen), witwassen, illegaal gokken (in horecaondernemingen), arbeidsuitbuiting (via onder andere malafide uitzendbureaus) en belastingontduiking. De criminaliteit zorgt ervoor dat burgers het woon- en leefklimaat als onvoldoende veilig ervaren en de buurt dreigt te verpauperen. Zonder effectief optreden van de overheid is er geen uitweg uit de neerwaartse spiraal.

We hebben gekeken naar welke doelen met het project worden beoogd en hoe gedacht wordt (met welke middelen) dat die doelen bereikt kunnen worden. Uit de planevaluatie wordt duidelijk dat de ondermijnende criminaliteit in gebied rondom de Schoterweg in Haarlem integraal wordt aangepakt. Met daarbij een belangrijke trekkende rol van de gemeente. Op zowel uitvoerend, tactisch als strategisch niveau zijn heldere samenwerkingsverbanden gecreëerd waarbinnen besluiten genomen kunnen worden (binnen de aangewezen gremia is gezorgd voor mandaat). De uitvoering van het project Lelie ligt primair bij het casusoverleg. Ook is voorzien in een coördinatiepunt waar informatie en signalen tussen de partners gedeeld en verspreid kunnen worden (RIEC). Daarmee wordt voorzien in enkele belangrijke randvoorwaarden voor effectieve integrale samenwerking tussen partners die geen bovenliggende hiërarchische aansturing hebben.

Het algemene doel van project Lelie is het vergroten van de subjectieve en objectieve veiligheid in het aangewezen gebied. Dit doel is uitgewerkt in drie hoofddoelen. De geëxpliciteerde werkingstheorie maakt duidelijk dat op het eerste hoofddoel door meerdere partijen gecoördineerde inzet wordt geleverd. Op het tweede en derde hoofddoel wordt nagenoeg alleen door de gemeente opgetreden. Op alle hoofddoelen worden middelen ingezet die logisch met de doelrealisatie samenhangen. Of ze in de praktijk ook effectief zijn is niet onderzocht. Aanvullend op de drie hoofddoelen wordt vanuit het project ingezet op het vergroten van de meldingsbereidheid en het (herstellen van) vertrouwen in de overheid. Dit gebeurt door de acties op het terrein van de bestrijding van ondermijning voor burgers en ondernemers zoveel mogelijk zichtbaar te maken en melders van onoorbare praktijken terug te koppelen over het vervolg.

Tot slot moet nog worden gewezen op het feit dat niet op alle vormen van ondermijnende criminaliteit die binnen de probleemschets van het gebied naar voren komen specifiek ingezet wordt. Illegaal gokken (in horecaondernemingen) lijkt als fenomeen minder vaak voor te komen dan aan de start van project Lelie. Arbeidsuitbuiting is daarentegen als fenomeen nog niet in een aparte strategie opgepakt. Reden hiervoor is dat ook nog onvoldoende beeld is hoe dit probleem zich in het gebied manifesteert. Om die reden wordt op het moment van het schrijven van dit stuk gewerkt aan het krijgen van een beter beeld van de vorm waarin arbeidsuitbuiting zich voordoet. Startpunt is het in kaart brengen van de woon- en werkrelaties van de arbeidsmigranten die in de buurt gebruik maken van (illegale) woningen.

## 3.5 Conclusie hoofdstuk 3 – kwaliteit uitvoer

Verantwoordelijkheden en taken zijn in- en extern eenduidig belegd en doelen en prioriteiten zijn afgestemd met betrokken partners. Sturing op het beleid vindt beperkt plaats. Ten eerste zijn doelen niet concreet en meetbaar geformuleerd waardoor het doelbereik niet cijfermatig gemonitord kan worden. Ten tweede wordt er beperkt ruimte gemaakt voor monitoren en evalueren. Omdat er geen inzetdoelen geformuleerd zijn kan niet bepaald worden of deze behaald worden. Respondenten van politie en Zorg- en Veiligheidshuis Kennemerland geven aan tevreden te zijn over de samenwerking met de gemeente: de gemeente pakt haar rol als regisseur van het lokaal veiligheidsbeleid, de prioriteiten zijn herkenbaar en partijen weten elkaar goed te vinden.

## 4 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het antwoord op de vraag over doeltreffendheid en doelmatigheid in het veiligheidsdomein is vaak onbevredigend: door de complexiteit van het domein is het niet mogelijk een volwaardige en betrouwbare effectmeting en doelmatigheidstoets uit te voeren. We kunnen wel een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid op hoofdlijnen doen aan de hand van een benchmark én door de maatregelen die Haarlem neemt te toetsten aan de kennis die er is over effectiviteit van maatregelen.

### 4.1 Toets effectiviteit maatregelen

Vaak worden maatregelen gecombineerd ingezet zodat het geïsoleerde effect van de individuele maatregelen niet kan worden vastgesteld. Wat wel kan is vaststellen wat in algemene zin bekend is over de effectiviteit van de betreffende maatregelen.

Norm	Toets aspecten	Beoordeling
De meest effectieve instrumenten worden ingezet.	De ingezette instrumenten doorstaan de toets op bewezen effectiviteit.	Het grootste deel is (deels) effectief, een deel is niet effectief, van een deel is de effectiviteit (nog) niet bekend en een deel is organisatorisch van aard en daarom niet te beoordelen.

#### 4.1.1 Literatuur 'What works'

We geven een overzicht van de maatregelen die volgens de literatuur effectief of veelbelovend zijn in de strijd tegen criminaliteit en overlast, de zogenaamde 'what works' literatuur. Tevens bespreken we de maatregelen waarvan bewezen is dat ze juist niet effectief zijn. Omdat er veel wetenschappelijke studies zijn gepubliceerd over de effectiviteit van maatregelen, presenteren wij hier drie gezaghebbende Nederlandse synthesestudies. In bijlage 3 worden de resultaten van de studies uitgebreid besproken. De belangrijkste inzichten hebben we hieronder samengevat.

Wat werkt
<b>Sociale veiligheid</b>
Verhogen pakkans leidt tot minder criminaliteit door verdachten 'uit de roulatie' te halen
Vrijheidsbeneming is effectief voor de duur van de detentie: veroordeelden zijn 'onschadelijk gemaakt'
Resocialisatieprogramma's en trainingen sociale vaardigheden zijn effectief, ook voor jongeren
Gefaseerde re-integratie en nazorg door toezicht en begeleiding verlagen recidive
Alternatieve straffen met opvoedingsondersteuning voor jongeren lijken effectief
Formeel toezicht door politie heeft generaal preventief effect, met name op <i>hot spots</i> en <i>hot times</i>
Zichtbare aanwezigheid van de politie is waarschijnlijk positief voor de veiligheidsbeleving
Functioneel toezicht, zoals huismeesters en conducteur, is veelbelovend

Gelegenheidsbeperking door technische beveiliging kan potentiële daders weerhouden van delicten
<b>Leefbaarheid</b>
Informeel buurttoezicht via burgerwachten heeft een gunstige invloed op de leefbaarheid
Sport en spel verminderen overlast: jongeren besteden hun tijd anders (maar passen hun gedrag niet aan)
<b>Politie en justitie</b>
<i>Hot spot policing</i> en het gericht aanpakken van probleemgebieden en veelplegers heeft zin
Het 'van bovenaf' verplicht opleggen van preventiemaatregelen werkt goed en kost relatief weinig vergeleken met campagnes, adviezen en subsidies

<b>Wat niet werkt</b>
<b>Sociale veiligheid</b>
Verhogen pakkans heeft geen afschrikwekkende werking
Sneller en korter straffen leidt niet tot recidivevermindering
<i>Scared straight</i> programma's, zoals disciplinerende 'bootcamps', kunnen recidiveverhogend werken
Cameratoezicht leidt niet tot een veiliger gevoel en het is twijfelachtig of het criminaliteit/overlast voorkomt
<b>Leefbaarheid</b>
Meer sociale cohesie leidt niet tot verbetering van leefbaarheid: de causaliteit is waarschijnlijk andersom
Bewoners die instanties actief informeren dragen slechts gering bij aan leefbaarheid van de wijk
Als burgers zelf mogen bepalen welke problemen worden aangepakt, kan dit leiden tot aandacht voor problemen die voor de meerderheid van de bewoners geen issue zijn
Straatcoaches leiden niet tot een bewezen afname van overlast, criminaliteit of illegale activiteiten
De theorie achter gedragscodeprojecten is niet plausibel en de projecten bereiken weinig bewoners
Sport en spel leiden niet tot meer pro sociaal gedrag van jongeren
Sport is geen sociaal bindmiddel: vooral al bestaande vriendschapsbanden worden bevestigd
<b>Politie en justitie</b>
Meer blauw op straat laten lopen of rondrijden (ongericht) heeft geen preventief effect
De <i>war on drugs</i> (repressieve aanpak drugscriminaliteit) kost veel geld en capaciteit, maar leidt niet tot minder drugsgebruik of –handel
De integriteit van de bovenwereld wordt niet of nauwelijks aangetast door 'supercriminelen'
<i>Zero tolerance</i> is geen effectieve misdaadbestrijding
Het aanpakken van zware criminaliteit vermindert angstgevoelens niet: de angst kan juist toenemen
Campagnes, adviezen en subsidies om bewoners te stimuleren zelf preventiemaatregelen te nemen hebben weinig tot geen blijvend effect op preventiegedrag

#### 4.1.2 Beoordeling maatregelen Haarlem

##### Aantal maatregelen

Haarlem heeft in haar Actieprogramma Veiligheid en Handhaving 2021 voor de vijf de prioriteiten doelstellingen bepaald en daar acties aan gekoppeld. In totaal zijn er 88 maatregelen in het actieprogramma opgenomen<sup>2</sup>. Voor de prioriteit Ondernijnde criminaliteit worden bijna twee keer zo veel maatregelen opgenomen als voor de andere prioriteiten (28 maatregelen). De maatregelen die worden benoemd variëren van het monitoren van hotspots van overlastlocaties en het project Dealende

<sup>2</sup> Bij alle prioriteiten, behalve bij Zorg & Veiligheid, zijn ook per gebied specifieke acties ingezet. Deze acties zijn niet meegenomen in dit onderzoek.



Jeugd (het weerhouden van jongeren die een criminele carrière in de drugshandel willen starten), tot het creëren van bewustwording voor woninginbraken door middel van een zomer- en winterwoninginbraakpreventiecampagne.

Uit de vorige paragraaf blijkt welke maatregelen bewezen effectief zijn en welke niet. In deze paragraaf zetten we alle maatregelen uit het Actieprogramma 2021 af tegen de wetenschappelijke kennis uit de 'what works' literatuur, waarbij we kijken naar de vraag: is er theoretische of empirische steun voor de gekozen maatregelen?

### Wetenschappelijke toets niet altijd mogelijk

Wat opvalt, is dat de maatregelen niet allemaal zo concreet zijn dat ze kunnen worden gekoppeld aan een interventietheorie. Dat maakt de beoordeling van de wetenschappelijke plausibiliteit in die gevallen onmogelijk. Als er bij de maatregel immers niet expliciet wordt beschreven hoe inspanningen (input) tot resultaten (output) moeten leiden die het probleem kunnen oplossen (outcome), is een wetenschappelijke toetsing niet mogelijk. Deze constatering deed het SCP (zie bijlage 3) bijvoorbeeld ook bij de onderzochte jeugdinterventies waar geen mechanismen werden beschreven die middelen aan doelen koppelden. Er werden alleen problemen (delinquent gedrag) verbonden met oorzaken (schooluitval, alcoholgebruik e.d.). De plausibiliteit van de aanpak kon daardoor niet worden beoordeeld. Dit geldt ook voor sommige maatregelen uit het Actieprogramma van Haarlem.

### Wat doet Haarlem?

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen met alle maatregelen die staan genoemd in het Actieprogramma. Bij elke maatregel geven we aan wat de lessen uit de literatuur zijn en beoordelen we of er wetenschappelijke onderbouwing is voor de effectiviteit van de maatregel. Bij sommige maatregelen is het niet helder wat het werkzame mechanisme is, deze beoordelen we als 'onduidelijk'. Andere maatregelen hebben geen werkzame mechanismen en zijn organisatorisch, bijvoorbeeld 'In Lokaal Ondernijnings Overleg (LOO) worden periodiek signalen van ondermijning beoordeeld en zo nodig opgepakt'. Deze maatregelen beoordelen we als 'organisatie'.

De volgende verdeling in categorieën komt naar voren:

⊕	Effectief	26 maatregelen
⊕	Deels effectief	15 maatregelen
⊕	Niet effectief	4 maatregelen
⊕	Onbekend	2 maatregelen
⊕	Onduidelijk	5 maatregelen
⊕	Organisatie	36 maatregelen

Hieronder bespreken op hoofdlijnen welke maatregelen in het actieprogramma staan genoemd en welke wetenschappelijke onderbouwing daarvoor is.

## Pakkans en vrijheidsbeneming

Het verhogen van de pakkans en vrijheidsbeneming haalt de verdachte uit de roulatie. Dat betekent dat maatregelen die hierop zijn gericht, effectief zijn in het reduceren van criminaliteit of overlast gedurende de periode dat de dader vastzit. De politie en het OM zijn hoofverantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving, maar de gemeente kan zeker een belangrijke rol spelen in de dadergerichte aanpak. In het Actieprogramma worden voor de prioriteiten Zorg en Veiligheid, Jeugd en Veiligheid en High Impact Crimes verschillende maatregelen voorgesteld, zoals de persoonsgerichte aanpak van HIC-plegers en de integrale aanpak van individuele jongeren in het Zorg- en Veiligheidshuis. Opgemerkt moet worden dat uit de literatuur blijkt dat het verhogen van de pakkans geen afschrikwekkend effect heeft. Maatregelen gericht op pakkans en vrijheidsbeneming zijn dus enkel effectief op het moment dat de dader vastzit.

## Toezicht

In de wetenschappelijke literatuur komt duidelijk naar voren dat de aanwezigheid van toezicht effectief is. Het leidt tot meer veiligheid én een veiliger gevoel, maar wel wanneer dit toezicht gericht is op zogenaamde hot spots, hot times en hot shots. *Hot spot policing* zorgt voor een duidelijke focus, zonder dat er sprake is van verplaatsing van criminaliteit naar andere locaties. Deze aanpak van criminaliteit is veelvuldig terug te vinden in de maatregelen van gemeente Haarlem. Hotspots voor overlast door dak- en thuislozen worden gemonitord, overlast door jeugd op sportparken wordt gehandhaafd en er vinden handhavingsacties plaats in samenwerking met de politie tijdens evenementen. Wanneer gesproken wordt over toezicht gaat het niet enkel om de aanwezigheid van politie, maar ook om ander functioneel toezicht. De inzet van stadswachten, huismeesters, controleurs binnen het openbaar vervoer, particuliere beveiliging en buurtconciërges helpt ook in het terugdringen en voorkomen van criminaliteit en overlast. In Haarlem wordt bijvoorbeeld wijkgericht gewerkt door middel van het inzetten van wijkhandhavers. Ook vinden er acties plaats in voetgangersgebieden in samenwerking met parkeerhandhaving.

