



01/43



EEN WET OP DE REGIE
MOET ZICH IN DE
PRAKTIJK BEWIJZEN.

REGIE OP VEILIGHEID EFFECTIEF?

Een gezamenlijk congres van CCV en SMVP



VIA SMS2STAGE KONDE
DE CONGRESDEELNEMERS
GEDURENDE HET CONGRES
SMS-BERICHTEN VERSTUREN
MET VRAGEN, OPMERKINGEN,
ETC. DEZE BERICHTEN
ZIJN DAAR WAAR MOGELIJK
VERWERKT IN DEZE PUBLICATIE.

PLENAIRE LEZINGEN 6

Opening | Wetsvoorstel regierol gemeenten en andere wettelijke bevoegdheden | De voors en tegens van een wettelijke regierol | Hoe wordt de regierol op veiligheid opgepakt in België? | Afsluitende analyse

WORKSHOPS 40

Regie op resultaten in de stad en de wijken | Bureau Regionale Veiligheidsstrategie: eindstation of tussenstation? | ‘Laat de burger zich registreren?’ | De Lokale Veiligheidsplanner | Regie in het Veiligheidshuis, de keten voorbij | Rollen en verantwoordelijkheden in de aanpak van jeugdoverlast en criminaliteit | Sturen op veiligheid, de benchmark | Fysieke veiligheid: rollen en verantwoordelijkheden bij proactie en preventie | Gemeentelijke regie bij integrale veiligheid: een kwestie van willen, kennen en kunnen | Burgemeestersbevoegdheden

RELEVANTE PUBLICATIES 80

Het CCV en de SMVP vinden het belangrijk dat gemeenten hun regierol goed kunnen oppakken. Toch blijft dit vaak een moeilijke opgave. Om u te inspireren, is voor u een aantal publicaties geselecteerd waarin staat beschreven hoe de regierol kan worden opgepakt.

HET CCV EN DE SMVP 84

Het CCV en de Stichting SMVP Producties zetten zich beide in om de maatschappelijke veiligheid te vergroten. CCV en SMVP voelen daarin een gezamenlijke verantwoordelijkheid en bundelen de krachten om veiligheidspartners effectiever te ondersteunen.

Axel Weggelaar¹ & Pieter Deelman²

INLEIDING

Al enige jaren heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een wet in voorbereiding om de regierol van gemeenten in het kader van de integrale aanpak van overlast en criminaliteit te verankeren. Begin 2009 heeft het ministerie aangegeven dat het dit wetsvoorstel aan het eind van dat jaar graag naar de kamer wil sturen. Algemeen wordt aanvaard dat de gemeente de regierol toekomt bij de vormgeving en uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid. Toch blijkt in de praktijk dat veel gemeenten daarmee worstelen. Daarnaast zijn de verschillen in de aanpak en de effectiviteit groot.

De actualiteit en het belang van dit thema heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) geïnspireerd om een congres te organiseren met als titel: 'Regie op veiligheid effectief? De zin en onzin van een wet op de regierol van gemeenten'. Wat komt er in de nieuwe wet te staan en wat zijn de implicaties voor een gemeente? Zit een gemeente te wachten op een wettelijke basis om de regie te voeren of druist dit in tegen het op lokaal niveau vaak gebruikte consensus-model om tot oplossingen van veiligheidsvraagstukken te komen? Zal deze wet de integrale aanpak van veiligheid meer eenduidig en effectief maken? En is dat überhaupt wenselijk? Deze en meer vragen stonden centraal tijdens dit congres, dat op 12 oktober 2009 in Amersfoort plaatsvond.

Helaas was de (concept)wetstekst tijdens het congres nog niet openbaar. Desondanks bleek het ministerie van BZK bereid om een bijdrage te leveren en alvast inzage te geven in wat er te verwachten is. Doel, nut en noodzaak van de wet zijn hiermee goed voor het voetlicht gebracht. De bijdrage gaf de aanwezige deelnemers voldoende stof tot nadenken en wierp ook veel vragen op. Traditioneel konden congresgangers via zaalmicrofoons hun vragen en opmerkingen kenbaar maken. Bij dit symposium is gebruik gemaakt van een meer eigentijdse mogelijkheid van interactie tussen inleiders en deelnemers.

REGIE OP VEILIGHEID EFFECTIEF?

