



VEILIGHEID
DOOR
SAMENWERKEN

HET VEILIGHEIDSDOSSIER EEN HANDREIKING VOOR RAADSLEDEN

LOKALEZAKEN
IN OPDRACHT VAN HET CCV
2013

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Raadsleden en Veiligheid	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Lokaal veiligheidsbeleid: functies van raadsleden	5
1.3 Algemene politieke functies	6
1.3.1 Politieke kaders stellen	6
1.3.2 Politieke controle	9
1.3.3 Volksvertegenwoordiging	12
1.4 Specifieke politieke functies	14
2. Integraal veiligheidsbeleid	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Integraal veiligheidsbeleid: op de kaart	19
2.3 De methode Kernbeleid Veiligheid	26
2.4 Versterking van het veiligheidsbeleid	28
3. Criminaliteit en Overlast	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Belangrijke trends: politieke uitdagingen	30
3.3 De Criminologische Veiligheidsanalyse	33
3.4 De Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast	35
3.5 Integrale Veiligheidsmonitor	38
4 Crisisbeheersing	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Crisisbeheersing: een introductie	39
4.3 Belangrijke trends: politieke uitdagingen	43
4.4 De veiligheidsketen: denken in processen	48
5. Het Veiligheidsbestel	54
5.1 Inleiding	54
5.2 Politiewet 2012	54
5.3 De Wet Veiligheidsregio's	58
Literatuur	60
Colofon	62

Inleiding

Veiligheid is een topprioriteit van het lokaal bestuur. Dit komt tot uiting in vele bestuurlijke en ambtelijke inspanningen. Door het hele land is het aantal veiligheidsambtenaren op stadhuizen snel gegroeid. Bij de selectie en benoeming van een burgemeester wordt rekening gehouden met de vraag of hij (of zij) in staat zal zijn het veiligheidsbeleid ten uitvoer te brengen, welke invloed hij kan uitoefenen in de Veiligheidsregio en op de politie en of hij zich staande kan houden in crisissituaties.

Onderzoekers (Tops e.a., 2010) concluderen dat veiligheid is uitgegroeid tot een volwaardige pijler van het lokaal bestuur, vergelijkbaar met de meest klassieke gemeentelijke taken. Tegelijkertijd gaat deze versterking van het gemeentelijke veiligheidsbeleid gelijk op met processen van centralisatie: in het politieapparaat en op het terrein van crisisbeheersing.

Het veiligheidsdossier is belangrijk, breed en beweeglijk. Het is zelfs voor de meest ervaren lokale politici een hele kunst om het overzicht te bewaren. Het project Raadsleden & Veiligheid van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) biedt gemeenteraadsleden kennis en informatie rondom het veiligheidsdossier.

Deze handreiking is een klassiek 'kennisproduct'. Het biedt de mogelijkheid langere teksten aan te bieden met soms een wat uitgebreidere uitleg. De publicatie wordt afgerond aan de vooravond van de lancering van de website www.raadsledenveiligheid.nl. Het is als het ware een schot voor de boeg. De website geeft eveneens een overzicht van relevante kennis en informatie maar springt bovendien in op de actualiteit. Nieuwe ontwikkelingen en relevante studies of discussies worden opgenomen, inclusief links naar relevante websites. De website wordt na de lancering, in samenspraak met het veld, doorontwikkeld.

Naast de handreiking en de website organiseert het CCV ook workshops om raadsleden te informeren en te trainen. Op www.raadsledenveiligheid.nl treft u hierover informatie aan.

Wat volgt

In *hoofdstuk 1* staan de functies die raadsleden kunnen vervullen op het veiligheidsdossier centraal. De drie dualistische opdrachten (kaders stellen, controleren en volksvertegenwoordiging) worden vertaald naar politieke bijdragen aan het veiligheidsbeleid. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op bijzondere politieke uitdagingen op het terrein van veiligheid, zoals het omgaan met incidentgevoeligheid en emotionaliteit.

Hoofdstuk 2 behandelt het integraal veiligheidsbeleid. Daarbij beperken we ons tot het sociaal veiligheidsbeleid. In veel gemeenten is de basis van het veiligheidsbeleid al gelegd. Het komt er in de komende jaren op aan om het te versterken, met aandacht voor zaken en thema's waar het écht om draait.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van belangrijke trends en ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit en overlast. Het vestigt de aandacht op instrumenten om de lokale criminaliteit en overlast in kaart te brengen en aan te pakken.

Hoofdstuk 4 gaat over crisisbeheersing. Het zoomt in op belangrijke trends op het terrein van crisisbeheersing en op de daaraan verbonden politieke uitdagingen.

Hoofdstuk 5 beschrijft de Politiewet 2012 en de Wet Veiligheidsregio's op hoofdlijnen. Er wordt gewezen op wettelijke bepalingen die raadsleden houvast geven.

Na de beschrijvingen en analyses volgen telkens enkele concrete tips en aandachtspunten voor raadsleden.

Hoofdstuk 1

Raadsleden en Veiligheid

1.1 Inleiding

Veiligheid staat hoog op de politiek-maatschappelijke agenda. Niet alleen in grote gemeenten, maar in het hele land. De studie *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie* concludeert dat veiligheid een volwaardige plaats heeft gekregen in het lokaal bestuur. Een plaats die (bijna) valt te vergelijken met die van klassieke gemeentelijke taken, zoals ruimtelijke ordening.

Dat stemt tot tevredenheid. Toch zijn er redenen genoeg voor gemeenteraadsleden om actief en alert te blijven op het veiligheidsdossier:

- a** De ‘eerste generatie’ veiligheidsplannen lopen tegen hun grenzen aan. Het is tijd voor vernieuwing. Na een periode van opbouw en groei, is het tijd voor bezinning en kwaliteitsverbetering. Tegelijkertijd blijft veiligheid hoog op de politiek-maatschappelijke agenda staan.
- b** Er zijn op lokaal niveau altijd wel concrete veiligheidsvraagstukken die vragen om aandacht van bestuur, politie, brandweer, en/of justitie. Het agenderen van concrete problemen door raadsleden kan onnodige ‘incidentenpolitiek’ zijn, maar er kunnen ook wezenlijke lokale problemen achter schuilgaan.
- c** Het politiebesteding is genationaliseerd en dat vraagt - meer dan ooit - om lokale politieke inbreng, onder meer bij beleids- en planvorming. Raadsleden tonen zich bezorgd over de nationale invloed op het presteren van de politie in hun gemeente.
- d** De politie richt zich op kerntaken of wettelijke taken (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en noodhulp). Gemeenten krijgen een groter eigen aandeel bij toezicht en handhaving: 67 procent van de raadsleden vindt dat er in hun gemeente behoefte is aan meer toezichthouders in overheidsdienst (Van der Torre-Eilert e.a., 2010).
- e** Politieke controle is altijd geboden bij de preparatie op crises en na kritieke gebeurtenissen.

Dit hoofdstuk ordent en beschrijft de functies van raadsleden op het veiligheidsdossier. Paragraaf 1.2 zet die functies op een rij. Paragraaf 1.3 beschrijft de drie dualistische rollen (kaders stellen, controleren en volksvertegenwoordiging) en vier specifieke politieke opdrachten voor het veiligheidsdossier.

1.2 Lokaal veiligheidsbeleid: functies van raadsleden

Gemeenteraadsleden hebben specifieke en onvervangbare functies binnen het veiligheidsdossier. Die functies liggen voor een deel in het verlengde van hun algemene politieke rol. Maar voor een ander deel hangen ze samen met de specifieke kenmerken van het veiligheidsbeleid: de emotionaliteit, de gevoeligheid voor incidenten, het vertrouwelijke karakter van sommige kwesties en de noodzaak van professionals en burgemeester om gepast op te treden *tegen* burgers.

Moderne veiligheidspolitiek vereist dat raadsleden beschikken over inhoudelijke basiskennis. Het is daarbij van belang dat raadsleden 'controlerende en agenderende parttimers' zijn en dus geen specialisten die over detailkennis dienen te beschikken.

Dualistisch veiligheidsbeleid

Bestuurders, gezagsdragers en vele ambtenaren voeren samen het veiligheidsbeleid uit. De lokale politiek controleert. Raadsleden geven kaders aan, beoordelen planvorming en beleidsuitvoering en ze stellen concrete problemen aan de orde. Het bestuur en het ambtelijk apparaat zijn specialisten die beschikken over veel tijd en middelen. Raadsleden zijn parttimers die zich over meerdere dossiers buigen. Er speelt in de gemeente immers (veel) meer dan veiligheid.

Raadsleden hoeven in zekere zin 'louter' de goede vragen te stellen, deadlines af te dwingen, te vragen om een (criminologisch) onderzoek naar daders of een effectmeting (een gemeentelijke veiligheidsmonitor) op de agenda te zetten.

Raadsleden hoeven niet van elk detail alles af te weten. Het is belangrijk om mede de koers te bepalen, nuchter mee te denken, bestuurlijk of professioneel handelen te legitimeren en (gedoseerd) concrete problemen te agenderen.

Uit de praktijk

Maken raadsleden zich zorgen over de financiële kosten van het programma Jeugd & Veiligheid? Ze hoeven de uitgaven niet uit te rekenen. Het volstaat, in eerste instantie, om te vragen om een bestuurlijke kosten/batenanalyse. Als de analyse van het bestuur geen duidelijkheid schept, kan worden gevraagd om een extern onderzoek of kan het thema worden geagendeerd bij de lokale Rekenkamercommissie. Uiteraard kan in veel gevallen ook het college of de burgemeester om een nadere toelichting worden gevraagd. Een goede bestuurlijke notitie is de basis voor een politiek debat en resulteert in kaders waarmee bestuurders en professionals aan de slag kunnen.

Tips en inzichten

Deze publicatie en de website raadsledenveiligheid.nl beogen raadsleden concrete tips en inzichten te geven, die helpen om de politieke aandacht te richten op veiligheidsthema's die er lokaal toe doen.

Het benutten van de geboden tips en aandachtspunten vergt politieke vaardigheden. Er dient een selectie gemaakt te worden van datgene dat in de gemeente van belang is. Deze handreiking maakt onderscheid tussen: **I.** Algemene politieke functies – vertaald naar het veiligheidsdossier; **II.**

Specifieke functies die op het veiligheidsdossier van toepassing zijn.

I	Algemene politieke rollen en functies
1.	Politieke kaders stellen
2.	Politieke controle
3.	De volksvertegenwoordigende rol
II	Specifieke politieke rollen en functies
4.	Omgaan met incidentgevoeligheid
5.	Omgaan met emotionaliteit
6.	Korte en lange termijn doelstellingen
7.	Veiligheid en (goed) algemeen bestuur

1.3 Algemene politieke functies

1.3.1 Politieke kaders stellen

De gemeenteraad stelt de kaders van het lokale veiligheidsbeleid vast. Dit verschaft de raad een basis om invloed uit te oefenen op met name beleidsplannen van de politie. Uit onderzoek blijkt dat gemeenteraadsleden vinden dat verbetering van de politieke kennis en invloed nodig is bij het vaststellen van beleidskaders ten aanzien van veiligheid en politie.

Feiten en cijfers

De studie *Lokale politiek over politie* (Van der Torre-Eilert e.a., 2010) vraagt raadsleden of lokale politici verstand hebben van politiezaken. De vraag of gemeenteraadsleden verstand hebben van 'politie' wordt opvallend negatief beantwoord: 211 raadsleden tonen zich (zeer) ontevreden (34,6%). De grootste categorie geeft een neutraal antwoord (49,7%). Het aantal raadsleden dat vindt dat lokale politici verstand hebben van politiezaken blijft steken op 96 (15,7%).

Tegen deze achtergrond valt het op dat raadsleden in meerderheid wel vinden dat de raad erin slaagt de politie duidelijk te maken wat de politieke prioriteiten zijn: 269 raadsleden (43,9%) vinden dat raadsleden (zeer) duidelijk zijn.

Raadsleden antwoorden gereserveerd of kritisch op de vraag of de politie vervolgens ook voldoende rekening houdt met wensen van de politiek. Het aantal dat hiervan niet overtuigd is (35,3%, n=215) overtreft duidelijk het aantal dat vindt dat dit wel gebeurt (22,7%, n=138). Veel raadsleden antwoorden neutraal: 255 (41,9%). Er bestaan wel partijpolitieke verschillen. Bijna de helft van de GroenLinks-raadsleden (45,7%) toont zich (zeer) tevreden. De PvdA stelt zich in dit geval gereserveerd op: de helft van de PvdA'ers (50,9%) kiest voor de antwoordcategorie 'neutraal'. Een ruime minderheid van de raadsleden van lokale en leefbaarheidspartijen is kritisch: 44,5 procent is het namelijk (zeer) oneens met de stelling dat de politie voldoende rekening houdt met politieke wensen.

De verdeeldheid is fors als gevraagd wordt of de gemeente zelf wel feitelijk de regie heeft over het lokaal veiligheidsbeleid. De aantallen die dat vinden (37%, n=227), en die dat niet

vinden (35,7%, n=186), houden elkaar redelijk in evenwicht. In gemeenten die tussen de 25.000 en 50.000 inwoners tellen, bestaat het minste vertrouwen in de bestuurlijke aansturing van het veiligheidsbeleid: 40,7 procent (n=74) van de raadsleden denkt niet dat het bestuur daadwerkelijk de regie voert.

Politieke opdracht: beleidskaders lokale betekenis geven

Raadsleden dienen erop toe te zien dat beleidskaders lokale betekenis hebben; dat ze aansluiten op de lokale veiligheidssituatie.

In de praktijk worden beleidsdoelstellingen en daarop gebaseerde maatregelen vaak geformuleerd door bestuurders, gezagsdragers of professionals (zoals de burgemeester, de politie, de officier van justitie, de brandweer en andere instellingen). Dat is op zich geen probleem. Het valt bovendien nauwelijks te veranderen voor raadsleden.

Het is echter van groot belang dat raadsleden beleidskaders beoordelen op hun lokale betekenis. Zo nodig bedenken ze hoe het beleid kan worden aangepast op de lokale situatie. Een belangrijk ijkpunt is de lokale betekenis van prioriteiten. Er kunnen lokale veiligheidsvraagstukken zijn die weinig of geen aandacht krijgen in bestaand of voorgenomen beleid. In dat geval kunnen raadsleden beleidskaders formuleren en agenderen. Omgekeerd, kunnen (voorgenomen) prioriteiten juist geringe lokale relevantie hebben.

Uit de praktijk

De methode Kernbeleid Veiligheid heeft veel gemeenten geholpen om veiligheidsplannen op te stellen. De methode onderscheidt vijf veiligheidsvelden (veilige woon- en leefomgeving; bedrijvigheid en veiligheid; jeugd en veiligheid; fysieke veiligheid; integriteit en veiligheid) en twintig veiligheidsthema's. Als de ambtelijke organisatie is opgebouwd en op alle velden en veel (of alle) thema's maatregelen zijn bedacht en uitgevoerd, komt het er op aan om in te zoomen op de veiligheidsproblemen die lokaal de meeste aandacht vergen. Op welke thema's kunnen (gemeentelijke) maatregelen worden afgebouwd? En welke veiligheidsproblemen moet de gemeente aanpakken en op welke dadergroepen en locaties dient zij zich daarbij te richten? Na een decennium waarin veiligheidsbeleid breed is opgebouwd, komt het nu aan op focus aanbrengen op basis van gedetailleerde kennis van de lokale problematiek.

Veel functionarissen of instanties werken of denken op bovenlokaal niveau. Door de schaalvergroting van organisaties (politie, justitie, Veiligheidsregio) en de centralisatie van beleid, wordt het steeds belangrijker dat raadsleden waken over de lokale relevantie van (voorgenomen) beleid.

Dit betekent dat de algemene lokale kennis van raadsleden over het reilen en zeilen in hun gemeente een steeds belangrijker basis vormt bij de kaderstellende functie. Het lijkt ver van elkaar af te liggen, maar typische straatkennis van raadsleden is belangrijk om de zin van strategische beleidskaders te beoordelen.

Uit de praktijk

Een evenement dient te voldoen aan allerlei voorwaarden (volgens een regionale projectgroep van politie, brandweer en enkele burgemeesters), maar is dat niet zwaar overdreven bij de tien evenementen in onze gemeente? Verdwijnen er dan geen evenementen die lokaal worden gewaardeerd? Politiek gezien is de stap van 'de straat' naar 'strategische kaders' soms heel klein, maar voor sommige professionals is het een kloof.

Tips en aandachtspunten

- Beoordeel of in het lokale veiligheidsplan en –beleid alle onderwerpen aan de orde komen die er lokaal toe doen. Benut bijvoorbeeld de methode Kernbeleid Veiligheid (zie hoofdstuk 2) om te beoordelen of er onderwerpen zijn vergeten.
- Zorg voor inspraak van bewoners, ondernemers en (publieke) instanties. Dit hoeft niet per se jaarlijks; beter 'goed' om het jaar dan jaarlijks oppervlakkig.
- Zorg dat veiligheidsplannen niet te breed uitwaaiëren. Zorg dat er focus wordt aangebracht op lokale problemen die prioriteit verdienen.
- Stel niet te veel lokale prioriteiten. Selecteer er één of enkele – bij voorkeur gebaseerd op een raadsmeerderheid - en persisteer daarin. Hoe breder plannen worden geformuleerd, des te groter de kans dat relevante partijen er niets mee doen.
- Accepteer geen veiligheidsplannen die louter of vooral een opsomming zijn van maatregelen en daarop gebaseerde meetbare targets. Zorg dat bestuurders een visie onder woorden kunnen brengen waarin ze uitleggen welke maatschappelijke effecten ze willen bereiken.
- Zorg dat de aanpak van prioriteiten in lokale veiligheidsplannen - of concrete projecten op het terrein van sociale veiligheid - worden gebaseerd op een analyse van de criminaliteit of overlast (zie de Veiligheidsanalyse in hoofdstuk 3).
- Beoordeel niet alleen de kwaliteit van de plannen, maar vraag ook door naar het vermogen van de veiligheidsorganisatie om het beleid ten uitvoer te brengen. Is de gemeente of het netwerk in staat tot frontlijnsturing?
- Benut lokale veiligheidsplannen niet alleen voor de aansturing van lokaal beleid, maar ook om invloed uit te oefenen op politie, justitie en de Veiligheidsregio.
- Beoordeel of de prioriteiten van bovenlokaal georganiseerde organisaties (politie, justitie, Veiligheidsregio) aansluiten op de lokale problematiek.
- Formuleer helder belangrijke lokale problemen die eventueel onvoldoende worden aangepakt door het (voorgenomen) beleid.

- Zorg dat lokale problemen helder worden gedocumenteerd (een brief, een onderzoek) en zorg dat deze stukken bekend raken.
- Leg niet (alleen) in 'strategische beleidstaal' uit welke complexe lokale problemen moeten worden aangepakt. Gebruik heldere woorden die duidelijk maken dat de gemeente dit probleem niet alleen op kan lossen (maar bijvoorbeeld wel in samenwerking met politie, justitie of zorginstellingen).
- Stel belangrijke lokale wensen in het raadsdebat aan de orde, maar ook daarbuiten (bijvoorbeeld in de media).
- Laat bewoners en ondernemers in raadsvergaderingen uitleggen welke problemen ze ondervinden.
- Geef niet alleen de lokale prioriteiten aan, maar ook welke (voorgenomen) beleidsinspanningen van bovenlokale organisaties (bijvoorbeeld de politie of het Veiligheidshuis) niet relevant zijn in uw gemeente.

1.3.2 Politieke controle

De gemeenteraad controleert het veiligheidsbeleid. Ze beoordeelt ook het optreden van autoriteiten en professionals bij concreet optreden, onder meer bij crises of andere kritieke gebeurtenissen. Bijvoorbeeld bij een seriematige brandstichter of een opvallende piek in het aantal lokale overvallen.

Feiten en cijfers

Uit het onderzoek *Lokale politiek over politie* (Van der Torre-Eilert e.a., 2010) blijkt dat er onder een ruime meerderheid van de raadsleden steun is voor lokale politiemensen en voor de wijze waarop de burgemeester gestalte geeft aan het lokale veiligheidsbeleid. Kritischer is de lokale politiek over: **a.** de lokale prestaties van de politie en **b.** de centralisatie van politiebeleid.

Veel raadsleden steunen de wijze waarop de eigen burgemeester gestalte geeft aan het lokaal veiligheidsbeleid: 382 raadsleden (62,2%). Bijna twee derde van de raadsleden (63,5%) is (zeer) tevreden gestemd over politiemensen die de gemeenteraad bezoeken. Nog iets meer raadsleden (65,8%) zijn (zeer) goed te spreken over de adviezen van de politie aan de gemeenteraad over het veiligheidsbeleid of over een acuut probleem.