## Gelegenheidsbeperking

Gelegenheidsbeperking kan potentiële daders weerhouden van het plegen van delicten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om hang- en sluitwerk op woningen om woninginbraken te voorkomen. Studies naar Veilig Ontwerp en Beheer laten een duidelijk preventief effectief zien. Dit concept richt zich op het veiliger maken van gebouwen, woningen en openbare ruimte door zowel in het ontwerp als het beheer van de omgeving rekening te houden met veiligheid. In Haarlem worden fysieke maatregelen ingezet om vandalisme op sportaccommodaties te voorkomen, maar verder staan er in het Actieprogramma weinig andere maatregelen gericht op gelegenheidsbeperking. Ten tijde van de voorafgaande twee actieprogramma's (2019 en 2020) heeft de gemeente meegedaan aan de pilot veilig wonen waarbij

subsidie ter beschikking werd gesteld voor het veiliger maken van (corporatie) woningen d.m.v. hang- en sluitwerk.

## Betrekken van burgers

In de literatuur komen wisselende verhalen naar voren over de effectiviteit van het betrekken van burgers bij veiligheid. Het actief informeren van bewoners over criminaliteit om hen te stimuleren preventiemaatregelen te treffen, blijkt weinig effect te hebben. Als onderdeel van de prioriteit High Impact Crimes heeft gemeente Haarlem een plan van aanpak voor woninginbraken opgesteld, waarbij meerdere maatregelen zijn genoemd die inzetten op de bewustwording van de burgers. Campagnes, adviezen en subsidies zijn relatief duur en werken beperkt. Zoals hierboven beschreven, kan beter worden ingezet op situationele preventiemaatregelen om woninginbraken te voorkomen.

Informeel buurttoezicht heeft daarentegen wel een positief effect op de leefbaarheid van de stad. Het organiseren van buurtpreventie, waarbij buurtbewoners toezicht uitoefenen binnen de eigen woonbuurt en gezamenlijk preventieactiviteiten in gang zetten, blijkt effectief. In Haarlem worden WhatsAppgroepen opgezet ten behoeve van preventie en signalering van verdachte situaties en in Schalkwijk worden buurtouders ingezet ter preventie van jeugdoverlast.

## Preventieve jeugdinterventies

Vroegtijdige persoonsgerichte interventies kunnen op lange termijn (10 tot 15 jaar) besparingen opleveren in termen van uitkeringen, medische kosten, onderwijskosten, justitiële kosten en kosten bij slachtoffers van misdrijven. Uit een aantal Noord-Amerikaanse studies komt de aanwijzing dat dit kosteneffectief kan zijn. Project Dealende jeugd (nu: Criminele aanwas) is gericht op het weerhouden van jongeren die een criminele carrière in de drugshandel willen starten en kan daarmee in de toekomst een hoop kosten besparen. Om te weten in hoeverre dit project werkzame elementen bevat en daadwerkelijk effectief is, moet echter meer onderzoek worden verricht. De interventie Alleen Jij Bepaalt!, die veelvuldig wordt genoemd in het Actieprogramma, wordt door het NJI erkend als effectief volgens eerste aanwijzingen.

### 4.1.3 Volledigheid pakket

Los van alle uitdagingen die hiervoor zijn besproken, is een belangrijke voorwaarde voor een effectief veiligheidsbeleid een goed passend en volledig pakket aan maatregelen. Het is niet alleen belangrijk dat bewezen effectieve maatregelen worden gekozen, maar ook dat er een logische samenhang zit in het pakket van maatregelen. Want, hoe weten we of we ook daadwerkelijk de beoogde doelen bereiken als we deze maatregelen volgens afspraak uitvoeren? Eén manier om de volledigheid van het pakket van maatregelen te bepalen, is te kijken naar de verhouding tussen het aantal maatregelen dat zich richt op

daders, slachtoffers en op de omgeving<sup>3</sup>. De gedachte daarbij is dat voor effectief beleid alle drie aspecten moeten worden meegenomen. Voor 88 maatregelen uit het Actieprogramma is gekeken in hoeverre ze betrekking hebben op daders, slachtoffers en omgeving. Met omgeving kunnen we twee dingen bedoelen: de fysieke omgeving (zoals het verhogen van de verlichting in een wijk ter preventie van woninginbraken) of de sociale omgeving (bijvoorbeeld het uitbouwen van contacten met scholen met het oog op het opvangen van signalen van radicalisering).

Prioriteit	Dadergericht	Slachtoffergericht	Omgevingsgericht	N.v.t.	Totaal
Ondermijnende criminaliteit	11	3	2	14	30
Zorg en veiligheid	8	2	0	8	18
Leefbaarheid van wijken en buurten	11	0	4	2	17
Jeugd en veiligheid	11	1	1	5	18
High Impact Crimes	5	7	0	1	13
<b>Totaal</b>	<b>46</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>30</b>	<b>96<sup>4</sup></b>

Veruit de meeste maatregelen zijn gericht op daders. Er wordt in mindere mate aandacht besteed aan maatregelen die de kans op slachtofferschap verminderen of een situatie minder aantrekkelijk maken voor criminaliteit en/of overlast.

## 4.2 Gebruik nieuwste inzichten

In deze paragraaf kijken we naar de vraag: *Maakt Haarlem gebruik van de nieuwste inzichten op dit beleidsterrein?* Deze vraag is niet volledig te beantwoorden, er is tenslotte geen overzicht van de nieuwste inzichten. Uit de beoordeling van de maatregelen blijkt dat Haarlem voornamelijk maatregelen inzet op daders en minder op maatregelen gericht op situaties en slachtoffers. Daarom kijken we welke (effectieve) maatregelen gericht op slachtoffers en situaties worden ingezet in andere gemeenten die mogelijk ook relevant zijn voor Haarlem. In de jaarlijkse actieplannen van andere gemeenten zien we veelal vergelijkbare prioriteiten: met name ondermijning, jeugdcriminaliteit en high impact crimes komen vaak terug.

### Slachtoffergericht

Verschillende gemeenten stellen de eis dat (nieuwe) woningen moeten voldoen aan het Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW), deze maatregel is met name gericht op het tegengaan van woningbraken. Een maatregel die ook deel uit maakt van het PKVW en bewezen effectief is, is het verbeteren van hang- en sluitwerk van woningen. Gemeenten maken hier afspraken over met woningbouwcoöperaties of stellen subsidies beschikbaar. Buurtbemiddeling komt vaak voor in de uitvoeringsplannen van gemeenten voor het aanpakken van (sociale) overlast (prioriteit leefbaarheid in wijken en buurten). Hierbij is

<sup>3</sup> Dit is gebaseerd op de klassieke *crime triangle* uit de criminologie. Van Eck (2003) stelt dat de aanpak van criminaliteit zich moet richten op zowel het aanpakken van daders, als het beschermen van slachtoffers en het aanpakken van omgevingsfactoren.

<sup>4</sup> Sommige maatregelen zijn gericht op meerdere vlakken, hierdoor telt het totaal niet op tot 88 maar is dit iets hoger.

buurtbemiddeling bedoeld om inwoners met burenproblemen te helpen die problemen op te lossen, zodat meer tijd besteed kan worden aan complexere vormen van overlast. Deze maatregel is zowel gericht op daders als slachtoffers en is bewezen effectief.

Een maatregel die we bij een aantal gemeenten tegenkomen op het gebied van ondermijning, die te benoemen is als slachtoffergericht (gemeenten willen geen 'slachtoffer' worden van ondermijning), is de Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten (BIO). Hiermee voorkomt een gemeente dat zij overeenkomsten sluit met malafide partijen. Dit gebeurt door het opnemen van een Integriteitsclausule in overeenkomsten, wanneer zich tijdens de looptijd van deze overeenkomst een integriteitsrisico voordoet kan de gemeente de overeenkomst beëindigen.

Een andere preventieve maatregel op het gebied van ondermijning is de ondermijningseffectrapportage. Hiermee toetst een gemeente bij nieuw ruimtelijk en sociaal beleid op ondermijningsrisico's. Deze rapportage maakt medewerkers bewust bij het opstellen van plannen van de (on)mogelijkheden tot ondermijning. Eventuele ondermijnende handelingen, signalen of ingezette acties komen via de ondermijningseffectrapportages naar voren.

Bovenstaande twee maatregelen zijn (nog) niet beoordeeld op effectiviteit.

## Omgevingsgericht

Er zijn gemeenten die eisen dat bij (grote) ingrepen in de openbare ruimte standaard een veiligheidseffectrapportage (VER) wordt uitgevoerd om mogelijke overlast en criminaliteit te voorkomen volgens de principes van Sociaal Veilig Ontwerp en Beheer. Voor de bestrijding van high impact crimes wordt in veel gemeenten ingezet op het nemen van fysieke maatregelen op hotspots, zoals het afsluiten van achterpaden, het aanbrengen van (extra) verlichting en het snoeien van overhangend groen. Ook het verlichten van achterzijden van woningen wordt ingezet om gelegenheid voor het plegen van woninginbraken te beperken. Sociaal Veilig Ontwerp en Beheer is bewezen effectief.

## 4.3 Prestaties in relatie tot andere gemeenten

Om de vraag over de doelmatigheid van het beleid te beantwoorden, hebben we een benchmark uitgevoerd. Het (effect van het) veiligheids- en handhavingsbeleid van gemeente Haarlem is vergeleken met acht andere gemeenten. De keuze voor deze gemeenten is gebaseerd op inwoneraantal, geografie en vergelijkbare problematiek. In deze benchmark is gekeken naar de input (budget en fte's) en outcome, oftewel hoeveel 'veiligheid' het oplevert voor inwoners. Voor laatstgenoemde is gekeken naar de resultaten van de Veiligheidsmonitor 2019. Voor de input van de benchmark is gebruik gemaakt van programmabegrotingen en integraal veiligheidsbeleid. Aanvullend hebben we verschillende ambtenaren

gesproken om nog missende informatie op te halen<sup>5</sup>. Om gemeenten met elkaar te vergelijken zijn de budgetten en het aantal fte gedeeld door het aantal inwoners van de gemeente. De gegevens van de deelnemende gemeenten zijn anoniem verwerkt en zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5.1. Resultaten benchmark. De getallen voor het totaal budget zijn x 1000 euro.

	Gemiddelde	A	B	C	D	E	F	G	H	Haarlem
Inwoneraantal <sup>5</sup>	139.000	73.000	92.000	110.000	125.000	157.000	157.000	160.000	233.000	163.000
Fte VH	15	20	12	10	9	14	14	17	16	20
Fte VH/10.000 inwoners	1,2	2,7	1,3	0,9	0,7	0,9	0,9	1,1	0,7	1,2
Fte HH	37	26	18	36	41	59	15	28	40	40
Fte HH/10.000 inwoners	2,5	3,5	2,0	3,3	3,4	3,8	1,0	1,8	1,7	2,5
Budget totaal	16.700	10.300	8.900	14.300	17.900	?	15.400	16.900	28.900	21.200
Budget totaal /inwoner	121	140	96	130	143	?	98	106	124	130
Index criminaliteit <sup>7</sup>	63	59	66	54	74	50	68	64	59	72
Index overlast <sup>8</sup>	95	92	96	99	93	98	90	95	98	97
Index onveiligheidsgevoel <sup>9</sup>	92	83	104	96	86	94	93	90	87	98

VH = veiligheid, HH = handhaving

## Kanttekening

Bij het interpreteren van de gegevens van de benchmark is een kritische kanttekening van belang. Het vergelijken van veiligheidsbeleid tussen verschillende gemeenten is een lastige opgave, omdat elke gemeente haar veiligheids- en handavingsafdelingen anders heeft ingericht. Met name op taakniveau zijn er verschillen. Bij een aantal gemeenten (waaronder Haarlem) is de beheerorganisatie van het RIEC (bijv. een deel van de personeelslasten) onderdeel van de begroting, het bleek niet mogelijk dit eruit te filteren. Ondanks deze kanttekeningen is geprobeerd de situatie zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken, om op hoofdlijnen uitspraken te kunnen doen over de relatieve doelmatigheid van het veiligheidsbeleid in Haarlem. De fte's voor handhaving gaan over handhaving in de openbare ruimte (dus niet bouw- en woningtoezicht), maar zijn exclusief parkeerhandhaving (sommige gemeenten hebben dit uitbesteed). De budgetten zijn inclusief de bijdrage aan de veiligheidsregio en exclusief baten.

<sup>5</sup> Niet alle gegevens zijn, ondanks herhaalde verzoeken, compleet geleverd door de deelnemende gemeenten.

<sup>6</sup> Bron: CBS, 2020.

<sup>7</sup> De criminaliteitsindex maakt gebruik van drie verschillende gegevensbronnen. Dit zijn de doodsoorzakenstatistiek, de Veiligheidsmonitor en geregistreerde misdrijven door de politie. Het jaar 2014 is gebruikt als referentiescore. De waarde van dat jaar is gesteld op 100. Hoe lager het cijfer in 2019, hoe sterker de verbetering is ten opzichte van 2014.

<sup>8</sup> De overlastindex is een maat voor de ervaren overlast in de buurt. Deze index maakt gebruik van gegevens van de Veiligheidsmonitor.

<sup>9</sup> De index onveiligheidsgevoel is een maat voor de ervaren onveiligheid in de buurt.

## Inwoneraantal

De verschillende deelnemende gemeenten variëren qua grootte en lopen qua inwoneraantal dan ook uiteen van 73.000 tot 233.000.

## Capaciteit

Om de capaciteit van de afdeling Veiligheid en afdeling Handhaving van de verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken, is voor elke gemeente het aantal fte per 10.000 inwoners berekend. Voor de afdeling Veiligheid zit gemeente Haarlem met 1,2 fte per 10.000 inwoners precies op het gemiddelde aantal fte per 10.000 inwoners. Voor handhaving heeft de gemeente Haarlem precies hetzelfde aantal fte per 10.000 inwoners als het gemiddelde (2,5 fte/10.000 inwoners). De onderlinge verschillen zijn vrij groot en lopen uiteen van 1 handhaver per 10.000 inwoners tot bijna vier handhavers. Er zijn vier gemeenten met minder capaciteit en vier gemeenten met meer capaciteit beschikbaar dan Haarlem.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het aangegeven aantal fte voor Haarlem lager is dan het aantal fte dat in dienst is. Medewerkers van de afdeling Veiligheid en Handhaving werken namelijk ook voor de gemeente Zandvoort (17.000 inwoners). Volgens respondenten geldt de afspraak dat 10% van de tijd van de afdeling Veiligheid en Handhaving wordt besteed aan Zandvoort, die hebben we verrekend.

## Budget

Met een jaarlijks budget van 21,2 miljoen voor veiligheid en handhaving geeft de gemeente 130 euro per inwoner per jaar uit. Dit zit boven het gemiddelde. Er zijn twee andere gemeenten met een hoger budget per inwoner voor veiligheid en handhaving.

## Veiligheidsindexen

Voor de **criminaliteitsindex** van Haarlem is in 2019 een sterke afname te zien sinds het referentiejaar 2014. Echter, de gemiddelde criminaliteitsindex van de deelnemende gemeenten ligt een stuk lager dan de index van Haarlem (63 t.o.v. 72). Er is één gemeente met een hogere criminaliteitsindex dan Haarlem.

Bij de **overlastindex** scoort Haarlem iets hoger dan het gemiddelde indexcijfer. Hier is het verschil echter minder groot dan bij de criminaliteitsindex (97 voor Haarlem t.o.v. 95 gemiddeld). Er zijn drie gemeenten met een hogere score op de overlastindex dan Haarlem.