Met het zogenoemde 'SMS2stage-systeem' konden de mensen in de zaal hun reacties direct uiten. Via de eigen mobiele telefoon konden kleine berichtjes, vragen en opmerkingen worden verstuurd. Deze werden dan actueel geprojecteerd op een groot scherm op het podium. De sprekers op het congres konden deze reacties direct verwerken in hun presentatie. Dat zorgde voor een laagdrempelige en levendige discussie. Aangezien niet alle sms'jes konden worden behandeld op het congres, vindt u veel van deze berichtjes terug, verspreid in deze publicatie. Zo wordt een uniek beeld verschaft van wat er leefde in de zaal.

Met deze publicatie willen de SMVP en het CCV u een terugblik geven op het congres van 12 oktober 2009. Voor de deelnemers, die bij dit symposium aanwezig waren, is deze publicatie met alle bijdragen van de plenaire sprekers en alle workshopverslagen een tastbare herinnering aan het congres. Voor degenen die niet op deze conferentie konden zijn, worden in deze uitgave de nodige informatie, kennis, inzicht en opvattingen over de zin en onzin van een wettelijke regierol op veiligheid voor gemeenten gepresenteerd.

KORTE TERUGBLIK OP HET CONGRES

Meer dan 200 deelnemers bezochten het congres. Zij kwamen uit verschillende hoeken van het land en vertegenwoordigden verschillende functies zoals: ambtenaren Integrale Veiligheid, politiefunctionarissen, coördinatoren regionale samenwerkingsverbanden, rijksambtenaren, coördinatoren Veiligheidshuizen, et cetera. Het congres werd geopend door Pieter Deelman, directeur van de SMVP. Hij gaf aan dat dit inmiddels het derde congres is dat het CCV en de SMVP in gezamenlijkheid organiseren. Daarnaast stelde hij het kader van de conferentie en gaf inzicht in wat de congresgangers te verwachten hadden: plenaire inleidingen en workshops, rond het onderwerp regie. De eerste presentatie werd verzorgd door Ronald Timmermans, programmamanager Bestuurlijke Aanpak van het ministerie van BZK. Hij schetste de achterliggende redenen waarom het Rijk een wetsvoorstel in voorbereiding heeft om de regierol van gemeenten bij de aanpak van de onveiligheid gestalte te geven.

Ook gaf hij aan in welke fase dit wetsontwerp zich bevindt. De kern van de wet op de regierol omvat vier punten:

- de gemeenteraad stelt minimaal éénmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast;
- dit veiligheidsplan is gebaseerd op een lokale (on-)veiligheidsanalyse;

¹ Axel Weggelaar is programmaleider Integraal Veiligheidsbeleid bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

² Pieter Deelman is directeur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP)

- ter uitvoering van het plan maakt de gemeente afspraken met organisaties en instellingen;
- het ultimatum remedium voor de gemeente is doorzettingsmacht op planniveau.

In deze bundel is een essay opgenomen dat door het ministerie van BZK is geproduceerd en dat weergeeft wat door de Ronald Timmermans is gepresenteerd. Na deze uiteenzetting leidde Ida Haisma (directeur van het CCV) het debat tussen de burgemeesters Bort Koelewijn (gemeente Kampen) en Hubert Bruls (gemeente Venlo). Zij presenteerden zich respectievelijk als voor- en tegenstander van de wet op de regierol voor de gemeente. Al snel werd duidelijk dat de ene gemeente een goede wettelijke basis voor die regierol wenst om in het lokale bestuur effectief te kunnen opereren, terwijl de andere gemeente collegiaal bestuur belangrijker vindt zonder daarbij de relatie echt op scherp te stellen. Ter illustratie halen we hier twee one-liners uit de discussie aan:

Hubert Bruls: "Wat is er erg aan om de boel af en toe op scherp te zetten? Waarom zouden we elkaar toch zo pampieren? ... Veiligheid vind ik geen thema om te polderen!"

Bort Koelewijn: "Wanneer een gemeente wettelijk de regierol krijgt, betekent dit dan dat zij álles bepaalt? Dit lijkt mij teveel op een dictatuur; die tijd ligt toch ver achter ons. De samenleving zit veel ingewikkelder in elkaar dan dat één iemand het voor het zeggen heeft in een gemeente."

Een verslag van het levendige debat, waarin de zaal via de sms'jes goed kon participeren, is ook in deze uitgave opgenomen.