Bij vragen over concrete elementen van het lokale politiewerk neemt de tevredenheid van raadsleden af en ontstaan er ten dele ook partijpolitieke verschillen in de beoordeling.

Over de aanpak van geweld bestaat nog een redelijke tevredenheid: 261 raadsleden (43%) zijn het er (zeer) mee eens dat de politie het geweld voldoende aanpakt. Vragen over twee andere beleidsterreinen laten een kritischer gemeenteraad zien.

Bij de vermogenscriminaliteit houden de (zeer) ontevreden (31,6%) en (zeer) tevreden raadsleden (30,5%) elkaar ongeveer in evenwicht. Verbijzonderingen naar politieke partijen en inwonertal leveren geen patronen op.

Bij de jeugdoverlast en -criminaliteit is de categorie die negatief antwoordt groter dan de groep die positief is: 268 raadsleden (44,7%) zijn zeer ontevreden of ontevreden. Het valt op dat met name lokale en leefbaarheidspartijen (57,4%) en de VVD (55,4%) ontevreden of zeer ontevreden zijn. Maar ook opmerkelijk is dat veel CDA-raadsleden (zeer) ontevreden zijn: 45,5 procent. Een ruime minderheid van de PvdA'ers (41,4%) is daarentegen juist (zeer) goed te spreken over de aanpak van jeugdoverlast en –criminaliteit door de politie. De onvrede is het grootst onder raadsleden uit gemeenten met minder dan 50.000 inwoners: 46,7% is (zeer) ontevreden. Maar ook in andere gemeenten komt deze score niet onder de 40 procent. Veel kritische raadsleden vinden dat jongeren te vaak 'ermee wegekomen'.

Raadsleden zijn eensluidend in hun oordeel dat de politie (zeer) sterk wordt beïnvloed door landelijke beleidsplannen en landelijke prestatie-indicatoren. Maar liefst 468 raadsleden (75,6%) onderschrijft deze stelling. Slechts 37 raadsleden (6%) zijn het hier niet mee eens. Het is dan ook logisch dat raadsleden graag zouden zien dat de politie *afgerekend* wordt op prestaties die zijn vastgelegd in een lokaal veiligheidsplan. Een uitzonderlijk hoge score van 423 raadsleden (68,9%) is het hiermee (zeer) eens. Een ruime meerderheid van elke partij steunt deze stelling.

Opdracht: legitimeren en (bij)sturen

Raadsleden dienen het handelen van de burgemeester en van uitvoerende instanties te controleren en op basis daarvan te steunen (legitimerende functie) of trachten bij te sturen.

Het is belangrijk dat de burgemeester en professionals – politie, brandweer, maar bijvoorbeeld ook de directeur van Stadstoezicht - in heldere bewoordingen verantwoording afleggen over gevoerd beleid en over concreet handelen. Dit gebeurt mondeling in openbare gemeenteraadsvergaderingen, maar ook in geschreven stukken: van beleidsplan tot beantwoording van politieke vragen.

Verantwoording stelt raadsleden – maar ook journalisten en burgers – in staat het beleid, het optreden, de hoofdrolspelers en de betrokken organisaties de maat te nemen. Deze controlerende politieke taak kan resulteren in politieke steun of in politieke pogingen om het beleid of optreden bij te sturen.

Politieke steun (legitimiteit) is belangrijk, zeker bij veiligheidskwesties. Dit heeft een principiële grondslag, want bij operationeel veiligheids- en politiebeleid wordt opgetreden tegen burgers en wordt hun privacy (mogelijk) geschonden. Het is daarom belangrijk dat de burgemeester, stadswachten of politiemensen weten of zij kunnen rekenen op politieke steun (of niet) voor hun beleid of optreden.

Uit de praktijk

Door het hele land heen zetten gemeenten steeds vaker eigen toezichthouders in, waaronder buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). De kwaliteiten waarover gemeentelijk toezichthouders dienen te beschikken, vormen vaak een punt van discussie. Een terugkerende vraag is ook of ze legalistisch dienen te handhaven (bijvoorbeeld altijd een boete voor wildplassen) of rechterlijk, dat wil zeggen met inachtneming van concrete omstandigheden en gedragingen (bijvoorbeeld wellicht geen boete voor wildplassen als de gemeente bij een evenement veel te

weinig plaskruisen en toiletten heeft geplaatst, maar in de debriefing aangeven dat dit volgend jaar beter moet worden georganiseerd).

Er wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over gevoerd beleid of over concreet optreden bij crises of bijzondere gebeurtenissen. Dit gebeurt in de vorm van jaarverslagen, voortgangsrapportages, evaluaties, effectmetingen, cijfers over de ontwikkeling van de criminaliteit en overlast of metingen van de subjectieve veiligheid. Een belangrijke maatstaf is - ook hier – de lokale betekenis. Wordt duidelijk gemaakt wat de lokale effecten zijn en wat de belangrijke organisaties - stadstoezicht en de politie – in het afgelopen jaar hebben gepresteerd en hebben betekend voor de gemeente? Wordt duidelijk of de ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid en in de veiligheidssituatie gunstig of ongunstig zijn? Zijn de financiële kosten duidelijk gerapporteerd?

Raadsleden kunnen zich beperken tot het bestuderen van beschikbare rapporten. Ze kunnen echter ook zelf sturen op de inhoud van stukken. Bijvoorbeeld door te vragen naar een financiële paragraaf. Of door te vragen om een 'visie op veiligheid' die uitlegt wat de redenering is achter targets, zoals de reductie van geweld met 10 procent. Politici kunnen een stap verder gaan door te vragen om specifieke rapportages of door aan te dringen op onderzoek. Dit laatste zou bijvoorbeeld ter hand genomen kunnen worden door de Rekenkamercommissie.

Uit de praktijk

Rekenkamercommissies voerden de afgelopen tien jaar veel onderzoek uit op het terrein van veiligheid. Het betrof onder meer evaluaties van het integraal veiligheidsbeleid, onderzoek naar stadstoezicht en onderzoek naar jeugd en veiligheid.

Tips en aandachtspunten

- Zorg dat op een herkenbare en toegankelijke manier wordt geschreven over de lokale veiligheidsproblemen, over geboekte vooruitgang en over lokaal beleid. Accepteer geen vage termen of landelijke projecten die zonder verdere uitleg lokaal worden 'uitgerold'.
- Zorg dat bovenlokale organisaties zoals politie niet alleen rapporteren op het niveau van districten of regio's, maar ook (of vooral) op het niveau van gemeenten of wijken.
- Beoordeel of in schriftelijke bronnen goed en volledig verantwoording wordt afgelegd:
 - Gaat bij criminaliteit en overlast aandacht uit naar daders/dadergroepen, belangrijke verklaringen en de organisatie van de aanpak. Benut hierbij het instrument van de veiligheidsanalyse (zie hoofdstuk 3).
 - Worden de financiële kosten inzichtelijk gemaakt?
 - Worden de stellingen en conclusies toegelicht en onderbouwd?
- Vraag bij twijfel om nadere verantwoording. Probeer dit uit de partijpolitiek te tillen: elke fractie is gebaat bij een goede uitleg, los van de precieze steun per fractie voor een project. Bij veiligheid is goede verantwoording principieel, omdat er kan worden optreden *tegen* burgers (bijvoorbeeld bij preventief fouilleren, huisverboden of door stadstoezicht).
- Beoordeel wanneer het verstandig is als de gemeenteraad onderzoek laat doen. Zorg bij hoge politieke prioriteit voor betrokkenheid van raadsleden: bijvoorbeeld door onderzoeksvragen te formuleren, via een motie of door raadsleden in een begeleidingscommissie te plaatsen.

- Beoordeel onderzoeken kritisch. Worden effecten voldoende bewezen? Getuigt het onderzoek van lokale kennis? Begrijpen de onderzoekers dat veiligheid niet altijd valt te vangen in cijfers of metingen. Is er voldoende aandacht voor de subjectieve veiligheid (de 'belevingscomponent')?
- Beoordeel het beleid, project of beleidsvoornemen niet alleen zelf als raadslid. Raadpleeg experts of nodig hen uit, bijvoorbeeld voor een thematische (commissie)vergadering.
- Is de verantwoording niet overtuigend? Reageer dan niet alleen inhoudelijk, maar ook procedureel, bijvoorbeeld door afspraken te maken over de vorm of planning (deadlines) van de verantwoording.
- Het is een ongeschreven politieke regel dat de burgemeester op het veiligheidsdossier streeft naar de steun van zoveel mogelijk raadsfracties en fractievoorzitters. Dit betekent dat raadsleden met 'een goed verhaal' – ook als ze in de oppositie zitten – meer kans hebben om invloed uit te oefenen dan op een doorsnee dossier.

1.3.3 Volksvertegenwoordiging

Raadsleden hebben een 'oertaak', namelijk het achterhalen en kennen van publieke wensen en deze inbrengen in het politieke debat. Ze zijn nu eenmaal volksvertegenwoordiger. Omdat 'veiligheid' in de directe woonomgeving een basisbehoefte is, is het van groot belang dat raadsleden weten wat er op dit gebied speelt. Raadsleden voeren dan ook - juist over (on)veiligheid - frequent gesprekken met burgers. Dit helpt hen bij het agenderen van grote en kleine veiligheidsvraagstukken.

Feiten en cijfers

Verkaik (2011) vroeg raadsleden op welke wijze ze met burgers contact onderhouden omtrent veiligheid. 65 procent spreekt mensen op straat en 41 procent put uit het fractiespreekuur. Uit ander survey-onderzoek blijkt dat bijna de helft van de raadsleden regelmatig wordt aangesproken door burgers of ondernemers die kritiek hebben op het politieoptreden (Van der Torre-Eilert, 2010).

Opdracht: publieke wensen agenderen en kanaliseren

Raadsleden dienen te weten met welke veiligheidsproblemen burgers te maken krijgen. En in welke mate veiligheidsbeleid burgers confronteert met onredelijke lasten of kosten.

Raadsleden dienen kennis te nemen van concrete veiligheidsproblemen waarmee bewoners en ondernemers te maken krijgen. Hiertoe dienen ze open te staan voor de actieve leden van hun politieke partij, bijvoorbeeld door een zogenoemd fractiespreekuur. Naast deze reactieve manier, is het belangrijk om op een meer actieve manier informatie over veiligheid van straat te halen. Dit kan door zelf observaties te verrichten op locaties met veiligheidsproblemen. Of door werkbezoeken af te leggen aan uitvoerende instanties, zoals politie, stadstoezicht, ambulancemedewerkers, jongerenwerkers of onderwijsinstellingen.

Burgers hebben niet alleen last van onveiligheid. Zij kunnen even goed last hebben van veiligheidsbeleid en –maatregelen. Het is belangrijk dat raadsleden waken over de redelijkheid van allerhande kosten die veiligheidsmaatregelen met zich meebrengen voor bewoners of ondernemers. Zijn de maatregelen die een horecaondernemer moet treffen in het kader van brandpreventie

(bijvoorbeeld een maximum aantal klanten) bijvoorbeeld nog gepast? Is het redelijk dat de organisator van een muziek-evenementen tien particuliere beveiligers dient in te huren om een vergunning te krijgen? De opvang van verslaafde daklozen dient algemene belangen, maar is het redelijk om een tweede opvang in een wijk te vestigen of om er één te openen in een nieuwbouwwijk waar de huizen zojuist zijn verkocht of op een perceel waarvan de overheid altijd heeft gezegd dat er alleen woningen zouden worden gebouwd? Een horecaondernemer krijgt sancties bij geweld in zijn zaak, maar is dat nog redelijk als hij zelf al veel maatregelen treft?

Het is een taak voor raadsleden om kennis te nemen van opvattingen van burgers en ondernemers – typische straatinformatie – en deze op gepaste wijze in te brengen in een politiek debat. Achter ieder verhaal of incident kan een probleem schuilgaan dat vraagt om (ander) beleid of om doortastend optreden.

Uit de praktijk

Als raadsleden door ondernemers worden aangesproken op veiligheidsproblemen (hangjeugd) en verloedering (vuil op straat, graffiti, leegstand) in een winkelcentrum, kunnen politici poolshoogte nemen. Bijvoorbeeld door de situatie te observeren en te spreken met medewerkers. Bij reële problemen kan de problematiek worden aangekaart bij burgemeester (en wethouder). Dit kan aanleiding zijn voor enkele korte interventies van de wijkagent en gemeentewerken. Het zou ook kunnen resulteren in een jarenlang project, omdat het winkelcentrum een belangrijke functie vervult in de gemeente (economisch, city marketing). In dat laatste geval kan een relatie tussen (verenigde) ondernemers en een fractie deel uitmaken van de controle en sturing van het bestuur. Gemeenteraadsleden kunnen maatregelen bedenken en kennisnemen van vergelijkbare projecten in andere gemeenten. Maar hun belangrijkste functies zijn agenderen, aansporen en controleren in samenspel met ondernemers. In de praktijk kan het volstaan als dit (vooral) wordt gedaan door één raadslid of één fractie, met instemming van andere raadsleden.

Tips en aandachtspunten

- Verschijnen er opmerkelijke cijfers over de criminaliteit en overlast in een bepaalde wijk of buurt (een forse daling of stijging)? Ga er kijken en praten om vast te stellen wat er speelt of zou kunnen spelen. Dit maakt successen, serieuze problemen of fouten in de registratie zichtbaar.
- Leg aangekondigde én onaangekondigde werkbezoeken af met de raadscommissie of raadsfractie.
- Leg werkbezoeken af aan 'laaggeplaatste' functionarissen (bijvoorbeeld bij het OV, bij stadstoezicht, onderwijsinstellingen, woningcorporatie of een postbode). Zij vertellen een verhaal meestal zonder politiek te bedrijven. Het levert straatinformatie op die een raadslid kan 'plaatsen' en vertalen. Het kan ook zeer nuttig zijn om juist eens een nachtdienst bij politie of brandweer mee te draaien.
- Ga niet alleen georganiseerd op pad en herkenbaar als raadslid. Doe dit ook ongeorganiseerd. Dit levert informatie op die niet is beïnvloed door allerhande selecties (wat vertellen we het raadslid, wie 'mag' er met het raadslid spreken?).

- Spreek met bewonersorganisaties, maar spreek ook met ongeorganiseerde bewoners. Bewonersorganisaties bestaan soms uit vergadertijgers met een ander verhaal of belang dan wat leeft onder de burgers in de wijk. Geijkte gesprekspartners zijn hondenuitlaters, bloemisten, kappers, snackbarhouders, taxichauffeurs, senioren, moeders bij school of hangjongeren.
- Observeer op relevante locaties, zonder (per se) mensen aan te spreken. Hoe ziet een buurt er bijvoorbeeld uit met sociale huurwoningen, ongeveer vijf jaar na oplevering (bijvoorbeeld pal naast een veel duurder bouwproject). Is deze schoon en heel of zijn er al tekenen van fysiek of sociaal verval? Valt er wat te beleven voor tieners? Wordt er goed opgeruimd op de ochtend na een groot lokaal evenement? Hoe ziet de gemeente eruit op nieuwjaarsdag; zijn er vernielingen? Veel kleine brandjes met de jaarwisseling zijn vaak een indicatie voor toekomstige ordeproblemen in een (deel van de) wijk.
- Nodig burgers uit in de gemeenteraad om, als inspreker, te vertellen over concrete problemen die zij ervaren.
- Zet eerst een thema op de agenda: met een raadvraag, via een inspreker of door een incident aan de orde te stellen. Blijf daarna volgen wat bestuur, politie en andere partijen (bijvoorbeeld jongerenwerk) doen om het veiligheidsprobleem aan te pakken. Kort gezegd: eerst agenderen, daarna volgen welke actie wordt ondernomen.

1.4 Specifieke politieke functies

Deze paragraaf beschrijft vier specifieke politieke opdrachten op het veiligheidsdossier:

- a. Omgaan met incidentgevoeligheid.
- b. Omgaan met emotionaliteit.
- c. Het combineren van doelstellingen op de korte en lange termijn.
- d. De relatie tussen veiligheidsbeleid en goed (algemeen) lokaal bestuur.

Ad a.) Omgaan met incidentgevoeligheid

Het veiligheidsdossier is 'incidentgevoelig'. Denk aan mediaberichten over 'terroriserende' of 'onaantastbare' jeugdgroepen; misstanden met fysieke veiligheid op een bedrijventerrein; een grote brand; (te) hoog water; stroomuitval; overlast in het winkelcentrum; overlast bij een opvangvoorziening van verslaafden of een serie woninginbraken of overvallen. Dit resulteert, logischerwijs, bijna automatisch in een politiek debat en in politieke vragen.

Feiten en cijfers

Wat vinden raadsleden van incidenten en incidentenpolitiek? De studie Lokale politiek over politie (Van der Torre-Eilert e.a., 2010) geeft een antwoord. Ruim een derde van de raadsleden (37,6%) vindt dat het politieke debat over het politiebeleid wordt verstoord doordat raadsleden te veel aandacht vragen voor incidenten. Een iets hoger percentage (39,5%) vindt juist dat dit niet gebeurt. Er bestaat politieke tevredenheid over het politieoptreden bij incidenten. Het aantal raadsleden dat (zeer) tevreden (50,4%) is over de incidentafhandeling is ongeveer tweeënhalve keer zo groot als het aantal dat (zeer) ontevreden is (18,7%). Dit stemt overeen met de score op de stelling dat *de politie*

geen papieren organisatie is: ze treedt op als dat moet. De categorie die deze stelling onderschrijft, is twee keer zo groot als de groep die de stelling bestrijdt. Voor zover raadsleden problemen signaleren bij de reactie op incidenten, wijten ze dit zelden aan de houding of wil van de politie, maar wel aan de beschikbare sterkte in relatie tot het werkaanbod of tot de oppervlakte van het werkgebied. Raadsleden die zich positief tonen in de vrije ruimte van de vragenlijst, spreken geregeld hun waardering uit over de reactie van de politie bij gebeurtenissen waartegen onmiddellijk opgetreden moet worden. Ze waarderen het als de politie bij acute situaties niet eerst vergadert en dan optreedt, maar omgekeerd.

Tips en aandachtspunten

- Stel vast of het gaat om een eenmalige gebeurtenis (een 'echt incident') of om een incident met structurele oorzaken, dat daarmee een voorbode is voor nieuwe problemen ('structureel incidentalisme').
- Handel een echt incident af in het politieke debat. Dit is geen 'incidentenpolitiek'; het is belangrijk om een incident dat 'leeft' (bijvoorbeeld in de media) zakelijk af te sluiten.
- Zorg dat een incident dat op beleidsmatige tekortkomingen wijst, resulteert in maatregelen. Wat begint als 'incidentenpolitiek' kan uitgroeien tot waardevol lokaal beleid.
- Incidenten kunnen aanleiding zijn voor een fractie(voorzitter) om zich langdurig in te zetten op een dossier. Wat begint als 'incidentenpolitiek', kan uitgroeien tot consequente politieke focus op een dossier.

Uit de praktijk

Een oppositioneel raadslid stelde ooit kritische vragen over een groot winkelcentrum. Dat droeg bij aan maatregelen. Hij bleef dit beleidstraject jarenlang volgen. Hij sprak bijvoorbeeld geregeld met winkelpersoneel en ging met toezichthouders op pad. Op basis hiervan verleende het raadslid steun aan de burgemeester bij de aanpak van dit winkelcentrum. Hij volgde de gang van zaken in andere winkelcentra, toonde daarbij verstand van zaken en agendeerde enkele nieuwe veiligheidsproblemen.

Ad b.) Omgaan met emotionaliteit

Het veiligheidsdossier is (ook) gevoelig voor emotionaliteit; publiek en mogelijk ook politiek. Die emotionaliteit kan verbonden zijn met incidenten, maar evengoed met beleidstrajecten. Indien besluiten, incidenten of beleidstrajecten gepaard gaan met emotionaliteit, dienen raadsleden dit te kanaliseren in een zakelijk politiek debat.

Uit de praktijk

Een klassiek emotioneel dossier is de vestiging of overlast van een opvangvoorziening van verslaafden. In verschillende (grote) gemeenten is er steun voor dit soort voorzieningen, om 'verslaafden van straat te halen'. De politiek houdt rekening met publiek verzet en verwacht dat bestuur en politiek de rug recht houden en niet buigen voor *Not in my backyard* argumenten. Dit kan verstandige politiek zijn. Toch kunnen burgers redelijke kritiek of 'gelijk' hebben, bijvoorbeeld als het beheer van de voorziening niet op orde is. Of als de daklozen

die worden opgevangen helemaal geen binding hebben met de stad of wel degelijk harddrugsverslaafde ex-gedetineerden zijn, terwijl een bestuurder dit heeft ontkend. Ook kan het zijn dat de bouw van de voorziening niet overeenkomt met het bestemmingsplan.