Als laatste hebben we gekeken naar de **index onveiligheidsgevoel**. In Haarlem heeft een daling plaatsgevonden in de onveiligheidsgevoelens. Daarbij is wel op te merken dat Haarlem met een score van 98, net als bij de criminaliteitsindex, hoger scoort dan het gemiddelde (92). Ook hier is één andere gemeente die hoger scoort dan Haarlem. Bij deze gemeente zien we een toename van de onveiligheidsgevoelens ten opzichte van het referentiejaar 2014.

## 4.4 Conclusie hoofdstuk 4 – doeltreffendheid en doelmatigheid

Iets minder dan de helft van de maatregelen uit het Actieprogramma Veiligheid en Handhaving 2021 van gemeente Haarlem wordt beoordeeld als (deels) effectief. Hierbij gaat het voornamelijk om maatregelen gericht op hot spot policing, functioneel toezicht, Veilig Ontwerp en Beheer en buurtpreventie. Hierbij moet de notie worden gemaakt dat een groot deel van de maatregelen bestempeld is als organisatorisch en daardoor niet getoetst konden worden op de effectiviteit. De maatregelen die als niet effectief zijn bestempeld komen uit het plan van aanpak voor woninginbraken en zijn gericht op de bewustwording van woninginbraken door middel van algemene campagnes en adviezen. Verder kan worden geconcludeerd dat de maatregelen uit het Actieprogramma van Haarlem voornamelijk dadergericht zijn en in minder mate op het versterken van slachtoffers en omgeving. In actieprogramma's van andere gemeenten vonden we een aantal mogelijk interessante aanvullende maatregelen voor Haarlem die gericht zijn op slachtoffer of omgeving.

Uit de benchmark blijkt dat de gemeente Haarlem ten opzichte van acht andere gemeenten een gemiddeld aantal fte heeft voor zowel ambtenaren veiligheid als voor handhavers in de openbare ruimte. Haarlem geeft iets meer geld uit per inwoner aan veiligheid en handhaving dan gemiddeld in de andere gemeenten (130 euro t.o.v. 121 euro gemiddeld). Er is ook gekeken naar 'hoeveel veiligheid de input (fte's en geld) oplevert'. Dit is uiteraard niet een op een te koppelen (want afhankelijk van tal van externe factoren), maar geeft wel enige indicatie, met name omdat de veiligheidsindex waarnaar gekeken is de ontwikkeling ten opzichte van een ijkpunt (2014) weergeeft. We zien op alle drie de indexen een verbetering voor Haarlem in 2019 ten opzichte van 2014: minder criminaliteit, minder overlast en minder onveiligheidsgevoelens. Die verbetering is wel minder sterk dan wat we gemiddeld zien voor alle negen gemeenten.



## 5 Positie gemeenteraad

In dit hoofdstuk geven we een antwoord op de vraag: Op welke wijze wordt de raad in positie gebracht? Is de raadsinformatie tijdig en volledig?

Norm	Toetsaspecten	Beoordeling
Beleid, uitvoering en effecten zijn onderdeel van bestuurlijke verantwoording richting raad.	Er zijn verantwoordingsrapportages richting raad.	Die zijn er.
	De rapportages bevatten tijdige, volledige, inzichtelijke en bruikbare informatie over uitvoering en effecten.	De rapportages bevatten die elementen, er is alleen geen directe samenhang met (de prioriteiten uit) het IVH.
	De informatievoorziening gaat expliciet in op voortgang, inzet van middelen en te maken keuzes.	In de reguliere momenten zijn de voortgang en inzet van middelen beschreven, te maken keuzes niet. Die kunnen wel aan bod komen in overige momenten, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse sessie over het Jaaractieprogramma.

Bij de informatiestroom die naar de raad gaat, maken we onderscheid tussen reguliere momenten waarbij het college van B en W inzicht geeft in de financiële situatie van de gemeente en overige momenten waarbij stukken over veiligheid aan de raad gestuurd worden.

### 5.1 Reguliere momenten

Het onderwerp veiligheid maakt onderdeel uit van het programma Burger, Bestuur en Veiligheid. Dit programma maakt onderdeel uit van de programmabegroting, het jaarverslag, de kadernota en een jaarlijkse bestuursrapportage. In deze stukken wordt over twee doelen gerapporteerd: 'Leefbaarheid van wijken en buurten verbeteren door de aanpak van fysieke en sociale overlast' en 'Minder criminaliteit in Haarlem'. In de Programmabegroting staan voor deze doelen meerdere effect- en prestatie-indicatoren genoemd, met ook streefwaarden voor de komende jaren. In het jaarverslag wordt hierover gerapporteerd: de behaalde cijfers worden gepresenteerd inclusief een korte toelichting. We constateerden in §2.1.3 dat deze doelen beperkte samenhang hebben met de prioriteiten in het IVH.


Voorbeeld: onderdeel 'Leefbaarheid van wijken en buurten verbeteren door de aanpak van fysieke en sociale overlast'

Programmabegroting 2021 – 2025

<b>BV 63</b>	<b>Openbare orde en veiligheid</b>									
<b>Doel</b>	De leefbaarheid van wijken en buurten verbeteren door de aanpak van fysieke en sociale overlast.									
<b>Effect indicator</b>	Aantal overlastmeldingen bij de gemeente. Het gaat hierbij om de thema's afval, jeugd, honden, parkeren, fietsen, dak- en thuislozen en rijdend verkeer (Gemeentelijke registratie).									
<b>R/S</b>	4.855 (2016)	4.445 (2017)	5.612 (2018)	5.988 (2019)	5.500 (2020)	5.500 (2021)	5.500 (2022)	5.500 (2023)	5.500 (2024)	5.500 (2025)
<b>Prestatie indicator</b>	Gemeentelijke handhaving handhaaft op afval, jeugd, honden, parkeren, fietsen, dak- en thuislozen en rijdend verkeer door middel van aanspreken, waarschuwen en boetes uitdelen.									
<b>Prestatie indicator</b>	Aantal gepleegde handhavingsinterventies: boetes gericht op het verminderen van overlast (Gemeentelijke registratie)									
<b>R/S</b>	15.400 (2016)	13.270 (2017)	11.878 (2018)	9.900 (2019)	13.300 (2020)	13.300 (2021)	13.300 (2022)	13.300 (2023)	13.300 (2024)	13.300 (2025)
<b>Prestatie indicator</b>	Aantal gepleegde handhavingsinterventies: waarschuwingen gericht op het verminderen van overlast (Gemeentelijke registratie)									
<b>R/S</b>	3.270 (2016)	3.150 (2017)	4.095 (2018)	4.362 (2019)	4.000 (2020)	4.000 (2021)	4.000 (2022)	4.000 (2023)	4.000 (2024)	4.000 (2025)
<b>Prestatie</b>	De gemeente werkt samen met andere partners in de aanpak tegen overlast. De Haarlemse taken voor milieutoezicht, inclusief de horeca, niet zijnde acties vanuit de Drank- en horecawet, zijn ondergebracht bij de <a href="#">Omgevingsdienst IJmond (ODIJ)</a> .									

Jaarverslag en Jaarrekening 2020<sup>10</sup>

**1. Leefbaarheid van wijken en buurten verbeteren door de aanpak van fysieke en sociale overlast**

<p><b>Wat hebben we bereikt?</b>                  Het afgelopen jaar was anders dan voorgaande jaren. De coronacrisis heeft grote invloed gehad op de aanpak van fysieke en sociale overlast. Een groot deel van de handhaving is ingezet op de naleving van de (nood)maatregelen. Door flexibele inzet van handhaving zijn desondanks ook reguliere handhavingstaken zoals aanpak van overlast in de wijken in aangepaste vorm voorgezet.</p> <p><b>Wat hebben we niet bereikt?</b>                  Voor een aantal handhavingstaken, waaronder afvalcontroles en fysieke integrale controles, geldt dat deze tijdelijk heeft stilgelegd. Deze zijn later in het jaar, in aangepaste vorm, weer opgepakt. De toename in het aantal overlastmeldingen is toe te schrijven aan overlast gerelateerd aan afval en jeugd. Mogelijk is dit ook te verklaren doordat men vaker thuis was en daardoor meer overlast ervoer of waarnam.</p>	
---	---

<b>Effect indicator</b>	Het aantal overlastmeldingen bij de gemeente. Het gaat hierbij om de thema's afval, jeugd, honden, parkeren, fietsen, dak- en thuislozen en rijdend verkeer (gemeentelijke registratie).						
<b>R/S</b>		4.855 (2016)	4.445 (2017)	5.612 (2018)	5.988 (2019)	5.500 S (2020)	6.290 R (2020)

<sup>10</sup> We hebben de meest recente stukken genomen om een beeld te geven. Het jaarverslag 2020 volgt niet op de programmabegroting 2021-2025.

In de bestuursrapportage staat bij deze punten een korte schets van de stand van zaken van de uitvoering en er wordt ingegaan op ontwikkelingen in cijfers, zoals geregistreerde misdrijven in Haarlem.

Volgens respondenten is het onderwerp veiligheid geen groot issue in de raad, waardoor het bij besprekingen van de begroting, jaarverslag en bestuursrapportage weinig over veiligheid gaat.

## 5.2 Overige momenten

### *Jaarlijkse sessie jaaractieprogramma*

Eén keer per jaar (in januari) wordt er met politie en OM een sessie georganiseerd voor de raad. Hierin wordt het Jaaractieprogramma besproken, waarin wordt teruggeblikt op het afgelopen jaar en vooruit wordt gekeken naar het komende jaar. Volgens respondenten (ambtenaren) is deze sessie het belangrijkste moment in het jaar voor de raad om bij te sturen. Dezelfde respondenten geven aan dat de raad vaak complimenteuz is over de leesbaarheid van de stukken en dat er vanuit de raad slechts enkele kleine opmerkingen of wensen ingebracht worden.

### *Losse onderwerpen in raad*

Over thema's, actiepunten of evaluaties wordt de raad op verschillende momenten door het jaar heen geïnformeerd en worden onderwerpen besproken in de raad. Vaak ligt het initiatief hiervoor bij de burgemeester die de raad wil informeren, soms vraagt de raad zelf om informatie. Zo vroeg de raad in 2020 om geïnformeerd te worden over het onderwerp cybercrime. Daarover is een uitgebreide brief gestuurd met wat de gemeente doet op dit onderwerp. Over de aanpak jeugd wordt de raad structureel geïnformeerd aan de hand van een informatienota.

### Reactie raadsleden

Raadsleden geven aan over het algemeen goed betrokken te worden bij het veiligheidsbeleid. Volgens hen zijn de beleidsstukken vaak helder. Raadsleden geven aan een aantal knelpunten te ervaren met betrekking tot het veiligheidsbeleid. Zo is er volgens hen een spanningsveld tussen het regionale beleid vanuit de Veiligheidsregio Kennemerland en het lokale veiligheidsbeleid in Haarlem. De vraag daarbij is wat precies de rol is van de gemeenteraad in een samenwerkingsverband dat ver boven de scope van de gemeente uitstijgt. Een ander knelpunt is de samenhang tussen het veiligheidsbeleid en andere domeinen. Een voorbeeld dat genoemd werd is het onderwerp mensenhandel: hoe zorg je ervoor dat als je op dit onderwerp gaat acteren, dat je vervolgens ook alles geregeld hebt op het gebied van zorg. Het inzicht in de samenhang tussen domeinen ontbreekt soms. Raadsleden geven aan dat het vaak lastig is om te weten of een beleidsdoelstelling is behaald en dat komt mede door het ontbreken van concrete, meetbare doelstellingen. Zij geven aan dat er discussie is gevoerd over KPI's, dat het lastig is om concrete doelen te stellen, maar dat deze wel houvast kunnen geven. Met heldere doelstellingen kan er volgens hen beter gemonitord en bijgestuurd worden. Als voorbeeld werd genoemd de ondermijnende criminaliteit, waarbij

de ambitie is: 'eind 2022 dient er meer inzicht te zijn in ondermijnende criminaliteit en worden ondermijnende activiteiten succesvol aangepakt en teruggedrongen'. Dit is volgens de raadsleden niet te meten en te monitoren. Zij geven ook aan dat een consequentie is dat keuzes minder transparant genomen worden. Zo was het er afgelopen jaar veel aandacht voor coronamaatregelen. 'Als raad heb je niet goed zicht op waar de capaciteit vandaan komt en of het ten koste is gegaan van het een of ander'.

## 5.3 Conclusie hoofdstuk 5 – positie gemeenteraad

De raad wordt geïnformeerd over het onderwerp veiligheid via de reguliere planning en control-cyclus en op een aantal andere momenten zoals de jaarlijkse sessie over het jaaractieprogramma en wanneer losse veiligheidsonderwerpen voorgelegd worden aan de raad. Het IVH en de programmabegroting hebben geen directe samenhang en dit heeft onder andere als gevolg dat er financieel niet direct op het IVH gestuurd kan worden door de raad. Raadsleden geven aan dat er winst te behalen valt op het gebied van monitoren en bijsturen als beoogde effecten van het beleid duidelijker benoemd worden.

# 6 Conclusies & aanbevelingen

## 6.1 Conclusies

De kwaliteit van het veiligheids- en handhavingsbeleid van de gemeente Haarlem is in grote lijnen op orde, net als de uitvoer ervan. De adviezen in het Kernbeleid Veiligheid worden voor een groot deel gevolgd. Er zijn relatief veel prioriteiten en deze zijn breed geformuleerd. Dit geeft risico op een gebrek aan focus, maar respondenten geven aan dat dit juist flexibiliteit geeft. Inbedding in de gemeentelijke planning en control-cyclus is beperkt doordat er geen duidelijke samenhang is tussen het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid en de programmabegroting. Daarnaast zijn de doelen niet concreet en meetbaar geformuleerd. Ondanks dat dit een bewuste keuze is geweest wordt monitoring, evaluatie en bijsturing hierdoor beperkt. Dat komt ook doordat er beperkt ruimte gemaakt wordt voor monitoren en evalueren. Partners geven aan tevreden te zijn met de kwaliteit van het beleid en de uitvoer ervan.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is op hoofdlijnen bekeken. De meeste maatregelen die beoordeeld konden worden op theoretische effectiviteit zijn effectief of in ieder geval deels effectief. De gemeente richt zich met name op dadergerichte maatregelen en in mindere mate op maatregelen gericht op slachtoffers of omgeving. De belangrijkste uitkomst van een benchmark met acht andere gemeenten is dat we zien dat Haarlem niet afwijkt op het gebied van bemensing van veiligheid en handhaving of qua budget.

De gemeenteraad wordt in positie gebracht om haar kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen met betrekking tot het veiligheids- en handhavingsbeleid. Zoals gezegd is monitoring, evaluatie en bijsturing beperkt mogelijk met de huidige formulering van het beleid en het gebrek aan samenhang met de programmabegroting. Dat wordt ook door raadsleden opgemerkt.

## 6.2 Aanbevelingen

Voor het volgende Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid doen wij de volgende aanbevelingen:

### Meer aandacht voor monitoren en evalueren

Vergroot het lerend vermogen van de organisatie door meer ruimte te creëren voor monitoren en evalueren. Afdelingen veiligheid en handhaving zijn over het algemeen hands-on en hebben relatief veel te maken met de waan van de dag (incidenten). Daardoor zie je vaker dat er te weinig stil wordt gestaan bij het behalen van de beoogde doelen en het beleid bij te sturen. Daarbij bevelen we aan concrete meetbare doelstellingen te formuleren op output-niveau (prestaties). Doelen op outcome-niveau (maatschappelijk effect) leveren inderdaad discussie op omdat deze vaak onderhevig zijn aan factoren die niet door de gemeente en haar partners te beïnvloeden zijn. Zo ligt het behalen van het outcome-doel

'10% minder woninginbraken' niet volledig in handen van de gemeente en haar partners. Als bijvoorbeeld mobiele bandieten Haarlem uitkiezen als werkgebied dan kan het aantal woninginbraken juist stijgen. Wat wel zinvol is is het output-doel '10% van de woningen hebben degelijk hang- en sluitwerk'. Dat is een doel waar de gemeente en haar partners invloed op hebben en degelijk hang- en sluitwerk is een bewezen effectief middel tegen woninginbraken.