Na het debat volgden twee workshoprondes, waarin de deelnemers kennis konden maken met interessante praktijkvoorbeelden waarbij met name de gemeentelijke regierol in beeld werd gebracht. Workshopthema's als 'Regie op resultaten in stad en wijk', 'Regie in het Veiligheidshuis', 'Regie is meten en weten', 'Laat een burger zich regisseren?' en 'Regionale regie' zijn daar voorbeelden van. In deze publicatie zijn de workshopverslagen, met een korte inleiding van de workshopinleiders, opgenomen.

DE SAMENLEVING ZIT VEEL INGEWIK- KELDER IN ELKAAR DAN DAT ÉÉN IEMAND HET VOOR HET ZEGGEN HEEFT IN EEN GEMEENTE

Na de workshops volgde een kijkje over de grens. Willy Bruggeman, voorzitter van de Federale Politieraad in België, vertelde over hoe de regierol in België is georganiseerd. Hij constateerde dat men in België zich er steeds meer van bewust is dat de burgemeester de meest aangewezen functionaris is om de regie in handen te nemen. Maar, dat deze rol om kennis en vaardigheden vraagt, die nog niet altijd aanwezig zijn. Bij onze zuiderburen is er geen behoefte om die regierol van de burgemeester wettelijk te verankeren. De huidige gemeentewet, die voor wat betreft de positie van de burgemeester niet veel verschilt van de Nederlandse, noopt niet tot een dergelijk initiatief. Volgens Bruggeman ontbeert België wel een duidelijke visie op veiligheid waarbij vooral de lange termijn in ogenschouw moet worden genomen. Ook de bijdrage van Willy Bruggeman, waarin hij op een leuke wijze de situatie in België schetst en met die van ons in Nederland spiegelt, is integraal opgenomen in deze uitgave.

Ter afsluiting van het congres sprak Bob Hoogenboom, bijzonder hoogleraar Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij reflecteerde op de conferentie en gaf zijn kijk op de wettelijke regierol. Dit deed hij op de hem kenmerkende wijze: scherp, met verve en doorspekt met humor. Hij reageerde op het vierjarige integrale veiligheidsplan en concludeerde dat Nederland geen 'Stalinistische veiligheidsplaneconomie' moet nastreven, maar dat

gemeenten juist moeten inzetten op een flexibele aanpak. Hij vindt dat 'duizend bloemen moeten kunnen bloeien'. Dat er moet worden geëxperimenteerd en initiatieven moeten worden beloond. Ook is hij de mening toegedaan dat er in de bureaucratie moet worden gekapt. Zijn bijdrage kunt u eveneens teruglezen in dit boekje.

De conclusie kan worden getrokken dat enkele inleiders en ook een behoorlijk deel van de deelnemers aan het congres in het algemeen kritisch waren op de komende wet op de gemeentelijke regierol. Het willen en moeten samenwerken met partners aan veiligheid en het feit dat de gemeente daarbij de regie voert, is min of meer onbetwist. Toch wordt vaak een gevoel van onmacht ervaren als veiligheidspartners niet constructief meewerken. Of de wet op de regierol daarin echt gaat helpen, blijft nog een vraag.

Deze publicatie kan in die zin zelfs als eventuele input dienen bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer. Daarom vindt u in deze publicatie ook een aantal verwijzingen naar andere interessante publicaties die kunnen worden gebruikt bij de verdere discussie rond het thema en het feitelijk invulling geven aan de gemeentelijke regierol.





PLENAIRE LEZINGEN



Pieter Deelman, directeur SMVP

OPENING

Het is mij een genoegen hier op het congres met de spannende titel ‘Regie op veiligheid effectief?’ (met een vraagteken!) het openingswoord tot u te mogen richten. Ik doe dat als directeur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, mede namens Ida Haisma, directeur van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Zij zal later deze ochtend nog in het programma optreden.

Dit is inmiddels de derde conferentie op rij, die wij in gezamenlijkheid organiseren. De bedoeling is dat wij éénmaal per jaar een symposium laten plaatsvinden over een actueel thema dat past in de missie van beide organisaties. In februari 2007 vond het congres ‘Sociale veiligheid en gemeentelijke regie’ plaats, begin dit jaar gevolgd door de conferentie ‘Integraal veiligheidsbeleid regionaliseert!’. Aanvankelijk stond deze laatste gepland voor eind 2008, maar vanwege organisatorische redenen is deze pas in januari 2009 uitgevoerd. Met de bijeenkomst van vandaag zetten we echt een traditie in. Onze conferenties kunnen zich tot nu toe verheugen in een grote belangstelling. Zelfs vandaag zijn we tevreden met de opkomst. Het was toch even spannend. We hadden de overtuiging dat het thema van vandaag zeker onze doelgroep zou aantrekken, maar wat zijn de effecten van de bezuinigingen bij de overheid en andere instellingen?

