

**OPVOLGONDERZOEK EVALUATIE  
BELEID VEILIG UITGAAN IN  
ALKMAAR (2003-2009)**





OPVOLGONDERZOEK EVALUATIE  
BELEID VEILIG UITGAAN IN ALKMAAR  
(2003-2009)

- eindrapport -

Auteurs:  
Drs. Joost van den Tillaart  
Drs. Frank Kriek

RegioPlan  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15  
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, mei 2013  
Publicatienr. 2357

© 2013 RegioPlan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Alkmaar  
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.  
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan.  
RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1	Beoordeling van het beleid in 2010.....	1
1.2	Doel van het onderzoek en vraagstelling.....	2
1.3	De gehanteerde werkwijze.....	3
1.4	Leeswijzer .....	4
<b>2</b>	<b>Ontwikkeling sinds 2010</b> .....	<b>5</b>
2.1	Chronologisch overzicht.....	5
2.2	Het integraal veiligheidsbeleid .....	6
2.3	Interne organisatie .....	7
<b>3</b>	<b>Doorwerking van de aanbevelingen</b> .....	<b>9</b>
3.1	Probleemanalyse .....	9
3.2	Visie en strategie.....	11
3.3	Interne organisatie .....	13
3.4	Monitoring van de uitvoering .....	14
3.5	Aanvulling van de beleidsdocumenten .....	15
3.6	Het informeren van de raad over de voortgang .....	16
3.7	Samenvatting .....	18
<b>4</b>	<b>Conclusie</b> .....	<b>19</b>
4.1	Opvolging van de aanbevelingen door het college.....	19
4.2	Opvolging van de aanbevelingen door de raad .....	20
4.3	Hoofdconclusie van het onderzoek.....	21
4.4	Nabeschouwing van de onderzoekers.....	21
	<b>Bijlagen</b> .....	<b>23</b>
Bijlage 1	Geraadpleegde documenten .....	25
Bijlage 2	Geïnterviewde personen.....	27



## 1 INLEIDING

### 1.1 Beoordeling van het beleid in 2010

In 2010 werd door de Rekenkamercommissie Alkmaar een onderzoek uitgevoerd naar veilig uitgaan in Alkmaar. Dat gebeurde tegen de achtergrond van de wettelijke verplichting voor gemeenten om een integraal veiligheidsbeleid te voeren. Omdat veiligheid juist in het uitgaanscentrum van Alkmaar een urgent en actueel onderwerp werd geacht, werd gekozen voor een onderzoek dat zich heeft toegespitst op de veiligheid aldaar.

In juni 2010 heeft de rekenkamercommissie haar rapport *Evaluatie Beleid Veilig Uitgaan in Alkmaar (2003-2009)* aangeboden aan de raad. In het rapport worden de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Het is van belang een integrale analyse te maken en een duidelijke visie en strategie te formuleren.
2. Het is essentieel dat de raad erop toeziet, dat het college zorgt voor structurele en gestructureerde afstemming tussen de betrokken beleidsafdelingen.
3. Het college behoort de uitvoering van het beleid rond veilig uitgaan te monitoren aan de hand van informatie, die een getrouw en nauwkeurig beeld geeft van de doeltreffendheid en de doelmatigheid en jaarlijks de raad daarover te informeren.
4. Het is wenselijk om op korte termijn te zorgen voor aanpassing c.q. aanvulling van de nieuwe Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid en het nieuwe Lokaal Integraal Veiligheidsprogramma (LIVP) op basis van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Uit deze aanbevelingen vloeide op 9 september 2010 een opdracht voor het college voort, die werd vastgelegd in een raadsbesluit. Het college kreeg de volgende opdracht mee:

1. In het LIVP de visie op veilig uitgaan uit te werken in strategische en operationele doelstellingen, waarbij de doelstellingen gekoppeld worden aan prestatie-indicatoren, die de doelen daadwerkelijk meten en monitoren (SMART) en dit LIVP uiterlijk januari 2011 aan de raad aan te bieden;
2. Hiervoor het normenkader te gebruiken, dat is opgenomen in bijlage 1 van het rapport van Regioplan Beleidsonderzoek;
3. De uitvoering van het LIVP te monitoren aan de hand van informatie die een getrouw en nauwkeurig beeld geeft van de doeltreffendheid en de doelmatigheid en de raad hierover jaarlijks te informeren bij de jaarrekening. De Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan en de Benchmark Veiligheid zouden hierbij gebruikt kunnen worden.

## 1.2 Doel van het onderzoek en vraagstelling

Het doel van het onderhavige onderzoek is inzicht te krijgen in de doorwerking van de onderzoeksaanbevelingen aan de raad en het college en de opdracht die het college van de raad heeft meegekregen naar aanleiding van het Rekenkamerrapport uit 2010.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

1. Heeft het college uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek en de opdracht in het besluit van de raad van 9 september 2010?
2. Heeft de raad uitvoering gegeven aan de aanbevelingen over kaderstelling en controle?
3. Heeft de raad de voortgang van de uitvoering van zijn besluit bewaakt?

De bovenstaande centrale vraagstelling is onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is de status van de uitvoering van de aanbevelingen, die betrekking hebben op kaderstelling en controle door de raad?
  - a. Welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de kaderstelling?
  - b. Welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de controle?
  - c. Welke veranderingen hebben nog niet plaatsgevonden en wat is daarvan de status?
2. Hoe heeft de raad de voortgang en de uitvoering van zijn besluit bewaakt?
  - a. Op welke wijze heeft de raad de voortgang van zijn besluit bewaakt?
  - b. Op welke wijze heeft de raad de uitvoering van zijn besluit bewaakt?
3. Wat is de stand van zaken van de uitvoering van het besluit, waarin het college is opgedragen om opvolging te geven aan de aanbevelingen in het rapport?
  - a. Welke wijzigingen zijn doorgevoerd in het beleid, de organisatie en de uitvoeringspraktijk?
  - b. Welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de uitvoering van het beleid in vergelijking met de beschrijving van de beleidsuitvoering in het evaluatierapport?
  - c. Op welke wijze is de raad door het college geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het raadsbesluit?
  - d. Welke aanbevelingen zijn nog niet door het college en/of de ambtelijke organisatie uitgevoerd?
  - e. Wat zijn de redenen voor het vermelde onder d.?
  - f. Is de raad geïnformeerd over het vermelde onder d. en e.?



### 1.3 De gehanteerde werkwijze

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen:

1. Beleidsanalyse
2. Interviews
3. Rapportage en wederhoor

#### *Beleidsanalyse*

We begonnen het onderzoek met het opstellen van een chronologisch overzicht van ontwikkelingen sinds 2010. Dit overzicht vormde het startpunt van een beleidsanalyse. In deze fase gingen we in de verzamelde stukken (zie bijlage 1 voor een overzicht van deze stukken) meer in detail de volgende aandachtspunten langs:

- Is door de raad een duidelijke visie en strategie bepaald? En is deze vastgelegd in het Lokaal Integraal Veiligheidsplan?
- Is door het college een integrale probleemanalyse gemaakt en is deze aan de raad voorgelegd?
- Is er sprake van structurele en gestructureerde afstemming tussen de betrokken beleidsafdelingen? Wordt de raad daar consequent en volledig over geïnformeerd?
- In hoeverre wordt de uitvoering door het college gemonitord? Wordt de raad daar consequent en volledig over geïnformeerd?
- Zijn de relevante beleidsdocumenten (Kadernota Integrale Veiligheid en Lokaal Integraal Veiligheidsplan) op basis van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport aangevuld?
- In hoeverre wordt de raad geïnformeerd over de voortgang op het dossier veilig uitgaan?