Tips en aandachtspunten

- Trek niet te snel conclusies, maar zoek uit wat er is gebeurd of speelt. Sta daarbij open voor feiten en meningen (van burgers), ook als die niet stroken met standpunten die uw fractie heeft ingenomen. Bedenk dat emotionele burgers – die zich mogelijk grof uiten – nog steeds gelijk kunnen hebben. Dit is een typische politieke taak, want bestuurders of ambtenaren die zich al jaren verdiepen in een beleidstraject zijn lang niet altijd geneigd zich open op te stellen naar burgers.
- Vertaal emotionele argumenten naar een zakelijk en open debat.
- Probeer de emotionaliteit van burgers of ondernemers te begrijpen en te kanaliseren, zeker als u er – na een feitencheck – oprecht van overtuigd bent dat de emotionaliteit niet in redelijke verhouding staat tot de veiligheidsproblematiek of –risico's.
- Komen emotionele burgers inspreken? Probeer contact met hen te leggen en laat ze hun verhaal vertellen. Doe niet moeilijk over de maximum spreektijd die een spreker formeel heeft. Dit soort inspraak raakt de lokale politiek aan het hart. Geef burgers de ruimte en het woord en neem de inhoudelijke overwegingen serieus.

Uit de praktijk

Een ondernemer kwam in een commissievergadering inspreken over de problemen die hij had vanwege inbraken en over de schade vanwege een wegopbreking. De man draaide niet om zijn politieke voorkeur heen (in casu een oppositiepartij). Raadsleden van andere politieke fracties (die een meerderheid vertegenwoordigden) lieten, nog tijdens het inspreken, non-verbaal merken dat ze het oneens waren met de man ('nee knikken', elkaar denigrerend lachend aankijken als de man zijn problemen wat kort door de bocht onder woorden bracht). De man werd door een raadslid onderbroken toen hij zeven minuten aan het woord was. Hij had formeel vijf minuten de tijd.

Ad c.) Korte en lange termijn doelstellingen

Veiligheidsproblemen kunnen zo acuut zijn dat het nodig is om onmiddellijk op te treden. Denk bijvoorbeeld aan een piek van berovingen op het strand, een toename van de overlast van criminele jongeren of een piek van overvallen of woninginbraken. Tegelijkertijd kunnen veiligheidsproblemen zulke diepliggende oorzaken hebben dat grote ingrepen en een jarenlang traject noodzakelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan de wijkenaanpak in kwetsbare wijken.

De aanpak van een veiligheidsprobleem kan bestaan uit trajecten met een zeer verschillende signatuur en looptijd. Openbare orde-trajecten (politie, stadstoezicht) kennen vaak een kortere doorlooptijd en beter meetbare targets dan hulpverleningstrajecten. Toch zijn beide nodig bij de aanpak van criminele jeugdgroepen.

Uit de praktijk

Na de sluiting van Perron Nul in Rotterdam (december 1994) startte een openbare orde-traject met een looptijd van maanden en met harde doelstellingen: minder overlast, minder delicten, minder drugsdealers en –klanten van buiten de stad. Er werd ook een hulpverleningstraject opgestart, gericht op opvang en vormen van socialisatie. In zekere zin loopt dit traject nog altijd.

Tips en aandachtspunten

- Denk na over de termijnen van doelstellingen: wanneer moeten de resultaten zichtbaar worden?
- Bedenk dat zowel beleidsmaatregelen met een korte termijnperspectief als maatregelen met een lange termijnperspectief een probleem kunnen verhelpen.
- Houd bij evaluaties rekening met het tijdsperspectief van maatregelen. Waak voor te snelle evaluaties (effecten kunnen redelijkerwijs nog niet zichtbaar zijn).

Ad d.) Veiligheid en (goed) algemeen bestuur

Veel bestuurlijke besluiten hebben - met een omweg (van soms vele jaren) - invloed op de veiligheidssituatie. Veiligheid hangt samen met besluiten over woningbouwprojecten, met de verdeling van (sociale huur)woningen, met de kwaliteit en prestaties van het onderwijs, met de lokale werkgelegenheid en met opvangtrajecten voor kwetsbare groepen (bijvoorbeeld daklozen). Het is voor de veiligheidssituatie ook van belang dat er voldoende banen zijn in de regio voor (ook laag opgeleide) jongeren. Evengoed heeft de fysieke kwaliteit en woonvoorraad van een nieuwbouwuurt gevolgen voor de veiligheid. Dit vergt een politieke blik die nog integraler is en een nog langere termijn bestrijkt dan het integraal veiligheidsbeleid.

Tips en aandachtspunten

- De maatregelen op allerhande beleidsterreinen (bijvoorbeeld woningbouw, onderwijs, werkgelegenheid) hebben consequenties voor de lokale veiligheid. Die beleidsterreinen liggen echter niet in handen van gemeentebestuurders met 'veiligheid' in hun portefeuille. Juist daarom is het belangrijk dat dit soort verbanden in het denken en doen van lokale bestuurders én raadsleden – en dus in het politieke debat - wel worden gelegd.
- Voorkom te veel optimisme bij maatregelen om een stad of wijk 'met een bestuurlijke omweg' veiliger te maken. Sociale huurwoningen bouwen náást dure woningen is bijvoorbeeld geen toverformule die veiligheidsbeleid overbodig maakt. Als kwetsbare jongeren een diploma halen, liggen er nog steeds verleidingen op de loer.
- Denk na over meer verbanden tussen veiligheidsbeleid en meer algemeen bestuurlijk handelen en beleid. Doe dit niet breedspakig, maar zoom ook in op een of twee bestuurlijke speerpunten. Bijvoorbeeld op de werkgelegenheid voor jongeren en de aansluiting tussen het lokale/regionale onderwijs en dit segment van de lokale/regionale arbeidsmarkt.

Integraal veiligheidsbeleid

2.1 Inleiding

Integraal veiligheidsbeleid is een pijler geworden van het lokaal bestuur: van burgemeesters, gemeenteambtenaren, politie, justitie, brandweer, woningcorporaties, zorginstellingen, toezichthouders, burgers en vele andere (externe) partners. Het integrale komt tot uitdrukking in de inhoudelijke samenhang (preventie en repressie; korte termijn en lange termijn), maar evengoed in de organisatorische samenwerking tussen allerhande instanties. Die samenwerking heeft plaats op verschillende niveaus: van de burgemeester tot straatniveau.

Het integraal veiligheidsbeleid heeft op lokaal niveau een bijna stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Paragraaf 2.1 beschrijft hoe het inmiddels op de kaart staat. Vervolgens worden de contouren van een instrument voor integraal veiligheidsbeleid gepresenteerd: de methode Kernbeleid Veiligheid (paragraaf 2.2). De opdrachten voor het veiligheidsbeleid 'nieuwe stijl' zijn in paragraaf 2.3 op een rij gezet.

2.2 Integraal veiligheidsbeleid: op de kaart

De studie *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie* (Tops e.a., 2010) maakt de balans op van het gemeentelijke (integrale) veiligheidsbeleid. Veiligheid is een volwaardige pijler van het gemeentelijk beleid geworden. Het gemeentebestuur is actief in het veiligheidsdomein en werkt daarbij met veel partijen samen. Veiligheid is niet meer het exclusieve domein van professionele instituten (zoals politie of brandweer) of van ambtelijke afdelingen, zoals het Kabinet der Burgemeester of de afdeling Algemene en Juridische Zaken. Veiligheid is een terrein met specialisten (politie, Stadstoezicht, ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid of de ambtenaar Crisisbeheersing). Het is echter ook verweven met jeugdbeleid, economie, maatschappelijk werk en sport.

De studie beschrijft vijf trends en we voegen daar een zesde aan toe:

- a. De probleemgerichte aanpak is sterker geworden.
- b. Groei van Veiligheidshuizen (met gemeentelijke betrokkenheid).
- c. Publiek toezicht in de openbare ruimte.
- d. Opkomst bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.
- e. Zelfredzaamheid: de rol van burgers neemt toe.
- f. Toename van de bevoegdheden van de burgemeester.

Ad a.) De probleemgerichte aanpak is sterker geworden

Zichtbare (ernstige) veiligheidsproblemen blijken vaak een concreet aangrijpingspunt om integrale projecten of beleidstrajecten van de grond te tillen, met een sterke focus op uitvoering en op maatschappelijke effecten. Raadsleden mogen in hun gemeente vragen om vergelijkbare - goede - prestaties bij veiligheidsproblemen die lokaal het predicaat 'ernstig' verdienen.

Ernstige lokale problemen op het terrein van criminaliteit en overlast – horecageweld, drugsproblematiek, jeugdcriminaliteit en –overlast, woonoverlast of overlast en criminaliteit op en rondom een treinstation – zijn door het land heen de opmaat geweest tot een integrale en multidisciplinaire aanpak. Er ontstonden samenwerkingsverbanden met een duidelijke opdracht, maar met uiteenlopende interventies. De aanpak van de harddrugscene combineert bijvoorbeeld handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde met hulpverleningstrajecten. Jongerencriminaliteit en –overlast worden aangepakt door politie, jeugdzorg, welzijnswerk en scholen. Projecten om veilig uitgaan te stimuleren, brengen politie, brandweer, OM, gemeente, horeca en stadstoezicht bij elkaar.

Projecten waarmee vooruitgang is geboekt, hadden vaak enkele van de volgende kenmerken:

- De burgemeester was de bestuurlijke trekker.
- Er was sprake van bestuurlijke ruggensteun – in het bijzonder van de burgemeester - voor ambtenaren of professionals met een sleutelrol (geleend mandaat).
- Zichtbare problemen op straat waren aanjager en mikpunt van interventies.

Zie bijvoorbeeld de analyse van *Hartslag Heerlen* (Tops en Gooren, 2008).

Tips en aandachtspunten

- Zorg voor een aanpak met focus op (zichtbare) problemen in de gemeente. Breng de burgemeester in positie en zorg dat ambtenaren handlingsruimte én een heldere hoofdopdracht krijgen.
- Bedenk hoe grote zichtbare problemen kunnen worden voorkomen.
- Zijn de zichtbare problemen verminderd? Is dat een reden voor tevredenheid of voor de aanpak van zichtbare 'achterliggende' problemen?

Uit de praktijk

In Heerlen zijn de verstoringen van de openbare orde afgenomen, waaronder de overlast van de criminaliteit. Toch blijven er in de regio tal van Marokkaanse drugscriminelen actief, waarvan de leden vaak in de Randstad wonen. Er kondigt zich met andere woorden een andere bovenlokale opdracht aan, namelijk de (strafrechtelijke) aanpak van dit soort criminele groepen. Zie over drugsrunners die in Limburg actief zijn: *Snelle Jongens* (Van Wijk en Bremers, 2011).

Ad b.) Groei van veiligheidshuizen

Er is een landelijk dekkend netwerk opgebouwd van zogenoemde Veiligheidshuizen. Deze Veiligheidshuizen zijn bedoeld om op casusniveau – dus op het niveau van personen en hun concrete omstandigheden en problemen – tot een aanpak te komen van ‘complexe doelgroepen’. Het is belangrijk dat dit de hoofdactiviteit is en blijft van Veiligheidshuizen en dat het geen praathuizen of beleidsorganen worden. Raadsleden dienen hierop toe te zien.

Nederland telt ruim 40 Veiligheidshuizen. Ze richten zich op complexe veiligheidsvraagstukken, zoals veelplegers, huiselijk geweld en jeugdcriminaliteit. Het is nodig dat daartoe verschillende partijen samenwerken. Deze opereren vanuit één huis: voor een groot deel zitten de medewerkers onder één dak of ze treffen elkaar ten minste op de fysieke locatie van het Veiligheidshuis. Relevante partijen en ketens (hulpverlening/(na)zorg, strafrecht, onderwijs) worden zo aan elkaar verbonden. Belangrijke partners zijn het OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt, Reclassering Nederland en Bureau Jeugdzorg. Op basis van kenmerken van de doelgroep, kunnen andere partijen betrokken raken, zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg.

Door dit soort thema's niet op beleidsniveau te benaderen, maar door de concrete casus centraal te stellen, neemt de complexiteit van de vraagstukken af. Het gaat dan om de individuele veelpleger, om de dader van huiselijk geweld, om de leider of meeloper van een criminele jeugdgroep, om een ex-gedetineerde of om een stelselmatige overlastpleger. Er wordt gezocht naar een effectieve aanpak, waarbij beschikbare interventies worden afgestemd op de concrete persoon.

Tips en aandachtspunten

- Zorg dat Veiligheidshuizen vasthouden aan hun unieke bijdrage: interventies van de grond tillen bij een concrete casus.
- Zie toe op realistische doelstellingen bij de aanpak van vaak lastige en soms bijna ontembare doelgroepen.
- Vraag om effectmetingen; zeker bij dure interventiemethoden.
- Let op de relatie tussen het (vaak regionale) Veiligheidshuis en het (lokale) Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de (lokale) Zorgadviesteams (ZAT's).
- Bewaak dat lokale (gemeente)ambtenaren op de hoogte zijn/raken c.q. betrokken zijn bij de besluiten die het Veiligheidshuis neemt over ingezetenen van uw gemeente of over personen die worden opgevangen in een voorziening in uw gemeente.
- Zie erop toe dat er voldoende personeel en budget is voor Veiligheidshuizen, maar waak over een overdaad. Te veel personeel of een te hoog budget werkt in de hand dat Veiligheidshuizen hun kernopdracht uit het oog verliezen en uitgroeien tot beleidsorgaan. Of dat wordt vastgehouden aan interventies die niet blijken te werken.

Ad c.) Publiek toezicht in de openbare ruimte

Het aantal publieke toezichthouders (onder andere boa's) is in het afgelopen decennium toegenomen. Dit houdt verband met de oriëntatie van de politie op kerntaken. Vanwege het toegenomen belang van publieke toezichthouders is het belangrijk om, ook politiek, toe te zien op hun taakstelling en op de kwaliteiten die deze vereist.

Gemeenten zetten vandaag de dag veel meer operationele handhavers of toezichthouders in dan ongeveer vijftien jaar geleden. Iets meer dan de helft van de gemeenten denkt dat dit aantal nog verder zal toenemen (Tops e.a., 2010). Twee derde van de gemeenteraadsleden vindt dat de gemeente behoefte heeft aan meer toezichthouders in overheidsdienst (Van der Torre-Eilert e.a., 2010). Gemeenten hechten waarde aan de beschikbaarheid van toezichthouders en handhavers. Er wordt wel gesproken over de opbouw van een alternatieve gemeentepolitie. Hierbij moet wel bedacht worden dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten. De grootste gemeenten hebben honderden toezichthouders in dienst en kleine gemeenten kunnen tevreden zijn met drie boa's die in de publieke ruimte surveilleren. Andere gemeenten hebben gezamenlijk enkele boa's aangesteld.

Een boa (buitengewoon opsporingsambtenaar) is een functionaris die bevoegd is tot de opsporing van bepaalde, meestal een beperkt aantal of een specifieke groep, strafbare feiten. Van oudsher maken gemeenten veel gebruik van twee boa's: de leerplichtambtenaar en de sociale rechercheur. Andere voorbeelden zijn jachtopzieners, parkeercontroleurs en milieuambtenaren.

De afgelopen jaren is het aantal boa's in de openbare ruimte sterk toegenomen (Terpstra, 2010). Maar, niet alle gemeentelijke uitvoerders die op straat worden ingezet hebben een opsporingsbevoegdheid. Denk daarbij aan stadstoezichthouders, die op straat een oogje in het zeil houden en worden geacht burgers, zo nodig, aan te spreken op hun gedrag.

Er bestaat discussie over de kwaliteit van toezichthouders. Bij veel gemeenten was een afdeling Stadstoezicht vaak ook een werkbedrijf waar personen aan de slag konden die door allerlei omstandigheden niet goed hun plek vonden op de arbeidsmarkt. Zo werkten rond de eeuwwisseling bij het gemeentelijke toezicht veel mensen met een zogeheten Melkert-baan, later ook wel aangeduid als ID-baan. Daarbij was sprake van gesubsidieerde arbeid, met als doel mensen na verloop van tijd aan een vaste baan te helpen. Tegelijkertijd krijgen deze uitvoerders op straat te maken met lastige mensen of met klassieke tegenwerpingen: 'ga toch boeven vangen, ik sta een paar minuten verkeerd geparkeerd'. Door het hele land heen maken gemeenten werk van het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie van Stadstoezicht en van het handelingsrepertoire van de uitvoerders.

Op straat tekent zich een interessante trend af. De politie zet surveillanten in met een lager opleidingsniveau dan agenten (MBO niveau 2). Bij gemeentelijke handhaving worden juist hoger opgeleiden ingezet (niveau 2 tot en met 4). Het onderstreept dat veel gemeenten volharden in het streven om een handavings- en toezichtorganisatie op te bouwen die is opgewassen tegen haar taak.

Zie de website van het CCV voor meer informatie over boa's in de openbare ruimte en voor informatie over de vereiste kwaliteiten van handhavers.

Tips en aandachtspunten

- Laat enkele fractieleden jaarlijks een aantal keer op pad gaan met verschillende handhavers en toezichthouders.
- Er is veel aandacht voor de kwaliteit van uitvoerders, maar let ook op de kwaliteit van leidinggevendenden bij bijvoorbeeld Stadstoezicht.
- Ontwikkel in de gemeenteraad op hoofdlijnen een visie over de vraag welke openbare orde-taken worden uitgeoefend door de politie, door gemeentelijke handhavers (boa's) en toezichthouders en door bewoners of ondernemers.
- Vraag om jaarverslagen en beleidsplannen van gemeentelijke handhavers (boa's) en toezichthouders en debatteer hier ten minste één keer per jaar over in de gemeenteraad.
- Zijn er veel gemeentelijke toezichthouders en handhavers in uw gemeente en heeft u behoefte aan een overzicht? Laat het college van burgemeester en wethouders een helder overzicht opstellen, inclusief de totale kosten.

Ad d.) Opkomst bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

Georganiseerde misdaad heeft schadelijke lokale gevolgen. Deze zijn wellicht niet direct zichtbaar, maar de impact kan vele malen groter zijn dan van vormen van criminaliteit en overlast die wel meteen in het oog springen. Raadsleden dienen oog te hebben voor de lokale betekenis van georganiseerde misdaad en voor de effectieve – bestuurlijke (en strafrechtelijke) – aanpak daarvan.

Georganiseerde criminaliteit is óók een lokaal en gemeentelijk probleem en vraagstuk. Het is minder zichtbaar dan veelvoorkomende criminaliteit of overlast, maar het heeft wel degelijk merkbare of voelbare schadelijke lokale effecten:

- 1- Georganiseerde misdaad veroorzaakt (met een kleine omweg) criminaliteit en overlast op lokaal niveau. Denk hierbij aan drugshandelaren die jongeren rekruteren, maar ook aan professionele helers die een stimulans zijn om – soms op bestelling – vermogensdelicten te plegen in de gemeente. Dit gebeurt niet louter in grote gemeenten.
- 2- Bonafide ondernemers ondervinden illegale en oneerlijke concurrentie van criminelen die in hun branche investeren. Denk bijvoorbeeld aan drugscriminelen die actief worden in horeca, onroerend goed, detailhandel of makelaardij.
- 3- Aanhoudende praktijken van georganiseerde criminelen ondermijnen het gezag van het lokaal bestuur. Denk aan vrijplaatsen: locaties in de stad waar georganiseerde criminelen hun gang lijken te kunnen gaan. Een stap verder dan ondermijning van het gezag, gaan pogingen van georganiseerde criminelen om het lokaal bestuur te corrumperen (bijvoorbeeld omkoping) of om door middelen van dreiging of chantage gunsten af te dwingen. Een andere vorm van infiltratie bestaat uit pogingen van criminele groepen om geestverwanten te positioneren in het lokaal bestuur: in het ambtelijk apparaat of in de gemeenteraad.

Gemeenten beschikken over tal van mogelijkheden om (ook zelf) op te treden tegen georganiseerde criminaliteit. De zogenoemde Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) maakt het bijvoorbeeld mogelijk om illegale verkooppunten – ook panden die te boek staan als woning – te sluiten vanwege (structurele) drugshandel. Perverse invloeden kunnen worden voorkomen door geen vergunningen te verstrekken aan personen waartegen ernstige bezwaren bestaan. Het landelijke Bureau BIBOB brengt adviezen uit over de integriteit van vergunningaanvragers, bijvoorbeeld in de horeca- en vastgoedsector. Gemeenten wikkelen ook steeds vaker zelf een BIBOB-procedure af. Het is de bedoeling dat deze werkwijze niet alleen resulteert in afwijzingen van vergunningaanvragen, maar dat er ook een preventief effect van uitgaat.