### Koppeling IVH en programmabegroting

Zorg voor een duidelijke koppeling door het koppelen van geld aan prioriteiten en ook de indicatoren te synchroniseren. Hiermee wordt het beleid beter inzichtelijk en wordt de controlerende functie van de raad versterkt.

### Meer focus

Beperkt het aantal prioriteiten in het IVH en onderzoek het gebruik van minder brede prioriteiten. Dat laatste kan bijvoorbeeld door een duidelijke focus te leggen binnen een breed thema. Zo is het thema ondermijning zeer breed en daardoor slecht afgebakend. Andere gemeenten kiezen binnen ondermijning aandachtsgebieden als 'aanwas criminele jeugd' of 'mensenhandel' om meer focus te krijgen en ook partners beter te kunnen mobiliseren.

### Meer aandacht voor versterken slachtoffers en omgeving

Breng het veiligheidsbeleid beter in balans door meer aandacht te creëren voor maatregelen gericht op slachtoffers en omgeving. In dit rapport zijn daar voorbeelden voor genoemd.

# Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Jos Wienen (burgemeester)

Linda Vos (hoofd afdeling Veiligheid en handhaving)

Peter Vogel (teammanager Handhaving)

Merel Vendel (Veiligheidsmanager, gericht op sociale veiligheid)

Niels Ganzevles (Beleidsadviseur OOV, verantwoordelijk voor thema ondermijning)

Kees Roos (Teammanager Veiligheid en Handhaving en teammanager Kwaliteit)

Michelle Boogaard (Informatieanalist)

Marije van Barlingen (Manager Veiligheidshuis)

Mark Springer (Teamchef politie basisteam Haarlem)

## Sessie met gemeenteraadsleden

Remko Trompetter      Actiepartij

Chris IJsbrandy      Hart voor Haarlem

Thessa van der Windt      D66

Mirjam Otten      Liberaal Haarlem

Peter van den Doel      GroenLinks

# Bijlage 2 Verdieping Project Lelie

## Inleiding

Project Lelie richt zich op de aanpak van ondermijnende criminaliteit in het gebied rondom de Schoterweg in Haarlem. De criminaliteit heeft verschillende verschijningsvormen. Het gaat daarbij om woon- en adresfraude (inclusief onterechte aanvragen van belastingtoeslagen), illegale hennepcultuur, drugshandel (in onder andere horecaondernemingen), witwassen, illegaal gokken (in horecaondernemingen), arbeidsuitbuiting (via onder andere malafide uitzendbureaus) en belastingontduiking. De criminaliteit zorgt ervoor dat burgers het woon- en leefklimaat als onvoldoende veilig ervaren en de buurt dreigt te verpauperen. Zonder effectief optreden van de overheid is er geen uitweg uit de neerwaartse spiraal.

In dit hoofdstuk voeren we een beknopte planevaluatie van het project uit. We kijken daarbij naar welke doelen met het project worden beoogd en hoe gedacht wordt (met welke middelen) dat die doelen bereikt kunnen worden. Daarbij staan we eerst kort stil bij de projectorganisatie, omdat deze randvoorwaardelijk is voor het kunnen behalen van de doelen. Pas wanneer duidelijk is wie welke verantwoordelijk draagt, hoe wordt samengewerkt en op welke wijze besluiten genomen worden, kan worden gekeken welke instrumenten voor welk doelen worden ingezet. De planevaluatie is gebaseerd op twee schriftelijke bronnen: 'PROJECTPLAN LELIE. Een integrale aanpak van ondermijnende activiteiten in en rond de Schoterweg' (datum 9 mei 2016) en Infographic evaluatie project Lelie (code 2019396469) en een aanvullend validatiegesprek met de gemeentelijke projectleider van het project Lelie.

## Projectorganisatie

Omdat de ondermijnende criminaliteit in het gebied verschillende onderling verweven vormen kent, is binnen het project gekozen voor een integrale aanpak. Afhankelijk van de aard van de specifieke vorm van de criminele activiteit betekent dat, dat er naast bestuursrechtelijke handhaving ook ingezet wordt op strafrecht en handhaving van fiscale wet- en regelgeving. De partners van het Lelie project zijn: gemeente, politie-eenheid, Openbaar Ministerie, Belastingdienst (FIOD) en RIEC Noord-Holland.

De integrale stuurgroep ondermijning (ISO) is het overkoepelend orgaan op de informatie-overleggen en stuurt strategisch op de integrale aanpak en inzet van capaciteit van de grotere casus en ondermijningsthema's. In het driehoeksoverleg Haarlem worden casussen en thema's onder de aandacht gebracht en afspraken gemaakt over de inzet van capaciteit of bestuurlijke mogelijkheden. Beide gremia zorgen voor aansturing op strategisch niveau.

Het Lokaal Strategisch Overleg (LSO) bepaalt de koers, bewaakt de voortgang en signaleert en adresseert de knelpunten. Het LSO wordt gevoed door de regiegroep. De regiegroep is verantwoordelijk voor de



informatie- en interventiecoördinatie. De leden van de regioep zijn bevoegd om namens de projectpartners op te treden. In dit gremium wordt op tactisch niveau gestuurd.

De uitvoering van project Lelie krijgt echter vooral invulling binnen het zogenaamde casusoverleg. De betrokken organisaties komen hier bij elkaar om – vaak naar aanleiding van concrete signalen of ontwikkelingen – nadere afspraken te maken. De deelnemers informeren binnen hun eigen organisatie hun eigen LSO leden. Als het nodig is kan ook het LSO formeel bijeengeroepen worden, maar in de praktijk hoeft dat zelden.

Uit de literatuur is bekend dat het samenwerken tussen partijen die geen gemeenschappelijke bovenliggende aansturing kennen sterk gebaat is bij een vorm waarin zowel op uitvoerend, tactisch als strategisch niveau een formele structuur is waarbinnen tussen de partners overlegd kan worden en besluiten genomen kunnen worden. Uitvoeringsproblemen kunnen op die manier geëscaleerd worden. Voorwaarde is natuurlijk wel dat binnen de verschillende gremia mandaat voor besluiten van de betrokken organisaties aan tafel aanwezig is. Uit de bestudeerde bronnen blijkt dat van een dergelijke formele 'escalatiestructuur' sprake is en dat de partners die deelnemen aan de overleggen voldoende mandaat hebben.

Om effectief en integraal samen te kunnen optreden, is het nodig dat signalen en relevante informatie tijdig met en tussen de projectpartners gedeeld kunnen worden. Het RIEC Noord Holland coördineert en faciliteert informatie-uitwisseling tussen de bij het project aangesloten partijen. Daarmee wordt voorzien in een belangrijke randvoorwaarde voor integraal samenwerken tussen verschillende organisaties.

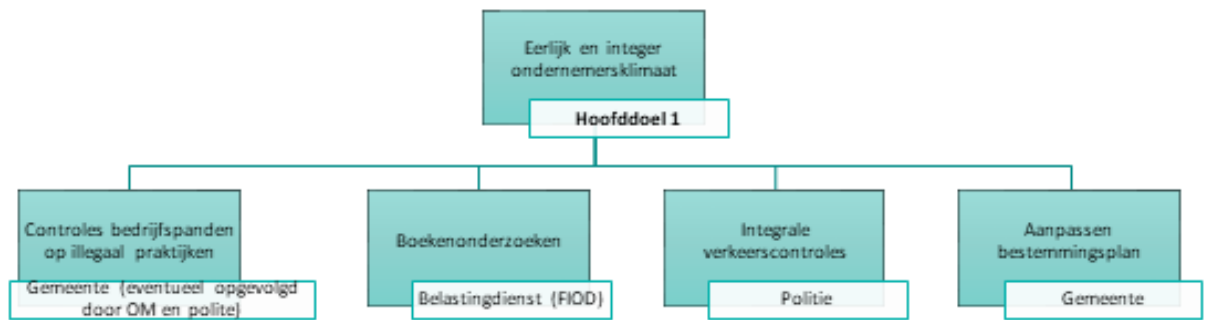
## Projectdoelen

Het project Lelie heeft als algemeen doel het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid in het gebied rondom de Schoterweg in Haarlem. Dit algemene doel is geconcretiseerd in drie hoofdoelen:

1. Het creëren van een eerlijk en integer ondernemersklimaat
2. Het creëren van een veilige woon- en leefomgeving
3. Revitalisering van het gebied

### ***Eerlijk en integer ondernemersklimaat (eerste hoofddoel)***

Voor de doelrealisatie van het eerste hoofddoel worden verschillende maatregelen door verschillende partijen ingezet. In onderstaand schema wordt aangegeven om welke middelen het gaat en welke partij de inzet levert.

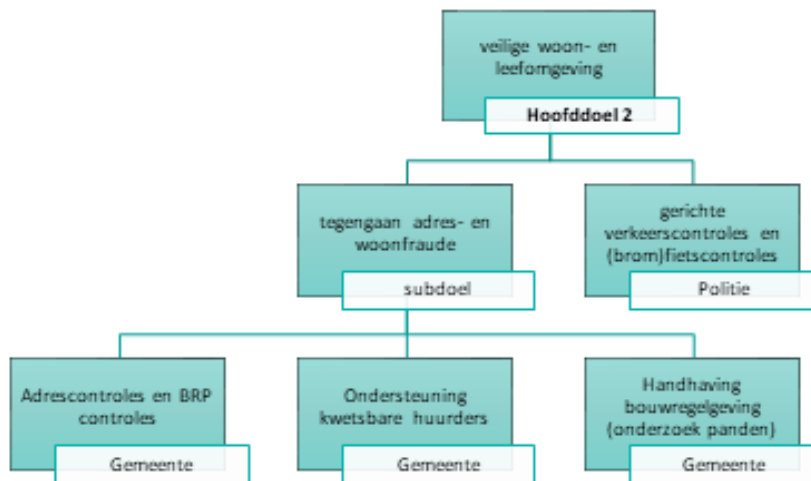


De werkingstheorie achter de aanpak op dit eerste hoofddoel is dat een eerlijk en integer ondernemersklimaat bevorderd wordt wanneer illegaal gebruik van bedrijfspanden en/of illegale bedrijfsactiviteiten worden tegengegaan en legale bedrijfsactiviteiten worden bevorderd. Hiervoor worden vier activiteiten ingezet:

- 1 Door te controleren op het gebruik van bedrijfspanden (gemeenten) kunnen illegale praktijken worden vastgesteld en de ondernemers gedwongen worden hun bedrijfsvoering (tijdelijk) te staken. In geval tijdens de controles criminele activiteiten worden geconstateerd treden OM en politie op in het kader van de strafrechtelijke handhaving.
- 2 Door boekencontrole door de Belastingdienst kunnen financiële malversaties en financiële misdrijven worden blootgelegd. Illegale praktijken kunnen daarmee een halt worden toegevoerd en in geval sprake is van strafbare feiten, kunnen politie en OM strafrechtelijk handhaven.
- 3 Door het (frequent) uitvoeren van integrale verkeerscontroles kunnen niet alleen openstaande boetes worden geïnd, maar kan gewerkt worden aan het herstel van het gezag van de overheid. Dat bevordert indirect een eerlijk en integer ondernemersklimaat.
- 4 Het aanpassen van het bestemmingsplan kan worden ingezet om bepaalde vormen van bedrijvigheid die gevoelig zijn voor criminele activiteiten te weren uit de buurt. Minder gevoelige bedrijfsactiviteiten komen dan daarvoor in de plaats.

#### ***Veilig woon- en leefgebied (tweede hoofddoel)***

Voor de doelrealisatie van het tweede hoofddoel worden verschillende hoofdzakelijk gemeentelijke maatregelen ingezet. In onderstaand schema wordt aangegeven om welke middelen het gaat.



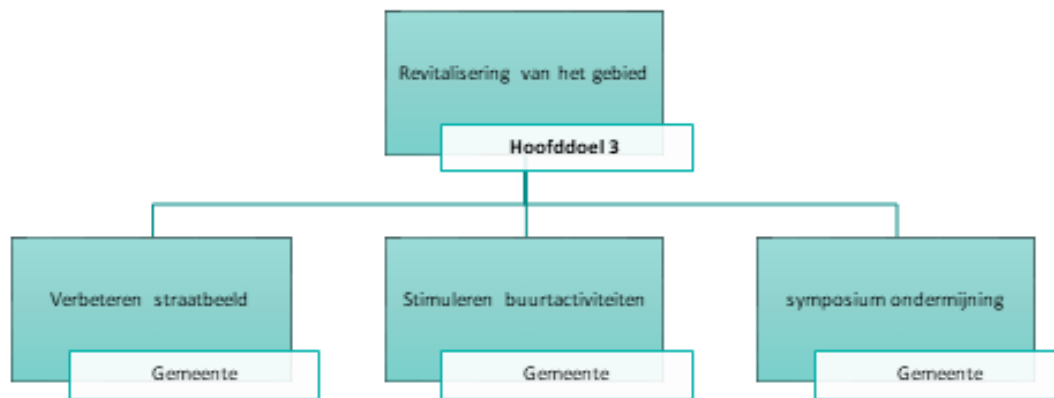
De veronderstelling bij het tweede hoofddoel is dat het woon- en leefklimaat in het gebied rondom de Schoterweg (mede) aangetast wordt door adres- en woonfraude. Illegale bewoning trekt bevolkingsgroepen aan met weinig binding met de buurt. Het gaat daarbij onder meer om (illegale) arbeidsmigranten. Dit heeft zijn neerslag op de leefbaarheid. Daarnaast gaat illegale bewoning of adresfraude vaak gepaard met het onrechtmatig ontvangen van toeslagen en uitkeringen. Voor zover dat systematisch gebeurt, is sprake van ondermijnende criminaliteit. De aanpak op dit tweede hoofddoel richt zich daarom op het tegengaan van adres- en woonfraude. Hiervoor worden drie activiteiten verricht:

1. Door het uitvoeren van adrescontroles (op locatie) en BRP-controles (in het systeem) kan illegale bewoning of schijnbewoning worden opgespoord en tegengegaan (inzet gemeente).
2. Tegelijkertijd worden kwetsbare huurders die wel in aanmerking komen voor een woning in de buurt ondersteund, zodat zij niet hoeven te verhuizen of terug kunnen verhuizen.
3. Door strak te controleren op naleving van de bouwregelgeving wordt het malafide pandjesbazen bemoeilijkt huizen geschikt te maken voor illegaal gebruik (te veel bewoners op één adres) en kan verkrotting worden voorkomen.

Daarnaast worden gerichte verkeerscontroles en fietscontroles uitgevoerd om de verkeersveiligheid te bevorderen en verkeersoverlast tegen te gaan.

### ***Revitalisering van het gebied (derde hoofddoel)***

Voor de doelrealisatie van het derde hoofddoel worden verschillende gemeentelijke maatregelen ingezet. In onderstaand schema wordt aangegeven om welke middelen het gaat.