#### *Interviews*

Nadat we de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot het beleid rond veilig uitgaan in Alkmaar in kaart hadden gebracht, namen we zes face-to-face-interviews af met een aantal sleutelpersonen. Deze interviews hadden tot doel de papieren reconstructie te toetsen en het oordeel van deze sleutelpersonen op te tekenen over de veronderstelde en de feitelijke werking van het beleid.

In het kader van dit onderzoek hielden we ten slotte interviews met de fractiespecialisten van alle raadsfracties in Alkmaar. Dit ging in totaal om negen korte interviews, die telefonisch plaatsvonden.

Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee beschrijven we de ontwikkelingen sinds 2010 op drie onderdelen: beleidsontwikkelingen, ontwikkelingen in de interne organisatie en sturing en controle. In het derde hoofdstuk gaan we in op de mate waarin de aanbevelingen zijn opgepakt door zowel het college als de raad. Tot slot presenteren we in hoofdstuk vier de conclusies van het onderzoek en beantwoorden daarmee de onderzoeksvragen.

## 2 ONTWIKKELINGEN SINDS 2010

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen sinds het verschijnen van het rapport van de Rekenkamercommissie in 2010. We beginnen met een chronologisch overzicht van de beleidsontwikkelingen en -evaluaties vanaf 2010 (paragraaf 2.1). Vervolgens besteden we specifiek aandacht aan het tot stand komen van het integraal veiligheidsbeleid (paragraaf 2.2) en (de veranderingen in) de wijze, waarop het beleid intern is georganiseerd (paragraaf 2.3).

### 2.1 Chronologisch overzicht

In onderstaand schema is een chronologisch overzicht gegeven van de beleidsontwikkelingen en -evaluaties sinds 2010 op het brede thema veilig uitgaan. Tevens is in de laatste kolom weergegeven of het document besproken<sup>1</sup> is in de raad of een raadscommissie.

**Tabel 2.1 Chronologisch overzicht**

Datum		Raad
2010 – Januari	Evaluatie van het evenementenbeleid	Ja
2010 – Februari	Rapportage fietsendiefstal	Ja
2010 – Maart	LIVP 2009-2013, fase 1	Nee
2010 – Juni	Voortgangsnotitie veiligheidshuis	Ja
2010 – September	Evaluatie beleid veilig uitgaan (rekenkamercommissie)	Ja
2010	Resultaten 2010 en jaarplan 2011 politie	Ja
2011 – Januari	Voortgangsrapportage LIVP ‘Tweede Fase’	Ja
2011 – Januari	Memo: aanpak overlast van jongeren	Ja
2011 – April	Evaluatie Veiligheidshuis Alkmaar	Ja
2011 – Juli	Uitvoeringskader evenementenbeleid 2011	Ja
2011 – Juli	Jaarverslag 2010 en halfjaarverslag 2011 Veiligheidshuis	ja
2011 – Oktober	Eerste versie nota horecabeleid Alkmaar	Ja
2011 – December	Omnibusonderzoek ‘Uitgaan in de binnenstad van Alkmaar’	Ja
2012 – Januari	Actualisatie horecabeleid 2011 – 2014	Ja
2012 – Februari	Jaarverslag 2011 en jaarplan 2012 Veiligheidshuis	Ja
2012 – Februari	Evaluatie jaarwisseling 2011	Ja
2012 – Maart	Jaarplan 2012, LIVP	Ja
2012 – Mei	Evaluatie koninginnendag 2012	Ja
2012 – Juni	Memo: cijfers over veiligheid LIVP	Ja
2012 – Juni	Memo: handhaving en geluidsoverlast	Ja
2012 – Juli	Addendum Kadernota Integrale Veiligheid	Ja
2012 – September	Nieuwe versie horecanota	Ja
2012 – Oktober	Halfjaarverslag Veiligheidshuis 2012	Ja
2012	Beleidsplan politie 2013-2014	Ja
2013 – Januari	Formulering uitgangspunten horecanota	ja

<sup>1</sup> We vatten hierbij ‘besproken’ breed op. Ook als het zonder beraadslaging ter kennisgeving is aangenomen of is vastgesteld, spreken we van ‘besproken’.

## 2.2 Het integraal veiligheidsbeleid

In tabel 2.2 is de totstandkoming van het integraal veiligheidsbeleid in de afgelopen vier jaar nader gespecificeerd. Tevens is aangegeven of, en zo ja op welke datum, de stukken zijn besproken in commissie- of raadsverband.

**Tabel 2.2 Ontwikkeling van integraal veiligheidsbeleid 2009 - 2012**

Document LIVP	Datum commissie	Datum raad
Kadernota IVP 2009 - 2013	21-04-2009	<b>Niet in de raad</b>
Supplement kadernota	29-09-2009	01-10-2009
Uitwerking LIVP 'fase 1'	<b>Niet in de commissie</b>	<b>Niet in de raad</b>
Uitwerking LIVP 'fase 2'	08-03-2011	<b>Niet besproken; collegeval</b>
Jaarplan 2012 LIVP	16-02-2012	22-03-2012
Addendum kadernota	05-07-2012	12-07-2012

- Kadernota** De kadernota IVP 2009-2013 is in de eerste plaats besproken in de commissievergadering van 21 april 2009. Toen werd geconstateerd, dat er behoefte was aan meer SMART-geformuleerde doelstellingen. Daartoe
- Supplement** is door het college een supplement opgesteld bij de kadernota. Na beraadslaging in de raadscommissie van 29 september 2009 is deze doorgeleid naar de raadsvergadering van 1 oktober 2009 en aldaar vastgesteld.
- Fase 1** De kadernota LIVP is in twee fasen uitgewerkt. Fase 1 (2010) bestond uit het inventariseren van de probleemstelling per thema en het koppelen van doelstellingen en acties per betrokken ketenpartner.
- Fase 2** Fase 2 (eind 2010 – eind 2012) betreft de uitvoeringsperiode. Begin 2011 is de eerste voortgangsrapportage verschenen ('uitwerking LIVP fase 2'), waarin gesteld wordt dat een volgende voortgangsrapportage eind 2011 zal volgen. Deze is echter niet door ons aangetroffen.
- Jaarplan 2012** Het jaarplan 2012 is feitelijk de eerste uitvoeringsnota van het Lokaal Integraal Veiligheidsplan. Het is vastgesteld in de raad van 22 maart 2012.
- Horecabeleid** Naast het integraal veiligheidsbeleid is er de afgelopen vier jaar specifiek beleid ontwikkeld in onder andere het 'Uitvoeringskader Evenementen' en de nota Horecabeleid. Met name de totstandkoming van de horecanota volgt een lang traject. Een eerste versie is in 2011 aangeboden aan de raad, maar destijds niet vastgesteld. Begin september 2012 is de nota nogmaals voorgelegd aan de raadscommissie, maar ook toen werd geconstateerd dat er nog veel vragen (met name over handhaving) onbeantwoord bleven. Vervolgens is gekozen voor het aangaan van cocreatie: het college en de raad stellen in een aantal sessies samen met partners opnieuw de uitgangspunten voor het horecabeleid op. Begin 2013 zijn deze uitgangspunten vastgesteld en naar verwachting wordt de nota nog voor de zomer van 2013 aangeboden aan de raad.