Een gemeente, de burgemeester in het bijzonder, kan zorgen dat het driehoeksoverleg tussen burgemeester, (hoofd)officier van justitie en politiechef prioriteit verleent aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit met schadelijke lokale effecten. Dit vergt bestuurlijke volharding, omdat het risico bestaat dat politie en OM voorrang geven aan landelijke prioriteiten of dat veel capaciteit wordt ingezet bij grootschalige opsporingsonderzoeken naar moordzaken, doodslag of een woningoverval.

Om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van (grensoverschrijdende) georganiseerde misdaad is in 2008 het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' gestart. Dit heeft onder meer geresulteerd in het oprichten van Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Zij fungeren als informatieknoppunt en expertisecentrum voor onder meer gemeenten, provincies, OM en bijzondere opsporingsdiensten.

Zie voor meer informatie het CCV-dossier over de [bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit](#).

Tips en aandachtspunten

- Beschouw georganiseerde misdaad als een lokaal probleem en wees er alert op: in het politieke debat, bij de beoordeling van beleidsplannen of jaarverslagen van de politie en bij werkbezoeken of bij observaties op straat.
- Raadpleeg 'nette' ondernemers (waaronder leden van uw partij) over de mate waarin ze criminele concurrentie menen te ondervinden.
- Stimuleer de burgemeester om in de driehoek afspraken te maken over strafrechtelijk onderzoek naar criminele structuren in de gemeente. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad is belangrijk, maar opsporingsonderzoek (waarbij de politie uiteraard kan samenwerken met bij de Belastingdienst) blijft noodzakelijk.
- Meld bedreigingen of intimidatie uit criminele hoek richting u of richting uw partijgenoten altijd bij de politie.
- Wees alert op de mogelijkheid dat bepaalde (kandidaat-)raadsleden op een ongewenste manier onder invloed staan van georganiseerde criminele structuren. Denk niet dat dit in uw fractie of partij per definitie niet voorkomt.
- Nodig mensen van het RIEC een keer uit voor een thematische raadsvergadering.

Ad e.) De rol van burgers neemt toe

Burgers spelen een belangrijke en zeer diverse rol bij onveiligheid. Voor de preventie van 'kleine overlast', tips bij het opsporen van (zware) criminelen of hulpvaardigheid tijdens de acute fase van een crisis. Het is belangrijk om dit op een gepaste en nuchtere wijze aan te moedigen. Het is soms verstandig om bepaalde maatregelen volledig over te laten aan bewoners of ondernemers. Het is een politieke taak om burgers te stimuleren om maatregelen te treffen. Bedenk wat de overheid doet en wat aan burgers wordt overgelaten.

Het is bijna onmogelijk om vanuit de overheid de maatschappelijke veiligheid te beïnvloeden zonder hulp van (individuele) burgers, ondernemers of particuliere bedrijven. Sociale zelfredzaamheid en sociale controle zijn van invloed op de mate van criminaliteit en overlast. Burgers verschaffen informatie aan de overheid of aan (particuliere) toezichthouders, ze treffen allerhande preventieve maatregelen (van hang- en sluitwerk tot particuliere beveiliging), ze spreken mensen aan op kleine overtredingen of overlast en zorgen voor informele bemiddeling bij conflicten.

Zelfredzaamheid is niet alleen van invloed op criminaliteit en overlast. Het is ook relevant bij crisisbeheersing. Sinds ongeveer tien jaar speelt in de wereld van fysieke veiligheid in op zelfredzaamheid. Worden onderwijsinstellingen bijvoorbeeld 'veilig gebruikt' (zijn de branddeuren dicht, hebben leerlingen de brandblussers niet gesloopt en staan er geen spullen voor de nooduitgang)? Ouders of studenten kunnen zelf ook beoordelen of een studentenwoning veilig is of niet.

Zie voor meer informatie het CCV-dossier over [zelfredzaamheid](#).

Tips en aandachtspunten

- Zelfredzaamheid is belangrijk en waardevol, maar vraagt lang niet altijd om overheidsbeleid. Het is de vraag wanneer overheidsbeleid nodig is om zelfredzaamheid te stimuleren en wanneer dit overbodig is.
- Spreek niet (alleen) in vage of ideële termen over zelfredzaamheid, maar denk door over effecten van beleidsmaatregelen op het doen en laten van burgers.
- Let op dat zelfredzaamheid van burgers geen (symbolisch) argument wordt om af te zien van overheidsbeleid, terwijl de omstandigheden mogelijk wel vragen om optreden door gemeente, politie of brandweer.
- Wees alert op 'criminele zelfredzaamheid'. In bepaalde leefgemeenschappen met een sterke sociale samenhang worden burgers graag met rust gelaten door de overheid, mede vanwege stelselmatige overtreding of (georganiseerde) misdaad. Denk bijvoorbeeld aan (delen van) wijken met veel hennepsteelt, familiale drugsbendes of culturen waarin belastingontduiking eerder regel dan uitzondering is. Dit komt voor in grote steden, maar ook in kleine gemeenten of dorpen, onder meer in de zogenoemde *Bible Belt*.

Ad f.) Toename van de bevoegdheden van de burgemeester

De burgemeester heeft een sleutelfunctie op het veiligheidsdossier. Hij is als zelfstandig orgaan belast met het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Delegatie naar andere bestuurders is dus niet mogelijk. Dit betekent dat de burgemeester geregeld optreedt tegen de inwoners van zijn gemeente, terwijl hij ook een functionaris is die optreedt als burgervader en boven de partijen hoort te staan. Toch verbiedt hij soms een manifestatie, een evenement of een voetbalwedstrijd en kan hij besluiten tot preventief fouilleren of tot het sluiten van horeca. De bestuursrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde te handhaven, zijn in de afgelopen decennia toegenomen. Dit stelt de burgemeester in staat om 'straffe' maatregelen te treffen. Sterker, dit kan zelf worden verwacht, al bijt dat mogelijk met de maatschappelijke rol van de burgemeester. De burgemeester is tegelijkertijd herder, hoeder en handhaver (Sachers, 2010).

Het *Zakboek openbare orde en veiligheid* van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zet de bestuursrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester op een rij. Het is als download beschikbaar op www.burgemeesters.nl. De publicatie gaat in op de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV), de Wet Politiegegevens, de Wet Veiligheidsregio's, de Politiewet en algemene en specifieke bevoegdheden.

Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden zijn:

- Algemene bevoegdheid tot handhaving openbare orde (Gw, Artikel 172)
- Noodbevel (Gw, Artikel 175)
- Noodverordening (Gw, Artikel 176)

De volgende specifieke bevoegden komen aan bod:

- Preventief fouilleren (Gw, Artikel 151b)
- Cameratoezicht (Gw, Artikel 151c)
- Bestuurlijke ophouding (Gw, Artikel 154a en 176a)
- Bevelen bestrijding ernstige overlast (Gw, Artikel 172a en 172b)
- Toezicht op openbare gemakkelikheden en inrichtingen (Gw, Artikel 174)
- Sluiten woning, Wet Victoria (Gw, Artikel 174a)
- Opiumwet (Artikel 13b)
- Wet tijdelijk huisverbod
- Wet openbare manifestaties
- Wet Publieke gezondheid
- Wet BOPZ
- Wet BIBOB

2.3 De methode Kernbeleid Veiligheid

De zogenoemde methode Kernbeleid Veiligheid is een instrument voor het opzetten, verbeteren of controleren van integraal veiligheidsbeleid op gemeentelijk niveau. Het is een omvattende systematiek die een overzicht geeft van het te doorlopen proces bij het opstellen van een veiligheidsplan en van inhoudelijke gemeentelijke veiligheidsthema's.

De methodiek onderscheidt vijf veiligheidsvelden:

1. Veilige woon- en leefomgeving
2. Bedrijvigheid en veiligheid
3. Jeugd en veiligheid
4. Fysieke veiligheid
5. Integriteit en veiligheid

Deze vijf velden zijn onderverdeeld in 20 'veiligheidsthema's'. Zie de figuur hieronder.

Veilige woon- en leefomgeving 1.1 Sociale kwaliteit (o.m. woonoverlast, overlast zwervers en verslaafden) 1.2 Fysieke kwaliteit (o.m. vernieling, graffiti, zwerfvuil) 1.3 Objectieve veiligheid/veelvoorkomende criminaliteit (o.m. woninginbraak, fietsendiefstal, geweldsdelicten) 1.4 Subjectieve veiligheid/veiligheidsgevoel
Bedrijvigheid en veiligheid 2.1 Veilig winkelgebied 2.2 Veilige bedrijventerreinen 2.3 Veilig uitgaan 2.4 Veilige evenementen 2.5 Veilig toerisme
Jeugd en veiligheid 3.1 Overlastgevende jeugd 3.2 Criminele jeugd/individuele probleemjongeren 3.3 Jeugd, alcohol en drugs 3.4 Veilig in en om de school
Fysieke veiligheid 4.1 Verkeersveiligheid 4.2 Brandveiligheid 4.3 Externe veiligheid 4.4 Voorbereiding op rampenbestrijding
Integriteit en veiligheid 5.1 Polarisatie en radicalisering 5.2 Georganiseerde criminaliteit 5.3 Ambtelijke en bestuurlijke integriteit

De methodiek Kernbeleid Veiligheid beschrijft in zes stappen het proces om een lokaal integraal veiligheidsplan op te stellen:

- Stap 1. Opstart: startnotitie, samenstelling werkgroep, startbijeenkomst
- Stap 2. Veiligheidsanalyse
- Stap 3. Prioritering
- Stap 4. Opstellen van het veiligheidsplan
- Stap 5. Opstellen van het uitvoeringsplan
- Stap 6. Van beleid naar uitvoering

2.4 Versterking van het veiligheidsbeleid

Sinds de jaren negentig hebben de Nederlandse gemeenten gestalte gegeven aan de opbouw van integraal veiligheidsbeleid. Het is nu tijd om gestalte te geven aan veiligheidsplannen en veiligheidsbeleid van de nieuwe generatie.

Raadsleden dienen daartoe kaders te stellen, te controleren en te zorgen dat het veiligheidsplan en –beleid op de lokale maat wordt toegesneden.

Tips en aandachtspunten:

- Zorg dat het veiligheidsplan en beleid niet te breed blijven. Voorkom dat er op allerlei veiligheidsvelden en –thema’s activiteiten, prestaties of targets worden vermeld, terwijl een prioriteitenstelling achterwege blijft. Het stellen van prioriteiten maakt overigens deel uit van de methode Kernbeleid Veiligheid. Het is hoe dan ook nodig om focus aan te brengen in het veiligheidsbeleid, mede op basis van een criminologische analyse van criminaliteit en overlast (zie hoofdstuk 3). Accepteer gewoonweg geen breed opgezette plannen zonder duidelijke prioriteiten. Wees bewust van de 80/20-regel. Slechts een beperkt aantal daders of dadergroepen veroorzaakt een groot deel van de onveiligheid (zie hoofdstuk 3).
- Bij een ‘breed’ opgezet veiligheidsbeleid bestaat het gevaar dat veiligheidsambtenaren te veel afhankelijk raken van andere gemeentelijke afdelingen. Ze zijn dan te veel bezig met interne afstemming en monitoring en te weinig met de uitvoering van veiligheidsbeleid. Zie een onderzoek over veiligheidsbeleid in kleine gemeenten (Van der Torre-Eilert e.a., 2011).
- Zorg dat het veiligheidsplan en –beleid niet te oppervlakkig blijven. Effectief veiligheidsbeleid – op de maat van uw gemeente – vergt inzicht in belangrijke daders of dadergroepen en in de belangrijkste lokale oorzaken van criminaliteit en overlast (zie hoofdstuk 3).
- Welke maatregelen zijn nodig – rekening houdend met de daders en dadergroepen en lokale oorzaken? In welke mate zijn deze preventief of repressief en welke uitvoerende organisaties zijn hierbij nodig?
- Een veiligheidsplan is heel wat anders dan veiligheidsbeleid. De stap van plan naar uitgevoerd beleid vergt een organisatie (en netwerkorganisatie) die is toegerust om de lokale taak uit te voeren.
- Beoordeel of het veiligheidsplan stoelt op een realistische beleidstheorie. Wat is de beoogde relatie tussen beleidsprestaties en maatschappelijke effecten?

- Kent het plan duidelijke targets, bijvoorbeeld 10 procent minder woninginbraak en 15 procent minder jeugdcriminaliteit? Vraag hoe de politie deze zaken registreert en vraag waarom deze targets belangrijk zijn voor de lokale gemeenschap: welke maatschappelijke effecten worden beoogd? Waarom deze targets?
- Wordt een veiligheidsplan en –beleid gebaseerd op cijfers en bovenlokale prioriteiten of ook op lokale straatkennis? Dit laatste kan belangrijk zijn en is een typisch beoordelingspunt voor raadsleden die – zeker met de hele fractie en samen met andere fracties – hun gemeente goed kennen. Is dit een overtuigend beleid?
- Gaat het plan alleen over geregistreerde veelvoorkomende criminaliteit of ook over niet of minder geregistreerde vormen van misdaad, zoals drugshandel, fraude of mensenhandel? Bedenk dat er een relatie kan bestaan tussen (deels onzichtbare) georganiseerde misdaad en geregistreerde misdaad; zie hierover de Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast in hoofdstuk 3.
- De methode Kernbeleid Veiligheid is geen doel op zich, maar een middel. De methode kan helpen bij vorming van integraal veiligheidsbeleid, maar er zijn ook andere methoden.
- Wees bij de politieke beoordeling van veiligheidsplannen en –beleid alert op belangrijke inhoudelijke trends: zie paragraaf 3.1.

Hoofdstuk 3

Criminaliteit en overlast

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zoomt verder in op lokale criminaliteit en overlast. We beschrijven vijf belangrijke trends die de aandacht vestigen op zaken waarop lokale politici alert dienen te zijn (paragraaf 3.2). Daarna komen drie instrumenten aan bod: de Criminologische Veiligheidsanalyse (paragraaf 3.3), de Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast (paragraaf 3.4) en de Integrale Veiligheidsmonitor (paragraaf 3.5).

3.2 Belangrijke trends: politieke uitdagingen

Over criminaliteit en overlast verschijnen (zeer) veel studies. Deze hebben betrekking op allerhande beleidsterreinen en gaan over talrijke projecten. Het is echter belangrijk om door de bomen het bos te blijven zien. De afgelopen decennia heeft het bestuurlijk veiligheidsbeleid vorm gekregen. Nu is het tijd om focus aan te brengen. Daarbij zijn enkele trends en invalshoeken van belang:

- a. Lokaliseren: wat is hier, in onze gemeente, nodig?
- b. De 80/20-regel: focus aanbrengen op basis van informatie.
- c. Straatinformatie benutten.
- d. Beleidssturing en frontlijnsturing.
- e. Georganiseerde en geregistreerde criminaliteit: verwevenheid.

Ad a.) Lokaliseren

Het is belangrijk dat politiewerk en veiligheidsbeleid steunen op lokale argumenten. Zeker, omdat steeds vaker op een hoger niveau beleid en prioriteiten worden geformuleerd. Met de komst van de nationale politie is het de vraag hoe centrale sturing verbonden kan worden aan lokale politiek-bestuurlijke inbedding van de politie (zie hoofdstuk 5).

Raadsleden kunnen en moeten aansturen op lokalisering. Statistieken van incidenten en misdrijven in politieplannen dienen niet louter te worden gepresenteerd op het niveau van de regio, maar (ook) op gemeente- en wijkniveau.

Een belangrijke functie van het lokale politieke debat is dat de lokale betekenis van politiewerk en veiligheidszorg centraal staat. Waarom dalen of stijgen aangiftecijfers? Een evenementenbeleid kan er prachtig uitzien op papier, maar hoeveel evenementen heeft de gemeente eigenlijk en hoe groot zijn de risico's daarbij?

Ad b.) Focus aanbrengen: 80/20-regel

Het integrale veiligheidsbeleid is vaak breed opgezet. Een verdere uitbouw van het brede veiligheidsbeleid brengt het gevaar met zich mee van onnodig complex beleid: veel *targets*, veel activiteiten en veel monitoring.

Het gevaar bestaat dat een te brede benadering gelijk opgaat met oppervlakkigheid bij de analyse van criminaliteit, overlast en daders. Een gouden regel is de zogenaamde 80/20-regel. Die regel houdt in dat doorgaans zo'n 20 procent van de groepen, locaties of personen (daders) verantwoordelijk is voor ongeveer 80 procent van de problemen. Zeker als de basis van het beleid is gelegd, loont het om de focus te leggen op groepen, locaties, tijden en personen met relatief veel problemen. Focus aanbrengen vergt onder meer concrete kennis over daders en dadergroepen.

Twee instrumenten kunnen hierbij helpen: de Veiligheidsanalyse en de Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast (Gebiedsscan C&O).

Ad c.) Systemkennis en straatinformatie

De registratie van criminaliteit en overlast vormt een pijler van het politiebeleid en van het sociale veiligheidsbeleid. Doelstellingen en metingen worden er (deels) op gebaseerd.

Politieregistraties zijn van oudsher belangrijk, maar gemeenten bouwen zelf ook een informatiehuishouding op. Bijvoorbeeld op basis van meldpunten of door verslaglegging door gemeentelijke toezichthouders.

Het is riskant en onverstandig om veiligheidsbeleid louter te baseren op (politie)registraties, omdat er tekortkomingen aan kleven. Delicten waarvan geen aangifte wordt gedaan, vallen buiten de registratie. Drugshandel is hier een bekend voorbeeld van. Het is daarom belangrijk om straatinformatie over criminaliteit en overlast te benutten bij het bepalen van het criminaliteitsbeeld. Raadsleden kunnen straatinformatie inbrengen bij kaderstelling of bij controle. Ook kunnen ze beoordelen of het beleid voldoende rekening houdt met kennis 'van de straat'. De Gebiedsscan C&O benut straatinformatie én registraties (systeem-informatie).

Ad d.) Beleidssturing en frontlijnsturing

Beleidssturing richt zich op het sturen van beleid, het inrichten van een organisatie en op monitoring. Het gaat om klassieke beleidsprocessen op ambtelijke afdelingen en in het college. Het veiligheidsdossier vergt echter ook interventies, ook op lastige momenten en tijdstippen, en tegenover lastige burgers. Soms gaat het om vijandige, criminele of agressieve burgers.

Interventies in allerlei soorten en maten – repressief/preventief, zorg/politie/bestuurlijk – zijn nodig. Het organiseren van de uitvoering en van daadwerkelijke interventies, vergt andere kwaliteiten en persoonlijkheden dan beleidssturing. Het is een sleutelopdracht om het een met het ander te verbinden.

Hartman en Tops (2005) beschrijven de relatie tussen beleidssturing en frontlijnsturing: de stap van beleidsplanning naar het organiseren en uitvoeren van concrete interventies. Deze relatie wordt bij uitstek gelegd door de zogenoemde Rotterdamse stadsmariniers (zie bijvoorbeeld Tops e.a., 2009).

Ad e.) Georganiseerde en geregistreerde criminaliteit

Er bestaat samenhang tussen zichtbare en onzichtbare criminaliteit, tussen de georganiseerde criminaliteit en de delicten die lokaal zichtbaar zijn en die worden geregistreerd. Dit krijgt gestalte langs onder meer de volgende sporen:

- Criminele groeperingen leggen zich onder meer toe op heling, waardoor de buit van vermogensdelicten kan worden omgezet in contant geld. De beschikbaarheid van lokale helers is een stimulans voor vermogensdelicten. Die delicten worden voornamelijk gepleegd door verslaafde veelplegers en jeugdgroepen.
- Criminele groeperingen zorgen voor lokale criminele inkomsten en geven daarmee voeding aan een bepaalde levensstijl. Criminele activiteiten in het gezin of in de sociale kring (bijvoorbeeld van jongeren) worden min of meer toegestaan of zelfs aangemoedigd.
- Een categorie jeugdgroepen criminaliseert in snel tempo en treedt (als twintigers) toe tot de regionen van de zware of georganiseerde criminaliteit. Het zichtbare criminele succes van deze jongvolwassenen leidt tot navolging onder jongeren (jonge tieners).
- Lokale drugshandelaren zoeken op straatniveau met succes naar drugsklanten. Dit resulteert in bestendiging van de verwervingscriminaliteit (criminaliteit om bijvoorbeeld drugs te kopen) en tot een aanwas van (jonge) meerplegers en veelplegers. Veel criminele jeugdgroepen houden zich bezig met drugshandel.
- Bonafide ondernemers ondervinden illegale en oneerlijke concurrentie van criminelen die in dezelfde branche opereren. Denk bijvoorbeeld aan drugscriminelen die actief worden in horeca, onroerend goed, detailhandel of makelaardij.
- Aanhoudende (zichtbare) praktijken van georganiseerde criminelen ondermijnen het gezag van het lokaal bestuur. Denk aan vrijplaatsen: locaties in de stad waar georganiseerde criminelen hun gang lijken te kunnen gaan, zoals sommige woonwagenvelden. Een stap verder dan ondermijning van het gezag, gaan pogingen van georganiseerde criminelen om het lokaal bestuur door middel van dreiging of chantage gunsten af te dwingen.