Ook was het de vraag of de maandag als congresdag, zo direct na het weekend, wel passend zou zijn. Uw opkomst bevestigt dat een bijeenkomst als deze van waarde is om op af te komen.

Tot nu toe hebben we naar aanleiding van de gezamenlijke conferenties een congresbundel uitgegeven. Dat zal ook nu weer gaan plaatsvinden. Daarin zijn opgenomen alle inleidingen, evenals de presentaties

IN NAVOLGING VAN DE OUDE KREET, ‘HET MILIEU BEGINT BIJ JEZELF’, KUNNEN WE STELLEN DAT VEILIGHEID OOK BIJ JEZELF BEGINT

en verslagen van de workshops. Overigens de publicaties van voorgaande congressen zijn nog via de website van de SMVP te bestellen.

Deze conferentie heeft als subtitel meegekregen: ‘De zin en onzin van een wet op de regierol van gemeenten’. Een dergelijke wet is er nog niet: niet openbaar beschikbaar als ontwerpwet en zelfs niet als concepttekst. Toch weten we dat het ministerie van BZK begin dit jaar het voornemen heeft uitgesproken om eind 2009 een wetsvoorstel, waarin de regierol van gemeenten wettelijk zal worden vastgelegd, naar de Kamer te sturen. Zo ver is het nog niet gekomen. Mijn interesse, en hopelijk ook

die van u, is echter gewekt. Komt deze wet er echt wel? Wat komt erin te staan? En wordt het hiermee veiliger in Nederland? Dit zijn zo enkele vragen die bij mij opkomen. We zijn blij dat Ronald Timmermans ons namens het ministerie zal vertellen over de gedachten achter de wet, wat ermee beoogd wordt en of we deze wet nog mogen verwachten. In het programma zal vervolgens een discussie plaatsvinden over de zin en onzin van een dergelijke wet. Onder leiding van Ida Haisma discussiëren Ronald Timmermans en twee burgemeesters: Hubert Bruls uit Venlo en Bort Koelewijn uit Kampen. Zij zullen straks mogelijk die formele regierol op hun schouders geschoven krijgen. Wellicht dat de uitkomst van de discussie met hen nog kan bijdragen aan de inhoud van de wet. Of misschien neemt Timmermans mee naar huis dat die wet er toch maar niet moet komen. In ieder geval komt er een gratis advies van de burgemeesters aan het ministerie van BZK, maar ook u in de zaal zit in die rol. Door middel van een vernuftig systeem kunt u via sms meepraten en vragen stellen. Na deze discussie over de voors en tegens gaat u aan het werk in tien workshops. U hebt uw voorkeur kenbaar mogen maken voor twee daarvan. Voor sommige workshops was veel belangstelling, voor andere aanzienlijk minder. Bewust hebben we ervoor gekozen ze allemaal door te laten gaan. Na de lunch wisselt u van workshop, waarna we omstreeks drie uur van de heer Willy Bruggeman, voorzitter van de Federale Politieraad in België

mogen vernemen hoe de regierol bij onze zuiderburen inhoud wordt gegeven. Daarna zal Bob Hoogenboom, hoogleraar Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken aan de Vrije Universiteit een reflectie op de dag geven. Als dagvoorzitter treedt Axel Weggelaar op, programmaleider bij het CCV. Hij zal ons concreet door het programma leiden.

Terug naar de koptitel van dit symposium: 'Regie op veiligheid effectief?'. Als je dat korte zinnetje zo ziet, roept dat toch wel de nodige vragen op, denk ik. Allereerst over welke veiligheid hebben we het hier? De fysieke of de sociale veiligheid? Ten tweede het aspect effectiviteit. Dat doet vermoeden dat het over meetbare prestaties of resultaten gaat. En ten derde, wat wordt verstaan onder regie? Ik verwacht dat vandaag deze vragen zowel plenair als in de workshops aan de orde zullen komen en daarop antwoorden kunnen worden gegeven, waar u mee verder kunt. Toch wil ik u in het kort mijn opvattingen daarover aanreiken.