Het straatbeeld in het projectgebied is ten opzichte van andere Haarlemse buurten relatief verpauperd. Op basis van de 'broken windows theorie' mag worden aangenomen dat zonder de aanpak van de fysieke omgeving de verpaupering verder toeneemt. Om die reden zet de gemeente in op het verbeteren van het straatbeeld. Naast een fysieke component wordt binnen de werkingstheorie aangenomen dat het stimuleren van buurtactiviteiten ook bijdraagt een revitalisatie. De impliciete aanname daarachter is dat buurtactiviteiten bijdragen aan sociale cohesie tussen de bewoners en ondernemers, wat op zijn beurt weer bijdraagt aan meer sociale veiligheid. Ook het symposium ondermijning dat gericht is op ondernemers dient dat doel.

#### ***Vertrouwen in de overheid en meldingsbereidheid***

Naast concrete doelen op het terrein van het tegengaan van ondermijnende criminaliteit kent het project ook twee onderling samenhangende doelen die randvoorwaardelijk zijn voor de effectiviteit van het project. Het gaat om (herstel van) vertrouwen in de overheid en het vergroten van de meldingsbereidheid. Om met het laatste te beginnen: de overheid ziet veel, maar niet alles. Voor het ontvangen van relevante signalen op het terrein van ondermijning is het daarom wenselijk dat burgers en ondernemers onoorbare praktijken melden bij de overheid. Bij de start van het project Lelie werd ingeschat dat de meldingsbereidheid relatief laag was in het gebied. De lage meldingsbereidheid werd mede bepaald door onvoldoende vertrouwen bij bewoners en ondernemers dat de overheid daadwerkelijk iets zou gaan/kunnen doen aan de ontstane situatie. Om de meldingsbereidheid te vergroten, wordt sinds enige tijd vanuit het project actief gestuurd op de zichtbaarheid van de acties die de overheid doet binnen project Lelie. Buurtbewoners krijgen daardoor meer vertrouwen in de overheid. Daarnaast wordt binnen project Lelie ook gedacht aan terugkoppeling aan de melders. Op die manier kan het vertrouwen groeien dat ook echt iets gedaan wordt met de melding.

# Bijlage 3 Drie synthesestudies effectiviteit maatregelen

## Sociale veiligheid

In 2008 is een grootschalig onderzoek uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar de onderbouwing van het sociale veiligheidsbeleid in opdracht van de ministers van BZK en Justitie, met steun van de minister van Financiën. Het onderzoek was een reactie op onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het Veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende dat in 2002 van start was gegaan. In haar rapport uit 2006 stelde de Algemene Rekenkamer dat 'vrijwel niet valt na te gaan welke bijdrage het beleid van de rijksoverheid levert aan het oplossen van de maatschappelijke problemen waarvoor dat beleid wordt ingezet' en dat er 'geen sprake is van een gedegen onderbouwing van de samenhang tussen middelen, maatregelen en gewenste effecten'.



L. van Noije en K. Wittebrood (2008)  
*Sociale veiligheid ontsleuteld;  
Veronderstelde en werkelijke effecten*

De studie van het SCP was bedoeld om te achterhalen a) welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan het sociale veiligheidsbeleid, b) hoe effectief de ingezette maatregelen zijn en c) hoe plausibel de veronderstellingen zijn die aan het beleid ten grondslag liggen. De onderzoekers onderscheiden drie 'aanpakken': rechtshandhaving, ondersteuning & hulpverlening en gelegenheidsbeperking. Hieronder worden per aanpak de conclusies gepresenteerd.

### 5 Rechtshandhaving

#### 1a. Verhogen pakkans

Rechtshandhaving die leidt tot een hogere pakkans, leidt tot een daling van de criminaliteit omdat verdachten 'uit de roulatie' worden gehaald. Dit werkt vooral goed als de politie haar inzet concentreert op *hot spots*, *hot times* en verdachten met een hoog delinquentierisico. Een hogere pakkans heeft ook een generaal afschrikwekkende werking, maar niet als de politie achteraf tot arrestatie overgaat: alleen bij gericht en anticiperend optreden werkt het verhogen van de pakkans afschrikwekkend. Weinig plausibel is de gedachte dat een verhoogde pakkans een afschrikwekkende werking heeft op arrestanten zelf: de drempel om nieuwe delicten te plegen wordt juist lager door sociale uitsluiting of gedaald respect voor de politie. Ook arrestaties naar aanleiding van overlast en andere relatief lichte vergrijpen, volgens de fixing broken windows- of zero tolerance- benadering, kunnen via sociale uitsluiting of gedaald respect voor de politie, op de langere termijn onbedoeld leiden tot een ernstiger criminele carrière.

Kortom, de effectiviteit van de verhoogde pakkans lijkt zich te beperken tot generale preventie, met name wanneer de politie anticipeert op hogerisicosituaties.

*1b. Snellere doorlooptijd van zaken*

Er is geen positief effect aangetoond van sneller straffen op recidivevermindering.

*1c. Sanctionering en nazorg*

Vrijheidsbeneming is effectief voor de duur van de detentie: verdachten en veroordeelden zijn 'tijdelijk onschadelijk' gemaakt. Er zijn aanwijzingen dat de recidive na detentie stijgt, behalve als behandeling onderdeel uitmaakt van de detentie.

Korte straffen lijken zinloos: straffen kunnen beter lang zijn omdat dit de mogelijkheid biedt de delinquent een resocialisatieprogramma te laten doorlopen. Cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en trainingen in sociale vaardigheden zijn het meest effectief. Het is plausibel dat gefaseerde re-integratie en nazorg door toezicht en begeleiding bijdragen aan het terugdringen van recidive.

De gedachte dat vrijheidsbeperkende straffen (in plaats van detentie) de sanctiecapaciteit vergroot, is op de korte termijn plausibel. Maar de kans op recidive is aanzienlijk als de straffen alleen de bewegingsvrijheid beperken, zonder dat resocialisatieprogramma's en begeleiding deel uitmaken van het traject.

Alternatieve straffen voor jongeren met opvoedingsondersteuning lijken veel effectiever dan de Amerikaanse *scared straight* programma's<sup>11</sup>: die kunnen juist recidive verhogend werken. Het is weinig plausibel dat op discipline gerichte heropvoeding gunstig is voor het terugdringen van recidive.

### Ondersteuning en hulpverlening

Bij de onderzochte jeugdinterventies werden geen mechanismen beschreven die middelen aan doelen koppelden. Er werden alleen problemen (delinquent gedrag) verbonden met oorzaken (schooluitval, alcoholgebruik e.d.). De plausibiliteit van de aanpak kon daardoor niet worden beoordeeld.

### Gelegenheidsbeperking

*3a. Formeel toezicht door politie*

Formeel toezicht door de politie kan door de duidelijke zichtbaarheid en het normbevestigende signaal een generaal preventief effect hebben en dus leiden tot een afname van criminaliteit en overlast. Die gedachte is plausibel, met name wanneer het toezicht op *hot spots* en *hot times* plaatsvindt. Er is ook ondersteuning voor de gedachte dat zichtbare aanwezigheid van de politie effectief is voor het terugdringen van de onveiligheidsbeleving.

---

<sup>11</sup> Hierbij probeert men jongeren zo'n angst voor het gevangenisleven in te boezemen dat ze zich wel twee keer bedenken.

### 3b. *Cameratoezicht*<sup>12</sup>

De effectiviteit van toezicht via camera's is onduidelijk. Het is twijfelachtig of cameratoezicht criminaliteit en overlast voorkomt. De preventieve werking van camera's beperkt zich tot een aantal doelgroepen en ebt geleidelijk weg naar mate de camera's langer op een plek hangen. De gedachte dat door cameratoezicht de onveiligheidsbeleving kan worden verminderd, moet in elk geval worden afgewezen. De meeste winst met camera's valt te halen op het gebied van interventie (ingrijpen aan de hand van live waargenomen incidenten) en repressie (gebruik opgenomen beelden in het kader van opsporing en vervolging).

### 3c. *Technische beveiliging*

Dat technische beveiliging om doelwitten beter te beveiligen potentiële daders kan weerhouden van delicten, is plausibel.

### 3d. *Functioneel toezicht*

De inzet van functioneel toezicht, zoals huismeesters en conducteurs, lijkt veelbelovend voor het terugdringen van veelvoorkomende criminaliteit en onveiligheidsbeleving.

## Leefbaarheid

In het onderzoek *Schoon, heel en werkzaam?* worden enkele heersende beleidsopvattingen over sociale interventies die de leefbaarheid zouden moeten verbeteren op de proef gesteld. Socioloog Lub presenteert in dit boek een informatief, maar ook ontvullend beeld van de houdbaarheid van populaire beleidsassumpties op het terrein van buurtleefbaarheid.

Om het onderzoek uit te kunnen voeren, zag Lub zich genoodzaakt de vaak zeer specifieke en lokale interventies te herleiden tot enkele gemeenschappelijke interventievormen. De 'oogst van de interventies' is gerangschikt naar deze dieperliggende thema's en vijf daarvan zijn uiteindelijk nader bestudeerd in zijn boek.

De methode bestond uit a) een reconstructie van de interventietheorieën, b) het verzamelen van wetenschappelijk materiaal over de empirische en theoretische onderbouwing voor



V. Lub (2013)

*Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*, Uitgeverij Boom Lemma.

<sup>12</sup> Deze paragraaf is aangevuld met kennis die DSP-groep opdeed aan de hand van talloze evaluaties van gemeentelijke cameraprojecten die zij uitvoerde.

de interventies en c) een beoordeling van de interventies. De beoordeling vond plaats door te bezien of er bewijs is voor de veronderstelde causale relatie(s) tussen interventie en effecten, of de effectgrootte voldoende is en of de theorie intern consistent is. Als de wetenschappelijke basis zwak is, moet het beleid worden herzien. Als de wetenschappelijke basis matig is, is er meer onderzoek nodig. Als de wetenschappelijke basis sterk is én de interventievorm veelbelovend, dan moet worden doorgedaan op de ingeslagen weg.

Hieronder worden de bevindingen over de vijf onderzochte interventietheorieën gepresenteerd.

### **1 Bewonerscontacten: sociale factor wordt overschat**

Het idee dat frequentere en hechtere contacten tussen bewoners (sociale cohesie) leiden tot meer sociale controle en zodoende een gunstige invloed uitoefenen op de leefbaarheid kan 'de tucht der wetenschap feitelijk niet doorstaan'. De schakels in de theorie (sociale cohesie > sociale controle > leefbaarheid) hangen wel met elkaar samen, maar er bestaat geen enkel bewijs dat meer sociale cohesie, via de tussenstap van meer sociale controle, leidt tot een veiliger en leefbaardere omgeving. De causale richting van het verband zou evengoed tegengesteld kunnen zijn, en een groot deel van de wetenschappelijke kennis wijst daar ook op.

### **2 Activering van bewoners: een wisselend beeld**

Er is beperkt wetenschappelijk bewijs voor de veronderstelling dat informatieoverdracht van bewoners naar instanties de leefbaarheidsaanpak van buurtinstanties doelgerichter maakt waardoor overlast, kleine criminaliteit en verloedering minder kans krijgen. Er is weinig onderzoek dat de veronderstelde werking van dit mechanisme expliciet heeft gemeten. De empirische gegevens die wel voor handen zijn, tonen wisselende resultaten. Het veiligheidsgevoel van bewoners lijkt door de interactie met instanties doorgaans toe te nemen, maar feitelijke verbeteringen (afname van criminaliteit, verloedering, etc.) worden slechts zelden geregistreerd. De netto bijdrage van bewonersinput aan de leefbaarheid van de wijk is dus gering.

Ook voor de aanname dat er een effectievere aanpak van leefbaarheidsproblemen mogelijk wordt wanneer burgers mogen bepalen welke wijkproblemen instanties aanpakken, bestaat weinig onderzoek. Het onderzoek dat in dit verband wel beschikbaar is, toont magere resultaten. Intuïtief komt deze aanpak plausibel over: bewoners weten toch immers het beste wat er speelt in de wijk? Tal van onderzoeken wijzen erop dat bewoners al naar gelang hun achtergrond ieder op hun eigen manier aankijken tegen veiligheidsthema's in de publieke ruimte. Dit impliceert dat als instanties zich eenzijdig verlaten op de input van 'burgerbesturen', zij een onevenredig deel van hun activiteiten besteden aan zaken die voor de meerderheid van de bewoners geen issue zijn. Meer onderzoek is echter dringend nodig.



De hoop dat informeel buurttoezicht via burgerwachten een gunstige invloed heeft op de leefbaarheid kan bogen op een relatief sterke wetenschappelijke basis. De strenge meta-evaluatie van Bennett (2006) geeft een positief beeld van de aanpak. Bovendien is de gemiddelde effectgrootte aanzienlijk.

Het argument dat overlast van Marokkaanse hangjongeren het best bestreden kan worden door Marokkaanse buurtvaders, kan op wetenschappelijke gronden moeilijk worden verdedigd. Er zijn geen onafhankelijke effectiviteitsstudies naar verricht. De theorie scoort in elk geval slecht op interne consistentie omdat deze is gebaseerd op het discutabele statische cultuurbegrip, omdat ze impliceren dat Marokkaanse probleemjongeren alleen kunnen worden aangesproken door leden van de 'eigen' cultuur. Het is niet evident dat Marokkaanse jongeren die thuis ontspoord raken wel naar de buurtvaders luisteren en niet naar hun eigen vaders.

### 3 Particuliere wijkbeveiliging: veel output, weinig outcome

Er is zeer beperkt onderzoek naar het effect van particuliere toezichthouders in woonwijken. De uitkomsten van evaluaties van straatcoaches in Nederlandse steden zijn niet onverdeeld positief. Het intensievere professioneel toezicht op hotspots vertaalt zich niet in een grotere objectieve of subjectieve veiligheid in probleemgebieden. Er is vooral sprake van *output* en niet van *outcome*. De trends in de gebieden waar straatcoaches actief waren, zijn overeenkomstig met trends in referentiegebieden. De theorie kan echter niet helemaal verworpen worden door het tekort aan onderzoek.

Straatcoaches zijn wel frequenter aanwezig op hotspots dan politie of stadstoezicht en daarmee compenseren zij een mogelijk capaciteitstekort van meer reguliere toezichthouders. Er is echter geen overtuigend causaal bewijs dat hun inzet leidt tot een afname van overlast, criminaliteit of illegale activiteiten.

Het argument dat straatcoaches door hun grotere sociale vaardigheden een alternatieve benadering vormen ten opzichte van reguliere toezichthouders kan op basis van de empirie moeilijk worden beoordeeld. Als de socialere aanpak van de straatcoaches (zoals zij die zelf verwoorden door te wijzen op de 'goede communicatie' met jongeren) daadwerkelijk effectiever zou zijn dan *treatment as usual* (toezicht van politie, *boa's*), dan had dit overtuigender uit de cijfers naar voren moeten komen.

### 4 Gedragscodeprojecten: ongeloofwaardige premissen

Er is onvoldoende bewijs dat gedragscodeprojecten de leefbaarheid in de wijk gunstig beïnvloeden. De theorie is implausibel en veel van het kwalitatieve onderzoek illustreert bovendien dat de projecten slechts een beperkt aantal bewoners weten te bereiken. De confrontatie van de theorie met sociologische en sociaalpsychologische inzichten laat zien dat de theorie niet 'heel consistent' is. De straat of de buurt vormt nauwelijks nog een gemeenschap waarin effectief groepsnormen kunnen worden afgedwongen.