3.3 De Criminologische Veiligheidsanalyse

Raadsleden dienen veel project- of beleidsplannen te beoordelen. Het gevaar bestaat daardoor dat zij soms stappen overslaan. Dit komt in feite best vaak voor: er wordt een aanpak opgezet, zonder dat het probleem goed in kaart is gebracht. Of het beleid zit uitstekend in elkaar, maar de veiligheidsorganisatie is onvoldoende in staat om het uit te voeren.

Goed veiligheidsbeleid is idealiter op drie pijlers gebaseerd:

- a. Een daderanalyse (daders in beeld).
- b. Een redenering over oorzaken die worden aangepakt.
- c. De (netwerk)organisatie moet in staat zijn de aanpak of het beleid uit te voeren.

Deze driedeling geeft een overzichtelijke blik die helpt bij de politieke beoordeling en aansturing van het veiligheidsbeleid. De driedeling heeft zich in de praktijk bewezen en stoelt op academische inzichten (Versteegh e.a., 2010).

Er moet worden bedacht dat de driedeling ideaaltypische trekken heeft. Het hóórt zo, maar in de praktijk kan ook vooruitgang worden geboekt met veiligheidsbeleid dat bepaalde aspecten benadrukt of overslaat. De driedeling helpt echter bij het opsporen van tekortkomingen of verbetermogelijkheden in het integrale veiligheidsbeleid.

Ad a.) Een daderanalyse

De daderanalyse brengt de aard en omvang van de criminaliteit of overlast in een gebied en/of op een of enkele dossiers in kaart. De analyse maakt duidelijk waar en wanneer de problematiek speelt, wie of wat de doelwitten zijn en wie de belangrijkste daders of dadergroepen zijn.

Enkele belangrijke (ideaaltypische) bouwstenen/kenmerken van een goede analyse:

- De analyse maakt gebruik van geregistreeerde criminaliteit en overlast en van typische straatinformatie. Er wordt in kaart gebracht hoe de geregistreeerde criminaliteit en overlast zich door de jaren heen heeft ontwikkeld.
- Zowel objectieve als subjectieve bronnen zijn geraadpleegd.
- De analyse zoomt in op hot times en/of hot spots.
- De analyse beschrijft de belangrijkste dadergroepen en daders. Als dit niet (meteen) lukt, wordt deze stap niet 'vergeten', maar wordt deze vraag voor de komende periode geagendeerd.

Ad b.) Lokaal maatwerk

Een goede veiligheidsanalyse verklaart de trend in de criminaliteit of overlast en geeft de belangrijkste daders of dadergroepen weer. Op basis van een criminologische analyse dient een lokale aanpak of beleid op maat te worden geformuleerd. Dit klinkt logisch, maar al te vaak wordt een aanpak uit een andere gemeente gekopieerd, zonder dat wordt geanalyseerd of deze past bij de lokale situatie.

Ad c.) Organisatie: slagkracht (netwerk)organisatie

Een aanpak of beleid heeft alleen kans van slagen als er een organisatie wordt ingericht die in staat is om de opdracht uit te voeren. Dit vergt adequate sturing en informatie, maar boven alles personeel dat in staat is de opdracht uit te voeren.

In de organisatie wordt de afstand tussen beleidsmakers/beleidssturing en uitvoerders/frontlijnsturing idealiter voldoende overbrugd.

De organisatie of het netwerk dient ook te beschikken over de benodigde variëteit (zorg- en de justitiële keten) om de gewenste prestaties te leveren. Evengoed dient er goed samen te worden gewerkt tussen de verschillende niveaus (wijk, gemeente en regio).

Uit de praktijk

In een gemeente was de uitvoering van de Antillianen-aanpak geheel toebedeeld aan de afdeling Welzijn. De preventieve aanpak, onder andere gericht op alleenstaande moeders, kwam van de grond en hier werden successen geboekt. Maar de aanpak van criminele jongemannen bleef in de lucht hangen. Dat valt te begrijpen vanwege de routine van de afdeling om preventieve maatregelen te treffen. Het netwerk was daar volledig op afgestemd. De contacten met politie en justitie waren spaarzaam en de repressieve aanpak kwam niet uit de verf. Die aanpak heeft de burgemeester vervolgens ondergebracht bij de beleidsafdeling waar openbare orde-ambtenaren werken die wel nauw contact onderhouden met (vooral) de politie.

Tips en aandachtspunten

- Zijn er uitvoerders beschikbaar die in staat zijn om het beleid uit te voeren? Het gaat zowel om de kwantiteit als kwaliteit. Denk niet alleen aan beleidsambtenaren, maar ook aan frontlijnambtenaren, gericht op uitvoering en externe effecten. Past de opdracht bij de aard en cultuur van een ambtelijke afdeling?
- Beschikt de organisatie over voldoende informatie om doeltreffend beleid te voeren? Raadsleden kunnen dit aftasten door in raads- en commissievergaderingen door te vragen over: de daders, de oorzaken en de resultaten.
- Vergeet niet om belangrijke, maar ogenschijnlijk eenvoudige, politieke vragen te stellen over de organisatie van de aanpak (organogram) en het aantal ambtenaren dat (voltijds of deeltijds) aan een aanpak werkt. Beoordeel of dit toereikend is (of wellicht overdadig).
- Vraag naar de (organisatorische) kosten die met een beleid of aanpak zijn gemoeid en maak hierover een politieke beoordeling.

Uit de praktijk

Op basis van een evaluatieonderzoek toonden raadsleden zich tevreden over de trends wat betreft criminaliteit en openbare orde op locaties met cameratoezicht. De evaluatie verstreekte echter geen informatie over de kosten van de technologie en personele inzet. Het is nog maar de vraag hoe het politieke oordeel was uitgevallen als de hoge kosten bekend zouden zijn gemaakt. De raadsleden hadden hier om moeten vragen, mede omdat het cameratoezicht verder werd uitgebreid. Politiek was de vraag opportuun of toezicht, in de vorm van gemeentelijke toezichthouders, geen beter alternatief was.

3.4 Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast

De zogenoemde Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast (Gebiedsscan C&O) is een methodiek waarmee de politie de aard en omvang van de lokale criminaliteit en overlast in kaart brengt. Het gaat niet alleen om cijfers, maar ook om verklaringen en beschrijvingen met lokale betekenis (Beke e.a., 2009). De Gebiedsscan C&O geeft het bevoegd gezag (burgemeester, OM) en de politie belangrijke informatie bij de beleidsvorming en dus bij het formuleren van prioriteiten. Tevens is het een hulpmiddel om het integraal veiligheidsbeleid te verdiepen en te verbeteren.

Het is belangrijk dat gemeenteraadsleden hiervan kennisnemen, het stuk de maat nemen en meedenken over de beleidsconsequenties die eraan worden verbonden.

Doel van de Gebiedsscan C&O

De Gebiedsscan C&O heeft van meet af aan twee belangrijke doelen. Het eerste doel is het opstellen van een helder en toegankelijk overzicht van ontwikkelingen in de lokale criminaliteit en overlast. Het gaat om meetbare, geregistreerde en zichtbare delicten en overlast. Maar evengoed om fenomenen of trends die minder direct in het oog springen of zonder adequate analyse zelfs verborgen zouden blijven. Het tweede doel is ondersteuning van politieteams en lokaal bestuur bij de vorming van lokaal veiligheids- en politiebeleid en bij de concrete aanpak daarvan.

Opzet van de Gebiedsscan C&O

De Gebiedsscan C&O is een methodiek waarmee politieteams, in samenspraak met partners, op een gestandaardiseerde en systematische wijze de belangrijkste thema's rondom criminaliteit en overlast op wijk- of buurtniveau in beeld brengen.

Dat gebeurt met gebruikmaking van systeemkennis: cijfers van (vooral) politie over geregistreerde criminaliteit en overlast. Deze gegevens worden gekoppeld aan straatkennis: ervaringen en inzichten van het politieteam en van relevante lokale partners, zoals handhavers en toezichthouders van de gemeente bewoners, winkeliers, (jeugd)hulpverlening en woningcorporaties. Trends die opvallen in de geregistreerde criminaliteit en overlast worden nauwgezet besproken met straatkenners. De Gebiedsscan C&O geeft verklaringen voor trends die zichtbaar zijn in de cijfers, maar maakt ook vormen van niet-geregistreerde criminaliteit en overlast inzichtelijk. Zo wordt het verhaal achter de (politie)cijfers verteld.

Zonder straatkennis komt een relevant deel van de lokale overlast en criminaliteit te laat of zelfs niet in beeld. Denk bijvoorbeeld aan delicten waarvan geen aangifte wordt gedaan (bijvoorbeeld drugshandel) of aan vormen van (middel)zware of georganiseerde criminaliteit. Er wordt te snel gedacht dat er lokaal geen overlast of hinder wordt ondervonden van zware of georganiseerde criminaliteit. Onderzoek toont aan dat er een directe relatie kan bestaan tussen zware of georganiseerde criminaliteit en lokale (veelvoorkomende) criminaliteit of overlast.

Uit de praktijk

Ongunstige verklaringen voor mooie cijfers.

In een gemeentelijk enquêteonderzoek in een Brabantse wijk, met een concentratie van criminaliteit en autochtone criminelen, antwoordden veel bewoners ontkennend op de vraag of ze 'last hadden

van criminaliteit'. Velen profiteerden van hennepsteelt en er woonden relatief veel bewoners die – elders in de stad of provincie – gewelds- en vermogensdelicten pleegden. De politie registreerde in deze buurt weinig strafbare feiten. Een gemeenteambtenaar concludeerde dat de trend gunstig was. De burgemeester en een ervaren wijkagent hebben hem uitgelegd dat er negatieve verklaringen waren voor deze gunstige cijfers.

Relatie tussen inbraken en zware criminaliteit

Een inbraakgolf in een middelgrote gemeente resulteerde in allerhande maatregelen, waaronder voorlichting aan huizenbezitters over inbraakpreventie en preventieve fysieke maatregelen door woningcorporaties. De structurele stijging bleek toe te schrijven aan enkele professionele helers, afkomstig uit een milieu van zware criminelen. Het was de politie opgevallen dat er 'op bestelling' werd gestolen: de buit bestond de ene week uit bepaalde goederen en de andere week weer uit andere. Diefstal van onderdelen van een bepaald type auto werd afgewisseld met diefstal van fietsen of flatscreens. Veelplegers legden verklaringen af over helers. Enkele aanhoudingen zorgden voor een trendmatige daling.

Geen criminele jeugdgroep meer?

De politie brengt jaarlijks via een vaste methodiek de hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen in beeld (de shortlist-methodiek of Beke-methodiek). Het komt voor dat gemeenten eerst een of twee criminele jeugdgroepen telden en bij een actuele inventarisatie geen enkele. Het is dan de vraag hoe dit komt. Is dit het product van een succesvolle aanpak? Of zijn de criminele tieners inmiddels twintigers, waardoor ze niet meer meetellen (zonder dat de situatie is verbeterd)? Of heeft de groep wellicht haar activiteiten verlegd; bijvoorbeeld van geregistreerde delicten naar niet-geregistreerde delicten, of geografisch van de desbetreffende wijk of gemeente naar de hele regio of door het hele land?

Vier kenmerken van de Gebiedsscan C&O

De vier belangrijkste kenmerken van de Gebiedsscan C&O zijn:

a. Koppeling systeem- en straatkennis

Deze methode koppelt 'systeemkennis' (informatie uit de registratiesystemen van de politie én andere organisaties) aan de 'straatkennis' (kennis van wijkagenten, jeugdagenten, stadsmariniers en anderen - bewoners, wijkplatforms, winkeliers, jeugd- en jongerenwerk).

Politiemensen (en andere uitvoerders) die handhaven, opsporen en noodhulp verlenen, beschikken over een enorme hoeveelheid impliciete kennis. Dat geldt des te sterker wanneer zij die werkzaamheden in verbinding met de omgeving verrichten. Veel kennis is impliciet en opgeslagen in de hoofden van betrokkenen. Deze kennis is cruciaal om de aard en ernst van iets te duiden en daarom onmisbaar bij de keuze van adequate interventies. Dit soort kennis levert 'het beeld achter de cijfers'.

b. Risicogroepen in beeld op basis van politie-informatie

De Gebiedsscan C&O maakt, ten behoeve van een persoonsgerichte aanpak, een analyse van personen die het meest in contact komen met de politie, onder meer als verdachte. Ieder politieteam kan - naast veelplegers - op persoonsniveau een lijst samenstellen van elke gewenste

dader - of risicogroep. Bijvoorbeeld een top 40 van notoire woninginbrekers, drugsrunners, overlastveroorzakers, geweldplegers enzovoort. Deze kan worden benut bij een persoonsgerichte aanpak.

- Veiligheidshuizen (en de daaraan verbonden ketenpartners) zijn met behulp van deze informatie in staat zich een beter beeld te vormen van de probleemgroep waar ze zich op richten. Tevens zien zij zo wie ze wel en niet in beeld hebben.
- Het biedt zicht op het effect van een aanpak effect. Verdwijnen personen van deze lijst(en) of blijven ze terugkeren in de registraties?

c. Problematische jeugdgroepen in beeld

De Gebiedsscan C&O maakt gebruik van de jaarlijkse inventarisatie van hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen (Beke e.a., 2006).

d. Prioriteiten stellen: de 80–20 regel

De Gebiedsscan C&O helpt om prioriteiten te stellen. Daarbij wordt de zogenoemde 80–20 regel gehanteerd. Vuistregel is dat een kleine groep verantwoordelijk voor een substantieel deel van de criminaliteit. Dat geldt ook voor een beperkt aantal locaties of voorzieningen (hot spots) en voor bepaalde criminele netwerken die een ‘bakermat’ vormen voor een substantieel deel van de lokale criminaliteit. Het komt er op aan om personen, locaties, groepen of criminele structuren aan te pakken die het meeste rendement opleveren. Schaarse capaciteit van de politie (en van anderen) wordt zo doelmatig ingezet.

Tips en aandachtspunten

- De Gebiedsscan C&O is een ‘logisch instrument’. Het ligt voor de hand dat de politie inventariseert hoe het staat met de (lokale) criminaliteit en overlast en hierover het bestuur en gemeenteraad informeert. Zorg dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.
- Let op dat de Gebiedsscan C&O niet alleen of vooral in beeld brengt wat de trends zijn ten aanzien van benoemde (landelijke of regionale) prioriteiten, maar dat het een (objectieve) analyse is van de lokale criminaliteit en overlast.
- Wees alert dat de Gebiedsscan C&O niet alleen gaat over de geregistreerde (veel voorkomende) criminaliteit, maar ook over andere vormen van criminaliteit en overlast. Van hinderlijke jeugdoverlast tot georganiseerde misdaad.
- Wat is de termijn van de Gebiedsscan C&O? De meest wezenlijke vormen van criminaliteit en overlast – en zeker niet de oorzaken daarvan - veranderen echter niet per jaar. Een goede scan heeft een houdbaarheid van vier jaar. Het is vaak ook nodig om prioriteiten enkele jaren vast te houden om resultaten te kunnen boeken. Een vierjaarlijkse scan is een minder grote belasting voor de politie en kan aansluiten op de vierjaarlijkse plancyclus van de nationale politie. Een jaarlijkse update van trends (in cijfers en van de straat) is wel belangrijk: inhoudelijk en voor het politieke debat.
- De Gebiedsscan C&O is per definitie een openbaar stuk. Dit betekent niet dat alle beschikbare (politie-)informatie (herleidbaar) kan worden opgenomen. Het is echter belangrijk om niet vanwege ‘gevoeligheden’ bij politie, bestuur of justitie informatie achter te houden. Raadsleden mogen weten wat er in hun gemeente speelt en dienen alert te zijn

dat ze – zo nodig op hoofdlijnen – worden geïnformeerd over alle vormen van lokale criminaliteit en overlast. Ook (of juist) als dat voor sommige raadsleden of raadsfracties een ongemakkelijke of onwelkome boodschap is. Effectief veiligheidsbeleid vergt het politieke lef om reële problemen onder ogen te zien.

3.5 Integrale Veiligheidsmonitor

De Integrale Veiligheidsmonitor is een jaarlijks terugkerend bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap. De monitor besteedt aandacht aan overlast in de buurt, respectloos gedrag, preventiemaatregelen, het functioneren van de politie en het gemeentelijke veiligheidsbeleid. De Integrale Veiligheidsmonitor meet in het bijzonder het veiligheidsgevoel: de zogenoemde subjectieve veiligheid.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie laat jaarlijks 65.000 enquêtes onder de Nederlandse bevolking afnemen door het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) en I&O Research. Gemeenten kunnen maatwerk kopen. Voor een vast bedrag per enquête, bovenop de enquêtes die vanuit het landelijke deel voor hun eigen gebied beschikbaar zijn, worden dan extra respondenten benaderd. Gemeenten kunnen kiezen of ze jaarlijks deelnemen, eens in de twee jaar of met een andere frequentie.

Zie voor meer informatie: www.veiligheidsmonitor.nl.

Crisisbeheersing

4.1 Inleiding

Crisisbeheersing is de laatste jaren volop in beweging. Dit hoofdstuk geeft op hoofdlijnen inzicht in de voornaamste ontwikkelingen. Paragraaf 4.2 beschrijft onder meer de opschaling bij een crisis en belangrijke trends. Daarna wordt een toelichting geven op de zogenoemde veiligheidsketen: het denken in processen, van proactie tot nazorg (paragraaf 4.3).

4.2 Crisisbeheersing: een introductie

De bescherming van mensen tegen persoonlijk leed door misdrijven, overtredingen en overlast door anderen (sociale veiligheid) is wat anders dan de bescherming van mensen tegen onheil van niet-menselijke oorsprong (fysieke veiligheid). Toch is het onderscheid niet altijd even duidelijk. Een verkeersongeval in de mist is een voorbeeld van fysieke (on)veiligheid, maar is een ongeval door een dronken of agressief rijdende automobilist dan weer sociale (on)veiligheid? Volgens de klassieke omschrijving zijn de aanslagen van 11/9 voorbeelden van sociale onveiligheid, maar steeds vaker worden alle ongevallen en incidenten – ongeacht de precieze aard – gerekend onder (dreigingen van) de fysieke veiligheid. Fysieke veiligheid is dan het gevrijwaard zijn (voelen) van gevaar dat voortvloeit uit (ernstige) ongevallen van diverse aard. Dit gevaar bedreigt materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, zoals leven en gezondheid van mens en dier, goederen, het milieu en het ongestoord functioneren van de maatschappij.

Crisisbeheersing draagt eraan bij dat fysieke veiligheidsproblemen niet voorkomen, beperkt blijven en adequaat worden aangepakt als deze zich toch onverhoopt manifesteren.

Analyse van de potentiële risico's levert het uitgangspunt voor het fysieke veiligheidsbeleid. In sommige gebieden en gemeenten zijn er meer risico's zijn dan in andere. Dat kunnen risico's zijn die voortvloeien uit de bedrijvigheid, het nabij gelegen verkeersknooppunt en andere lokale omstandigheden. Dit betreft plaatsgebonden risico's. Tegelijkertijd zijn veel risico's niet of veel minder plaatsgebonden. Door het hele land heen vindt vervoer van gevaarlijke stoffen plaats. Overal kunnen dierziekten of epidemieën uitbreken, terrorisme is grenzeloos en stroomuitval kan zich ook overal voordoen. Er zijn ook gecombineerde crises mogelijk, zoals stroomuitval in combinatie met hoog water.

We gaan eerst in op twee belangrijke aspecten. In de eerste plaats zijn er geen gemeentelijke rampenplannen meer vereist voor crisispreparatie. In de tweede plaats is bij een crisis opschaling cruciaal. Dit verloopt via de zogenoemde GRIP-structuur.

Van gemeentelijke plannen naar referentiemodel

Voorheen moest iedere gemeente zelf een gemeentelijk rampenplan opstellen. Datzelfde gold voor rampenbestrijdingsplannen voor specifieke objecten, zoals: luchthaven, kerncentrale of procesindustrie. Met de komst van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) is deze verplichting vervallen. Deze plannen worden nu op het niveau van de Veiligheidsregio opgesteld. De verplichtingen van afzonderlijke gemeenten zijn geringer geworden.