Tot de jaren '70 van de vorige eeuw was het synoniem van veiligheid 'politie'. Eigenlijk spraken we niet over veiligheid, maar gewoon over criminaliteit. We geloofden in die tijd nog in de kracht van de verzorgingsstaat. De overheid zorgde voor de burgers, die min of meer achterover konden leunen. Dat kwam bijvoorbeeld mooi tot uiting in de slogan van de gemeentepolitie van destijds: 'Vigilant ut quiescant'. En dat betekent zoveel als: hij (de politie) waakt, opdat zij (de burgers) kunnen rusten. De opvattingen over de zorgende overheid op het terrein van veiligheid zijn na het werk van de commissie-Roethof midden jaren '80 veranderd. Roethof deed aanbevelingen voor de aanpak, maar ook over het voorkomen van de veelvoorkomende criminaliteit; een plaag die toen opkwam. We zien daarna het besef ontstaan dat veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid is. Het werd van een primaire taak van de overheid, uitgevoerd door de politie, ook een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, andere organisaties en vooral de burgers zelf. In navolging van de oude kreet, 'het milieu begint bij jezelf', kunnen we



stellen dat veiligheid ook bij jezelf begint. Veiligheid bèn jezelf. Je moet je eigen veiligheid creëren, je eigen onveiligheid voorkomen, en als dat de eigen mogelijkheden te boven gaat, is de overheid daar.

Naast de feitelijke cijfers, de objectieve criminaliteit, gingen we ons sindsdien ook meer bekommeren om de subjectieve veiligheid. In de aanpak werd ook een splitting aangebracht in fysieke en sociale veiligheid, waarbij ik persoonlijk vind dat deze niet van elkaar te scheiden zijn, hooguit te onderscheiden. Ik ben blij dat we vandaag ook een workshop hebben, waarin die fysieke veiligheid uitgelicht wordt. Begin jaren '90 zien we dat in het kader van vooral het grotestedenbeleid veiligheid steeds meer gezien wordt als een integrale verantwoordelijkheid met een leidende rol voor de overheid. Het is niet meer de portefeuille van de burgemeester alleen, maar ook de wethouders van ruimtelijke ordening, huisvesting, onderwijs, verkeer, en noem maar op, hebben hun bijdrage te leveren aan de veiligheid.

Dit bewustzijn is ongeveer twintig jaar geleden ingezet. Vele goede resultaten en best practices vormen het bewijs dat deze aanpak kan werken, dat het daardoor veiliger wordt. Zelf ben ik een echte adept van deze veiligheidsbenadering, maar toch wat sceptisch naar het echte succes van hoe die integrale benadering in de praktijk uitwerkt. Ongeveer tien jaar geleden heb

ik in een vergelijkbaar symposium een voorbeeld gegeven dat naar mijn mening nog steeds actueel is. Het betrof kleine criminaliteit en overlast in een wijkpark. Analyse door de politie leverde op dat er onvoldoende doorzicht was in het park. De jeugd kon zich gemakkelijk verbergen in het struweel. Een groot aantal struiken zou tot op kniehogte moeten worden gesnoeid. De plantsoendienst had in het kader van het reguliere groenonderhoud die struiken net met een halve meter teruggebracht. Om doorzicht te creëren moest er toch nog een meter af. Wie gaat dat betalen, was de vraag. Als er in één keer gesnoeid was in het kader van groenonderhoud en veiligheid waren er geen extra kosten geweest.

Met dit simpele voorbeeld geef ik aan dat de integrale veiligheidsbenadering om bewustwording vraagt bij andere diensten dan politie en opbouwwerk; dat veiligheid ook een gewoon onderdeel van hun werk is. Intenties op strategisch niveau zijn een voorwaarde, maar daar kan integrale veiligheid niet toe beperkt blijven. Hoe is te bereiken dat integrale veiligheid geïntegreerd is in het handelen van alle gemeentelijke diensten en ook van particuliere instanties?

**HOE IS TE BEREIKEN DAT
INTEGRALE VEILIGHEID
GEÏNTEGREERD IS IN
HET HANDELEN VAN
ALLE GEMEENTELIJKE
DIENSTEN EN OOK
VAN PARTICULIERE
INSTANTIES?**

Dat vraagt duidelijke verantwoordelijkheden, een strategie en een gecoördineerde aanpak, waarbij ook knopen worden doorgemaakt. Zeg maar: regie met doorzettingsmacht.

