



Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 29 augustus 2017
Portefeuillehouder(s) : burgemeester
Portefeuille(s) : openbare orde en veiligheid
Contactpersoon : M. van Wijk
Tel.nr. : 06-35113527
E-mailadres : wijk.m@woerden.nl

Onderwerp:

Formeel debat over veiligheid, preventie en Gebiedsgericht Werken d.d. 12 september 2017.

Kennisnemen van:

Discussiestuk ten behoeve van een formeel debat over veiligheid, preventie en Gebiedsgericht Werken d.d. 12 september 2017.

Inleiding:

Tijdens de commissie Middelen d.d. 14 maart 2017 heeft portefeuillehouder burgemeester Molkenboer de voorbereiding toegezegd van een gewenste bespreking van de mogelijke aanpak (preventief/repressief) in Woerden op het gebied van veiligheid, preventie en Gebiedsgericht Werken.

Vervolgens heeft hij tijdens het juni-overleg met betrekking tot de Wijk-boa's (gewenste herprioritering en/of uitbreiding van de werkzaamheden van de boa's) aanvullend gezegd dat we hier tijdens het debat in september integraal naar zullen kijken, bijvoorbeeld door dit onderwerp ook te koppelen aan de pilot met betrekking tot Gebiedsgericht Werken, alleen op deze manier heeft het namelijk zin om de discussie aan te gaan.

In deze raadsinformatiebrieven ten behoeve van het debat geven we aan waarom we het beter achten om in het algemeen eerst te investeren in preventie en pas later waar nodig zichtbare repressie toe te passen. Daarnaast leggen we een verband met relevante beleidstukken/informatie die al beschikbaar zijn.

Deze beleidstukken zoals de Investeringsagenda Jong, Lokale onderwijsagenda, Gebiedsgericht Werken, Wijk-boa's, het raadsvoorstel juni-overleg (o.a. Streetcornerwork) dienen als basis voor het te voeren debat.

Doel debat

De bedoeling van het debat is om na te gaan welke kwaliteiten we centraal willen stellen (met andere woorden welke samenleving willen we zijn?) en samenhang aan te brengen/integraal te investeren in die leefgebieden.

We zijn dus niet op zoek naar iets nieuws qua preventie- en repressiebeleid. We hebben immers al de eerder genoemde beleidsstukken. Zie hiervoor de toelichting bij de kernboodschap. Waar we wel naar willen kijken is een goede prioritering en (her)verdeling van de beschikbare middelen op deze gebieden. Door er op deze integrale manier naar te kijken, krijgen we een hoger rendement op onze investering.

Opbouw Raadsinformatiebrief

In deze raadsinformatiebrief wordt een overzicht en korte uitleg gegeven van in dit kader relevant en op preventie gericht beleid te weten:

- Investeringsagenda Jong
- Lokale Onderwijsagenda
- Veiligheidshuis
- Persoonsgerichte aanpak (PGA)
- Streetcornerwork en regulier jongerenwerk

Dit beleid willen we door middel van dit debat verdiepend en integraal gaan uitwerken in combinatie met:

- Aanpak/bestrijding georganiseerde criminaliteit en ondermijning
- Gebiedsgericht Werken
- Wijk-boa's
- Buurtveiligheidsteams

Hoe we dit in de toekomst het beste vorm kunnen gaan geven staat vermeld onder het kopje Conclusie en Advies.

Kernboodschap:

Waarom eerst preventie en later repressie

Uit bronnenonderzoek blijkt dat het beter is om eerst/meer in te zetten/investeren op preventie omdat dit over het algemeen kosten-effectiever is en betere resultaten oplevert. Het is verstandiger om repressie als sluitstuk te gebruiken omdat dit ongewenst gedrag en recidive kan laten toenemen. Ook is repressie over het algemeen een dure kortetermijnoplossing, terwijl preventie getuigt van langetermijnvisie.

Zie **bijlage 1**. Waarom eerst preventie en later repressie, nr. 17.013568.

Wij kiezen ook voor preventief beleid zoals blijkt uit de hieronder vermelde beleidsstukken/informatie te weten de Investeringsagenda Jong, de Lokale Onderwijsagenda, Veiligheidshuis/Persoonsgerichte aanpak (PGA) en Streetcornerwork/jongerenwerk. Wij willen dit nu graag verder verdiepend en samenhangend (integraal) gaan uitwerken in combinatie met de aanpak/bestrijding van georganiseerde criminaliteit en ondermijning, Buurtveiligheidsteams, Gebiedsgericht Werken en Wijk-boa's. Aan deze opgave willen we voorrang geven en waar nodig de budgetten voor ophogen.

Relevante beleidsstukken/informatie

Investeringsagenda Jong (17R.00030)

Het basisdocument voor preventie is de Investeringsagenda Jong.

Het doel van deze agenda is:

Een op elkaar én op de vraag afgestemd aanbod van voorzieningen voor de Woerdense jeugd, waardoor de jeugd eerder in beeld is en waar nodig laagdrempeliger ondersteund wordt in het dagelijks leven. Zodat al onze jeugd zo gezond en veilig mogelijk opgroeit en zich kan ontplooien tot zelfredzame inwoners.

Lokale Onderwijsagenda (17R.00400)

De Lokale Onderwijsagenda sluit ook aan op de Investeringsagenda Jong. De onderwijsagenda legt daarnaast de focus op een zo goed mogelijke aansluiting van het onderwijs op de (leer)behoeften van kinderen en jongeren.

De Lokale Onderwijsagenda die we nu hebben opgesteld betreft de korte termijn, dat wil zeggen de jaren 2017 en 2018. We hebben behoefte aan een breed gedragen visie vanuit het onderwijsveld in Woerden, op basis waarvan we ontwikkelingen kunnen inzetten voor de lange termijn. In het najaar van 2017 willen we hierover in gesprek met onze partners in het onderwijsveld en hier gezamenlijk draagvlak voor vinden. We gaan dus eerst kijken wat nodig is, het nog uit te werken financiële plaatje volgt later.