De Wvr, die op 1 oktober 2010 in werking trad, verving op dat moment onder andere de Brandweerwet, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Belangrijke wijzigingen zijn onder andere de totstandkoming van 25 Veiligheidsregio's, een afnemende rol van de provincie (met name van de Commissaris van de Koningin) en de gecreëerde doorzettingsmacht voor de voorzitter van de Veiligheidsregio bij rampen van meer dan gemeentelijke betekenis.

In plaats van de oude structuur van de rampenbestrijding is nu het Referentiekader Regionaal Crisisplan van kracht, zie www.regionaalcrisisplan.nl. In deze regeling staan alle van toepassing zijnde taken centraal. Afhankelijk van de soort en omvang van de gebeurtenis raken andere en/of meer organisaties dan de gemeente betrokken. Bij een gebeurtenis als het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011), wordt bijvoorbeeld verwacht dat de politie een groot aantal verschillende taken vervult: het verkeer regelen, handhaven van de openbare orde, opsporing van de dader(s), het veilig stellen van de plaats delict, het identificeren van de slachtoffers (Van Duin e.a., 2012). Bij wateroverlast vanwege hoog water, vervult de politie beduidend minder taken. De brandweer en (afhankelijk van de omvang van de problematiek) het leger worden dan belangrijker.

Met de komst van de Veiligheidsregio's nam de rol van de gemeenteraden af. Wel stelt de gemeenteraad de plaatselijke brandveiligingsverordening nog vast. Ook dient de gemeenteraad gehoord te worden in het kader van het vaststellen van het regionaal beleidsplan. Ten slotte spelen gemeenteraden een rol na calamiteiten en rampen in het gehele verantwoordingsproces jegens de burgemeester of (bij een ramp van meer dan gemeentelijke betekenis) de coördinerend bestuurder.

Uitgangspunten rampenbestrijding en crisis

In de afgelopen decennia is in Nederland het nodige ontwikkeld om voorbereid te zijn op een ramp of crisis. Denk aan wetgeving, plannen, scenario's, opleidingen, trainingen, oefenstrategieën, materieel en dergelijke.

De eerste Wet rampenplannen dateert uit het midden van de jaren zeventig (korte tijd later gevolgd door de Rampenwet). Deze wet verplichtte gemeenten voorbereidingen te treffen voor uiteenlopende vormen van rampspoed. Decennialang werden deze voorbereidingen slechts incidenteel op de proef gesteld, maar met name de calamiteiten in Enschede (2000) en Volendam (2001) leidden tot een tweede golf van aandacht voor de rampenbestrijding. In veel gevallen is een gemeente als organisatieniveau 'te klein' om al datgene wat er ten tijde van een crisis gevegd wordt, te kunnen leveren en realiseren. De noodzaak van verdere samenwerking op bovengemeentelijk niveau werd daarom cruciaal geacht. Dit resulteerde uiteindelijk in de huidige Wvr. De belangrijkste operationele diensten die een cruciale rol spelen bij de aanpak van calamiteiten en crises, zoals de

politie, brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), werden (voor zover dat nog niet geschiedde) meer en meer op regionale leest geschoeid.

In principe staan de organisaties die bij de kleine, dagelijkse incidenten het werk doen ook aan de basis als zich een grote crisis voordoet. Er is geen aparte crisisorganisatie. Omdat bij incidenten, calamiteiten en crises altijd veel organisaties en instellingen betrokken zijn, zijn samenwerking en afstemming tussen al die betrokken organisaties van cruciaal belang.

Opschaling bij een crisis (GRIP-structuur)

Opschaling is cruciaal bij een ramp of crisis. De zogeheten GRIP-structuur speelt daarbij een belangrijke rol. Opschaling vindt plaats op basis van de ernst en omvang van de gebeurtenis. Bij opschaling kunnen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden wijzigen. Feitelijk richt de procedure zich op het zoeken naar het meest geschikte afstemmingsniveau.

GRIP-1

Bij dagelijkse incidenten handelen de diensten zelf de zaken af. In sommige gevallen vinden één of meer partijen het handig en verstandig ter plaatse afstemming te organiseren en te formaliseren. Dat noemen we GRIP-1: een situatie waarvoor de Geïntegreerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) voorschrijft dat er een Commando Plaats Incident (CoPI) wordt ingericht. Vanuit dit CoPI wordt het incident multidisciplinair gemanaged.

GRIP-2

Als de situatie wat omvangrijker is en er buiten de plaats van het incident ook maatregelen nodig zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van de afvoer van gewonden, een dreigende rookwolk, processen die andere organisaties aangaan), kan worden opgeschaald naar GRIP-2. Naast het CoPI wordt dan een operationeel team gevormd; meestal tegenwoordig op regionaal niveau onder de noemer ROT (Regionaal Operationeel Team). Dit team biedt ondersteuning aan het CoPI en de ter plaatse opererende diensten en behartigt andere belangen. Er wordt dan onderscheid gemaakt tussen een bron- en een effectgebied; het CoPI richt zich op de bron, het ROT op effecten. Vanaf GRIP-2 is het verder gebruikelijk dat organisaties als de brandweer, politie en de GHOR eigen actiecentra inrichten ten behoeve van hun eigen processen.

GRIP-3

Situaties waarbij er zoveel speelt dat bijvoorbeeld ook betrokkenen geïnformeerd moeten worden en er sprake is van (dreigende) maatschappelijke onrust, komen in aanmerking voor GRIP-3. Vroeger spraken we dan van een ramp, trad het rampenplan in werking en werd een rampverklaring afgekondigd. Tegenwoordig betekent het vooral dat de gebeurtenis vraagt om grotere bestuurlijke betrokkenheid. In die situaties komt de burgemeester in beeld. De Wvr (art. 5) spreekt dan over het opperbevel, een ouderwets woord om aan te geven dat de burgemeester de baas is. Hij laat zich ondersteunen door een gemeentelijk beleidsteam (GBT) met vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken organisaties. Zijn eerste operationele adviseur is de operationele leider, normaliter degene die leiding geeft aan het ROT. Het is primair aan de burgemeester om te bepalen of er sprake is van GRIP-2 of GRIP-3.

GRIP-4

Omdat niet elke ramp of crisis zich aan de gemeentegrenzen houdt, is er ook nog een GRIP-4. Dan gaat het om situaties waarin de ramp of crisis de grenzen van een gemeente overstijgt (of als de

betreffende gemeente de situatie niet alleen aankan). In zo'n situatie, zo is in de wet bepaald, krijgt de voorzitter van de Veiligheidsregio de leiding en wordt er een regionaal beleidsteam (RBT) gevormd. Vooralsnog is er geen GRIP-5 (bovenregionaal/nationaal), maar na de brand bij Moerdijk wordt hier wel over nagedacht.

Ervaringen met GRIP-incidenten zijn relatief beperkt. Jaarlijks komen in Nederland maar enkele tientallen GRIP-2 –incidenten voor. Wat betreft GRIP-3 gaat het gemiddeld om een tiental situaties en GRIP-4 is nog zeldzamer.

Recente ontwikkelingen

De laatste jaren is veel werk gemaakt van een meer procesgerichte aanpak van rampen en crises. Dit heeft geresulteerd in een Referentiekader Regionaal Crisisplan (2009), ook wel 'knoppenmodel' genoemd. Dit beschrijft voor alle betrokken diensten verschillende processen die ten tijde van een (dreigende) ramp of crisis al dan niet geactiveerd kunnen worden ('knop aanzetten'). De af te stemmen processen lopen uiteen van het redden van mensen en het vervoer van gewonden tot het regelen van mobiliteit en de publieksvoorlichting. De GRIP-structuur en het knoppenmodel vullen elkaar aan. Als er bijvoorbeeld bij een calamiteit ook mogelijk strafrechtelijke aspecten spelen, kan de politie een aantal knoppen (opsporing, rechemaatregelen, forensische ondersteuning, aanhouding en ondersteuning) activeren.

Voor de politie geldt overigens dat zij bij rampen en crises een tweetal taken heeft. Enerzijds is dat het handhaven van de openbare orde (zoals het afzetten van wegen, verkeersbegeleiding en algemene hulpverlening), anderzijds gaat het om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (opsporen van strafbare feiten, identificatie van slachtoffers). Beide taken worden vanuit het actiecentrum van de politie (stafsectie Politiezorg) vervuld, vaak (nog) aangeduid als de Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO). Normaliter wordt een SGBO ingericht bij een grootschalige relsituatie, een uit de hand lopend evenement of een grootschalig opsporingsonderzoek in verband met de aanpak van overvallen, en dergelijke. Het Team Grootschalige Opsporing (TGO) maakt onderdeel uit van de SGBO-structuur.

Door schade en schande is duidelijk geworden dat enkele processen altijd lastig blijven. Vooral een goede, snelle en heldere uitwisseling van informatie ten tijde van een crisis blijkt keer op keer moeilijk te realiseren. Op verschillende manieren wordt dit knelpunt aangepakt. Er zijn allerlei informatie- en communicatiemedewerkers (calamiteitencoördinator, informatiemanager) gekomen, waarmee ook het informatiemanagement een eigenstandig proces is geworden. Daarnaast is netcentrisch werken ingevoerd. Dit is enerzijds een 'tool', maar anderzijds ook een habitus om betere uitwisseling van informatie tussen alle betrokkenen en de verschillende niveaus te realiseren. Gebruikelijk is nu dat op de verschillende niveaus, CoPI, ROT, GBT (of RBT), en bij de afzonderlijke actiecentra van de diensten informatie wordt 'ingeklopt' in het datasysteem, zodat iedereen zoveel mogelijk op dezelfde actuele informatie kan varen.

Met de inwerkingtreding van de Wvr heeft een expliciete verbreding plaatsgevonden van rampen (fysieke veiligheidsproblemen) naar crises (ook rellen, een pandemie, en dergelijke). Dat heeft ook enkele nieuwe onduidelijkheden opgeleverd. Zo geeft de wet bij rampen wel het opperbevel aan burgemeester, maar bij crises niet expliciet (zie Cools, 2011 voor meer discrepanties). Over beide soorten gebeurtenissen wordt de burgemeester wel geacht te communiceren. Artikel 7 Wvr geeft expliciet aan dat het proces van voorlichting en communicatie een taak van de burgemeester is.

4.3 Belangrijke trends: politieke uitdagingen

Op het dossier van fysieke veiligheid en crisisbeheersing hebben zich in het afgelopen decennium enkele belangrijke trends en ontwikkelingen voorgedaan. We beschrijven er vijf en formuleren daarbij aandachtspunten voor gemeenteraadsleden:

- a. Van ramp naar crisis en minicrisis
- b. Van lokaal naar regionaal
- c. Je doet het nooit alleen: het belang van crisisnetwerken
- d. Het (toenemend) belang van gemeentelijke processen: 'bevolkingszorg'
- e. Zelfredzaamheid en sociale media

Ad a.) Van ramp naar crisis en minicrisis

Enkele decennia geleden spraken wetenschap en beleid vooral over rampen en rampenbestrijding. Nu gaat het voornamelijk over crises en crisisbeheersing. In de loop der jaren is een verschuiving opgetreden in het soort gebeurtenissen: van klassieke rampen (natuurgeweld, grote ongevallen en branden) naar moderne grote crises (o.a. MKZ, een griep epidemie, de moorden op Fortuyn en Van Gogh) en minicrisis (o.a. hoog water in Noord-Nederland in januari 2012 en ongeregelheden in Haren).

Nederland telde de afgelopen 65 jaar 'maar' elf rampen met elk meer dan 20 doden, waarvan uiteraard de watersnood uit 1953 veruit de grootste was. De kans dat een gemeente door een dergelijk grote 'klassieke' ramp getroffen wordt, is dus gelukkig erg klein. Overigens, en dat is ook een typerend kenmerk van crises, doen veel (mini-)crises zich niet voor in één specifieke gemeente. Dat geldt voor ziektes en besmettingen, maar ook voor problemen met ICT (Diginotar), verstoringen van de infrastructuur (stroomuitval) en sommige problemen rond voetbalwedstrijden. Als piekwedstrijden van Oranje worden uitgezonden, dan levert dat door het heel land heen volksvermaak, maar ook risico's op.

Veel groter dan de kans op een ramp, is de kans dat zich in een gemeente een minicrisis voordoet. Dat is een gebeurtenis die gedurende een kortere of langere tijd een gemeenschap behoorlijk in zijn greep houdt of ten minste raakt. Iedereen kent de voorbeelden: Jack de Prikker (2012) in Lelystad (een dader die ad random met een mes instak op burgers), vele familiedrama's, een gif- of milieuschandaal of een seksueel drama (bijvoorbeeld een pedoseksueel).

Het is opvallend hoeveel (mini)crises zich de laatste jaren hebben voorgedaan in kleine en middelgrote gemeenten: de brand in Moerdijk; de hoogwatersituaties in Groningen en Friesland (Woltersum, Grau en diverse andere kleine gemeenten); de rellen in Haren of de blauwalg-besmetting in het Zeeuwse Ouwkerk. Natuurlijk deden veel van deze gebeurtenissen zich ook vroeger voor, maar kregen toen - vooral door een bescheidener rol van de massamedia - veel minder of zelfs geen aandacht. Een ramp is pas een ramp als deze CNN of het NOS-journaal (als opening) haalt, wordt wel gekscherend gezegd. Feit is dat zonder media-aandacht gebeurtenissen nooit de 'crisisstatus' krijgen. Met de opkomst van de sociale media, waarin iedereen burgerjournalist is geworden, groeit het aantal minicrisis bijna vanzelf.

Bij gebrek aan een gangbare overkoepelende term wordt dit soort gebeurtenissen wel 'maatschappelijke onrust' genoemd.

Er zijn (mini)crises in vele soorten en maten. Waar kan uw gemeente mee te maken krijgen? Waarop dient uw gemeente zich voor te bereiden? Crisisdeskundigen geven vandaag de dag een duidelijke richtlijn bij deze logische vragen. Gemeenten (en alle andere betrokken organisaties) moeten zich specifiek voorbereiden op voor hen reëel denkbare lokale of regionale rampen, zoals: een bosbrand op de Veluwe, hoog water langs de Rijn, een explosie en gifwolk in het Rijnmond-gebied, een ongeval met gevaarlijke stoffen op het spoor of op een drukke snelweg. Het grote voordeel van specifieke voorbereiding is dat het de crisisorganisatie en het crisisbewustzijn verbetert. Dit helpt niet alleen als zich zo'n specifieke crisis voordoet, maar maakt de crisisorganisatie in zijn geheel sterker. Het is daartoe wel belangrijk om niet alleen te prepareren op specifieke crises (niet de zoveelste simulatie van een ongeval op het spoor met een chloortrein), maar ook te zorgen voor generieke voorbereiding. Dat betekent dat simulaties en oefeningen ook betrekking moeten hebben op crises zonder verhoogd lokaal risico. Generieke processen vragen ook om voorbereiding; denk aan evacuatie, nazorg of crisiscommunicatie.

Samengevat:

- Deels zijn rampen gebiedsgebonden (bosbrand, overstroming, industriële calamiteit); deels zijn rampen en crises grenzeloos.
- Jaarlijks wordt een fors aantal gemeenten opgeschrikt door een minicrisis die vervolgens de gemeenschap een tijd lang bezighoudt vanwege maatschappelijke onrust.
- Gemeenten (en alle andere betrokken organisaties) moeten zich specifiek voorbereiden op voor hen reëel denkbare rampen en verder zich vooral generiek voorbereiden.
- Zonder media geen crises. Sociale media vergroten de kans dat gebeurtenissen (mini)crises worden.

Tips en aandachtspunten

- Wees u bewust van de zeldzaamheid van grote rampen en de grotere kans op allerlei vormen van minicrises.
- Zorg dat uw gemeente zich voorbereidt op rampen en crises die vanwege lokale of regionale omstandigheden voorstelbaar zijn. Ook al is de kans erop niet groot, het helpt tevens bij de preparatie op andersoortige crises.
- Om bij een geheel onvoorziene crisis te kunnen profiteren van de voorbereidingen op voorstelbare lokale of regionale crises, is het belangrijk dat gemeenten zich ook generiek voorbereiden op crisisbeheersing. Nazorg en crisiscommunicatie dienen in brede zin op orde worden gebracht. Een gemeente die zich te sterk focust op een ramp met een chloortrein, is vanwege crisisfixatie onvoldoende flexibel bij een andere crisis.
- Bedenk dat de kans op een minicrisis (een brand met doden, een pedoseksueel die slachtoffers maakt, bezoekers van een beurs die ernstig ziek worden) groter is dan de kans op een klassieke ramp. Informeer u daarom niet alleen over rampen, maar ook over minicrises.

- Doet zich ergens in het land een crisis voor die ook in uw regio had kunnen plaatsvinden? Organiseer een halfjaar of jaar later een themavergadering over deze crisis, bijvoorbeeld in samenspraak met de fractie uit de getroffen gemeente(n). Laat raadsleden vertellen over hun ervaringen (en dus niet alleen bestuurders of onderzoekers, vanwege hun (te) sterke aandacht voor successen of fouten).
- Studies over concrete (mini)crises of crisiservaringen van burgemeesters beschrijven wat er echt gebeurt en speelt. Zij spreken raadsleden daarom meer aan dan algemene literatuur met aanbevelingen in (consultant)jargon.

Ad b.) Van lokaal naar regionaal

De veiligheidszorg raakt steeds meer geregionaliseerd. Na de gemeentepolitie verdwijnt ook de gemeentelijke brandweer. Tegelijkertijd betalen gemeenten een groot deel van de brandweezorg en wordt er steeds meer gevraagd van gemeentelijke processen bij een (mini)crisis. De eerder gekoesterde wens tot bestuurlijke congruentie van blauw (politie), wit (geneeskunde) en rood (brandweer) is weer op de achtergrond geraakt door de nationalisering van de politie. De komende jaren wordt gezocht naar een nieuwe balans. Dan wordt duidelijk of de regionalisering van de brandweer het eindstadium is of dat er ook nationale brandweer komt.

De politie was in 2010 al geregionaliseerd in 25 regio's. Binnen afzienbare tijd zal in heel Nederland ook de brandweer geregionaliseerd zijn in 25 (veiligheids)regio's. Met de regionalisering van de brandweer en de komst van de nationale politie lijkt de invloed van het gemeentebestuur af te nemen. Toch dragen de gemeenten financieel veruit het meest bij aan de brandweezorg. Het gaat dus om een vorm van verlengd lokaal bestuur (bestuur op afstand in de regio).

Het veld van de gezondheidszorg is ook aan verandering onderhevig. Tot voor kort was de regionaal geneeskundig functionaris (van de GHOR) de hoogste baas: een functionaris die bij rampsituaties de leiding had over de gehele geneeskundige keten. De GHOR stond voor Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Deze organisatie functioneerde als kleine eenheid veelal binnen de Veiligheidsregio: in het veiligheidsbureau. Inmiddels staat de GHOR voor Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio. De leidinggevende in een rampsituatie is nu de directeur Publieke Gezondheid: een leidinggevende binnen de GGD. De GGD'en moeten congruent worden met de Veiligheidsregio's.

In de komende jaren zal duidelijk worden hoe het speelveld zich ontwikkelt. Gaat de brandweer mee met de politie en vormen zich tien regio's: met dezelfde grenzen als de tien politie-eenheden van de nationale politie? Verandert er niets of is de huidige regionalisering zelfs de opmaat naar een landelijke brandweer, mede om een einde te maken aan de huidige hybride situatie van financiering (lokaal) en bestuur (regionaal)?

Tips en aandachtspunten

- Nodig topfunctionarissen uit de Veiligheidsregio uit in uw gemeenteraad. Tast af of ze goed op de hoogte zijn van lokale omstandigheden en risico's.
- Denk met uw fractie na over het niveau waarop u de brandweer zou willen organiseren. Invloedsuitoefening loopt in dit geval niet (alleen) via de burgemeester, maar via de

netwerken binnen landelijke partijen. De besluitvorming heeft nu eenmaal plaats in het parlement.

- Richt u naast de besteldiscussie vooral op de inhoud, dus op de voorbereiding op voorstelbare risico's in uw regio of gemeenten en op de meer algemene preparatie op crises.
- Wees u bewust van de zeldzaamheid van grote rampen en de grotere kans op allerlei vormen van minicrises.
- Zorg dat uw fractie de Veiligheidsregio niet alleen ziet als een kostenpost op afstand (u betaalt de brandweer, maar hebt er weinig invloed op). Debatteer ook over de (on)mogelijkheden, kwaliteiten en lokale betekenis van de Veiligheidsregio.
- Kan het aspect van de kosten van de brandweer en Veiligheidsregio worden belegd in een aparte regionale commissie (zoals bijvoorbeeld in Haaglanden het geval is)?