## 2.3 Interne organisatie

De manier waarop de gemeente Alkmaar het beleid tot 2010 intern organiseerde, is beschreven in het rapport van de Rekenkamercommissie uit 2010. Op een aantal punten zijn er wijzigingen doorgevoerd in de interne organisatie.

Er is in 2010 een centraal ambtelijk verantwoordelijke voor het LIVP (24 uur per week) aangesteld. Deze formatieplaats werd gefinancierd met project-gelden en was mede een uitvloeisel van het rapport van de rekenkamer-commissie. De belangrijkste taken van deze medewerker waren het vormgeven van het LIVP, het verzorgen van coördinatie op het LIVP, het intern en extern initiëren van acties en het bewaken van de uitvoering en de effecten van het beleid.

De projectgelden, en daarmee de formatieplaats, werden onder invloed van de bezuinigingen in 2012 afgebouwd. Sindsdien zijn de taken overgedragen aan het reguliere team openbare orde en veiligheid (3 personen).

In 2010 concludeerde de rekenkamercommissie dat er geen formele overleg-momenten zijn, waarop het veiligheidsbeleid intern (tussen beleidsafdelingen) wordt afgestemd. Dit is nog steeds het geval en geldt ook specifiek voor het 'veilig uitgaan'-beleid. Betrokken beleidsmedewerkers en de gemeente-secretaris geven aan dat medewerkers elkaar in de praktijk weten te vinden en dat het een soort van *mindset* is om elkaar te benaderen wanneer dat nodig is. Deze manier van werken wordt gepropageerd door het college. De gedachte is dat ambtelijke drukte moet worden voorkomen. Tegelijkertijd wordt erkend dat dit een kwetsbare manier van werken is omdat het afhankelijk is van individuen.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beleidsthema veilig uitgaan was tot 2013 bij een wethouder belegd. Sinds begin 2013 is de burgemeester de portefeuillehouder integrale veiligheid.

Binnen de gehele gemeente Alkmaar is sinds 2011 een organisatie-verandering ingezet (De Doorbraak). Het idee is dat de interne organisatie meer als een netwerkorganisatie moet opereren en meer faciliterend gaat werken. Vanuit een bestuurlijke opdracht werken personen uit zowel de ambtelijke organisatie als personen van buiten de gemeente samen als een projectgroep aan het bereiken van bestuurlijke doelen.



### 3 DOORWERKING VAN DE AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk gaan we na in welke mate de aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan het college en de raad zijn opgepakt. Tevens gaan we in op de mate waarin het college opvolging gegeven heeft aan de opdracht uit het raadsbesluit van 9 september 2010.

Achtereenvolgens gaan we in op:

- Probleemanalyse (paragraaf 3.1)
- Visie en strategie (paragraaf 3.2)
- Interne organisatie (paragraaf 3.3)
- Monitoring van de uitvoering (paragraaf 3.4)
- Aanvulling van de beleidsdocumenten (paragraaf 3.5)
- Het informeren van de raad over de voortgang (paragraaf 3.6)
- Samenvatting (paragraaf 3.7)

#### 3.1 Probleemanalyse

**Aanbeveling aan het college in het rapport van de rekenkamercommissie:**

“Het is van belang een integrale analyse te maken [en een duidelijke visie en strategie te formuleren]”

Integraal beleid omvat samenhangend beleid op die beleidsvelden en beleidsthema's waarop, gelet op de specifieke Ausgangssituation in het uitgaanscentrum, beleid noodzakelijk is. Dit veronderstelt een volledige en integrale probleemanalyse: wat zijn de risico's op afzonderlijke beleidsaspecten en wat is hun onderlinge samenhang? Zoals de rekenkamercommissie het verwoordt: wanneer zijn waar welke problemen en wat zijn de oorzaken? Alleen op die manier is te waarborgen dat het beleid op het gebied van veilig uitgaan doelmatig en doeltreffend wordt ingezet.

Kadernota Een probleemanalyse verwachten we op de eerste plaats in de kadernota. Daar treffen we deze niet aan. Weliswaar worden er prioriteiten genoemd (waaronder veilig uitgaan), maar deze zijn niet gebaseerd op een inventarisatie van de veiligheidssituatie. Ze zijn primair gebaseerd op een beraadslaging in raadscommissieverband op 2 september 2008. Daarnaast is bedoeld om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de ambities en prioriteiten van ketenpartners, rekening houdend met het beleid op rijksniveau. Daar ligt een grondige voorbereiding aan ten grondslag: interne en externe partners zijn uitvoerig betrokken bij de bepaling van de prioriteiten. Het idee achter deze werkwijze (de 'Matrix Integrale Veiligheidszorg' genoemd) is dat er zo veel mogelijk draagvlak is voor de veiligheidsprioriteiten, zowel intern (gemeente) als extern (partners en burgers).

In de kadernota wordt gesteld dat er per cluster (sociaal maatschappelijke thema's, openbare buitenruimte, criminaliteit en crisisbeheersing met een minder hoge prioriteit) een probleemanalyse wordt gemaakt in het LIVP.

- Supplement In het supplement kadernota integrale veiligheid 2009-2013 treffen we geen probleemanalyse aan. Het stuk betreft een uitwerking van de prioriteiten die genoemd zijn in de kadernota.
- Uitwerking  
Fase 1 In de eerste uitwerking van het LIVP (2010) vinden we geen integrale probleemanalyse op het thema veilig uitgaan, ondanks de toezegging in de kadernota. Er wordt weliswaar een probleemstelling geformuleerd (namelijk: 'de belangrijkste problemen zijn: openlijke geweldpleging, waaronder ook openbare dronkenschap), vernielingen (ook na het uitgaan) en overlast, waaronder de belangrijkste geluidsoverlast en wildplassen'), maar in het document ontbreekt de analyse op basis waarvan tot deze probleemstelling is gekomen. Waarom zijn dit de drie problemen in het veilig uitgaansbeleid die aangepakt moeten worden? Wat speelt er nog meer en waarom zijn die zaken minder urgent?
- Uitwerking  
Fase 2 Uit de tweede uitwerking van het LIVP (2011) wordt duidelijk dat er door het college drie topprioriteiten zijn gekozen uit de eerdere groslijst van tien prioriteiten. Veilig uitgaan vormt een van deze topprioriteiten. Als argument voor het benoemen van veilig uitgaan als topprioriteit stelt het college dat: *"Elke Alkmaarse inwoner veilig en met plezier moet kunnen uitgaan, opdat Alkmaar een bruisende stad met regionale functie blijft"*. Binnen het thema veilig uitgaan vinden we geen probleemanalyse terug. Sterker nog: er wordt expliciet in het document benoemd dat het nodig is om 'een integrale analyse te maken en een duidelijke visie en strategie op het onderwerp te formuleren'. Deze treffen we echter niet aan in het document.
- Jaarplan 2012 Ook in het LIVP 2012 vinden we geen volledige en integrale probleemanalyse. Wel wordt er voor het eerst gedetailleerder ingegaan op de problemen in de uitgaanssituatie (waaronder jongeren tot 18 jaar die niet worden toegelaten tot de horeca en vervolgens rondhangen in het uitgaansgebied).