Veiligheidshuis

Het werken met een persoonsgerichte aanpak is ontstaan in het Veiligheidshuis Utrecht, momenteel Veiligheidshuis Regio Utrecht (VHRU). In het VHRU is ervaring opgedaan met een PGA op daders van huiselijk geweld, risicjongeren, kopstukken uit jeugdgroepen, (jeugdige) veelplegers en ex-gedetineerden.

Begin 2015 heeft het VHRU de doelgroep veranderd, omdat er altijd wel complexe casussen waren die niet onder een van de eerder genoemde categorieën vielen. Daarnaast is er binnen de regio Midden-Nederland besloten om in te zetten op de zogeheten high impact crimes zoals woninginbraken, overvallen en geweldsmisdrijven.

In het VHRU wordt nu gewerkt met een TOP X lijst van complexe casussen uit de verschillende gemeenten. Voorwaarde voor een goede Top X-aanpak is dat op lokaal (gemeentelijk) niveau volgens dezelfde systematiek (persoonsgericht) gewerkt wordt, waardoor zowel opschalen vanuit de lokale aanpak naar de Top X, als afschalen vanuit de Top X naar de lokale aanpak mogelijk is.

Het Veiligheidshuis /Top X-aanpak maar ook de lokale PGA werkt, zoals blijkt uit de volgende cijfers:

	2014	2015	2016
Aantal woninginbraken	180	301	169
Aantal straatroven	7	17	8
Aantal overvallen	1	1	1

N.B. Top X is zoals hierboven reeds vermeld veel breder dan alleen woninginbraken, straatroven en overvallen en zou ook aan andere indicatoren dan enkel dit beperkte aantal misdrijven gemeten kunnen worden, bijvoorbeeld werkgelegenheid/scholing etc.

- In 2015 werden 12 Top X-casussen aangemeld bij het VHRU.
- Deze 12 Top X-ers hadden in het jaar voor eerste bespreking 93 politieregistraties (8 per persoon).
- Dezelfde 12 Top X-ers hadden in het jaar na eerste bespreking 46 politieregistraties, reductie **50 %**.

De kosten voor aansluiting bij het Veiligheidshuis bedragen structureel 7 cent/per inwoner (€ 3.504,-) per jaar.

Persoonsgerichte aanpak (PGA)

Tegelijk heeft de gemeente Woerden volop geïnvesteerd in de lokale PGA om aanwas Top X te voorkomen. Cijfers PGA 2016 zoals gepresenteerd in de raadsinformatiebijeenkomst van 9 maart 2016:

Van 21 naar 4 PGA-ers. Niet alleen door inzet van de gemeente, maar door samenwerken met de ketenpartners. Streetcornerwork levert hierin een belangrijke bijdrage. Wij zijn ervan overtuigd dat we zonder hen niet zover waren gekomen. Er is contact met en zicht op een grote groep jongeren in de leeftijd van 18-27 jaar dat er eerst niet was. De jongeren krijgen waar nodig hulp bij scholing/werk, schulden- en/of verslavingsproblematiek.

De kosten voor PGA in 2017 bedragen:

- Inzet 2017 out-reachende partij (verlenging opdracht Streetcornerwork): € 140.000,-. Dekking Incidenteel begroting 2017. Kosten PGA voor 2018 via juni overleg geaccordeerd. Voor 2019 en verder zie onderdeel Streetcornerwork en jongerenbeleid.
- Projectleider PGA 1 fte en ondersteuner 0,44 fte: € 95.000,- per jaar. Dekking structureel uit de volgende budgetten: Fcl 6.610.00.21 met ecl 34.103 collectief vervoer € 50.000,- en Fcl 6.671.00.10 met ecl 38.000 TWCG/CER € 45.000,-
- Inzet ICT systeem: Structurele kosten € 13.500,-, dekking ICT begroting 2017.

N.B. De personeelskosten voor de PGA-procesregisseur en de PGA-ondersteuner worden gedekt uit het sociaal domein omdat deze functies worden beschouwd als een bijzonder soort van sociaal makelaars. De kosten hiervoor zijn al structureel in de begroting opgenomen.

Streetcornerwork en regulier jongerenwerk

Het huidige jongerenwerk (Jeugdpoint) heeft onvoldoende aansluiting bij de doelgroep die het meeste overlast veroorzaakt. Bij deze doelgroep is sprake van complexe, meervoudige problematiek waarbij criminaliteit vaak een belangrijke rol speelt. Streetcornerwork heeft deze aansluiting wel gevonden: enerzijds vanwege hun specifieke kennis en expertise met betrekking tot deze doelgroep, en anderzijds doordat het budget sinds 2016 meer toereikend is om deze specifieke problematiek het hoofd te kunnen bieden. Hierdoor is een bijdrage geleverd aan de vermindering van overlast op straat. Daarnaast is Streetcornerwork actief bezig met de broertjes en zusjes van de doelgroep om te voorkomen dat die de

voetsporen volgen van oudere broers/zussen. In deze gezinsaanpak blijkt het outreachende karakter van het werk belangrijk te zijn. De ervaringen vanaf 2016 met Streetcornerwork zijn positief vanwege hun actieve benadering van deze complexe doelgroep en hun laagdrempelige, resultaatgerichte werkwijze.

Voor de inzet van Streetcornerwork is geen structureel budget. In 2016 en 2017 is incidenteel gedekt. Voorstel in het juni-overleg (17R.00353) was om dit (€ 140.000,- voor inzet Streetcornerwork zie bovenstaand onder 'PGA',-) voor 2018 ook te doen, dit voorstel is geaccordeerd. Voortzetting van de inzet van Streetcornerwork binnen de PGA is, gezien het succes van de PGA, niet alleen incidenteel maar ook structureel gewenst.