Ad c.) Je doet het nooit alleen: het belang van crisisnetwerken

De harde kern van crisisbeheersing bestaat uit gemeente, brandweer, geneeskundige diensten en politie. Dat laat onverlet dat er per type risico of crisis uiteenlopende en soms complexe (crisis)netwerken bestaan.

De hele samenleving drijft op allerlei vormen van netwerkachtige constructies. Zo ook op het terrein van fysieke veiligheid en crisisbeheersing. Sterker, een ramp of crisis is een grote gebeurtenis die een beroep doet op specialistische kennis. Deze kennis is verspreid over verschillende organisaties en organisatieonderdelen. Er is nooit één organisatie die het allemaal kan en doet. Fysieke veiligheid ontstaat in een samenspel van vele organisaties. De precieze samenstelling van het netwerk verschilt per type crisis.

De variatie in netwerken en het grote aantal betrokken organisaties zorgt voor een – op onderdelen - onoverzichtelijke situatie. Om inzicht te geven in relevante netwerken zijn zogenoemde netwerkkaarten gemaakt. Die zetten op een rij welke organisaties en diensten een rol (kunnen) spelen bij een bepaald soort calamiteit. Bij wateroverlast heb je, naast de reguliere hulpdiensten en andere gemeenten, bijvoorbeeld te maken met waterschappen, land- en tuinbouworganisaties, energiebedrijven, Rijkswaterstaat et cetera.

Tips en aandachtspunten

- Vraag het bestuur om u en uw raad netwerkkaarten – of andere overzichten van relevante netwerkorganisaties (inclusief contactgegevens) - te verstrekken, in elk geval omtrent de netwerken die horen bij een crisis die voorstelbaar is in uw gemeente of regio.
- Accepteer geen 'nee' als antwoord, want er kan zich elk moment een crisissituatie voordoen waarbij uw burgemeester en uw gemeentelijk apparaat onmiddellijk het relevante netwerk moet kunnen inschakelen. Controleer ook of de verstrekte gegevens actueel zijn.

Ad d.) Het (toenemende) belang van gemeentelijke processen: bevolkingszorg

Gemeenten spelen hoe dan ook een cruciale rol bij crises. Dit staat los van de centralisatie van professionele diensten en van de vele inspanningen van politie, brandweer en gezondheidszorg bij een crisis. Crises doen zich nu eenmaal in gemeenten voor en van gemeenten wordt dan ook het nodige verwacht. De burgemeester moet kunnen uitleggen wat er is gebeurd. Daarnaast moet de noodzakelijke lokale zorg worden geboden voor getroffen personen of bedrijven.

Uiteraard dient de burgemeester zichtbaar leiding te geven aan de beheersing van de gebeurtenis. Niet door zelf alle beslissingen te nemen, maar door de gebeurtenissen te duiden en de bevolking zichtbaar te ondersteunen. Voor (loco-)burgemeesters is de laatste jaren veel kennis bijeengebracht. De site van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) bevat veel informatie. Zo zijn er talrijke interviews afgenomen met burgemeesters die een (mini)crisis hebben meegemaakt. Hun overwegingen, overpeinzing en ervaringen zijn uitermate interessant en leerzaam voor raadsleden. Wat valt te verwachten van de burgemeester, wat ging (op de keper beschouwd) redelijk of goed en wat valt hem of haar wellicht aan te rekenen? Die politieke oordeelsvorming dient niet te zijn gebaseerd op het idee dat de burgemeester volledige invloed heeft of kan hebben op een crisissituatie, maar dient te worden gericht op de vraag hoe hij of zij de crisis uitlegt, kanaliseert en op bepaalde punten organiseert of stuurt.

Zie voor meer informatie: www.burgemeesters.nl/interviews.

De betrokkenheid van gemeenten bij een crisis is veel groter dan alleen de (leidende) rol van de burgemeester. Ervaringen bij crises hebben geleerd dat er heel veel op een gemeente afkomt. Gemeenten moeten soms tijdelijk onderdak organiseren, hebben een belangrijke rol bij de publieksvoorlichting en bij de communicatie met betrokkenen en krijgen te maken met schadeafwikkeling. Deze bevolkingszorg is primair de verantwoordelijkheid van de gemeente. Crisisbeheersing gaat dus zeker niet alleen over de acute fase. Ook na de eerste uren en dagen is er nog veel te doen. Sterker, de gemeente heeft het dan vaak pas echt druk. In jargon heet dat de 'nazorg', maar nafase is een meer correcte term. Het is een achterhaald idee dat een gemeente dit allemaal zelf moet kunnen. Het is belangrijk om steun te mobiliseren: bij gemeenten in de omgeving, bij gemeenten die soortgelijke ervaringen op hebben gedaan of bij deskundigen.

Tips en aandachtspunten

- Hoe is in mijn gemeente de 'bevolkingszorg' georganiseerd? Laat de burgemeester of anderen hierover een presentatie verzorgen. Is die zorg voldoende doelmatig ingericht, mede doordat gebruik wordt gemaakt van de bijstand en ondersteuning vanuit andere gemeenten ten tijde van een ramp of crisis. Alles zelf willen doen als gemeente is een achterhaald concept.
- Is onze burgemeester voldoende geëquipeerd om ten tijde van een crisis zijn rol te spelen? Heeft hij in eerdere functies relevante ervaring opgedaan? Volgt hij cursussen, opleidingen of trainingdagen? Doet hij mee aan crisissimulaties? En in welke mate is dit het geval met zijn vervanger(s)? De burgemeester kan immers (lange tijd) afwezig zijn tijdens een crisis.

Ad e.) Zelfredzaamheid en sociale media

Burgers en de sociale media spelen een (steeds belangrijker) rol bij crises. Burgers vervullen vaak een belangrijke en positieve rol. Sociale media kunnen een crisis (mede) veroorzaken, maar ook een rol spelen bij waardevolle civiele crisismaatregelen.

Feitelijk laat ieder onderzoek zien dat bij rampen en crises burgers zelf een (nuttige) cruciale rol vervullen. Tot voor enkele jaren bestond overheidsbreed ongeveer de gedachte dat in crisissituaties de overheid de bevolking wel zou redden: de overheid en haar hulpverleners als een soort superman. Natuurlijk doen al deze hulpverleners hun stinkende best en zijn zij belangrijk en onmisbaar. Toch wordt veel eerste hulp door omstanders en familie gegeven. Bij een crisis met gewonden, wordt tot 90 procent van gewonden door privépersonen en taxi's naar ziekenhuizen vervoerd. De zelfredzaamheid van de samenleving is groot. Uiteraard is niet iedereen even zelfredzaam en zullen degenen die minder zelfredzaam zijn soms eerder de steun en hulp van anderen behoeven. Vaak zullen dat familieleden zijn (oma wordt door kleinzoon uit het te evacueren gebied gehaald), maar vanaf een bepaald punt zijn burgers aangewezen op de overheid.

Sociale media bieden mogelijkheden om de burens- en naasten hulp te reguleren en te organiseren. Via Burgernet kunnen burgers zich (laten) informeren bij een bedreiging. Er zijn allerhande apps om hulpverleners en anderen te attenderen op problemen, risico's of voorzieningen in de buurt. Waar is de dichtstbijzijnde AED? Er kan ook digitaal worden gepeild of er snel eerste hulp door (professionele) omstanders of mensen in de directe omgeving kan worden geboden. Dat is de moderne versie van de kreet "is er een dokter in de zaal?".

Tips en aandachtspunten

- Heeft de gemeente voldoende aandacht voor de minder zelfredzamen (bijvoorbeeld de bewoners van verzorgingshuizen) en waar blijkt dat uit?
- Hoe wordt bij crisispreparatie gebruikt gemaakt van de zelfredzaamheid van burgers en ondernemers?
- Op welke wijze wordt gebruikgemaakt van de potentiële mogelijkheden van sociale media bij rampen en crises?

4.4 De veiligheidsketen: denken in processen

De zogenoemde veiligheidsketen introduceerde het denken in processen bij crisisbeheersing: proactie, preventie, preparatie, repressie (respons) en nazorg (nafase). Elk proces vergt een geheel eigen aanpak. Fixatie op één of enkele processen dient te worden voorkomen: zwakke schakels verhogen de kans op een ramp of crisis of op een niet adequate respons of nazorg.

In 1993 presenteerden vijf ministeries gezamenlijk de eerste Integrale veiligheidsrapportage. De kerngedachte was dat samenwerking tussen overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties noodzakelijk is om veiligheid te garanderen. In de rapportage definieerden zij veiligheid als een bestuurlijk probleem. Het is de eerste nota die zowel de sociale onveiligheid als fysieke veiligheid behandelt. In deze rapportage komt ook voor het eerst de zogenoemde veiligheidsketen voor: het

onderscheid tussen proactie, preventie, preparatie (of: planning), repressie (of: respons) en nazorg (of: nafase).

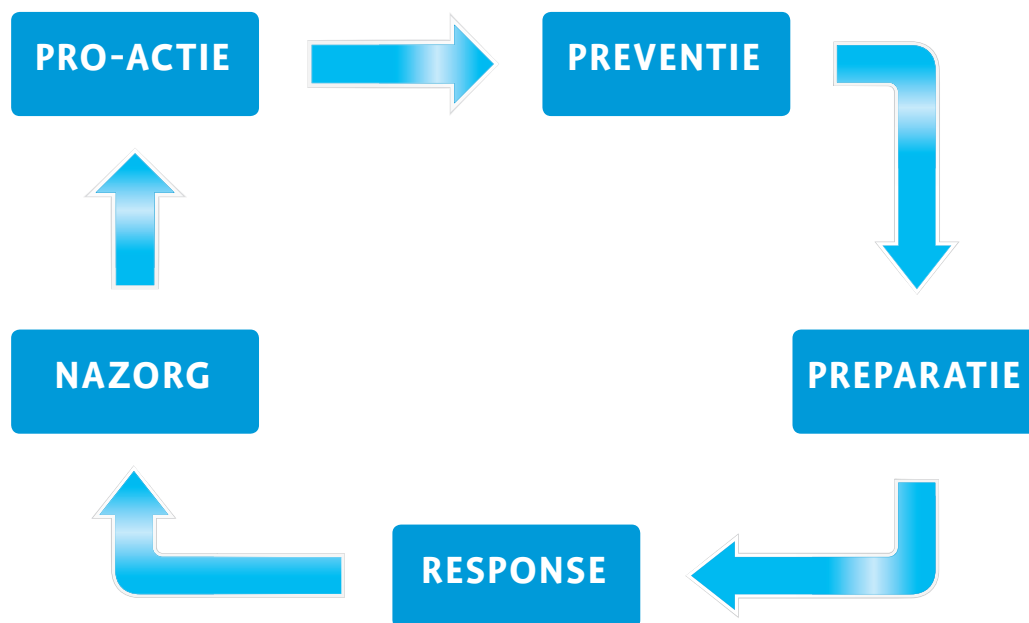
De veiligheidsketen introduceerde hiermee een nieuwe visie op crisisbeheersing. Het maakte duidelijk dat er – naast de acute fase van een crisis en daarop gerichte voorbereidingen – nog andere processen van belang zijn. Deze vergen een geheel eigen aanpak en mogen niet ontbreken bij crisisbeheersing. Vooral het belang van ‘de voorkant van de keten’ wordt min of meer ontdekt in deze jaren. Van oudsher lag de nadruk sterk op de preparatie op rampen en crises (onder andere plannen opstellen en oefenen) en op de reactie op een kritieke gebeurtenis (repressie of respons). Later werd duidelijk dat ook de nafase belangrijk is en dat deze lang kan duren en gepaard kan gaan met allerlei conflicten, inclusief de ‘schuldvraag’ en de afwikkeling van schadeclaims.



De keten was bedoeld om het volgtijdelijke karakter van beleid op het gebied van veiligheid weer te geven. Gaandeweg is de keten echter gedynamiseerd. In verschillende publicaties wordt de rechte lijn vervangen door een cirkel om het lerende en reagerende effect beter tot uitdrukking te laten komen. In de nazorgfase worden idealiter lessen geleerd – mogelijk in de vorm van onafhankelijke evaluaties - die vervolgens weer worden gebruikt om een nieuwe onregelmatigheid of calamiteit te voorkomen.

De veiligheidsketen bestaat uit de volgende processen:

- a. Proactie
- b. Preventie
- c. Preparatie
- d. Respons
- e. Nazorg



Ad a.) Proactie

Proactie is het nemen van maatregelen om structurele oorzaken van onveiligheid en incidenten weg te nemen. Voorbeelden zijn het sluiten van een fabriek of de weigering om een vergunning te geven voor een bedrijf, massa-evenement of bejaardenhuis. Een bejaardenhuis telt bijvoorbeeld weinig zelfredzame mensen, waardoor het onverstandig is zo'n voorziening vlakbij een spoorbaan te bouwen waar treinen rijden die gevaarlijke stoffen vervoeren.

De vuurwerkramp in Enschede was aanleiding voor nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot de opslag van vuurwerk. Belangrijker was de totstandkoming van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI). De rol van de overheid bij de vergunningverlening diende te worden vergroot voor bedrijven die veiligheidsrisico's vormen voor de omgeving. In deze gevallen dient de Veiligheidsregio advies te geven aan het bevoegd gezag over de potentiële risico's en wat dat betekent voor het bedrijf en voor de omwonenden. In sommige gevallen wordt het vestigen van een nieuwe inrichting verboden vanwege de risico's voor de omgeving (proactie). Soms werkt het ook andersom. Omdat er grote risico's zijn in het betreffende gebied, wordt geadviseerd om een bepaalde inrichting (een kinderdagverblijf, een restaurant) niet aldaar toe te staan (geen vergunning geven). Ook dit is een vorm van proactie.

Het voordeel van proactie is dat het risico wordt weggenomen. Het nadeel is dat er vaak belangen worden geschaad en dat er hoge kosten aan verbonden kunnen zijn.

Ad b.) Preventie

Preventie is het nemen van maatregelen ter voorkoming van het ontstaan van incidenten en het beheersbaar houden van incidenten. Voorbeelden hiervan zijn het geven van voorlichting, het versterken van het toezicht en concepten op het gebied van beheersbaarheid van brand.

Ongevallen en rampen van de afgelopen jaren hebben laten zien dat wet- en regelgeving zelden het (op te lossen) probleem veroorzaken. Waar zich calamiteiten voordoen, is het meestal zo dat

bepaalde regels niet (goed) zijn nageleefd. De wetten en regels zijn er niet voor niets en meestal wordt niet over een nacht ijs gegaan. Bij de vuurwerkramp in Enschede was er nog wel iets over de regelgeving te zeggen, hoewel andere zaken (controle, handhaving, naleving) een groter probleem vormden. Bij allerlei andere calamiteiten – zoals als de cafébrand in Volendam, de cellenbrand op Schiphol, of de brand bij Moerdijk - waren de regels duidelijk. Het café en het cellengebouw voldeden echter niet aan alle regels. Grote plastic tanks mochten niet buiten staan opgesteld; laat staan dat er buiten met open vuur mocht worden gewerkt (Moerdijk).

De ervaring leert dat veiligheidsvoorschriften niet altijd goed worden nageleefd en dat sommige bedrijven systematisch de regels overtreden. Ook hier laat de 80/20-regel zich gelden: een klein aantal bedrijven is verantwoordelijk voor een groot deel van de (riskante) overtredingen. Er is te weinig controle en daar waar overtredingen worden gesignaleerd, het ontbreekt vaak aan stevig optreden. Bij bijna alle grote calamiteiten was er vooraf al een heel dossier opgebouwd met geconstateerde onvolkomenheden, inclusief aanschrijven richting de overtreder.

De brandweer heeft een nieuwe strategie voor de toekomst ontwikkeld (*Brandweer over morgen; de strategische reis*), waarbij meer aandacht is ingeruimd voor de voorkant van de veiligheidsketen. Brandveilig leven is het adagium. Dat krijgt uiteraard inhoud door mensen te stimuleren rookmelders op te hangen, maar het gaat verder, onder meer door voorlichting. De komende jaren zullen ook sociale media en apps op dit terrein een grotere rol gaan spelen. Waar is de dichtstbijzijnde AED en hoe werkt je ermee? Hoe verspreidt rook zich?

Concrete tips en aandachtspunten

- Bedenk dat wetgeving zelden het probleem is; wees alert op de naleving, op controle en op handhaving.
- Op verschillende manieren wordt vanuit de brandweer en de Veiligheidsregio meer werk gemaakt van preventie (BEVI, brandveilig leven).

Ad c.) Planning/preparatie

Planning of preparatie is het nemen van maatregelen die een (goede) reactie op een kritieke gebeurtenis mogelijk maken. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen en beoefenen van rampenplannen en -procedures; het geven van EHBO- en brandweercursussen en het trainen van lokale bestuurders (en partners) op crisissituaties.

Vorbereiding op ongevallen en calamiteiten is nodig, omdat er altijd een (kleine) kans is dat preventieve maatregelen niet werken. Het is echter waarschijnlijker dat preventieve maatregelen niet correct worden getroffen, dat mensen fouten maken of dat om andere redenen (bijvoorbeeld door werkdruk of cultuur) dingen flink verkeerd gaan.

Planning levert op kritieke momenten tijdwinst op. Dat is belangrijk. Tegelijkertijd vindt veel planvorming en preparatie plaats om andere – ‘verkeerde’ - redenen: omdat het nu eenmaal moet of om symbolische redenen. Inmiddels lijkt het hoogtepunt van onze plancultuur wat achter de rug. Er worden minder vaak consultants ingehuurd om crisisplannen te schrijven. Er wordt ook afgestapt van het idee dat er voor elke crisis een apart plan gemaakt moet worden. Zowel bij hoog water als bij een brand kan het bijvoorbeeld nuttig zijn om mensen te evacueren. Meer en meer verantwoordelijken

en leidinggevend beseffen dat de waarde van al die plannen vaak beperkt is. In plaats daarvan wordt oefenen belangrijk om de voorbereiding op een denkbare ramp of crisis te organiseren.

Uiteraard kunnen oefeningen waardevol zijn, maar ook zijn er uitwassen, zoals grote oefeningen die vooral voor de bühne worden gedaan. Ook kunnen oefeningen bestuurders (en anderen) op het verkeerde been zetten. Als de burgemeester bij iedere oefening allerlei moeilijke bestuurlijke beslissingen moet nemen (die feitelijk in de dagen voor de oefening zijn voorbesproken met zijn ambtenaren) en daar de gehele oefening mee bezig is, ontstaat het beeld dat het in de werkelijkheid ook zo zal gaan. De praktijk wijst echter uit dat er in de eerste uren of dagen weinig te beslissen valt, al is het maar omdat de professionals buiten hard aan het werk zijn en er helemaal geen strategische informatie beschikbaar is. Tegelijkertijd is er voor een burgemeester buiten de vergaderzaal 'een wereld te winnen'. Denk aan het informeren van publiek en media, duiding van de situatie en het betonen van medeleven.

Tips en aandachtspunten

- Voorbereiding is goed, maar dient niet te leiden tot een planfixatie, want voorbereidingen reiken veel verder dan een plan.
- Planvorming dient primair generiek te zijn (voor veel of alle denkbare situaties) en niet te specifiek (voor elke andere situatie een ander plan). De echte crisis is altijd anders dan wat vooraf is bedacht. Tal van crisismaatregelen kunnen van nut zijn bij veelsoortige crises.
- Bij oefeningen dient de realiteit en niet de oefenwerkelijkheid leidend te zijn. Beter niet oefenen dan slecht oefenen, want dat zet bestuurders en professionals op het verkeerde spoor als zich echt kritieke momenten voordoen.

Ad d.) Repressie/Respons

Repressie of respons is de daadwerkelijke bestrijding van incidenten. Ten onrechte wordt weleens gedacht dat crisisplanning (voorbereiding) en crisismanagement (de respons) bijna hetzelfde zijn. De werkelijkheid is altijd (soms volstrekt) anders dan de oefen- en planwerkelijkheid. Sommige aspecten gaan in de werkelijkheid vaak veel beter: iedereen komt en biedt zijn diensten aan, burgers reageren adequaat. Maar zaken kunnen ook slechter gaan: informatie delen, overzicht houden omtrent wat gaande is en de beeldvorming (hoe doet de burgemeester of de gemeente het?) .

De belangrijkste voorwaarde voor succesvol optreden is ervaring. Daar doet zich tegelijkertijd het grootste probleem voor. Ongevallen en zeker calamiteiten en crises zijn (gelukkig) schaars. Dat betekent dat voor velen het optreden ten tijde van zo'n situatie 'de eerste keer' is. Dan kunnen er ook geen wonderen verwacht worden.