### **Oordeel over de opvolging van de aanbeveling**

Het college heeft veilig uitgaan tot een van de prioriteiten benoemd. Het is in dit onderzoek niet gebleken dat daar een probleemanalyse aan ten grondslag ligt. Daarmee wordt de beleidsinzet niet verantwoord vanuit een bepaalde mate van urgentie gelet op de problematiek in het uitgaanscentrum.

Ook *binnen* het thema veilig uitgaan is geen volledige en integrale probleem-analyse gemaakt. In geen van de documenten is volledig beschreven, welke problemen zich voordoen in het uitgaansgebied van Alkmaar, hoe die zich tot elkaar verhouden (prioritering) en of die met een bepaalde mate van beleidsinzet kunnen worden aangepakt.



## 3.2 Visie en strategie

### Opdracht aan het college, volgend uit het raadsbesluit van 9 september 2010:

Werk in het LIVP de visie op veilig uitgaan uit in strategische en operationele doelstellingen waarbij de doelstellingen worden gekoppeld aan prestatie-indicatoren die de doelen daadwerkelijk meten en monitoren (SMART) en dit LIVP uiterlijk januari 2011 aan de raad aan te bieden.

**Visie** Bovenstaande opdracht van de raad aan het college volgt uit de aanbeveling van de rekenkamercommissie dat het wenselijk is om in een visie aandacht te besteden aan:

- (1) de regionale functie van het uitgaanscentrum
- (2) een duidelijke afweging tussen verschillende belangen
- (3) een duidelijke weergave van relevante beleidsthema's.

**Strategie** Dit vormt de basis voor de strategiebepaling die bestaat uit:

- (1) het kiezen van strategische doelen
- (2) het formuleren van doelstellingen
- (3) het bepalen van normen in de vorm van meetbare prestatie-indicatoren (SMART).

**Kadernota** In de kadernota geeft het college een visie op veiligheid. Deze luidt:

*“Veiligheid is van wezenlijk belang voor de kwaliteit van ons bestaan. Opgroeien in een veilige omgeving helpt mensen tot hun recht te laten komen en voor zichzelf op te komen. Een respectvolle omgang van burgers met elkaar is een essentiële voorwaarde voor maatschappelijke samenhang, binding en veiligheid.”*

Een afzonderlijke visie voor het beleidsveld veilig uitgaan luidt:

*“Alkmaar heeft een bruisend uitgaansgebied met een groot en gevarieerd horeca-aanbod. De aanwezigheid van horeca levert een belasting voor de omgeving: vechtpartijen, openbare dronkenschap, agressief gedrag en vandalisme. De gemeente heeft als uitgangspunt dat ze wil meewerken aan ontwikkelingen van en in de horeca en daarvoor ruimte wil bieden. Het is een kerntaak van de gemeente om wettelijke voorschriften te bewaken en het gemeentelijk beleid en beleidsregels toe te passen om daarmee de openbare orde en veiligheid, evenals de leefbaarheid te waarborgen [...].”*

Doelstellingen en prestatie-indicatoren komen in de kadernota niet voor. Dit is reden voor de raadscommissie om het college de opdracht te geven het LIVP uit te breiden. Dit leidt tot het 'supplement kadernota integrale veiligheid 2009-2013'.

**Supplement** In het supplement zou een eerste opzet voor SMART geformuleerde doelstellingen worden gemaakt. Op het terrein van veilig uitgaan gaat het om de doelstellingen:

- (1) 'verbeteren veiligheid tijdens het uitgaan'

(2) 'het handhaven van de openbare orde en veiligheid in de binnenstad  
 (3) het vergroten van het veiligheidsgevoel van de bevolking'.  
 Uit het stuk blijkt dat niet de doelstellingen SMART zijn geformuleerd, maar het proces daar naar toe (voorbeeld: *specifiek*: uitvoeren afspraak overleg veilig uitgaan, *meetbaar*: 5 keer per jaar overleg, *acceptabel*: op wens van de partners, *realistisch*: bestaat al een aantal jaar).  
 De doelstellingen zelf worden niet inhoudelijk SMART uitgewerkt en ook prestatie-indicatoren ontbreken. Daarmee vindt er geen normering plaats (wanneer zijn we tevreden over het doelbereik van ons beleid?).  
 Ook een nadere visie op veilig uitgaan treffen we niet aan.

**Uitwerking Fase 1** In de eerste uitwerking van het LIVP (2010) vinden we geen visie en strategie. Wel worden er doelstellingen benoemd met daarbij activiteiten (per ketenpartner). Deze doelstellingen zijn nog niet volledig SMART geformuleerd, maar wel meer uitgewerkt dan in het supplement op de kadernota, zoals blijkt uit de volgende onderdelen van de doelstellingen:

- *'[...] 25% minder gewelddelicten en/of door dronkenschap';*
- *'[...] in 2011 bereiken van indexcijfer x of percentage y dat zich veilig voelt';*
- *'[...] terugdringen meldingen geluidsoverlast met 50% in 2011'.*

**Uitwerking Fase 2** In de tweede uitwerking van het LIVP (2011) vinden we een visie op integrale veiligheid. Kort gezegd staat daarin samenwerking als een voetbalelftal centraal, waarmee bedoeld wordt op het bevorderen van onderlinge samenhang en rol- en taakverdeling. Daarmee is deze visie procesmatig en niet inhoudelijk van aard. Een visie op veilig uitgaan vinden we ook in dit document niet terug en een strategiebepaling evenmin.  
 Zoals eerder vermeld (zie pagina 10): er wordt in het document expliciet benoemd dat het nodig is om *'een integrale analyse te maken en een duidelijke visie en strategie'* te formuleren. Deze treffen we echter niet aan in het document.

**Jaarplan 2012** In het jaarplan wordt ten aanzien van het thema veilig uitgaan gesteld:

*"Onze ambitie is dat mensen prettig, plezierig, veilig en met een veilig gevoel moeten blijven uitgaan in Alkmaar. Om deze ambitie te kunnen verwezenlijken hebben we twee hoofddoelstellingen (1) Allereerst gaat het om het voorkomen van schadelijk alcoholgebruik (gezondheidsperspectief) (2) Tweede hoofddoelstelling is het voorkomen van openbare orde problematiek en uitgaansgerelateerd geweld (veiligheidsperspectief)."*

De doelstellingen uit de ambitie worden in het LIVP 2012 nader gespecificeerd en gekoppeld aan acties (bijvoorbeeld *"er is voldoende toezicht om de openbare orde te handhaven en problemen te voorkomen. Dit geldt ook voor het voorkomen van uitgaansgeweld. Het gaat hierbij niet alleen om feitelijk toezicht en handhaving maar ook om de veiligheidsbeleving van uitgaanders. Deze acties zijn zowel preventief (toezicht) als repressief van aard"*). We

kunnen deze kwalificeren als strategische doelstellingen. De uitwerking in SMART-doelstellingen ontbreekt hierbij echter.