## 5 Wijk sport en spel: pedagogisch vehikel, maar geen gedragsveranderaar

De aanname dat jongeren door sport prosociaal gedrag gaan vertonen en als gevolg daarvan het sociaal leefklimaat c.q. de leefbaarheid van probleebuurtten verbeteren, is weinig overtuigend. Er zijn teveel studies die ideaalbeelden hieromtrent ontkrachten. Onderzoek dat wel samenhang rapporteert, kan onvoldoende de causale richting van het verband aantonen en de effectgrootte is gering. Bovendien kunnen sommige sporten ook asociaal gedrag genereren. Wel bezit de interventietheorie een hoge interne consistentie. Het wetenschappelijk materiaal suggereert dat het niet zozeer de sport zelf is die tot prosociaal gedrag leidt, maar het sporten in combinatie met morele educatie en een activiteitenbegeleiding die gericht is op de pedagogische vorming van jongeren.

Wel sterk is de theorie dat sport een substituuut is voor overlast: de causaliteit en de effectgrootte zijn hier goed. Dit wordt echter vooral veroorzaakt doordat jongeren hun tijd anders besteden en niet omdat zij hun gedrag aanpassen.

Het argument dat sport als sociaal bindmiddel kan dienen, wat op termijn de leefbaarheid gunstig beïnvloedt, moet worden weerlegd. Sport en spel zijn niet de vanzelfsprekende ontmoetingsplekken zoals beleidsmakers en politici ze graag zouden zien. De voorzieningen worden vrijwel uitsluitend gebruikt door jongeren die reeds bestaande vriendschapsbanden bestendigen: nieuwe contacten worden er nauwelijks gesmeed, laat staan tussen volwassenen. Diverse kwantitatieve studies rapporteren geen of zelfs negatieve effecten op de sociale cohesie en leefbaarheid.

Alles overziend blijkt uit het onderzoek van Lub dat twee (van de veertien) door hem onderzochte leefbaarheidstheorieën bogen op een relatief sterke wetenschappelijke basis:

- 1 Burgerwachten leveren een positieve bijdrage aan de veiligheid in de wijk
- 2 Wijk sport weerhoudt risicojongeren van het veroorzaken van overlast

De overige twaalf leefbaarheidstheorieën houden, om diverse redenen, geen stand en moeten dus grondig worden heroverwogen volgens de auteur.

## Politie en justitie

In het boek *De veiligheidsmythe* van Bart de Koning worden dertien 'misverstanden' over politie, justitie en misdaad besproken. Het boek is geschreven in een populairwetenschappelijke stijl, maar is gebaseerd op een groot aantal empirische en theoretische wetenschappelijke publicaties uit binnen- en buitenland.

Het boek gaat over de kloof tussen mythe en werkelijkheid: de kloof tussen wat politici, media en publiek van politie en justitie verwachten en wat de politie en justitie in werkelijkheid doen – en wat ze kúnnen doen. Hieronder worden zes 'misverstanden' kort samengevat. Deze zes zijn geselecteerd, omdat ze relevant zijn voor lokaal veiligheidsbeleid van gemeenten. Onderwerpen die specifiek gelden voor politie en justitie zijn afgevallен, zoals de effectiviteit van verkeerscontroles of af luisterpraktijken. Onderstaande tekst is voor een groot deel letterlijk overgenomen uit het boek.



B. de Koning (2013)

*De veiligheidsmythe: over politie, justitie en misdaad in Nederland*, Uitgeverij Balans, Amsterdam.

### Misverstand 1: De politie kan misdaad voorkomen

De politie is het grootste deel van de tijd bezig met verkeer, kleine overtredingen, burenruzies en sociaal werk. De politie kán misdaad niet echt bestrijden, omdat ze niets aan de oorzaken ervan kan doen: demografie, sociaaleconomische omstandigheden, werkloosheid, discriminatie, machtsongelijkheid, onderwijs, terrorisme en psychopathologie. Zo maar heel veel blauw op straat laten rondrijden of lopen heeft geen effect, al scoort het wel goed bij politici en burgers. *Hot spot policing*, waarbij de politie gericht de grootste probleemgebieden aanpakt, werkt wel. Ook gerichte verkeershandhaving, solosurveillance (waarbij agenten in hun eentje patrouilleren) en het projectmatig aanpakken van *cold cases* zijn effectief. Over camera's is de wetenschap kritischer. Als ze op hotspots hangen en er *live* meegekeken wordt in de meldkamer kunnen ze effectief zijn, maar camera's werken niet om de misdaad in het algemeen terug te dringen. Voor de politie geldt ook de 80/20-regel van Pareto: het grootste deel van de gevolgen vloeit voort uit een klein deel van de oorzaken. Een klein deel van de daders is verantwoordelijk voor de meeste misdrijven, de meeste problemen vinden plaats op een beperkt aantal locaties. Het heeft dus zin die gericht aan te pakken.

### Misverstand 2: Blauw op straat maakt het veiliger

Voor veel mensen zijn 'blauw op straat' en 'boeven vangen' ongeveer synoniem. Maar blauw vangt niet zoveel boeven, dat doet de recherche. Bovendien is het ene blauw het andere niet. Uit onderzoek blijkt dat de politie op straat tussen de tien en vijftien procent van de tijd besteedt aan criminaliteit; dat ligt niet aan de Nederlandse politie – ook decennia van Amerikaanse en Europese onderzoeken laten dit zien.

'Meldingen rijden' wordt gezien als het echte politiewerk, maar het probleem met die aanpak is dat vijftig

jaar grondig wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat het niet heel effectief is in de bestrijding van de misdaad. Het is reactief beleid.

'Blauw op straat' valt uiteen in twee groepen: wijkagenten (gebiedsgebonden politiezorg) en basispolitiezorg (reactie op noodoproepen). 'Je hebt praatpolitie en echte politie', zoals een medewerker van de basispolitiezorg het uitdrukt. In 2009 waren er 2.800 agenten voor de gebieds- en wijkzorg en 15.800 voor de basispolitiezorg. De politie mag nooit 'nee' verkopen tegen mensen die 112 bellen, terwijl het reguliere buurtoverleg over hangjongeren wel een weekje kan wachten. Wijkagenten worden dus vaak ingezet voor andere taken: ze zijn 'de stopverf van de politie'. In tegenstelling tot wat veel politici schijnen te denken, lopen wijkagenten niet de hele dag op straat rond. Ze besteden hooguit één of twee uur per dag op straat. De rest van de tijd gaat op aan vergaderen en papierwerk.

### Misverstand 3: Drugs moet je hard bestrijden

In 1970 verklaarde Richard Nixon de oorlog aan drugs. Nu zijn er meer gebruikers dan ooit. De oorlog tegen drugs heeft in Mexico (sinds 2006) aan ten minste 47.500 mensen het leven gekost, zo maakte de Mexicaanse regering in januari 2012 bekend. De *Global Commission on Drug Policy* concludeerde in 2011: 'The global war on drugs has failed'. Wetenschappers maken zich zorgen over het gebrek aan reflectie op het huidige drugsbeleid bij politici, die wereldwijd over het algemeen een keiharde aanpak voorstaan. In de Verenigde Staten zijn het opvallend vaak rechters of politiemensen die pleiten voor een andere aanpak. Zij weten als geen ander hoe zinloos de *war on drugs* is.

Minstens de helft van het werk van politie en justitie bestaat uit de jacht op drugs. In Nederland zit van alle gedetineerden 22 procent vast wegens overtreding van de Opiumwet. Dat is, na plegers van geweldsdelicten, de grootste groep gevangenen. De totale kosten voor de justitieketen zijn lastig te schatten, maar bedragen minimaal 2,2 miljard euro (in 2003), waarvan driekwart voor de bestrijding. Van het totaal aantal van 272 grootschalige opsporingsonderzoeken in 2009 waren er 203 gericht op drugs en dat percentage stijgt. Dat betekent dat de politie voor alle andere zaken die diepgaand en grootschalig onderzoek rechtvaardigen (kinderporno, vrouwenhandel, bankovervallen) slechts een kwart van de rechnercapaciteit kan vrijmaken. Een groeiend leger experts en oud-staatslieden pleit daarom voor legalisering van drugs. Daarmee verdwijnt het verslavingsprobleem niet, maar wordt het wel beheersbaar. Ambtenaren hebben, bij het in opdracht van het kabinet inventariseren van mogelijke bezuinigingen, al een keer uitgerekend dat legaliseren van hasj 183 miljoen aan kosten bij politie, justitie en bestuur bespaart en 260 miljoen euro aan belastingen oplevert.

### Misverstand 4: Misdadgeld besmet de bovenwereld

Als we de verhalen van misdadbestrijders mogen geloven, verdienen criminelen wereldwijd jaarlijks vele honderden miljarden euro's en dreigen ze daarmee de legale bovenwereld over te nemen. In werkelijkheid pakken politie en justitie jaarlijks niet meer dan een fooi door ze 'kaal te plukken'. Een traditioneel

terugkerend cliché bij de schattingen is dat de overheid altijd slechts het 'topje van de ijsberg' onderschept. Daar hebben we meteen de kern van het probleem te pakken: niemand weet het en niemand kán het ook weten.

De 'Pluk-ze' wetgeving werd in de jaren negentig ingevoerd en de verwachting was dat het meer dan 200 miljoen per jaar zou opleveren. Een vroege evaluatie door criminoloog Hans Nelen bood in 2004 een teleurstellend beeld: er werd de eerste zeven jaar slechts negen miljoen binnengehaald. Maar liefst 84 procent van de zaken bleef onder een ton en slechts twee procent kwam boven een miljoen (in gulden). Sindsdien zijn de opbrengsten overigens wel gestegen tot enkele tientallen miljoenen euro's per jaar: 50 miljoen in 2009. De helft van dat geld bleek echter te bestaan uit een schikking met een aantal televisiebedrijven (onder meer SBS, RTL en Endemol) wegens dubieuze belspelletjes.

Niemand weet hoeveel miljoenen meer de politie met optimaal speurwerk zou kunnen vangen, omdat niemand weet hoeveel misdaadgeld er is. Wat wel vaststaat, is dat de opgeklopte miljardenbedragen niet bestaan: nergens ter wereld kunnen politie en inlichtingendiensten die fameuze honderden miljarden euro's en dollars van criminelen en terroristen vinden. Het zou in Nederland moeten gaan om bovenmenselijk slimme criminelen die er al decennia in slagen om jaar na jaar ongemerkt 18,5 miljard euro in de economie weg te sluisen (meer dan de kosten van het basisonderwijs, politie en verkeer bij elkaar) zonder dat iemand het merkt en er iets aan kan doen.

De gevreesde doorbraak naar de bovenwereld is (anno 2013<sup>13</sup>) ook nergens te vinden. De criminoloog Petrus van Duyné wijst erop (een beetje pesterig maar wel volledig terecht) dat alle affaires die de integriteit van de bovenwereld wél fundamenteel hebben aangetast uit die bovenwereld zelf kwamen: denk aan de recente vastgoedfraude, de bouwfraude en Vestia.

Criminelen opereren in tamelijk losse netwerken, die per deal of project samenwerken. De ongrijpbare supercrimineel is dus grotendeels een mythe: de meeste boeven houden er weinig tot niets aan over.

### Misverstand 5: Zero tolerance werkt

De invoering van zero tolerance in New York is hét succesverhaal van de moderne misdaadbestrijding met in de hoofdrol burgemeester Rudolph Giuliani die de straten heeft heroverd op het tuig. Voorstanders van een harde aanpak gebruiken het graag als voorbeeld, maar het succes van zero tolerance is een sprookje. In werkelijkheid daalde de criminaliteit in heel Amerika al jaren – wrang genoeg vooral omdat twintig jaar daarvoor abortus was gelegaliseerd<sup>14</sup>. De Nederlandse politie heeft zero tolerance nooit willen invoeren: het richt meer schade aan dan dat het goed doet.

---

<sup>13</sup> Anno 2018 was hier wel sterke vermoedens voor bij diverse overheden. Wetenschappelijk bewijs laat nog op zich wachten.

<sup>14</sup> Door de legalisering van abortus in 1973 in meerdere staten, zijn de mensen die statistisch de grootste kans liepen om later crimineel te worden simpelweg niet geboren.

### Misverstand 6: De politie kan mensen een veilig gevoel geven

Burgers geven in enquêtes aan dat ze overlast, verloedering en vandalisme erger vinden dan ernstige criminaliteit. Hangjongeren zijn een groter probleem dan inbraken. De politie speelt daar ook op in, bijvoorbeeld in wervingscampagnes voor aankomende agenten. Op een foto zijn hangjongeren te zien in een portiek. Daarbij de wervende tekst: 'Kun jij duidelijk maken dat niets doen ook overlast geeft?' Deze poster geeft subliem aan wat het probleem is: er *is* eigenlijk geen probleem in strafrechtelijke zin en toch moet de politie iets doen. Maar wat? Voor veel burgers is overlast een groter probleem dan criminaliteit. Dat is ook niet zo raar, want verreweg de meeste wijken in Nederland zijn niet in de greep van criminelen.

Het aanpakken van zware criminaliteit vermindert angstgevoelens niet. Op angst is lastig vat te krijgen. Door lokale campagnes van de politie kan de angst soms eerder toe- dan afnemen. Uit een evaluatie van maar liefst 155.000 Britse *Neighbourhoodwatch*-programma's, waarbij burens met elkaar en de politie samenwerken, blijkt dat deze niet hebben geleid tot een afname van het aantal meldingen, er geen daling van de criminaliteitscijfers was en ook de angstgevoelens niet afnamen. Wel melden de bewoners betere contacten met de politie.

Het bij nieuwbouw van woningen inbouwen van preventiemaatregelen, zoals inbraakwerende deuren en ramen, blijkt een veel kosteneffectievere manier om inbraak te voorkomen dan bewoners zelf te stimuleren hun huis te beveiligen. Publiciteitscampagnes, preventieadvies en subsidies hebben weinig tot geen blijvend effect op preventiegedrag van bewoners. Algemene maatregelen die 'van bovenaf' worden ingevoerd werken beter: denk ook aan ingebouwde startonderbrekers in nieuwe auto's en verzonken navigatiesystemen in het dashboard. Die maatregelen zijn veel effectiever tegen diefstal dan voorlichting aan automobilisten.

# Bijlage 4 Beoordeling maatregelen

## Haarlem

Categorieën beoordeling:

- Effectief = in de literatuur is bewijs voor de effectiviteit.
- Deels effectief = in de literatuur is bewijs voor de effectiviteit voor een onderdeel van de maatregel.
- Niet effectief = in de literatuur is bewijs dat de maatregel niet effectief is.
- Onbekend = in de literatuur is geen informatie over de effectiviteit.
- Onduidelijk = niet helder wat het werkzame mechanisme is.
- Organisatie = maatregel heeft geen werkzaam mechanisme dat beoordeeld kan worden.