Vaak volstaan plusvarianten van het 'gewone' optreden. Vandaar het pleidooi om ook in kritieke situaties zoveel mogelijk aan te sluiten bij de dagelijkse routines. De bestuurder blijft altijd de spin in het web, de procesmanager. De eigenaar van de sporthal moet ook in een bijzondere situatie die rol vervullen, alleen verwelkomt hij evacués en geen tennissers of voetballers. Medewerkers van Bevolkingszaken zijn ook bij crises het meest geschikt om mensen te traceren. Er bestaat een sterke neiging om voor bijzondere situaties bijzondere regels en procedures te maken. Waar dat niet per se hoeft, moet dat afgeraden worden (zie Van Duin, 2011).

Ook is het verstandig niet te veel verschillende personen op te leiden voor deze specifieke, zeldzame situaties. Samenwerking met de buurgemeenten of een regionale organisatie van het proces bevolkingszorg kan efficiënt zijn. Daarbij levert iedere gemeente capaciteit en heeft uiteraard 'trekkingsrechten' als zich iets bijzonders voordoet. Dat maakt een betere opleiding van minder personen mogelijk.

Tips en aandachtspunten

- Incidenten en calamiteiten zijn schaars. Dat betekent dat de ervaring bij diegenen die in deze situaties een rol spelen ook beperkt is. Gemeenten moeten daarom niet meer maar juist minder ambtenaren trainen en opleiden voor bijzondere situaties. Daarbij moet (veel meer) over de gemeentegrenzen heen gekeken en gewerkt worden.
- Crisismanagement is in belangrijke mate informatiemanagement. Het gaat zowel om de informatieprocessen onderling en die met de buitenwereld. Let erop dat dit in de voorbereiding tot uitdrukking komt en beoordeel mede op deze punten het crisismanagement in uw gemeente.

Ad e.) Nazorg/nafase

De nazorg of nafase is het nemen van maatregelen om de gewone gang van zaken, de status quo te herstellen. Deze fase kan lang duren en belangrijk zijn voor de oordeels- en beeldvorming over het crisismanagement.

Na een calamiteit is er vaak nog meer te doen, te regelen, te managen dan tijdens de acute fase. Juist in deze fase is de rol van de verantwoordelijke autoriteiten groot en komt er veel op gemeenten af. Alle recente calamiteiten en crises geven talloze voorbeelden waarin bestuurders onder druk komen te staan. Gemeenten krijgen forse kritiek te verduren en ambtelijke organisaties zijn weken en soms maanden bezig met de afhandeling van de crisis. Dit strekt zich uit over zaken als herdenkingsbijeenkomsten, de psychosociale ondersteuning, de financiële afwikkelingen en het begeleiden van de onderzoekscommissies.

Tips en aandachtspunten

- De fase na de ramp – soms een 'ramp na de ramp' - is soms lastiger dan de ramp zelf. Raadsleden dienen alert te zijn op de voorbereiding daarop en ook op het verloop ervan.
- Wees alert op het grote belang van de publieke oordeelsvorming over het optreden van autoriteiten en professionals van de nafase. In die fase kan het beeld zowel ten positieve als ten negatieve kantelen.
- Het gehele verantwoordingsproces - onderzoeken, media, rechtszaken, politieke debatten - kan veel vragen van de betrokken organisaties. Soms leidt het tot grote frustraties na afloop. Raadsleden dienen hier oog voor te hebben.

Hoofdstuk 5

Het veiligheidsbestel

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk licht twee belangrijke wetten toe: de Politiewet 2012 (paragraaf 5.2) en de Wet Veiligheidsregio's (paragraaf 5.3).

5.2 Politiewet 2012

Nederland kent sinds 1 januari 2013 de nationale politie: één landelijk politiekorps dat opereert onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Het landelijke politiekorps start met een landelijke eenheid en tien regionale eenheden. De regionale eenheden tellen drie tot zeven districten en in totaal 168 'robuuste basisteams'.

Eenheid	Voormalige politieregio's	Aantal districten van eenheid	Aantal basisteams van eenheid
Noord-Nederland	Groningen, Friesland en Drenthe	3	16
Oost-Nederland	Gelderland-Zuid, Gelderland-Midden, Noord en Oost Gelderland, IJsselland en Twente	5	28
Noord-Holland	Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland	3	10
Amsterdam	Amsterdam-Amstelland	4	17
Midden-Nederland	Utrecht, Flevoland, Gooi- en Vechtstreek	5	18
Den Haag	Haaglanden en Hollands-Midden	7	29
Rotterdam	Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid	6	17
Oost-Brabant	Brabant-Noord en Brabant Zuid-Oost	3	9
Limburg	Limburg-Zuid en Limburg-Noord	3	12
Zeeland-West-Brabant	Midden en West Brabant en Zeeland	4	12
		Totaal 43	Totaal 168

In het parlementaire debat is aangedrongen op mogelijkheden om lokale inbedding van de nationale politie te realiseren. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het zogenoemde Actieprogramma Lokale Besturing Politie in het leven geroepen, om toe te zien op het 'lokale gezicht' van de politie. Het programma schreef hiertoe het rapport *Gezamenlijke veiligheidszorg. Volop lokale kans in nieuw politiebestedel*.

Belangrijke wettelijke bepalingen

De nieuwe Politiewet brengt veranderingen met zich mee, ook voor burgemeesters en raadsleden. Voor wat betreft het gezag, beheer en externe sturing zijn de volgende wettelijke bepalingen belangrijk.

- De gezagsverhoudingen blijven formeel ongewijzigd. De artikelen 11 en 12 Politiewet 2012 bevestigen dat het gezag bij handhaving van de openbare orde en bij de hulpverleningstaak van de politie in handen ligt van de burgemeester, en bij strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde van een officier van justitie.

- De verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie voor de nationale politie komt onder meer tot uitdrukking in artikel 18 Politiewet 2012. Dat artikel bepaalt dat de minister ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vaststelt ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Hiertoe dient hij zich te verstaan met de justitielijn - het College van procureurs-generaal - en met de bestuurlijke lijn: de tien zogenoemde regioburgemeesters. Een regioburgemeester is de burgemeester van de gemeenteraad met het hoogste aantal inwoners in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert. Het gaat dus niet om een instemmingsrecht: het gaat om de plicht voor de minister om deze partijen te 'horen'.

- De Politiewet 2012 introduceert een *landelijk beheersoverleg*. Artikel 19 Politiewet 2012 bepaalt dat de minister van Veiligheid en Justitie, samen met de korpschef, periodiek overleg voert met de regioburgemeesters – of een afvaardiging daarvan – en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie.

- Artikel 27, lid 1 Politiewet stelt dat de korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. Hij legt verantwoording af aan de minister van Veiligheid en Justitie. De minister stelt jaarlijks een beheersplan en een jaarverslag op voor de politie (artikel 37, lid 1 Politiewet 2012). Het beheersplan bevat onder meer de indeling van de regionale eenheden in districten en basisteams. Over de indeling van de regionale eenheden en de omvang van de onderdelen ervan, worden de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie gehoord. Het jaarverslag dient aan te geven welke activiteiten regionale en landelijke eenheden hebben ondernomen om de landelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.

- De burgemeesters in het gebied van de regionale eenheid, de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie dienen - conform artikel 39, lid 1 - ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan van de regionale eenheid vast te stellen. Dit regionale supercollege voert ten minste eenmaal per jaar overleg (artikel 41a). Het beleidsplan omvat in ieder geval de verdeling van de beschikbare politiesterke, waaronder de beschikbare wijkagenten, en dient de regionale doelstellingen die de minister heeft vastgesteld in acht te nemen. Er wordt jaarlijks op regioniveau een jaarverslag opgesteld. Als het niet lukt om op dit niveau een beleidsplan of jaarverslag vast te stellen, dan legt de regioburgemeester het verschil van zienswijze voor aan de minister.

- Artikel 20 Politiewet 2012 regelt dat de minister van Veiligheid en Justitie, na het horen van het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters en 'met in achtneming van de omstandigheden van de betrokken eenheid', ten minste eenmaal in de vier jaar voor iedere regionale en landelijke eenheid de doelstellingen vaststelt. Dit ter verwezenlijking van de landelijke doelstellingen op basis van artikel 18 Politiewet 2012.

Kijk voor meer informatie op: www.politiebestel.nl.

Wettelijke aangrijpingspunten voor lokale sturing

- De gezagsverhoudingen blijven zoals ze waren. Artikel 11 Politiewet 2012 bevestigt dat het gezag bij handhaving van de openbare orde en bij de hulpverleningstaak van de politie in handen ligt van de burgemeester.

- De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad over het functioneren van de (lokale) politie.

- Volgens artikel 38b, lid 1 Politiewet 2012 stelt de gemeenteraad ten minste eenmaal in de vier jaar de veiligheidsdoelen vast die de gemeente nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie. Voordat het beleidsplan van de regionale eenheid wordt vastgesteld, dienen gemeenteraden bovendien door de burgemeester te worden gehoord over een ontwerpversie van dit beleidsplan.

- Artikel 13 lid 1 Politiewet 2012 formaliseert het driehoeksoverleg en lid 3 stelt dat dit overleg op verzoek van de burgemeester op gemeentelijk niveau plaatsvindt. Dit is een garantiestelling: een burgemeester kan gemeentelijk driehoeksoverleg afdwingen. Artikel 13, lid 4 bepaalt dat in het driehoeksoverleg afspraken worden gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.

- In artikel 20, lid 1 Politiewet 2012 staat dat de regioburgemeester - voordat hij aan de minister vertelt wat, met betrekking tot het landelijke beleidsplan, de bestuurlijke zienswijze is - overleg voert met de burgemeesters op het grondgebied van een eenheid. Zo kan hij lokale omstandigheden onder de aandacht brengen van de minister van Veiligheid en Justitie: "Alvorens een regioburgemeester de gezamenlijke zienswijze van de burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert geeft, hoort hij deze burgemeesters over de doelen die de gemeenten op het terrein van de veiligheid nastreven".

- De minister van Veiligheid en Justitie stelt jaarlijks een beheersplan en een jaarverslag op voor de politie (artikel 37, lid 1 Politiewet 2012). Het beheersplan bevat onder meer de indeling van de regionale eenheden in districten en basisteams. Over de indeling van de regionale eenheden en de omvang van de onderdelen ervan, worden de burgemeesters gehoord door de korpschef.

- Artikel 38a, lid 1 stelt dat er ten minste één wijkagent werkzaam is per 5.000 inwoners. Dit is één van de wettelijke bepalingen waarop is aangedrongen door het parlement, omwille van de lokale verankering van de politie.

Bron: *Gezamenlijke veiligheidszorg. Volop kansen in nieuw politiebestedel. Actieprogramma Lokale Besturing Politie.*

Tips en aandachtspunten

- De driehoek dient afspraken te maken over lokale (politie)prioriteiten en over criminaliteitsbestrijding. De gemeenteraad stelt ook ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving

van de openbare orde en de hulpverlening door de politie. De burgemeester hoort de gemeenteraad over het beleidsplan van de regionale eenheid. Wees politiek alert op deze punten. Het gaat hier niet om een losse doorvertaling van het gemeentelijke veiligheidsplan naar enkele prioriteiten. Het gaat om de vraag hoe op hoofdlijnen gestalte wordt gegeven aan het functioneren van de politie. De gemeenteraad kan zich wel degelijk ook richten op opsporingsactiviteiten, door de burgemeester aan te spreken op de afspraken die in de driehoek worden gemaakt over criminaliteitsbestrijding. Bespreek als gemeenteraad vooraf de wensen van de burgemeester, vraag om conceptstukken en finale stukken over de prioriteiten en criminaliteitsbestrijding en zorg dat verslag wordt gedaan van de voortgang en prestaties.

- Bedenk of u wenst dat uw burgemeester – al is het maar eenmaal per jaar – gebruikmaakt van de optie om gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren. We raden u aan om daar op aan te dringen, omdat het tijdelijk de volle gezamenlijke aandacht van de politiechef en de officier van justitie vestigt op uw gemeente.
- Zorg dat de lokale prioriteiten voor het politiewerk in de gemeente kort na de gemeenteraadsverkiezingen op orde zijn. Er ontstaat een politieke beleidsplancycclus van vier jaar. Er zijn tussentijdse aanpassingen mogelijk, maar mis niet uw kans op invloed bij vaststelling van het vierjaarlijkse plan.
- Bereid uw bijdrage voor de vierjaarlijkse politieplannen (landelijk, regionaal) niet alleen voor in de hectische politieke periode na de gemeenteraadsvergadering. Zorg dat u hier door de jaren heen naartoe werkt: met werkbezoeken en bijvoorbeeld door onderzoek te laten doen naar vormen van criminaliteit en overlast in uw gemeente.
- In het driehoeksoverleg worden afspraken gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding. Zorg dat deze prioriteiten en afspraken op papier worden gezet en dat een concepttekst daarvan in uw gemeenteraad wordt besproken.
- Benut criminologische analyses van de lokale criminaliteit en overlast bij het debat over lokale politieprioriteiten.
- Organiseer samen met de lokale politie één of enkele thematische raadsvergaderingen per jaar. Dit vereist goede voorbereiding en heeft alleen nut als er over concrete zaken wordt gesproken, mogelijk (mede) op basis van uitgevoerde criminologische analyses.
- Zorg dat alle openbare stukken van relevante vormen van politieoverleg – via de griffie – naar u toe worden gestuurd.

5.3 De Wet Veiligheidsregio's

Na een lange aanloop is per 1 oktober 2010 de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. De wet telt ruim 80 artikelen. Dit aantal is zo groot omdat in de wet ook de brandweer, de GHOR en de alarmcentrale zijn geregeld. Deze Wvr verving onder andere de Brandweerwet, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Belangrijke wijzigingen zijn onder andere de totstandkoming van 25 Veiligheidsregio's, een afnemende rol van de provincie (met name van de Commissaris van de Koningin) en de gecreëerde doorzettingsmacht voor de voorzitter van de Veiligheidsregio bij rampen van meer dan gemeentelijke betekenis (GRIP 4). In het besluit bij de wet zijn vergaande verplichtingen opgelegd aan de brandweer, onder andere ten aanzien van de opkomsttijden. In 2013 verschijnt een eerste evaluatie van deze wet.

Belangrijke wettelijke bepalingen

- Artikel 1 definieert de belangrijkste begrippen: ramp, crisis, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening.
- Artikel 2 geeft aan dat het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de GHOR.
- Artikel 3 geeft aan dat de gemeenteraad de brandbeveiligingsverordening vaststelt. Ook stelt de raad de doelen vast ten aanzien van de brandbeveiliging en brandweezorg (art 4).
- Het bestuur van de Veiligheidsregio (zijnde de burgemeesters van alle gemeenten uit de betreffende regio) stelt eens per vier jaar het beleidsplan vast (art. 14), waarin onder andere afspraken staan over de operationele prestaties, het oefenbeleidsplan en de opkomsttijden van de brandweer. Dit plan is gebaseerd op een door het bestuur vastgesteld risicoprofiel (art. 15).
- Eens in de vier jaar dient een crisisplan (vergelijkbaar met de vroegere gemeentelijke rampenplannen) te worden vastgesteld door het bestuur van de Veiligheidsregio (art. 16).
- Het opstellen van de zogeheten rampbestrijdingsplannen (specifieke verplichtingen voor de regio voor gevaarzettende objecten, zoals luchtvaartterreinen) wordt geregeld in artikel 17.
- Artikel 20 en 21 regelen de samenwerking van de Veiligheidsregio met andere organisaties, zoals de politie. Iedere regio dient te beschikken over een meldkamer.
- Bij rampen van meer dan plaatselijke betekenis treedt de voorzitter van de Veiligheidsregio naar voren (art. 39). Desgewenst legt deze schriftelijk en mondeling verantwoording af in de gemeenteraad over het gevoerde beleid.

Tips en aandachtspunten

- Stel vast of uw gemeente weet hoe ze de samenwerking organiseert bij een bovenregionale ramp of crisis en of ze weet hoe en wanneer het Rijk betrokken raakt.
- Volg de discussie over wat er in de toekomst gaat gebeuren met de Veiligheidsregio's nu de bestuurlijke congruentie met de komst van tien politie-eenheden vervalft. Zullen de 25

Veiligheidsregio's ook naar tien gaan? Neem hierover een standpunt in. Overleg zo nodig met partijgenoten (collega-raadsleden) in uw regio.

- Bedenk dat een burgemeester bij een crisis vooral ook publiek wordt beoordeeld als burgervader en communicator en of dit ook het belangrijkste criterium voor u is. Als dat het geval is, wat betekent dat voor het opperbevel van de burgemeester? Kan hij of zij dat erbij doen, blijft dit wat u betreft de essentie van de burgemeesterstaak of is het in feite minder belangrijk of realistisch geworden dat de burgemeester dit doet?
- Denk na over de vraag in hoeverre de gemeente zich dient voor te bereiden op een ramp of crisis. Zouden (een deel van de) de gemeentelijke processen ook regionaal kunnen worden opgepakt?
- Beoordeel voortdurend het nut van procedures en plannen. Zijn ze praktisch, zijn ze te begrijpen en is het realistisch dat de gemeente zich langs deze weg voorbereidt?
- Denk na over de vraag of de Veiligheidsregio zich nog zou moeten ontwikkelen en verbreden (ook richting sociale veiligheid bijvoorbeeld) of dat ze zich vooral moet richten op brandweezorg en rampenbestrijding?

Literatuurlijst

Actieprogramma Lokale Besturing Politie, *Gezamenlijke veiligheidszorg. Volop kansen in nieuw politiebestedel*, 2012.

Beke, B., Klein Hofmeijer, E., en Versteegh, P., *Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast. Een methodiekbeschrijving*, Reed Business, Amsterdam (Politie & Wetenschap), 2009.

Beke, B., Torre, E.J. van der, en Duin, M.J. van, *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten: de achtergronden van onveilige GVI-scores*, Reed Business, Amsterdam (Politie & Wetenschap), 2011.

Bennekom, R. van, en W. Jong (red.), *Zakboek Openbare orde en veiligheid*, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Den Haag, 2010.

Cools, F., *Incidentensoorten: ramp en/of crisis. Kwartaalblad voor Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, 8 (1), pp 11-16, 2011.

Duin, M.J. van, *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*, Politieacademie/NIFV, Apeldoorn/Arnhem, 2011.

Duin, M.J. van, Tops, P.W., Wijkhuijs, V., Adang O., en Kop, N., *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*, Politieacademie, 2012.

Gaalen, J. van, *Kernbeleid Veiligheid. Handreiking voor gemeenten*, VNG, Den Haag, 2010.

Hartman, C., en Tops, P.W., *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Kenniscentrum Grote Steden / Universiteit van Tilburg, 2005.

Terpstra, J., *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2010.

Tops, P.W., Hoogenboom, B., Spijker, W. van, en E.J. van der Torre, *Van urgentie naar noodzaak. Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam*, Apeldoorn/Tilburg, juni 2009.

Tops, P.W., Duin, M.J. van, Os, P. van, en Zouridis, S., *Sleuren of Sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*, Apeldoorn/Den Haag, juli 2010.

Torre, E.J. van der, *Politiewerk aan de basis. Stevig en nuchter*, Politieacademie, Apeldoorn, 2011.

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, Bergsma H., en Duin, M.J. van, *Lokale politiek over politie*, Reed Business, Amsterdam (Politie & Wetenschap), 2010.

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, Keijzer, D., Bergsma, H., Bervoets, E., en Torre, E.J. van der, *Aan de rand van het bestel. Een verkennende studie naar bestuurlijk veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine*

gemeenten, Politie & Wetenschap, Apeldoorn, 2011.

Verkaik, N., *Raadsleden en Veiligheid. Onderzoeksrapport*, Utrecht, november 2011.

Versteegh, P., Plas, T. van der, en Nieuwstraten, H., *The Best of Three Worlds*, Politieacademie/Politie Haaglanden, Apeldoorn/Den Haag, 2010.

Wijk, A. van, en Bremers, B., *Snelle Jongens. Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid*, SWP, Arnhem, 2011.

Websites:

www.raadsledeneneveiligheid.nl

www.veiligheidsmonitor.nl

www.burgemeesters.nl

www.veiligheidshuizen.nl

www.regionaalcrisisplan.nl

www.politiebestel.nl

[www.brandweernederland.nl/wat_doen_wie/thema-\(brand\)veilige/brandveilig-leven](http://www.brandweernederland.nl/wat_doen_wie/thema-(brand)veilige/brandveilig-leven)

www.brandweernederland.nl/wat_doen_wie/thema-besturing/brandweer-morgen/

Colofon

Deze publicatie is in opdracht van het CCV verzorgd door dr. E.J. van der Torre, dr. M.J. van Duin en drs. T.B.W.M. van der Torre-Eilert van LokaleZaken.

De begeleiding lag in handen van Axel Weggelaar van het CCV.

Utrecht/Rotterdam, 2013