#### **Oordeel over de opvolging van de aanbeveling**

In diverse documenten van het integraal veiligheidsbeleid komen kort onderdelen van een visie, strategie en doelstellingen aan bod. Daarmee maakt het college de ambitie van het beleid (of de samenwerking in het beleid) duidelijk. We missen echter een integrale uitwerking: we vinden geen een-op-een-uitwerking van een visie in strategische en operationele doelstellingen met daarbij meetbare prestatie-indicatoren. Deze aspecten zijn slechts gefragmenteerd opgenomen in de beleidsdocumenten zonder duidelijke samenhang.

### **3.3 Interne organisatie**

#### **Aanbeveling aan de raad in het rapport van de rekenkamercommissie:**

Het is essentieel dat de raad erop toeziet, dat het college zorgt voor structurele en gestructureerde afstemming tussen de betrokken beleidsafdelingen.

In de kadernota is benoemd dat het thema veilig uitgaan ambtelijk onder verantwoordelijkheid valt van het team Openbare Orde en Veiligheid (concernstaf). Eindverantwoordelijk voor het LIVP in zijn geheel (op het ambtelijk niveau) was tot mei 2012 het Alkmaars Management Team.

In de kadernota is niet beschreven welke beleidsafdelingen betrokken zijn bij het onderwerp veilig uitgaan en/of op welke wijze er structurele en gestructureerde afstemming wordt geborgd. Ook in de opvolgende stukken van het LIVP (uitwerking fase 1, uitwerking fase 2 en het jaarplan 2012) wordt niet benoemd welke beleidsafdelingen betrokken zijn en/of op welke wijze een structurele en gestructureerde afstemming tussen deze beleidsafdelingen wordt geborgd.

In het jaarplan LIVP 2012 wordt wel benoemd dat het onderwerp veilig uitgaan een sterke samenhang heeft met een aantal beleidsterreinen als het jeugd-beleid, horecabeleid en het alcoholmatigingsbeleid. Op welke manier de betrokken beleidsafdelingen hun taken en werkzaamheden af (moeten) stemmen (integraal werken), wordt ook in dit document niet beschreven.

Er vindt geen interne afstemming plaats voor het thema veilig uitgaan (zie ook paragraaf 2.3). De ambtelijk verantwoordelijke voor het beleidsthema veilig uitgaan geeft aan er op te moeten vertrouwen dat collega's op aanpalende beleidsterreinen hun rol goed oppakken en zelf de verbinding leggen tussen de verschillende beleidsthema's. Door een hoge werkdruk is het niet mogelijk te coördineren op de verbinding tussen afdelingen. Beleidsmedewerkers van aanpalende beleidsterreinen geven echter aan dat zij niet op de hoogte zijn

van het veilig uitgaansbeleid. Dit toont des te meer aan dat er geen sprake is van interne structurele en gestructureerde afstemming.

In het algemeen geven raadsleden aan dat zij beperkt zicht hebben op de mate waarin er sprake is van een structurele en gestructureerde interne afstemming. Bovendien geven zij aan dat zij er ook niet op toezien dat het college dit organiseert, ondanks de aanbeveling van de rekenkamercommissie. Een aantal raadsleden geeft in dit verband aan dat het voor de raad belangrijk is dat de integraliteit in de uitvoering wordt benoemd in de kadernota, maar dat de daadwerkelijke organisatie daarvan in hoge mate aan het college wordt overgelaten.

#### **Oordeel over de opvolging van de aanbeveling**

Er is geen sprake van structurele en gestructureerde afstemming tussen de betrokken beleidsafdelingen. Het college heeft hier geen zorg voor gedragen. Tegelijkertijd blijkt dat de raad hier in de afgelopen drie jaar niet op heeft toegezien. De interne organisatie van het beleid werd door raadsleden aan het college overgelaten en de raad had blijkbaar niet de behoefte daar op te sturen.

### **3.4 Monitoring van de uitvoering**

#### **Aanbeveling aan het college in het rapport van de rekenkamercommissie:**

Het college behoort de uitvoering van het beleid rond veilig uitgaan te monitoren aan de hand van informatie, die een getrouw en nauwkeurig beeld geeft van de doeltreffendheid en de doelmatigheid [en jaarlijks de raad daarover te informeren].

**Kadernota** In de kadernota IVB wordt vermeld dat het integraal veiligheidsbeleid regelmatig wordt besproken tijdens het veiligheidsoverleg van de burgemeester en de wethouder Integrale Veiligheid met politie en OM. Daarnaast ontvangt het college jaarlijks een rapportage over de voortgang van het veiligheidsbeleid en de uitvoering van het LIVP. Tot slot is vermeld dat na twee jaar een tussenevaluatie wordt gehouden.

Respondenten in dit onderzoek geven aan dat het veiligheidsbeleid inderdaad een regelmatig onderwerp van gesprek in het driehoeksoverleg was. Een jaarlijkse rapportage over de voortgang van het veiligheidsbeleid, de uitvoering van het LIVP en een tussenevaluatie na twee jaar, hebben we niet aangetroffen. Het document 'Uitwerking LIVP fase 2', dat een voortgangsrapportage zou moeten zijn, kan niet als zodanig worden beschouwd. Er wordt nauwelijks specifieke voortgang benoemd op onderdelen van het beleid. Dit gebeurt alleen in zeer algemene termen ("wordt uitgevoerd").

**Jaarplan 2012** In het uitvoeringsprogramma 2012 zouden themagewijs de behaalde resultaten en aandachtspunten uit 2011 beschreven worden. Dit gebeurt

echter in zeer algemene termen. Zo wordt vermeld dat *'de uitvoering [van het convenant veilig uitgaan] naar tevredenheid van partijen verloopt'*. Er is geen overzicht opgenomen van behaalde resultaten gekoppeld aan acties en doelstellingen.

In de bijlage van het LIVP 2012 worden de beschikbare cijfers over veilig uitgaan gepresenteerd. Aan bod komen politiegegevens uit 2010 over uitgaansgeweld en uitgaansoverlast, en geweld tegen politie en ambtenaren. Tot slot wordt aandacht besteed aan het aantal horecaontzeggingen (tot februari 2011). Er wordt verwezen naar het beschikbaar komen van gegevens uit de omnibusenquête en uit de registraties van stadstoezicht op een later moment.

Uit een commissievoorstel (vergadering 22-03-2012) blijkt dat de raad gemiddeld één maal per twee maanden themagewijs een voortgangsrapportage zou worden aangeboden. Wij hebben deze niet aangetroffen.

Wel blijkt dat er in juni 2012 een memo met cijfers over Veiligheid LIVP is aangeboden aan de raad. In deze memo worden (ook) cijfers gepresenteerd over de topprioriteiten van het LIVP. Ten aanzien van Veilig Uitgaan wordt gesteld dat *'het erg lastig [is] om het thema Veilig uitgaan adequaat te meten. De politie registreert niet specifiek op dit incident'*. Er wordt volstaan met het presenteren van het aantal incidenten openlijke geweldpleging (2011), informatie uit de omnibusenquête (2011) en kwalitatieve informatie uit een gebiedsscan van de politie (eind 2011). Er worden geen resultaten van acties gepresenteerd noch gekoppeld aan doelstellingen.

De aanbeveling om de raad jaarlijks op de hoogte te stellen van de voortgang, wordt beoordeeld in paragraaf 3.6.