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt
Ondermijnende criminaliteit	<b>Versterken informatiepositie</b>	Gemeente, Politie/RIEC						
	Meldpunt Ondernijning moet breder gecommuniceerd worden (intern en extern) om via signalen meer zicht te krijgen op ondermijnende criminaliteit.			Organisatie				x
	Vergroten bewustzijn onder inwoners, ondernemers, ambtenaren t.a.v. ondernijning		Over het algemeen hebben campagnes, adviezen en subsidies om bewoners te stimuleren zelf preventiemaatregelen te nemen weinig tot geen blijvend effect op preventiegedrag. In hoeverre dit ook geldt voor preventie van ondernijning is nog onbekend.	Onbekend		x		
In Lokaal OndernijningsOverleg (LOO) worden periodiek signalen van ondernijning beoordeeld en zo nodig opgepakt			De politie blijkt in staat om criminaliteit te reduceren door (gedwongen) samenwerking en informatie-uitwisseling met lokale overheden en andere partijen: dit is de strategie van het zogenaamde third party policing. Hoe beter de politie beleidsmatig de (oorzakelijke) factoren in relatie met criminaliteit kan identificeren, hoe minder criminaliteit er is. Per maatregel is echter niet te beoordelen in hoeverre deze naar verwachting effectief zullen zijn. We beoordelen deze maatregelen daarom met (deels) effectief.	(Deels) effectief	x			



Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt
Ondermijnende criminaliteit	MMA-meldingen beoordelen en oppakken		Het verhogen van de pakkans en de kans op veroordeling leidt tot minder criminaliteit door verdachten 'uit de roulatie' te halen.	Effectief	x			
	Doorontwikkelen MMA-meldingen			Organisatie				x
	<b>Data-gestuurd werken</b>	Gemeente						
	Doorontwikkelen dashboard woonfraude/leegstandsmonitor i.s.m. DIA			Organisatie				x
	Doorontwikkelen risicoprofielen i.s.m. KCC			Organisatie				x
	Verkennen gebruik dashboard City Deal Zicht op Ondernijning			Organisatie				x
	<b>Versterken integrale aanpak</b>	RIEC, politie, OM, Belastingdienst						
	Informatie-uitwisseling op casusniveau		<i>Third party policing</i>	(Deels) effectief	x			
	Aansluiting bij programma Ondernijning Noord-Holland			Organisatie				x
	Aansluiting werkgroep doorontwikkeling RIEC			Organisatie				x
	<b>Versterken binnen gemeentelijke samenwerking</b>	Gemeente						
	Versterken samenwerking binnengemeentelijke afdelingen			Organisatie				x

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt	
Ondermijnende criminaliteit	Verkenning mogelijkheden uitbreiden bestuurlijke instrumentarium ondermijning			Organisatie				x	
	<b>Integrale ondermijningsprojecten</b>								
	Project Lelie blijft doorgaan (revitalisering). Voortgang d.m.v. periodiek casusoverleg.	RIEC, politie, OM, FIOD			Organisatie				x
	Bij uit- en inbreiding van woonwagenlocaties worden nieuwe en bestaande locaties beoordeeld op ondermijning				Onduidelijk	x			
	Verkenning ondermijningsproblematiek bedrijventerrein Waarderpolder	Gemeente			Organisatie	x			
	Project Dealende jeugd: weerhouden van jongeren die een criminele carrière in de drugshandel willen starten			Vroegtijdige persoonsgerichte interventies kunnen op lange termijn van 10 tot 15 jaar besparingen opleveren in termen van uitkeringen, medische kosten, onderwijskosten, justitiële kosten, en kosten bij slachtoffers van misdrijven. Uit een aantal Noord-Amerikaanse studies komt de aanwijzing dat dit kosteneffectief kan zijn.	Onbekend	x			
	Mensenhandel: afstemming met andere gemeenten wordt versterkt door regionale werkgroep toezicht prostitutie en regionaal casusoverleg. Werkgroepleden en toezichthouders	HVO Querido, gemeente, politie (AVIM)		<i>Third party policing</i>	Organisatie	x	x		

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt
	prostitutie draaien een dag mee met Team Mensenhandel Noord-Holland.							
	<b>Woon- en adresfraude</b>	Gemeente						
	Structurele bestandsvergelijking met woningcorporaties Elan, Ymere en Pré Wonen			Organisatie	x			
	Verder inrichten risico-indicatoren			Organisatie				x
	Verder ontwikkelen leegstands- en overbewoningsmonitor met bronbestanden			Organisatie				x
	<b>Drugs</b>	Gemeente						
	Voortzetting sanctiebeleid drugslocaties		Het verhogen van de pakkans en de kans op veroordeling leidt tot minder criminaliteit door verdachten 'uit de roulatie' te halen.	Effectief			x	
	Uitvoering geven aan het convenant Aanpak Drugslocaties Noord-Holland 2020-2025		<i>Third party policing</i>	Deels effectief			x	
	Productielocaties drugs: participeren in regionaal project vanuit Programma Aanpak Ondernijning Noord-Holland			Organisatie				x
	<b>Outlaw Motorcycle Gangs (OMG)</b>	Politie, OM, gemeenten						
	Ontwikkelingen volgen en direct inspelen op actuele situaties			Onduidelijk	x			
	Ontmoedigen vestigingsklimaat			Onduidelijk	x			
	<b>Prostitutie</b>	Gemeente						

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt	
Ondermijnende criminaliteit	Vaststellen nieuw prostitutiebeleid			Organisatie				x	
	Deelname regionaal team voor controles prostitutie in de regio		Selectie en focus binnen de hotspotaanpak zijn kernwoorden. De aanpak van hotspots is wetenschappelijk gezien zeer goed geëvalueerd en deze aanpak leidt tot een forse beheersing van de criminaliteit, zonder dat er sprake is van een verplaatsing van de criminaliteit naar andere locaties	Effectief	x	x			
<i>Totaal</i>					<b>11</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>30</b>
<b>Zorg en Veiligheid</b>									
Zorg en Veiligheid	Dak- en thuislozen	Gemeente (afd. MO), politie, GGD, HVO Querido, Brijder, Fivoor, Leger des Heils, cliëntvertegenwoordigin g, RIBW K/AM, GGZ inGeest							
	Structureel overleg met zorg- en sociaal domein			Organisatie				x	
	Uitvoering Beheersconvenant 24-uursopvang Wilhemina			Organisatie				x	
Zorg en Veiligheid	GGZ en VG	Gemeente (afd. MO), GGD Kennemerland, GGZ inGeest, OM, politie, gemeente Haarlemmermeer,							

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt
<b>Zorg en Veiligheid</b>		zorgorganisaties in ouderenzorg en verstandelijk gehandicaptenzorg						
		Uitvoering Wet Verplichte GGZ Haarlem		Organisatie				x
		Verbetering samenwerking Spoedzorgketen			Organisatie			x
		Veldnorm beveiligde zorg en levensloopfunctie			Organisatie			x
		Betrokken bij realisatie Domus Plus en Skaeve Huse			Organisatie			x
		<b>Zorg en Veiligheidshuis Kennemerland</b>	Gemeente (afd. MO en W&I), Zorg- & Veiligheidshuis Kennemerland, Regionaal Coördinatiepunt Nazorg, GGD Kennemerland, andere betrokken regiogemeenten					

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt
<b>Zorg en Veiligheid</b>	Uitbreiding Aanpak Voorkomen Escalatie (AVE)		Vroegtijdige persoonsgerichte interventies kunnen op lange termijn van 10 tot 15 jaar besparingen opleveren in termen van uitkeringen, medische kosten, onderwijskosten, justitiële kosten, en kosten bij slachtoffers van misdrijven. Uit een aantal Noord-Amerikaanse studies komt de aanwijzing dat dit kosteneffectief kan zijn.	Effectief	x	x		
	Coördinatie en begeleiding nazorg ex-gedetineerden		Nazorg, waarin naast toezicht aandacht is voor hulpverlening, lijkt een voorwaarde voor het succes van resocialisatietrajecten.	Effectief	x			
	Coördinatie individuele aanpak radicalisering		De PGA-aanpak kan effectief zijn. Dit is echter afhankelijk van hoe deze aanpak is ingericht.	Deels effectief	x			
	Coördinatie individuele aanpak verward gedrag		De PGA-aanpak kan effectief zijn. Dit is echter afhankelijk van hoe deze aanpak is ingericht.	Deels effectief	x			
	Coördinatie individuele aanpak complexe casuïstiek		De PGA-aanpak kan effectief zijn. Dit is echter afhankelijk van hoe deze aanpak is ingericht.	Deels effectief	x			
	Persoonsgerichte Aanpak hardnekkige casuïstiek via Casus Plus		De PGA-aanpak kan effectief zijn. Dit is echter afhankelijk van hoe deze aanpak is ingericht.	Deels effectief	x			
	<b>Verbinding Zorg en Veiligheid</b>		Gemeente (afd. MO)					
	Ondersteunen, stimuleren en agenderen thema veiligheid binnen sociaal domein en andersom			Organisatie				x

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt	
<b>Zorg en Veiligheid</b>	Organisatie van netwerk- en expertiseopbouw op het snijvlak van zorg en veiligheid			Organisatie				x	
	<b>Woonoverlast</b>	Gemeente (afd. MO), GGD Kennemerland, GGZ inGeest, politie, woningcorporaties, organisaties voor zorg en/of begeleiding uit WMO of ZvW							
	Samenwerking met ketenpartners bij complexe casuïstiek		<i>Third party policing</i>	Organisatie	x	x			
	Inzet Wet Aanpak Woonoverlast (Waw): het opleggen van een specifieke gedragsaanwijzing aan overlastgevers, o.a. opleggen van een tijdelijk huisverbod			Onbekend	x				
				<i>Totaal</i>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>18</b>
<b>Leefbaarheid van wijken en buurten</b>	<b>Aanpak fysieke en sociale overlast</b>								
	Informatie gestuurd handhaven op thema's en hotspots van overlast locaties	Gemeente	Hot spot policing en het gericht aanpakken van probleemgebieden en veelplegers heeft zin. Het geeft een duidelijke focus.	Effectief	x				
	Handhaven op corona gerelateerde maatregelen/ Tijdelijke wet maatregelen Covid-19	Welzijnsorganisaties		Organisatie	x				

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt	
<b>Leefbaarheid van wijken en buurten</b>	Dak- en thuislozen: monitoren hotspots overlastlocaties		Hot spot policing en het gericht aanpakken van probleemgebieden en veelplegers heeft zin. Het geeft een duidelijke focus.	Deels effectief (monitorren is stap 1, aanpakken stap 2)	x				
	Woonoverlast terugdringen middels integrale aanpak		<i>Third party policing</i>	Deels effectief	x				
	Aansluiten bij wijkcontract/wijkaanpak gericht op leefbaarheid en veiligheid	OM			Deels effectief	x			
	Afval: uitvoering plan van aanpak w.o. Strategisch Plan Afval scheiden met focus op hoogbouw			Volgens de <i>broken window</i> hypothese is het veelbelovend om een stedelijke omgeving te onderhouden en daarmee kleine misdrijven te voorkomen.	Effectief		x		
	Weesfietsen, fietswrakken en fout geparkeerde fietsen: handhaven d.m.v. bestuursdwangprocedure				Effectief		x		
	Evenementen: extra inzet voor toezicht op o.a. alcohol 18- en wildplassen			Het blijkt dat verschillende vormen van functioneel toezicht (stadswachten, huismeesters, controleurs binnen het openbaar vervoer, particuliere beveiliging, buurtconciërges e.d.) effectief zijn in het terugdringen en voorkomen van criminaliteit.	Effectief	x			
	Rijdend verkeer: handhavingsacties in voetgangersgebieden i.s.m. parkeerhandhaving				Effectief	x			
	<b>Regulering parkeeroverlast</b>	Gemeente							
	Handhaving op parkeerexcessen				Onduidelijk			x	
	Implementeren nieuwe scantechiek				Organisatie			x	



Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt
<b>Leefbaarheid van wijken en buurten</b>	<b>Gebiedsgericht werken - integrale handhaving</b>	Gemeente						
	Wijkgericht werken d.m.v. inzet wijkhandhavers		Het blijkt dat verschillende vormen van functioneel toezicht (stadswachten, huismeesters, controleurs binnen het openbaar vervoer, particuliere beveiliging, buurtconciërges e.d.) effectief zijn in het terugdringen en voorkomen van criminaliteit.	Effectief	x			
	Deelname aan gebiedsgerichte overleggen waarbij overlast en veiligheid aan de orde komt		<i>Third party policing</i>	Deels effectief	x			
	<b>Aanpak overlast en vandalisme bij sportaccommodaties</b>	Gemeente, SRO, welzijnsorganisaties						
	Halfjaarlijkse werkgroep sportvandalisme: bespreken inzet buurtsportcoach		In de literatuur komt naar voren dat op groepsniveau buurtcoaches kunnen fungeren als positieve rolmodellen om gedragsproblemen tegen te gaan.	Deels effectief	x		x	
	Halfjaarlijkse werkgroep sportvandalisme: bespreken fysieke maatregelen voor tegengaan vandalisme		Veilig Ontwerp en Beheer werkt	Effectief			x	
	Handhaving overlast jeugd op sportparken		Hot spot policing en het gericht aanpakken van probleemgebieden en veelplegers heeft zin. Het geeft een duidelijke focus.	Effectief	x			
					<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
								<b>17</b>

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt
<b>Jeugd en Veiligheid</b>								
	<b>Integrale aanpak jeugd</b>	Gemeente, politie, Zorg- en Veiligheidshuis, jongerenwerk, Streetcornerwerk, Reclassering						
	Toepassen Integrale Aanpak in alle wijken		<i>Third party policing</i>	Deels effectief	x			
	Inzet Bestuurlijk Interventie Team (BIT) als sluitstuk van de Integrale Aanpak		<i>Third party policing</i>	Deels effectief	x			
	Aanpak individuele jongeren in Integrale Aanpak en het Zorg- en Veiligheidshuis		De top X aanpak blijkt effectief. Hierbij is een gerichte persoonsgerichte aanpak van veelplegers de toegepaste strategie	Effectief	x			
	Inzet en samenwerking maatschappelijke partners			Organisatie				x
	<b>Overlastlocaties</b>	Gemeente, politie, sportclubs, jongerenwerk, straathoekwerk, SportSupport, inwoners						
	Aanhaken bij onderzoek voor uitbreiding van verwijsplekken			Organisatie				x
	Aanpakken overlastlocaties bij sportaccommodaties, speeltuinen, schoolpleinen en parkeergarages		Hot spot policing en het gericht aanpakken van probleemgebieden en veelplegers heeft zin. Het geeft een duidelijke focus.	Effectief			x	
	Inzet van handhaving en politie op hotspots jeugd			Effectief	x			

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt	
Jeugd en Veiligheid	Inzet Buurtouders Schalkwijk		Vershillende vormen van functioneel toezicht (stadswachten, huismeesters, controleurs binnen het openbaar vervoer, particuliere beveiliging, buurtconciërges e.d.) blijken effectief te zijn in het terugdringen en voorkomen van criminaliteit.	Effectief	x				
	Onderzoek mogelijkheden uitbreiding Buurtouders in andere stadsdelen Haarlem			Organisatie				x	
	<b>Alcohol -18</b>	Gemeente, politie, Alpha security							
	Inzetten op hotspots jeugd voor controle op alcohol 18- en lachgasgebruik		Hot spot policing en het gericht aanpakken van probleemgebieden en veelplegers heeft	Effectief	x				
	Handhavingsacties i.s.m. politie tijdens evenementen		zin. Daarnaast leidt het verhogen pakkans en kans op veroordeling tot minder	Effectief	x				
	Controles van horeca en paracommercies op schenken onder de 18+ project vals ID		criminaliteit door verdachten 'uit de roulatie' te halen.	Effectief	x				
	Uitvoering Actieprogramma Veilig uitgaan			Organisatie				x	
	<b>Veiligheid in en om scholen (VIOS)</b>	Gemeente, scholen							
	Aanhaken bij herijking VIOS-convenant met o.a. aandacht voor invloed van sociale media				Organisatie				x
	<b>Preventie</b>								