De praktijk laat ons zien dat gemeenten en partners hiermee worstelen. Uit een onlangs afgerond onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF), de Politieacademie en de SMVP naar de integratie van de Nederlandse politie in wijken, netwerken en het lokale bestuur blijkt dat de meeste geïnterviewde politiemensen vinden dat de gemeente haar regierol op het gebied van de integrale veiligheid actiever zou moeten oppakken. Vanuit de gemeente wordt daarop gesteld dat de politie miskent dat de gemeente een bredere afweging moet maken, waarbij veiligheid één van de overwegingen is. Ook stellen ondervraagden vanuit de gemeente dat de politie de regierol van de gemeente meer moet accepteren en niet zelf steeds die regie moet pakken. Kennelijk vinden we allemaal wel dat de regie bij de gemeente hoort te liggen. Maar wat is dan die regie met doorzettingsmacht? Hoe ziet regie met doorzettingsmacht eruit? Toen ik ongeveer een week geleden daarover nadacht en de voorbereidingen voor deze speech trof, was er veel publiciteit rond het Nederlands Film Festival in Utrecht. Dat inspireerde mij tot het volgende:

KENNELIJK VINDEN WE ALLEMAAL WEL DAT DE REGIE BIJ DE GEMEENTE HOORT TE LIGGEN. MAAR WAT IS DAN DIE REGIE MET DOORZETTINGS-MACHT?

Bij het maken van een film is er sprake van een regisseur, producenten, acteurs en kijkers. De producent financiert de film, omdat deze door de regisseur is overtuigd dat het scenario en zijn aanpak winst zullen opleveren. Het doel is dat zoveel mogelijk mensen komen kijken naar de film. De regisseur heeft voor ogen hoe het eindresultaat eruit zal zien. Hij maakt het storybook. Hij gaat met zijn professionaliteit en creativiteit de film maken en heeft daarin onweersproken de leiding. Daarom heet een regisseur in het Engels ook: director. De regisseur gaat vervolgens met behulp van regieassistenten de acteurs casten. Dat zijn professionals, maar die moeten voor die film passen in het realiseren van het einddoel. Die acteurs hoeft hij in de regel inhoudelijk niets te leren, maar hij moet ze met elkaar laten samenwerken en complementariteit bewerkstelligen, zodat een mooi en succesvol plaatje ontstaat. De regisseur bereidt voor, stuurt het feitelijk draaien van de film aan, zorgt dat de randvoorwaarden (zoals locaties en technische ondersteuning) geregeld zijn en heeft de leiding bij de eindmontage. Als we kijken naar de aanpak van onveiligheid spreken we ook van regie en actoren. De producent in het veiligheidsdomein is de gemeenteraad. Die maakt op grond van analyses en een gedegen plan van aanpak budgetten vrij. De regisseur, in ons geval de burgemeester, heeft

die producent gewonnen voor zijn plan en mag uitvoering gaan geven aan het realiseren van het doel. Hij laat zich daarin bijstaan door assistenten, net als de regisseur. Denk daarbij aan de ambtenaren Openbare Orde en Integrale Veiligheid. Daarna moeten de juiste professionals, de actoren, in ons jargon de partners, bijeengebracht worden om uiteindelijk te bewerkstelligen dat de burgers kunnen genieten van het eindplaatje: veiligheid. Ook daarbij zit de meerwaarde in de complementariteit.

Maar als ik naar de huidige veiligheidspraktijk kijk, zie ik om de vergelijking maar door te trekken, maar al te vaak C- en B-films. Er moet nog veel gebeuren aan de rol en professionaliteit van de regisseur, maar ook aan die van de actoren. Ook het schrijven van het 'storybook' en de rol en positie van de producer – de gemeenteraad – vragen aandacht.

Gaat de wet op de regierol ons daarbij helpen? We gaan het horen. Mijn ideaalbeeld is, dat we op termijn met elkaar in het veiligheidsdomein alleen maar A-films maken met het uiteindelijke resultaat dat we van het kijkerspubliek, onze burgers, de hoofdprijs krijgen uitgereikt: het Gouden Kalf.

Een vruchtbaar congres. Ik dank u voor uw aandacht.