Dit geldt ook voor een uitbreiding in uren van het reguliere jongerenwerk. Een aantal vergelijkingen is gedaan met andere gemeenten op het gebied van budget en aantal fte voor het jongerenwerk. Uit deze vergelijking blijkt dat het budget voor het jongerenwerk in Woerden ongeveer twee keer zo laag ligt als in andere gemeenten. Ook uit de gehouden marktconsultatie jongerenwerk blijkt dat aanbieders het huidige bedrag niet in verhouding vinden staan tot de beoogde doelstellingen. Uitbreiding van het jongerenwerk is dan ook nodig om jongeren beter te kunnen faciliteren en stimuleren zich veilig en gezond te ontwikkelen tot zelfredzame inwoners. Dekking hiervoor wordt binnen het sociaal domein gezocht.

Een ophoging van het budget biedt inhoudelijk veel meer mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de geformuleerde doelstellingen voor het jongerenwerk, en om veel meer preventief in te kunnen zetten. In de aanbesteding van het jongerenwerk wordt veel aandacht besteed aan monitoring en verantwoording, zodat de effecten van de extra inzet aangetoond kunnen worden.

Meer ruimte in het budget biedt bovendien de mogelijkheid om te onderzoeken in hoeverre de meer preventieve taken die Streetcornerwork nu uitvoert, (weer) geïntegreerd kunnen worden in het reguliere jongerenwerk. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gewenste aanpak en investering op het netwerk van broertjes, zusjes en vrienden om de huidige en voormalige PGA'ers heen. In 2018 wordt samen met Streetcornerwork en jongerenwerk gekeken of en hoe de meer preventieve contacten van Streetcornerwork door middel van warme overdracht bij het reguliere jongerenwerk ondergebracht kunnen worden. Vanaf 2019 zou Streetcornerwork zich dan weer primair kunnen richten op inzet binnen de PGA-aanpak.

Aanpak/bestrijding georganiseerde criminaliteit en ondermijning

Een andere opgave waar we als gemeente voor staan is de aanpak/bestrijding van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Dit vergt ook een integrale aanpak met een goede combinatie van preventie en repressie.

Door middel van bestuurlijke rapportages krijgt de burgemeester input voor bijvoorbeeld het sluiten van woningen op grond van de Opiumwet of voor het opleggen van een last onder dwangsom op grond van de APV. Dit zijn effectieve maar ook arbeidsintensieve maatregelen/trajecten. Het is echter wel zaak om hier nu tijdig op te investeren om verdere uitwassen van georganiseerde criminaliteit/ondermijning in de toekomst te voorkomen. Dit blijkt uit de mooie resultaten die we recent hebben geboekt met diverse woning- en garageboxsluitingen op grond van de Opiumwet.

Aanpak van ondermijning bestaat uit meerdere onderdelen, waarbij u kunt denken aan: Casussen in het kader van de wet Bibob, updaten en uitbreiden van beleid, bestuursrechtelijke trajecten gebaseerd op bestuursrapportages (aangeleverd door de politie) en ondermijningsbeeld, het opstellen van een plan van aanpak en het werk dat hieruit voortvloeit.

In de eerste 6 maanden van 2017 is er bij alle zaken (acht totaal) aangaande ondermijning externe juridische ondersteuning ingehuurd. Het betreft hier specialistische kennis en kunde die momenteel niet in de gemeente Woerden voorhanden is. Het gaat hierbij van het schrijven van besluiten en verweerschriften tot advisering en vertegenwoordiging van gemeente bij zittingen. Een voorzichtige schatting is dat er met elke zaak zo'n 64 uur aan juridische werkzaamheden gemoeid is. Dit brengt het totaal voor 12 maanden op 16x64 uur = 1024 uur. Dit komt neer op een extra benodigde structurele investering van 0.6 fte (bij benadering € 50.000,- per jaar).

Gebiedsgericht Werken (17R.00294)

Tijdens de raadsvergadering van 30 juni is besloten om voor de jaren 2018 en 2019 een bedrag van 77.000,- euro beschikbaar te stellen ten behoeve van een pilot in een wijk en een kern. De pilot zal goed worden geëvalueerd op basis van nulmeting en concrete doelstellingen.

Wijk-boa's (17R.00434)

In de vergadering van 20 april 2017 is een motie ingediend over openbare orde in de dorpen en wijken van Woerden. Hierin werd verzocht na te gaan wat vereist is voor de inzet van wijk-boa's in vier wijken, en uit te zoeken of de opbrengsten van handhaving ten gunste van de gemeente kunnen komen.

In de raadsinformatiebrief van 20 juni 2017 is hier vervolgens een reactie opgegeven (17R.00434). In verschillende scenario's zijn de financiële consequenties van extra inzet van de boa's duidelijk gemaakt. Hoewel extra onderzoek vereist is voor definitieve uitspraken, mag er niet verwacht worden dat handhaven op basis van bestuursrecht onder de streep meer oplevert dan het kost.

In het juni-overleg is afgesproken om deze raadsinformatiebrief te beschouwen als een goede bijdrage aan de discussie over veiligheid, preventie en Gebiedsgericht Werken in september. Tijdens dit debat zou ook de prioritering voor de inzet van de boa's besproken kunnen worden.

De **huidige prioritering** voor de inzet van boa's is als volgt:

1. Evenementen
2. Objecten (m.n. vaartuigen/wrakken) op of aan de openbare weg en het water
3. Aanlegvergunningen voor boten
4. Fietsen in voetgangersgebieden
5. Reclame in de openbare ruimte
6. Verkeerd aanbieden huisvuil
7. Hondenoverlast
8. Parkeerexcessen
9. SUS zaterdagavond in centrum

Momenteel kunnen we niet gaan herprioriteren omdat de huidige prioritering al in samenspraak met de raad is vastgesteld in het Handhavings(uitvoerings)plan. Er zijn 9 prioriteiten benoemd, binnen deze prioriteiten kunnen we wel enigszins schuiven omdat niet altijd alle 9 prioriteiten even actueel zijn. Dit gebeurt nu al in de praktijk. Herprioritering/structurering leidt dan ook niet tot structureel meer extra boa-uren!

De politie mist in de huidige prioritering preventie, momenteel wordt er vanuit de boa's niet structureel en uniform gewerkt op het thema preventie en zij zien daar nog echt een groot gat dat zou kunnen worden opgevuld. Zeker wanneer de wens is om meer samen te werken met de politie. Te denken valt aan bijvoorbeeld inzet in hotspot gebieden, het tegen gaan van fietsendiefstallen, auto-inbraken etc.