### **Oordeel over de opvolging van de aanbeveling**

We constateren dat het ontbreekt aan monitoring van de uitvoering. Uit de beleidsstukken kan niet worden afgeleid welke activiteiten tot welk doelbereik hebben geleid. Tevens is niet inzichtelijk welke kosten samenhangen met het beleid. Daarmee zijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid voor ons en de raad niet te bepalen.

## **3.5 Aanvulling van de beleidsdocumenten**

### **Aanbeveling aan het college in het rapport van de rekenkamercommissie:**

Het is wenselijk om op korte termijn te zorgen voor aanpassing c.q. aanvulling van de nieuwe Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid en het nieuwe Lokaal Integraal Veiligheidsprogramma (LIVP) op basis van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

De aanbevelingen uit het rekenkamercommissierapport hebben betrekking op:

- een integrale analyse en een duidelijke visie en strategie;
- structurele en gestructureerde afstemming tussen beleidsafdelingen;
- monitoring van de uitvoering.

Op basis van de eerdere bevindingen van onze beleidsanalyse hebben we geconcludeerd dat een integrale (probleem)analyse ontbreekt, evenals een uitwerking van de visie en strategie in SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren. Ook informatie over een gestructureerde en structurele afstemming tussen beleidsafdelingen ontbreekt in de documenten van het veiligheidsbeleid. De monitoring van de uitvoering is beperkt, zowel qua frequentie als qua inhoud (niet gekoppeld aan activiteiten en doelstellingen).

Uit onze gesprekken met de burgemeester, de voormalig wethouder en de gemeentesecretaris ontstaat het beeld dat de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn geïnterpreteerd als een pleidooi voor het schrijven van een dikke beleidsnota. Men geeft aan dat het rapport van de rekenkamercommissie belangrijk werd gevonden en dat het een spiegel heeft voorgehouden, maar dat de gemeente Alkmaar tegelijkertijd een andere werkwijze voorstaat. De gemeente Alkmaar wil praktisch en operationeel gericht werken en staat daarom in mindere mate het beleidscyclus werken voor.

#### **Oordeel over de opvolging van de aanbeveling**

We constateren dat de relevante beleidsdocumenten (kadernota Integraal Veiligheidsbeleid en Lokaal Integraal Veiligheidsplan) niet zijn aangevuld op basis van de aanbevelingen uit het rekenkamercommissierapport.

### **3.6 Het informeren van de raad over de voortgang**

#### **Aanbeveling aan het college in het rapport van de rekenkamercommissie:**

[Het college behoort de uitvoering van het beleid rond veilig uitgaan te monitoren aan de hand van informatie, die een getrouw en nauwkeurig beeld geeft van de doeltreffendheid en de doelmatigheid] en jaarlijks de raad daarover te informeren.

Voor de beoordeling van de mate waarin deze aanbeveling is opgevolgd, maken we een onderscheid in het informeren van de raad over de voortgang op beleids- en operationeel niveau.

#### Beleidsniveau

De gemeenteraad is betrokken bij de beleidsvoortgang op het dossier veilig uitgaan. Het onderwerp is als een van de prioriteiten onderdeel van de kadernota IVB en de opeenvolgende LIVP's. Deze documenten zijn besproken in vergaderingen van zowel de raadscommissie als de raad (zie ook paragraaf 2.2).

Er zijn twee documenten geweest die niet zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Het betreft de twee uitwerkingen van het LIVP (fase 1 en fase 2). Het document 'fase 1' is ook niet in commissieverband besproken. 'Fase 2' is wel besproken in commissieverband, maar niet in raadsverband. Het stond op de agenda voor de vergadering van 10 maart 2011, de dag waarop het college in Alkmaar viel. Het is daarna niet meer op de raadsagenda geplaatst.

#### Operationeel niveau

Op het operationele niveau oordeelden we dat de monitoring van het beleidsdossier veilig uitgaan beperkt is (qua frequentie en inhoud). Daarmee is ook de raad beperkt betrokken bij de operationele voortgang op het thema. In het document 'tweede fase' wordt bijvoorbeeld gesteld dat *'de raad twee keer per jaar over de voortgang zal worden geïnformeerd [...]'*. Uit de door ons bestudeerde documenten blijkt echter dat de voortgang slechts in een enkel geval is gemeld aan de raad. Daarnaast is er het een en ander aan te merken op de gedetailleerdheid van de monitoring van de voortgang (zie paragraaf 3.4). Er is nooit een toereikend overzicht naar de raad gestuurd met daarin de stand van zaken per beleidsmaatregel.

Diverse malen is de raad geïnformeerd over onderdelen van het veiligheidsbeleid die een sterk raakvlak hebben met het veilig uitgaansbeleid. Het gaat bijvoorbeeld om de evaluaties van de jaarwisselingen en Koninginnedag, de aanpak van overlastgevende jongeren en de evaluaties en jaarverslagen van het Veiligheidshuis. Ook werden jaarplannen van de politie ter inzage gegeven aan de gemeenteraad (zie voor een volledige overzicht paragraaf 2.1)

#### Jaarcyclus

Uit de bestudering van de planning en controlcyclus (programmabegroting, bestuursrapportage mei, bestuursrapportage september, jaarrekening en tussentijdse begrotingswijzigingen) blijkt dat deze documenten weinig specifieke informatie bevatten over het thema veilig uitgaan. Het beleidsprogramma Veiligheid gaat vooral in op enerzijds de brandweer en anderzijds het integraal veiligheidsbeleid. In de jaarrekeningen worden algemene prestatie-indicatoren genoemd, waarbij wordt opgemerkt dat ze moeilijk te beïnvloeden zijn. Daarmee lijkt te worden onderkend dat ze ook niet geschikt zijn om de prestaties op het gebied van Veilig Uitgaan te beïnvloeden.

#### Mening van raadsleden

Raadsleden ontvangen naar eigen zeggen voldoende informatie over het beleidsthema veilig uitgaan om actief te kunnen sturen en controleren op het thema. Bovendien is de algemene opinie dat de gemeenteraad van Alkmaar actief is in het aanspreken van het college op gebrekkige informatievoorziening. Daarbij wordt door een aantal raadsleden opgemerkt dat veiligheid weliswaar op de eigen prioriteitenlijst staat, maar in de praktijk weinig aandacht krijgt, wanneer er weinig incidenten zijn (de aandacht gaat uit naar andere actuele thema's, zoals bezuinigingen, decentralisaties, etc.).



### Oordeel over de opvolging van de aanbeveling

We constateren dat de raad grotendeels, maar niet consequent wordt geïnformeerd over de voortgang van het thema veilig uitgaan volgens de afspraken, die gemaakt zijn in de documenten van het LIVP. Uit de beleidsstukken kan niet worden afgeleid welke activiteiten tot welk doelbereik hebben geleiden. Tevens kan niet worden bepaald welke kosten samenhangen met het beleid. Zowel het college als de raad kunnen daarom niet hierop sturen. In tegenstelling tot de raadsleden vinden wij dat de raad op deze manier onvoldoende wordt geïnformeerd.

## 3.7 Samenvatting

Onderstaand schema geeft een samenvatting van onze oordelen over de opvolging van de aanbevelingen.