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt	
Jeugd en Veiligheid	Start Preventief Interventie Team in Oost en Schalkwijk		Vroegtijdige persoonsgerichte interventies kunnen op lange termijn van 10 tot 15 jaar besparingen opleveren in termen van uitkeringen, medische kosten, onderwijskosten, justitiële kosten, en kosten bij slachtoffers van misdrijven. Uit een handjevol Noord-Amerikaanse studies komt de aanwijzing dat dit kosteneffectief kan zijn.	Effectief	x				
	Alleen jij bepaalt (AJB), 5 sportteams t.b.v. 'risicjongeren' i.s.m. Haarlem College, Spaarne College en Triple Threat, Onze Gezellen en United Davo		Alleen Jij Bepaalt (AJB) is door het NJI erkend als effectief volgens eerste aanwijzingen.	Effectief	x				
	Project Said & Lody: jongeren met verschillende achtergronden worden bij elkaar gebracht en bewustzijn bijgebracht over tolerantie, diversiteit en verdraagzaamheid			Onduidelijk	x	x			
				<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>18</b>
<b>High Impact Crimes</b>									
	<b>Plan van aanpak woninginbraken</b>	Gemeente, politie, OM, CCV, Zorg- en Veiligheidshuis							
	Meer bewustwording d.m.v. een zomer- en winterwoninginbraakpreventiecampagne		Campagnes, adviezen en subsidies om bewoners te stimuleren zelf preventiemaatregelen te nemen hebben weinig tot geen blijvend effect op preventiegedrag.	Niet effectief		x			

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt
<b>High Impact Crimes</b>	Afstemming inzet politie en handhaving in Donkere Dagen Offensief (DDO) in winkelgebieden en woonwijken		Formeel toezicht door politie heeft generaal preventief effect, met name op hot spots en hot times.	Effectief	x			
	Inzet tekstkarren		Campagnes, adviezen en subsidies om bewoners te stimuleren zelf preventiemaatregelen te nemen hebben weinig tot geen blijvend effect op preventiegedrag.	Niet effectief	x	x		
	Versturen besmettingsbrieven indien aanleiding		Campagnes, adviezen en subsidies om bewoners te stimuleren zelf preventiemaatregelen te nemen hebben weinig tot geen blijvend effect op preventiegedrag.	Niet effectief		x		
	Samenwerking wijkraden en Whatsappgroepen t.b.v. preventie en signalering verdachte situaties		Het organiseren van buurtpreventie, waarbij buurtbewoners toezicht uitoefenen (ogen en oren, kennen en gekend worden) binnen de eigen woonbuurt en gezamenlijk allerlei preventieactiviteiten in gang zetten (bijvoorbeeld gezamenlijke installatie van technopreventieve maatregelen, ophogen van zichtbaarheid en toegankelijkheid binnen de buurt) blijkt effectief.	Effectief	x	x		
	Preventief sportprogramma 'Jij bepaalt!'		Alleen Jij Bepaalt (AJB) is door het NJI erkend als effectief volgens eerste aanwijzingen.	Effectief	x			
	<b>Overige HIC</b>		Gemeente, politie, OM, CCV, Zorg- en Veiligheidshuis					

Prioriteit	Maatregel 2021	Partijen	Lessen uit literatuur	Beoordeling	Dader	Slachtoffer	Omgeving	Nvt	
<b>High Impact Crimes</b>	Inzet en doorontwikkeling zorgplan overvallen (bedoeld voor winkeliers die een overval hebben meegemaakt)			Organisatie		x			
	Inzet landelijke preventiecampagne "senioren en veiligheid" gericht op thema's zoals babbeltrucs en (online) fraude		Campagnes, adviezen en subsidies om bewoners te stimuleren zelf preventiemaatregelen te nemen hebben weinig tot geen blijvend effect op preventiegedrag.	Niet effectief		x			
	Monitoren van lichte stijging straatroven			Organisatie				x	
	<b>Persoonsgerichte aanpak</b>	Gemeente, politie, OM, CCV, Zorg- en Veiligheidshuis							
	PGA HIC-plegers en andere complexe casuïstiek vanuit Zorg- en Veiligheidshuis		De PGA-aanpak kan effectief zijn. Dit is echter afhankelijk hoe deze aanpak is ingericht.	Deels effectief	x				
	<b>Slachtofferhulp</b>								
	Inzet slachtofferhulp voor slachtoffers van o.a. HIC's	Gemeente, Slachtofferhulp Nederland		Organisatie		x			
				<i>Totaal</i>	5	7	0	1	13
				<i>Totaal</i>	46	13	7	30	96

## Bestuurlijke reactie op het concept-rapport RKC onderzoek Evaluatie IVH beleid

Rekenkamercommissie Haarlem  
T.a.v. de voorzitter mw. S. Schneiders

**Ons kenmerk** VH/2022/78361  
**Datum** 27 januari 2022  
**Afdeling** Veiligheid en Handhaving

Geachte mevrouw Schneiders

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het rapport van de Rekenkamercommissie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het integraal veiligheids- en handhavingsbeleid (IVH) van de gemeente. U verzocht ons bij brief van 23 december 2021 om een reactie op het rapport en de in het rapport genoemde aanbevelingen en conclusies.

### **Inleidend**

Veiligheid en handhaving is een terrein dat zich lastig leent voor een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Wij realiseren ons dat het voor u als rekenkamercommissie een uitdaging is geweest om een evaluatie van dit beleid uit te voeren. Met het door u gepresenteerde rapport geeft u blijk van een realistisch beeld van het beleidsveld en de mate waarin het beleid invloed kan uitoefenen op de veiligheid en openbare orde in Haarlem. De samenleving is voortdurend in beweging, zeker ook op het gebied van veiligheid en handhaving. Daarbij komt dat de gemeente voor de totstandkoming en uitvoering van haar veiligheidsbeleid grotendeels afhankelijk is van de samenwerking met een diversiteit aan partijen in de stad. Het is elke raadsperiode dan ook een uitdaging om het IVH zo vorm en inhoud te geven dat de effecten op de veiligheid en leefbaarheid in de stad zo groot mogelijk zijn.

U concludeert dat het beleid en de uitvoering van het IVH in grote lijnen goed op orde is. Daarnaast concludeert u dat Haarlem niet afwijkt van de in uw onderzoek betrokken benchmarkgemeenten. Bovendien oordeelt u dat de gemeenteraad in voldoende mate in positie wordt gebracht om haar kader stellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen. Deze conclusies onderschrijven wij en zien wij als een steun in de rug om ook de komende jaren op dezelfde wijze voort te gaan. Daarbij onderkennen wij dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. U noemt een aantal punten waar verbetering nog zou kunnen worden gerealiseerd. Hieronder geven wij een reactie op de door u genoemde aanbevelingen.

### **Reactie op de aanbevelingen**

Hieronder gaan wij in op de door u genoemde aanbevelingen.

#### *Aanbeveling 1. Aandacht voor monitoren en evalueren*

De eerste aanbeveling betreft het feit dat er meer aandacht voor monitoren en evalueren zou moeten komen. De achtergrond van deze aanbeveling komt voort uit het feit dat afdelingen veiligheid en handhaving over het algemeen actiegericht zijn en veel te maken hebben met de waan van de dag. U beveelt aan om meer stil te staan bij het behalen van beoogde doelen en het bijsturen van beleid als dat uit evaluaties naar voren komt.

In het rapport zelf wordt terecht aangegeven dat de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid heel lastig zijn te meten en niet geheel toe te schrijven zijn aan factoren die door de gemeente en haar partners zijn te beïnvloeden. Daarom worden in het jaarlijkse Actieprogramma IVH vooral de activiteiten (prestaties)

benoemd die door de gemeente en haar partners worden uitgevoerd op de geprioriteerde veiligheidsthema's. Wat onderbelicht is in het huidige beleid is de vraag in hoeverre die activiteiten daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het beoogde doel. Wij onderschrijven de aanbeveling om meer aandacht te besteden aan monitoring en evaluatie. Met het tot stand komen van het nieuwe IVH zal daar extra aandacht aan worden besteed en worden de suggesties uit het onderzoek hierin meegenomen.

#### *Aanbeveling 2. Koppeling IVH en programmabegroting*

U beveelt aan om een betere koppeling te maken tussen het IVH als beleidsstuk en de programmabegroting. In het IVH zijn doelen en prestaties uitgebreid uitgewerkt. De programmabegroting leent zich niet voor een dergelijke uitwerking aangezien in het format een beperkt aantal programmadoelen en indicatoren is opgenomen. Deze zijn voor een groot deel landelijk voorgeschreven. Daarmee geeft dit weinig ruimte voor een betere koppeling met het beleid. De koppeling wordt naar ons idee goed gemaakt aangezien de voortgang van het beleid jaarlijks wordt teruggekoppeld in de jaarrekening en de bestuursrapportages. Bij de jaarlijkse vaststelling van het nieuwe Actieprogramma wordt vervolgens weer gedetailleerd op de thema's en acties voor het komende jaar ingezoomd.

#### *Aanbeveling 3. Meer focus*

De derde aanbeveling is om meer focus aan te brengen. U beveelt aan om het aantal prioriteiten te beperken en te onderzoeken of de prioriteiten die genoemd worden minder breed kunnen worden geformuleerd.

Wij begrijpen de achtergrond van deze aanbeveling. Door een betere focus van het beleid kan meer resultaat behaald worden en zichtbaarder resultaat in de stad. Het beperken van prioriteiten en minder breed maken van prioriteiten is een regelmatig terugkerend punt van aandacht. Aan de ene kant willen we in het IVH aandacht geven aan al die veiligheidsthema's in de stad waar burgers en ondernemers tegenaan lopen. Aan de andere kant beseffen wij dat een heldere prioritering meer richting kan geven aan het beleid. Bij de totstandkoming van het IVH waren er vier prioriteiten voorgesteld. Op verzoek van de raad is toen een vijfde prioriteit toegevoegd.

Uit zowel de schriftelijke reactie van de raad op het concept beleid en de discussie in Commissie Bestuur op 15 november 2018 bleek dat er een breed draagvlak was voor prioriteren van HIC's (High impact crime). Dit omdat deze delicten een enorme impact hebben op slachtoffers en hun omgeving. In afstemming met het Openbaar Ministerie en de politie is daarom een vijfde prioriteit toegevoegd.

Op een prioriteit wordt meer inzet gepleegd, echter op het gebied van veiligheid is er geen terrein waarop je niet wilt inzetten. Het is daarom belangrijk om de discussie te blijven voeren met elkaar wat dan precies een prioriteit is. De focus van de afdeling is namelijk breder dan de prioriteiten. We ondervangen dit door met de jaarlijkse Actieprogramma's meer uitwerking en invulling van de "brede" thema's te geven, naar aanleiding van de ontwikkelingen in de stad en de ontwikkelingen rond de geprioriteerde thema's. Prioritering en het aanbrengen van focus is bij uitstek een proces waarbij de gemeenteraad nauw betrokken zal moeten worden. Ook bij de totstandkoming van het nu geëvalueerde IVH is dat het geval geweest en bij het komende IVH zal dit ook gebeuren.

#### *Aanbeveling 4. Meer aandacht voor het versterken van beleid gericht op slachtoffers en de omgeving*

In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat er sprake is van een zekere onbalans in de maatregelen van het IVH. Een groot deel van de maatregelen zijn gericht op het verminderen van daderschap. Er is minder aandacht voor maatregelen die zich richten op slachtofferschap of maatregelen gericht op het minder onveilig maken van de omgeving. Door het versterken van activiteiten die gericht zijn slachtoffers en de omgeving kan het totaal aan acties op de diverse thema's de effectiviteit van het beleid ten goede komen.

In het beleid is aandacht voor de omgeving doordat er veel overleggen zijn in de wijken en stadsdelen met bewoners en partners. Ten aanzien van slachtoffers is hier aandacht voor in de vorm van buurtbemiddeling, slachtofferhulp, nazorg woninginbraken en overvallen, nazorg ex-gedetineerden en slachtofferhulp. Bij het opstellen van het nieuwe IVH de komende periode kijken we hoe dit meer naar voren kan worden gebracht in het beleid in samenhang met de activiteiten binnen het sociaal domein.



**Tot slot**

Met het integraal veiligheids- en handhavingsbeleid hebben wij de ambitie om de veiligheid en leefbaarheid in Haarlem zo goed mogelijk te bevorderen. Immers, een veilige en leefbare stad is een basisvoorwaarde om prettig te wonen, te werken en te recreëren in Haarlem. Uw rapport *Zaken op orde in veiligheidsbeleid Haarlem* bevestigt het beeld dat wij op de goede weg zijn en biedt diverse aanknopingspunten voor het verbeteren en ontwikkelen van het beleid. Wij willen dan ook graag samen met de gemeenteraad concreet invulling geven aan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en onze reactie hierop. Het college ervaart de positieve betrokkenheid van de raad om de ambities op het terrein van veiligheid en handhaving te formuleren en te realiseren als een belangrijke voorwaarde om dit beleid ook de komende jaren met kracht voort te kunnen zetten.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. C.M. Lenstra

drs. J. Wienen

# Nawoord Rekenkamercommissie

Maart 2022

De rekenkamercommissie (RKC) kijkt terug op een geslaagd onderzoek naar integrale veiligheid en handhaving in gemeente Haarlem. De constructieve en positieve reactie van het college op het rapport onderschrijft het belang van het onderzoek en de gedegen uitvoering ervan. Het is prettig om een korte en bondige reactie van het college te ontvangen. de conclusies goed te kunnen volgen en de aanbevelingen te laten landen in het nieuwe beleidskader voor veiligheid.

Net als de RKC en het onderzoeksbureau, constateert het college dat het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van veiligheidsbeleid lastig is. In dat licht heeft de rekenkamercommissie ook gemeend dat het aanbeveling verdient om een steviger koppeling te leggen tussen het integraal veiligheids- en handhavingsbeleid en de programmabegroting (aanbeveling 2). De landelijk verplichte BBV-indicatoren (Besluit Begroten en Verantwoorden) in de programmabegroting komen inderdaad terug, maar kunnen aangevuld worden. Dat gebeurt in Haarlem op verschillende beleidsvelden en kan daarmee ook voor veiligheid en handhaving nadrukkelijker gebeuren. Dat versterkt de mate waarin de raad haar kaderstellende en controlerende taken kan invullen.

Tenslotte ziet de RKC dat het aanbrengen van focus (aanbeveling 3) noodzakelijk is om echt prioriteit te kunnen geven aan bepaalde veiligheidsthema's. In dat licht raden wij het college en de raad aan om, voorafgaand aan de besluitvorming, in gesprek te gaan over prioriteitstelling. Uitgangspunt zou wat betreft de rekenkamercommissie moeten zijn dat er niet meer dan 3 prioriteiten gesteld worden voor een bepaalde periode. Dit geeft een duidelijk kader voor de taken en deze zijn vervolgens ook beter te monitoren.

DSP-groep BV  
Van Diemenstraat 410  
1013 CR Amsterdam  
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl  
KvK 33176766  
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

#### **Dienstverlening**

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

#### **Expertise**

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

#### **Meer weten?**

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.