De politie vindt het onbegrijpelijk dat er vanuit de gemeente geen preventieve taken zijn belegd gericht op de aanpak van veel voorkomende criminaliteit (VVC). Juist nu we constateren dat preventie meer loont dan repressie. Immers, er is bij repressie al sprake van een slachtoffer terwijl je bij de inzet van preventie ten aanzien van VVC, slachtoffers van bepaalde delicten kunt voorkomen.

Het doel van de boa moet dus zeker niet alleen repressie zijn. De essentie is hoe je gezamenlijk vanaf de start werkelijk integraal kan optrekken. Waarbij de boa door het kennen en gekend worden en het zien en gezien worden een bijdrage levert aan preventie door relaties op te bouwen, informatie op te halen en te delen, en daarbij in excessen samen met de politie handhavend kan optreden. De boa kan naast de "nieuwe wijkambtenaar" het meest constante aanspreekbare punt in de wijk worden en tegelijk alle partners informeren.

De boa hoort vanuit zijn rol tevens in het preventieve proces en we zullen deze preventie taak (onder andere op het gebied van VVC) ook duidelijk moeten gaan prioriteren binnen het takenpakket van de boa. De boa is niet alleen de handhaver maar ook de zichtbare gastheer van de gemeente. Deze toezichthouder/handhaver maakt echt en voortdurend de verbinding in de openbare ruimte en daarom zou je de boa gecombineerd en integraal moeten inzetten in die ruimte.

In de raadsinformatiebrief Wijk-boa's (17R.00434) is rekening gehouden met een marge in uitbreiding met Wijk-boa's mogelijk variërend van Scenario 1. (4 – wijken – 5 dagen – 8 uur, jaarlijkse kosten € 297.800,-), Scenario 2. (4 wijken – 2 dagen – 8 uren, jaarlijkse kosten € 127.520 per jaar) tot Scenario 3. (2 wijken- 2 dagen - 8 uur, jaarlijkse kosten 63.760).

Voor 2018 stellen wij voor om eerst experimenteel te starten met 2 Wijk-boa's gekoppeld aan het Gebiedsgericht Werken. Hierbij gaan wij dus uit van Scenario 3.

Buurtveiligheidsteams

Die beoogde integraliteit en zichtbaarheid van de boa's kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door het instellen van buurtveiligheidsteams samen met gebiedsgericht werken.

In Amsterdam zijn er in verschillende wijken buurtveiligheidsteams actief die streven naar het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in een buurt. De toezichthouders/handhavers binnen het team zijn zichtbaar in de wijk aanwezig, ook in de avonden en weekenden. Zij verzamelen informatie over overlast gevende personen en groepen, en waar nodig zullen zij bekeuren en aanhouden.

De gemeente Amsterdam wil hiermee een signaal afgeven naar bewoners dat rust en orde worden hersteld door de focus te leggen op overlastthema's die bewoners belangrijk vinden. Daarom werken professionals samen en mogen buurtbewoners meebeslissen welke problemen worden behandeld. Dit contact geschiedt via buurtbijeenkomsten maar ook internet, kerken en moskeeën, scholen, persoonlijk contact en de mail.

Een buurtveiligheidsteam (BVT) bestaat uit een buurtregisseur, een politieagent en twee stadsdeel-toezichthouders. Dit kan worden aangevuld met wijkambtenaren, straatcoaches, leerplichtambtenaren, milieupolitie, jongerenwerk, buurtvereniging, winkeliers, schooldirecties en anderen. Allerlei buurtbewoners worden dus betrokken in dit project door inspraakbijeenkomsten te organiseren maar ook informatie en resultaten terug te koppelen. Uit een evaluatie blijkt dat de werkwijze als positief werd ervaren en dat het BVT enkele resultaten boekt. Het draagvlak is aanwezig en de burgers worden assertiever, maar het project heeft zeker nog enkele verbeterpunten.

In Amsterdam wordt de rol van buurtregisseur vervuld door de politie. Het is logischer om net als bij het Integraal Veiligheidsplan de regierol door de gemeente te laten vervullen. Iemand van OOV of een boa zou bijvoorbeeld de regisseursrol van de buurtveiligheidsteams op zich kunnen nemen. De burgemeester kan dan in zijn veiligheidsoverleg de teamchef vragen actie te ondernemen op de problemen die zich voor doen. De politie kan zich hier via het integraal veiligheidsplan/uitvoeringsplan aan verbinden. Deze taak van de boa's moet dan ook worden meegenomen in de nieuwe prioritering van de boa's.

Conclusie:

Er is in het spectrum van preventie en repressie veel mogelijk. We kunnen inzetten op een afschrik-effect, jongeren aanspreken op hun potentie of door middel van trainingen het gewenste gedrag bevorderen. Maar om middelen zo effectief mogelijk in te zetten is het van belang om verschillende aspecten in het oog te houden: langetermijnvisie, inzicht en kennis van de doelgroep, zo jong mogelijk starten, cultuursensitief beleid, domeinoverschrijdend en een combinatie van methoden.

Investeren in integraal preventief beleid is beter dan alleen preventie door middel van bijvoorbeeld PGA en repressie door politie. Alle beleidsvelden dienen integraal, opgavegericht samen te gaan werken om een hoger rendement/effect te bewerkstelligen.

Om aan de voorkant te blijven is het dus noodzaak om te blijven investeren in de kwaliteit van de samenleving, door middel van het zoeken van verbinding en preventieve activiteiten. Repressie is nodig als het niet anders kan door middel van het stellen van duidelijke grenzen. Als we meer willen investeren in repressie dan zullen we eerst moeten uitleggen waarom we dit willen (werkt preventie niet? werkt de jongere/inwoner niet mee? zijn we als professional niet in staat om ... ? etc.).

Daarnaast moeten we ons zelf de vraag stellen is wat we concreet gaan doen in 2018 en volgende jaren, waarop en hoeveel gaan we experimenteel en/of structureel inzetten met name Wijk-boa's in combinatie met gebiedsgericht werken en Streetcornerwork in combinatie met aanbesteding jongerenwerk.