Aanbeveling	Oordeel
Maak een integrale (probleem)analyse	Er ligt geen probleemanalyse ten grondslag aan het veilig uitgaansbeleid.
Werk in het LIVP de visie op veilig uitgaan uit in strategische en operationele doelstellingen en prestatie-indicatoren.	In diverse documenten van het integraal veiligheidsbeleid komen onderdelen van een visie, strategie en doelstellingen aan bod. We missen een een-op-een-uitwerking van een visie in strategische en operationele doelstellingen met daarbij meetbare prestatie-indicatoren.
Het is essentieel dat de raad erop toeziet, dat het college zorgt voor structurele en gestructureerde afstemming tussen de betrokken beleidsafdelingen.	Er is geen sprake van structurele en gestructureerde afstemming tussen betrokken beleidsafdelingen. Er is niet op toegezien dat het college zorgt voor een dergelijke afstemming.
Het college behoort de uitvoering van het beleid rond veilig uitgaan te monitoren aan de hand van informatie, die een getrouw en nauwkeurig beeld geeft van de doeltreffendheid en de doelmatigheid	De monitoring van de uitvoering ontbreekt. Uit de beleidsstukken kan niet worden afgeleid welke activiteiten tot welk doelbereik hebben geleid. Tevens kan niet worden bepaald welke kosten samenhangen met het beleid. Daarmee is de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid niet te bepalen.
Het is wenselijk om op korte termijn te zorgen voor aanpassing c.q. aanvulling van de nieuwe Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid en het nieuwe Lokaal Integraal Veiligheidsprogramma (LIVP) op basis van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.	De relevante beleidsdocumenten zijn niet aangevuld op basis van de aanbevelingen uit het rekenkamercommissierapport
Jaarlijks de raad informeren over de stand van zaken van het beleid	De raad wordt grotendeels, maar niet consequent, geïnformeerd over de voortgang van het thema veilig uitgaan volgens de afspraken die gemaakt zijn in de documenten van het LIVP. In tegenstelling tot de raadsleden vinden wij, dat de raad op deze manier onvoldoende wordt geïnformeerd.



## 4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk worden bij wijze van conclusie de onderzoeksvragen beantwoord. Achtereenvolgens gaan we in op de:

- Opvolging van de aanbevelingen door het college (paragraaf 4.1)
- Opvolging van de aanbevelingen door de raad (paragraaf 4.2)

Vervolgens presenteren we de:

- Hoofdconclusie van het onderzoek (paragraaf 4.3)
- En een nabeschuiving van de onderzoekers (paragraaf 4.4).

### 4.1 Opvolging van de aanbevelingen door het college

De eerste van de drie hoofdvragen van het onderzoek luidt:

*Heeft het college uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek en de opdracht in het besluit van de raad van 9 september 2010?*

Uit het onderzoek blijkt dat het college zeer beperkt uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het eerdere rekenkamercommissieonderzoek en de opdracht in het raadsbesluit. Zo ligt er geen probleemanalyse ten grondslag aan het veilig uitgaansbeleid, missen we een één-op-één-uitwerking van een visie op veilig uitgaan in strategische en operationele doelstellingen met daarbij meetbare prestatie-indicatoren (alhoewel deze aspecten wel gefragmenteerd in de beleidsdocumenten voorkomen), is er geen sprake van een structurele en gestructureerde afstemming tussen betrokken beleidsafdelingen, mist de monitoring van de beleidsuitvoering en is de raad niet geïnformeerd over de voortgang van het beleid op de manier die in het LIVP is beschreven. Hieruit volgt dat de relevante beleidsdocumenten van het LIVP niet zijn aangevuld op basis van de aanbevelingen van het rapport van de rekenkamercommissie.

Uit onze gesprekken blijkt dat de aanbevelingen van de rekenkamercommissie door het college als waardevol werden gezien, maar tegelijkertijd werden opgevat als een pleidooi voor het schrijven van een dikke beleidsnota. Dit conflicteert volgens het college met de manier van werken die de gemeente voorstaat: praktisch en operationeel gericht.

De raad is nooit op de hoogte gebracht over de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen. Dat betekent dat het college geen verantwoording heeft afgelegd over de aanbevelingen die niet of niet volledig zijn opgevolgd. Tegelijkertijd constateren we dat de gemeenteraad van

Alkmaar ook nooit om een dergelijke stand van zaken heeft gevraagd (zie paragraaf 4.2).

## 4.2 Opvolging van de aanbevelingen door de raad

De tweede van de drie hoofdvragen van het onderzoek luidt:

*Heeft de raad uitvoering gegeven aan de aanbevelingen over kaderstelling en controle?*

We concluderen dat de raad zeer beperkt uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen over kaderstelling en controle. De raad heeft het college niet aangesproken op het uitblijven van een integrale probleemanalyse, heeft beperkt toegezien op het uitwerken van een visie in strategische en operationele doelstellingen en heeft het college niet aangesproken op het ontbreken van een adequate monitoring van de beleidsuitvoering. De raad heeft er bovendien niet op toegezien dat het college zorgde voor een structurele en gestructureerde afstemming tussen de beleidsafdelingen. Evenmin heeft de raad het college aangesproken op het uitblijven van informatie of gevraagd naar de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen en het raadsbesluit. Wel is er tweemaal door de Raad gevraagd om een nadere uitwerking van de beleidsdocumenten. In de commissienotulen van 21 april 2009 staat bijvoorbeeld dat de Kadernota te ongericht wordt gevonden (en wordt gevraagd om uitbreiding wat tot het supplement heeft geleid) en dat de 'voortgangsrapportage' (document 'fase 2') onvoldoende als voortgangsrapportage wordt gekwalificeerd. We moeten constateren dat het college deze raadsconclusies onvoldoende heeft opgepakt door de werkwijze noch de documenten aan te passen. Verder heeft de raad nagelaten om het college nogmaals te manen uitvoering te geven aan de aanbevelingen.

De derde van de drie hoofdvragen van het onderzoek luidt:

*Heeft de raad de voortgang van de uitvoering van zijn besluit bewaakt?*

We concluderen dat de raad de voortgang en de uitvoering van zijn besluit niet heeft bewaakt. Het college is er bovendien nooit naar gevraagd.

### 4.3 Hoofdconclusie van het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en het raadsbesluit in zeer beperkte mate zijn opgevolgd. Zowel het college als de raad is passief met de aanbevelingen omgegaan.

De manier van werken van de gemeente is sterk operationeel gericht. Tekenend daarvoor is dat er wordt gewerkt met een Veiligheidsmatrix en externe partners in sterke mate worden betrokken bij het bepalen van prioriteiten en de uitvoering van het beleid. Het college vindt dat de aanbevelingen van de rekenkamercommissie niet zijn in te passen in deze werkwijze.

Doordat de aanbevelingen niet zijn opgevolgd, blijven de belangrijkste conclusies van het onderzoek van de rekenkamercommissie uit 2010 nog steeds overeind. Het leidt tot een situatie waarbij er op het strategisch niveau een volledige visie en strategie ontbreekt (waar staan we voor en wat willen we bereiken, ook in relatie tot de belangen van bewoners, horecagebruikers, horecaondernemers, ketenpartners en de gemeente zelf), er op het tactische niveau geen probleemanalyse is gemaakt (wat is er nodig, welke urgente problemen dienen zich wanneer en waar aan, hoe kunnen we die aanpakken vanuit onze strategie ?) en er op operationeel niveau weinig duidelijk is over de wijze waarop activiteiten aan doelbereik moeten bijdragen (wanneer zijn we tevreden, normering en SMART-formuleren van aanbevelingen).