De Investeringsagenda Jong betekent onder andere investeren in versterking van de relatie met zorgteams en investeren in jongerenwerk. Via de Lokale Onderwijsagenda willen we jongeren laten opgroeien tot zelfredzame burgers, ouders betrokken laten zijn bij het onderwijsproces, relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt en passend onderwijs (inclusie). We gaan eerst kijken wat nodig is, bijvoorbeeld begeleiding jongeren van basis naar middelbaar onderwijs, het financiële plaatje daarvoor volgt later.

Gebiedsgericht Werken zorgt dat belangrijke doelen voor de gemeente Woerden eenvoudiger te realiseren zijn (voor 2018 en 2019 een pilot in één wijk en in één kern). Gebiedsgericht Werken willen we graag gaan versterken met de inzet van zichtbare boa's.

De vraag is hoeveel boa's wij (extra) willen hebben, gaan we eerst zoals voorgesteld experimenteren met 2 Wijk-boa's gekoppeld aan het Gebiedsgericht Werken of direct structureel toevoegen?

Advies:

In eerste instantie vooral inzetten op het ontwikkelen van preventief integraal samenhangend beleid waarbij wij prioriteit geven aan bovengenoemde zaken. De boa's kunnen in samenwerking met de politie tevens inzetten op preventie van veel voorkomende criminaliteit, de aanpak van georganiseerde criminaliteit/ondermijning en het vergroten van de zichtbaarheid van toezicht en handhaving in de wijk.

We stellen voor om te starten met het experimenteel inzetten van 2 Wijk-boa's gekoppeld aan gebiedsgericht werken in 2 wijken- 2 dagen - 8 uur, (jaarlijkse kosten 63.760) en 0,6 fte voor verwerking bestuurlijke rapportages in het kader van aanpak georganiseerde criminaliteit/ondermijning (circa € 50.000,- per jaar).

De bovengenoemde aanpak kunnen we verder uitwerken in het nieuw te ontwikkelen Integraal Veiligheidsplan 2019-2022. In dit plan willen we alle (preventie)maatregelen integreren en met beleid komen voor buurtpreventieteams/gebiedsregisseur naar voorbeeld van Amsterdam en hier verder vorm aan geven. Daarnaast blijven we waar nodig ook repressief optreden door bijvoorbeeld bestuurlijke boetes, last onder dwangsom en optreden door de politie.

Financiën:

Indien wordt gekozen voor het experimenteel inzetten van 2 wijkboa's, gekoppeld aan de pilot gebiedsgericht werken, dient voor een periode van 2 jaar een budget van 63.760,- euro per jaar opgenomen te worden in de begroting. De kosten voor ondermijning van 50.000,- euro kunnen vooralsnog binnen de bestaande begroting gedekt worden.

Vervolg:

De uitkomst van dit debat verder uitwerken in het nieuw te ontwikkelen Integraal Veiligheidsplan 2019-2022.

Bijlagen:

1. Waarom eerst preventie en later repressie (nr. 17.013568)

De secretaris

drs. M.H.J. van Kruisbergen MBA

De burgemeester

V.J.H. Molkenboer

Bijlage 1.

Waarom kun je beter eerst/meer inzetten/investeren op preventie, en moet je repressie meestal als sluitstuk gebruiken

Preventief en repressief beleid staan vaak tegenover elkaar als een 'zachte' en 'harde' manier van beleid voeren. In de politieke sfeer heeft preventief beleid minder vaak de voorkeur dan repressief beleid. Politici kiezen vaker voor repressie omdat deze methode zelf en de effecten ervan zichtbaarder zijn dan preventief beleid. Een voorbeeld hiervan is het invoeren van reisverboden voor geweldplegers in het Openbaar Vervoer en (super)snelrecht bij vernieling of geweld.

Uit onderzoek blijkt echter dat de vele inzet op preventie van de afgelopen jaren zorgt voor een daling van de criminaliteitscijfers en ook het recidivepercentage neemt voor het eerst in jaren af. Ondanks dat niet alles is te voorkomen en dat het effect van preventieve maatregelen niet altijd goed meetbaar is, blijkt dat preventie vaak geld bespaart.

In besproken bevindingen in deze samenvatting zijn het resultaat van een literatuurstudie. Niet alleen worden de voor- en nadelen van repressief en preventief beleid besproken, maar ook waar en hoe het wordt toegepast. Vervolgens worden enkele voorbeelden besproken waarin een combinatie van preventief en repressief beleid wordt toegepast. Dit zijn voorbeelden uit verschillende sectoren om te laten zien wat er mogelijk is.

Preventie of repressie?

Repressieve maatregelen staan vaak sterk op de voorgrond en zijn populair bij politici vanwege de goede zichtbaarheid en kracht. Repressie heeft namelijk ook een belangrijke symbolische functie; hard ingrijpen is nodig "*om zichtbaar te maken dat situaties waarin basale normen met voeten getreden worden niet getolereerd worden*". Bij verschillende acute maatschappelijke problemen als immigratie, multiculturalisme en terrorisme wordt dan ook geroepen om repressie, omdat men denkt dat deze problemen alleen op te lossen zijn met harde maatregelen. Ten slotte is repressie niet altijd duurder aangezien het zich richt op een kleine en bekende groep, terwijl preventie zich op een grote en vaak onbekende groep richt.

Toch blijkt dat alleen repressie niet werkt, onderzoek wijst uit dat het zelfs schadelijke effecten heeft en het recidive verhoogt. De visie van opsporen en vervolgen alleen helpt niet, het is van belang dat ook de voedingsbodem wordt weggenomen. Ook is repressie niet altijd effectief omdat het alleen kan worden toegepast op opgespoorde daders en geen resocialisatie effect heeft, oftewel straffen helpt niet altijd. Maar ook wordt repressie vaak oppervlakkig genoemd omdat problemen meestal ontstaan door een complex van factoren, en repressieve maatregelen niet de onderliggende problemen aanpakken.

De harde aanpak werkt dus niet altijd en onderzoek wijst uit dat preventie zorgt voor een daling van de criminaliteit en geld bespaart. De effectiviteit wordt vaak onderschat omdat het lang duurt voordat de effecten merkbaar zijn, maar ook omdat niet alle positieve effecten zichtbaar zijn. Zo kan preventief beleid bij risicjongeren zorgen voor verhoogde arbeidsproductiviteit en minder zorgkosten, beide moeilijk herleidbare maar positieve effecten. Ook is de doorlooptijd van preventieve maatregelen langer en kan het verscholen zitten in complexe beleidsmaatregelen en activiteiten.

Preventie kan op verschillende manieren: oorzaken wegnemen zodat een ongewenst effect niet optreedt, vroege opsporing zodat behandeling of bijsturing mogelijk is en voorkomen dat een ongewenst effect verergert. Dit laat gelijk een nadeel zien van preventief beleid; voor goed werkend preventief beleid moet men beschikken over dieper inzicht in problemen of de focusgroep, of een langetermijnvisie. Daarnaast werkt preventie beter als het gericht is op een jonge doelgroep, cultuursensitief en gericht op het individu, veelomvattend en een combinatie van methoden is.

Preventie én repressie!

Repressie alleen kan schadelijke effecten hebben, en overenthousiaste toepassing van preventie kan leiden tot extreme voorzorgsmaatregelen en te veel controle. Een balans tussen repressie en preventie is nodig; preventie kan veel voorkomen maar als het uit de hand loopt is repressie nodig. Deze balans is in verschillende beleidssectoren te zien, en in veel gevallen zeer succesvol.

Een internationaal geroemd actieprogramma wat preventie en repressie combineert is het 'Actieplan Polarisatie en Radicalisering' dat is bedoeld om jihadisme tegen te gaan. *"De zachte maatregelen moesten bijvoorbeeld ontmoeting en debat tussen jongeren en andersgezinden stimuleren. De harde aanpak draaide niet om maatregelen zoals het in beslag nemen van het paspoort of ontnemen van Nederlanderschap, maar om handhaving van de leerplicht en meer toezicht op straat"*. Deze combinatie van harde en zachte maatregelen en sterke lokale en preventieve focus bleek veel effectiever dan extreem harde maatregelen als het ontnemen van Nederlanderschap. Niet alleen een visie van opsporen en vervolgen was belangrijk, maar juist de nadruk op het beschermen van kwetsbare jongeren en het wegnemen van de voedingsbodem.

Ook onderzoek naar het 'Samenwerkingsverband aanpak Marokkaans-Nederlandse Risicjongeren' concludeerde dat eerst gestart moest worden met preventieve maatregelen, ook omdat dit goedkoper is dan bijvoorbeeld het opsluiten van jongeren. Wel blijkt dat niet alleen de vragen *"wat werkt?"* en *"wie werkt?"* belangrijk zijn, maar ook *"wat werkt voor wie en onder welke omstandigheden?"*. En uit onderzoek bleek dat het belangrijk is dat de maatregel op jongeren is gericht, goed aansluit op het individu en cultuursensitief is.

In dit programma wordt vroeg ingegrepen bij jongeren vanwege het idee dat *"antisociaal gedrag een van de hoofdrisicofactoren is voor het plegen van delicten en ontstaan van een criminele carrière op latere leeftijd"*. Zo werd vooral ingezet op cognitieve gedragstherapie voor kinderen, training van opvoedingsvaardigheden van ouders of een training die beide elementen combineert.

Maar ook in de arbeidsomgeving zijn voorbeelden van preventie en repressie terug te vinden. Zo heeft de politie Amsterdam-Amstelland in 2007 onderzoek laten doen naar de effectiviteit van het preventieve en repressieve integriteitsbeleid. In het onderzoek zijn twee preventieprogramma's onderzocht op inhoud en effectiviteit, namelijk de 'Bewuste Keuze' voorlichtings-trainingen en de nazorggesprekken die volgen op een repressieve maatregel. Het programma 'Bewuste Keuze' is een vorm van persuasieve communicatie en probeert een verandering teweeg te brengen in opvattingen, houding en/of gedrag van een persoon of groep. De nazorggesprekken hebben als doel om onjuiste verhalen over het voorval te voorkomen en corrigeren, bestaande normen te bevestigen en collega's te laten leren door deze ervaring waardoor herhaling verminderd. Uit het onderzoek bleek dat een groot deel van de respondenten (75%) de training de moeite waard vond en dat de nazorggesprekken voor verheldering en acceptatie zorgde.

Een ander voorbeeld omtrent preventief beleid voor risicjongeren is onderzocht door de Kenniswerkplaats Rotterdams Talent. Uit hun onderzoek bleek dat beleid inclusiever moet zijn en zich moet toespitsen op verschillende niveaus: omgeving, interne processen en gedrag. Ook moeten er meerder domeinen betrokken zijn en achterliggende factoren, als relatieproblemen, niet vergeten worden.

Een interessant programma in Rotterdam op het gebied van risicjongeren is het project 'Fysieke Integriteit' op de school OBS Bloemhof. De visie van dit project is dat mensen moeten worden aangesproken op hun potentie: *"in Oosterlings termen, jongeren ontwikkelen zich niet repressief of preventief, maar potentief: dus niet drillen maar skillen"*. Dwang kan zorgen voor antisociaal gedrag en recidive doen toenemen, maar soms kan dit nodig zijn om structuur en controle te bieden. Daarom moet eerst worden ingezet op de talenten van het individu, om zo te voorkomen dat er ongewenst gedrag optreedt en er repressieve maatregelen moeten worden toegepast.

Het laatste voorbeeld van gecombineerd preventief en repressief beleid is het woonwagenebeleid in Dordrecht, dat in 2009 is onderzocht. In de beginjaren, ten tijde van de Verzorgingsstaat, werd vooral ingezet op resocialisatie en het verbeteren van de welvaart van de kampbewoners. Woonwagens werden met vele tegelijk op locaties geplaatst met voorzieningen als het riool en elektriciteit. Dit zorgde ervoor dat de kampen staten op zichzelf werden, met als gevolg een hoog criminaliteitscijfer. Dit resulteerde in repressieve maatregelen, waaronder invallen van de ME, die ook niet resulteerden in een grootse verandering.