### 4.4 Nabeschuiving van de onderzoekers

We hebben in dit onderzoek geconstateerd dat (het merendeel van) de aanbevelingen van de rekenkamercommissie niet zijn opgevolgd door het college en dat de raad daar ook niet actief op gestuurd heeft. In de gesprekken op het stadhuis hebben we gemerkt dat het bestuur en de ambtelijke organisatie een 'doe-mentaliteit' uitstralen en daar ook naar handelen. Dat valt te prijzen en zeker met betrekking tot (integraal) veiligheidsbeleid en veilig uitgaansbeleid waar alert en pro-actief moet worden gereageerd op (bijna) incidenten. Tegelijkertijd hebben we gemerkt dat deze mentaliteit zich ook manifesteert in een aversie tegen wat in Alkmaar wordt genoemd 'dikke beleidsnota's'. Wij vinden dat de doe-mentaliteit hierin te ver is doorgeslagen en een tegenstelling creëert die er in de praktijk niet is of althans niet hoeft te zijn, namelijk die dat beleidsnota's niet zouden bijdragen aan een slagvaardig en daadkrachtig beleid.

Een beleidsnota heeft geen andere functie dan a) samenhang aan te brengen in een groot aantal beleidsmaatregelen en b) vanuit die samenhang controle op de voortgang en de mate van doelbereik mogelijk te maken. Zo beschouwd is een beleidnota een onmisbaar instrument voor de raad om haar sturende en

controlerende functie naar behoren te kunnen uitvoeren. De raad is zeker niet gebaat bij dikke beleidsnota's; daarin vinden de raad, het college en de ambtelijke organisatie elkaar.

De raad is gebaat bij een periodieke voortgangsrapportage over het veilig uitgaansbeleid waarin de uitgangspunten en centrale doelstellingen van het beleid gerelateerd worden aan de uitvoeringspraktijk zodat de raad kan beoordelen of het beleid 'op koers' ligt. Maar dan is het wel noodzakelijk dat de uitgangspunten en centrale doelstellingen in hun onderlinge samenhang (vanuit een integrale probleemanalyse) a priori worden verwoord en worden verbonden aan de uitvoeringspraktijk. Dat kan en moet in een beleidsnota en die hoeft niet dik te zijn, integendeel, bij voorkeur zelfs dun en zich beperkend tot hoofdlijnen. Zolang dat niet gebeurt in Alkmaar is er sprake van incompleet beleid en kan de raad haar functie niet goed uitvoeren.

**BIJLAGEN**



## BIJLAGE 1

### Geraadpleegde documenten

- Convenant Veilig uitgaan in Alkmaar (december 2008)
  - Programmaplan alcoholmatiging Jeugd Noord-Kennemerland (april 2009)
  - Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2009-2013 (geen datum)
  - Evaluatie evenementenbeleid (januari 2010)
  - Bestuurlijke rapportage fietsendiefstal (februari 2010)
  - Lokaal Integraal Veiligheidsplan 2009-2013, fase 1 (maart 2010)
  - Convenant risicoburgers (april 2010)
  - Voortgangsnotitie Veiligheidshuis (juni 2010)
  - Rapport RKC 'Veilig uitgaan in Alkmaar' (september 2010)
  - Memo aan Raad uitstel bespreking LIVP (november 2010)
  - Jaarplan politie 2011 (geen datum)
  - Korpsresultaten 2010 (geen datum)
  - Voortgangsrapportage LIVP, tweede fase (januari 2011)
  - Memo aanpak overlast jongeren (januari 2011)
  - Evaluatie Veiligheidshuis Alkmaar 2011 (april 2011)
  - Voortgangsnotitie Veiligheidshuis Alkmaar, eerste half jaar 2011 (juli 2011)
  - Uitvoeringskader Evenementen 2011 (juli 2011)
  - Concept nota horecabeleid (oktober 2011)
  - Omnibusonderzoek 'uitgaan in de binnenstad van Alkmaar' (december 2011)
  - Lokaal integraal veiligheidsplan Alkmaar 2012 (geen datum)
  - Actualisatie horecabeleid 2011 – 2014 (januari 2012)
  - Jaarverslag 2011 Veiligheidshuis Alkmaar (februari 2012)
  - Jaarplan 2012 Veiligheidshuis Alkmaar (februari 2012)
  - Evaluatie jaarwisseling (februari 2012)
  - Lokaal integraal veiligheidsplan Alkmaar 2012 (maart 2012)
  - Memo; beeldschermen tijdens het EK (april 2012)
  - Evaluatie Koninginnedag 2012 (mei 2012)
  - Memo: cijfers over veiligheid LIVP (juni 2012)
  - Addendum kadernota integrale veiligheid (juli 2012)
  - Memo inzake vragen over handhaving en geluidsoverlast (juni 2012)
  - Beleidsplan politie (2013-2014)
  - Halfjaarverslag Veiligheidshuis Alkmaar (oktober 2012)
  - Uitnodiging bijeenkomsten horecanota (oktober 2012)
  - Uitgangspunten horecanota (januari 2013)
- 
- Nota cameratoezicht op openbare plaatsen in Alkmaar (geen datum)
  - Nota opwaardering stadstoezicht Alkmaar (geen datum)
  - Samenwerken aan een veilige wijk, matrix integrale veiligheid (geen datum)

Naast bovenstaande stukken zijn geraadpleegd:

- Commissienotulen van de bespreking van deze stukken
- Raadsnotulen van de bespreking van deze stukken
- Nota's en memos aan B&W aanhangende deze stukken
- De stukken van de planning- en controlcyclus 2010 – 2012  
Programmabegrotingen, -wijzigingen, bestuursrapportages, jaarrekeningen





## BIJLAGE 2

### Geïnterviewde personen

#### Gemeente Alkmaar

- Dhr. P.M. Bruinooge, burgemeester
- Dhr. M.L.M. Hagen, voormalig portefeuillehouder integrale veiligheid
- Dhr. J.A.M. Krieckaert, waarnemend gemeentesecretaris
- Dhr. A.P.A. Koolen, raadsgriffier
- Beleidsadviseur openbare orde en veiligheid
- Mevr. J. Falke, beleidsadviseur sport en volksgezondheid
- Mevr. W. van der Pijl, beleidsadviseur jeugd en onderwijs

#### Gemeenteraadsleden

- Dhr. H.J. Verboom, Leefbaar Alkmaar
- Dhr. B.W. van Groen, Bruisend-Alkmaar
- Dhr. F. Binnendijk, CDA
- Dhr. J. van Wolferen, D66
- Mevr. R.F. Diktas-Noorderveen, Groenlinks
- Dhr. H. Van Ballegooijen, PvdA
- Mevr. M.B.A. Dekker, SP
- Dhr. R.J. Heerema, VVD
- Dhr. B. Bijl, OPA





**Regioplan Beleidsonderzoek**

**Nieuwezijds Voorburgwal 35**

**1012 RD Amsterdam**

**T 020 531 531 5**

**F 020 626 519 9**

**E [info@regioplan.nl](mailto:info@regioplan.nl)**

**I [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**