De gemeente Dordrecht heeft vervolgens preventief beleid ingesteld waarbij de mogelijkheden tot normafwijkend gedrag werden ingeperkt. "Controle is het toverwoord in de integrale aanpak van de woonwagenproblematiek in de gemeente Dordrecht. Het beleid dat gekenmerkt werd door uitsluiting, gedogen en repressief optreden, is voor een groot deel vervangen door beleid gericht op insluiting, normhandhaving en preventief toezicht. Diverse actoren worden ingezet in een uitgebreid netwerk van formele en informele sociale controle, om het gedrag van woonwagenbewoners optimaal te kunnen beheersen." Zo zijn woonwagens in kleinere groepjes geplaatst in 'gewone' woonwijken, waardoor er meer sociale controle heerst en het groepsgevoel tussen de kampbewoners is afgebroken. Niet alles

is te voorkomen, maar wanneer er ongewenst gedrag voorkomt, wordt er geen grote inval meer gedaan, maar wordt het individu op dit gedrag aangesproken. Ofwel, het beleid is in de basis preventief, maar dit wordt aangevuld door 'zacht' repressief beleid.

Preventie inzetten voor de leefbaarheid in de buurt

Naar aanleiding van het onderzoek van Inwonersbelangen over de leefbaarheid en veiligheid van buurten in Woerden en de problemen daarmee, is het belangrijk om te kijken waar en hoe we kunnen verbeteren. De belangrijkste bevindingen waren ten eerste dat niet iedere burger aangifte doet, burgers niet altijd weten waar ze heen moeten en niet altijd wat terug horen. De tweede conclusie was dat het effect van een aangifte of melding bij de gemeente als gering wordt ervaren en dat mensen een terugkoppeling willen. Ten slotte willen inwoners bij voorkeur persoonlijk contact met de politie, oftewel iemand op straat die herkenbaar en aanspreekbaar is maar ook kan optreden tegen ongewenst gedrag.

Buurtpreventie Breda

Er zijn in andere gemeenten in Nederland vele voorbeelden van creatieve inzet van boa/politiekracht en innovatieve ideeën. Zo wordt er in Breda gebruikgemaakt van een Buurtpreventieprogramma waarbij de nadruk ligt op het initiatief van de buurtbewoners zelf. Het beoogde resultaat is inbraken reduceren, maar ook veiligheidsgevoelens van bewoners verbeteren en een betere samenhang in de buurt te bewerkstelligen. Door buurtpreventie in te zetten creëert men netwerken en deze netwerken kunnen het project verder in stand houden en de buurt leefbaarder maken.

In dit voorbeeld geeft de gemeente de structuur aan, maar is het aan de bewoners om het project draaiende te houden door middel van straatcontactpersonen. Deze personen verzamelen alle informatie over inbraken, overlast en leefbaarheid om deze vervolgens aan professionals door te geven. Zo komt de informatie vanuit de beleving van de inwoners, belangrijk is wel dat er weinig bureaucratische belemmeringen zijn. Uit een studie naar buurtpreventie in het algemeen blijkt dat buurtpreventie een veelbelovende interventie is.

Wijk en Agent Samen (WAS) Zoetermeer

Ook in Zoetermeer is een gelijksoortig project gecreëerd, maar ditmaal in nauwe samenwerking met de politie. In 2001 werd het eerste WAS-team ingezet in een wijk in Zoetermeer, maar door het succes is dit nu uitgebreid naar alle wijken van de stad. De WAS-teams bestaan uit buurtbewoners en wijkagenten met ondersteuning van de gemeenten en surveilleren op reguliere basis in de wijk om onveilige situaties te signaleren en afspraken te maken hoe daar mee om te gaan. Deelnemers kregen ook workshops over hoe ze onveiligheid en overlast konden signaleren.

WAS-leden zijn dus het aanspreekpunt voor bewoners in de wijk als er een verdachte situatie is of als inwoners ideeën hebben met betrekking tot verbetering van de leefbaarheid en veiligheid. Daarnaast worden de teams betrokken bij gemeentebrede projecten zoals de aanpak van jongerenoverlast. Er zijn echter nog geen studies gedaan naar het effect van het project op de objectieve veiligheid, maar de samenwerking wordt als positief ervaren.

Samen Meer HeterDAADkracht Den Haag

Een ander zeer succesvol project is het pilotproject Samen Meer HeterDAADkracht in het winkelcentrum De Leyweg in Den Haag. Het belangrijkste ingrediënt van de aanpak is het vergroten van het aantal ogen in het gebied en het daarmee afpakken van overlastgevers, en vervolgens teruggeven aan winkeliers en bewoners. Zo is er een speciale wijkagent aangesteld, meer vrijwilligers van de politie, cameratoezicht, een veiligheidsnieuwsbrief, politie-advies gegeven over werkwijze van criminelen, KVO-plus traject, publiekscampagne over aanwezigheid zakkenrollers en fietsendieven, deelname aan Burgernet en de plek is aangemerkt voor het Donkere Dagen Offensief.

Dit project bleek zeer effectief, zo steeg het aantal meldingen en heterdaadaanhoudingen fors na de opzet. Vervolgens daalde het weer en dat was volgens winkeliers omdat de criminelen en overlastplegers begrepen dat zij niet getolereerd werden. Het vertrouwen in de politie en gemeente nam toe, het centrum trekt meer publiek, de leegstand neemt af en 75% van de ondernemers vindt dat er een verbetering van de veiligheidssituatie is bewerkstelligd.

Buurtveiligheidsteams (BVT) Amsterdam

In Amsterdam zijn er in verschillende wijken buurtveiligheidsteams actief die streven naar het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in een buurt. De toezichthouders/handhavers binnen het team zijn zichtbaar in de wijk aanwezig, ook in de avonden en weekenden. Zij verzamelen informatie over overlastgevende personen en groepen, en waarnodig zullen zij bekeuren en aanhouden. De gemeente wil hiermee een signaal afgeven naar bewoners dat rust en orde worden hersteld door de focus te leggen op overlastthema's die bewoners belangrijk vinden. Daarom werken professionals samen en mogen buurtbewoners meebeslissen welke problemen worden behandeld. Dit contact geschiedt via buurtbijeenkomsten maar ook internet, kerken en moskeeën, scholen, persoonlijk contact en de mail.

Een BVT bestaat uit een buurtregisseur van de politie, een politieagent en twee stadsdeeltoezichthouders. Dit kan worden aangevuld met straatcoaches, leerplichtambtenaren, milieupolitie, jongerenwerk, buurtvereniging, winkeliers, schooldirecties en anderen. Allerlei buurtbewoners worden dus betrokken in dit project door inspraakbijeenkomsten te organiseren maar ook informatie en resultaten terug te koppelen. Uit een evaluatie blijkt dat de werkwijze als positief werd ervaren en dat het BVT enkele resultaten boekt. Het draagvlak is aanwezig en de burgers worden assertiever, maar het project heeft zeker nog enkele verbeterpunten.

Overige voorbeelden

Naast de grote projecten in Zoetermeer, Den Haag en Amsterdam zijn er nog enkele kleinere projecten die kunnen bijdragen aan een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in de buurt. Zo surveilleren boa's in de gemeente Zoetermeer tijdens de avond- en nachturen om aan te tonen dat de gemeente ook daadwerkelijk luistert naar het gevoel van onveiligheid. Toch was dit project niet volledig succesvol omdat de boa's de gemelde overlast zelf niet constateerden.

Voor jeugdoverlast wordt er vaak gebruik gemaakt van speciale boa's of straatcoaches. Deze projecten in respectievelijk Ede en Den Bosch waren succesvol maar dit hangt zeer af van het charisma en de inzet van de boa's en coaches. De jongeren werden aangesproken op ongewenst gedrag, maar ook werd al eerder contact gemaakt om jongeren richting andere tijdsbesteding te helpen.

Ten slotte is er het project WAAKS! in de gemeente Utrecht waarbij wordt gevraagd aan hondeneigenaren om tijdens het uitlaten meer op te letten. Dit project leidde tot meer meldingen en bleek ook een positief effect te hebben op sociale cohesie. Burgers gaven echter ook aan bang te zijn voor represailles van criminelen of dat ze verdachte zaken evengoed wel zouden melden.

Conclusie

Kortom, het is beter om eerst/meer in te zetten/investeren op preventie omdat dit over het algemeen kosteneffectiever is en betere resultaten oplevert. Het is verstandiger om repressie als sluitstuk te gebruiken omdat dit ongewenst gedrag en recidive kan laten toenemen. Ook is repressie over het algemeen een dure kortetermijnoplossing, terwijl preventie getuigt van een langetermijnvisie.

Er is in het spectrum van preventie en repressie veel mogelijk, zo getuigen de verschillende voorbeelden die zijn besproken. Het is mogelijk om in te zetten op een afschrikeffect, jongeren aan te spreken op hun potentie of door middel van trainingen het gewenste gedrag te bevorderen. Maar om middelen zo effectief mogelijk in te zetten, is het van belang om verschillende aspecten in het oog te houden: langetermijnvisie, inzicht en kennis van de doelgroep, zo jong mogelijk starten, cultuursensitief beleid, domeinoverschrijdend en een combinatie van methoden.

Bronnen

Bakker, I. (2012), 'Kosten en baten van preventie en repressie', Verwey Jonker Instituut, http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/7290_Kosten-en-baten-van-preventie-en-repressie.pdf

Bochove, M. van & Burgers, J. (2009), 'De stille kracht van pragmatische preventie: een analyse van verschuivingen in het woonwagenebeleid', Sociologie, http://en.aup.nl/wosmedia/3641/nr_1_-_de_stille_kracht_van_pragmatische_preventie.pdf

CCV (2010), 'Trendsignalement 2010', Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid, <http://www.geenstijl.nl/archives/images/Trendsignalement2010.pdf>

CCV (2017), 'Praktijkvoorbeelden vertrouwenwekkend toezicht', <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/vertrouwenwekkend-toezicht/>

Gielen, A.J. (2014), 'Aanpak Jihadisme: ferme taal alleen is niet effectief', Sociale Vraagstukken, <http://www.socialevraagstukken.nl/aanpak-jihadisme-ferme-taal-alleen-is-niet-effectief/>

Jensma, F. (2010), 'Preventie van criminaliteit heeft bezwaren en harde repressie is ook niet alles', NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2010/03/08/preventie-van-criminaliteit-heeft-bezwaren-en-harde-repressie-is-ook-niet-alles-a1481494>

Tankeren, M.H.M. (2007), 'Het preventieve integriteitsbeleid van politiek Amsterdam-Amstelland', Politie Amsterdam-Amstelland Bureau Integriteit, http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Praktijkvoorbeelden/incidenten_politieamsterdam-amstelland-rapportdrsvantankeren.pdf

Spierings, F. et al. (2015), 'Literatuurstudie Risicjongeren Onderwijs, Arbeid, Zorg en Veiligheid', Kenniswerkplaats Rotterdams Talent, <http://www.kenniswerkplaats-rotterdamstalent.nl/wp-content/uploads/2011/07/Literatuurstudie-Risicjongeren.pdf>

Torenvlied, R. & Akkerman, A. (2005), 'Preventiebeleid: een verkennende achtergrondstudie', Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, https://www.raadrsvs.nl/uploads/docs/Preventiebeleid_ee_verkennende_achtergrondstudie.pdf

Wegwijzer Jeugd en Veiligheid (2012), 'Kosten en baten van preventie en repressie', <http://www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/onderwerpen/migrantenjongeren-criminaliteit-en-overlast/onderzoek/kosten-en-baten-van-preventie-en-repressie/>

Contactpersoon/steller: Team OOV: M. van Wijk/A. van Schie