WAT VERSTAAN WE EIGENLIJK ONDER REGIE? IN PRAKTIJK BESTAAN ER VERSCHILLENDE BEELDEN.



Ronald Timmermans, programmamanager Bestuurlijke Aanpak, ministerie van BZK

GEMEENTELIJKE REGIE OP LOKALE INTEGRALE VEILIGHEID

De ministers van BZK en van Justitie zijn voornemens om eind 2009 het wetsvoorstel gemeentelijke regierol lokale integrale veiligheid in te dienen bij de Tweede Kamer³. Doel is om de regierol van gemeenten over lokale integrale veiligheid te versterken.

DE REGIE MOET WORDEN GEVOERD DOOR EEN PARTIJ DIE VERBINDEND EN STUREND KAN OPTREDEN

Dit essay is gebaseerd op de presentatie die Ronald Timmermans⁴ gaf tijdens dit congres. Het beschrijft de achtergrond van de wet, de wet zelf en hij gaat in op wat er naast deze wet verder nodig is om de integrale veiligheid verder te verbeteren⁵.

ACHTERGROND

Het is naar de mening van het kabinet essentieel om lokale veiligheid integraal te benaderen. Er zijn drie relevante kenmerken van lokale integrale veiligheid te benoemen. Zo is het in eerste instantie een zaak van preventie. Alle energie die in goede preventieve maatregelen wordt gestoken, betaalt zich in veelvoud terug. Dit wil niet zeggen dat repressie mag ontbreken.

Preventie en repressie gaan hand in hand. Lokale integrale veiligheid is in de tweede plaats een veelomvattend beleidsveld. Het gaat hier om overlast en criminaliteit, maar het raakt ook sterk aan verloedering, alcohol- en drugsproblematiek, polarisatie en radicalisering en (geestelijke) gezondheid. Het veiligheidsgevoel van burgers is mede afhankelijk van beleidsvelden als de inrichting van de openbare ruimte, (geestelijke) gezondheidszorg, wonen, wijken, werk en scholing.

Een derde kenmerk van lokale integrale veiligheid is dan ook de veelheid van instanties die erbij zijn betrokken. Hierbij kan worden gedacht aan diverse gemeentelijke diensten, politie, Openbaar Ministerie (OM), Bureau HALT, reclassering, welzijnswerk, jongerenwerk, Bureau Jeugdzorg, Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdiensten (GG&GD), diverse andere (geestelijke) gezondheidsinstellingen, lokaal en regionaal onderwijs, woningbouwcorporaties, horeca, bedrijfsleven (al dan niet in verenigingsverband), bewoners (al dan niet in verenigingsverband) en belangengroepen. Om de veiligheid en de veiligheidsgevoelens van burgers duurzaam te verbeteren, is het noodzakelijk dat lokale integrale veiligheid wordt benaderd volgens bovengeschetste drie kenmerken. Regie is daarbij onmisbaar.

De regie moet worden gevoerd door een partij die verbindend en sturend kan optreden. Deze partij moet

lokaal opereren, omdat de problemen lokaal ontstaan en dus ook lokaal moeten worden opgelost. Het moet een partij zijn die dicht bij de burgers staat en democratisch gelegitimeerd is. Deze partij moet in staat zijn om een keten te smeden. Maar ook om te zorgen dat de zwakste partij niet de kracht van de totale aanpak bepaalt. Het is bij uitstek de gemeente die deze rollen kan combineren. De regie op het lokale integrale veiligheidsbeleid moet dus door de gemeente worden gevoerd.



04/43



KAN STRAKS DE
GEMEENTE INVLOED
UITOEFENEN OP HET
BELEID VAN LANDELIJKE
ORGANISATIES?

³ Op het moment van schrijven is de besluitvorming over het wetsvoorstel niet afgerond. Aan dit essay kunnen geen enkele rechten worden ontleend.

⁴ Mr. R.L. Timmermans was ten tijde van de lezing programmamanger Bestuurlijke Aanpak bij het directoraat-generaal Veiligheid van het ministerie van BZK.

⁵ Tijdens het congres zijn per SMS tientallen vragen gesteld. Het is toen niet gelukt om op al deze vragen in te gaan. In dit essay worden de meeste uit deze sms'jes gedestilleerde hoofdvragen beantwoord.

⁶ Conform artikel 160, eerste lid, onder b van de Gemeentewet.

⁷ Het College is immers conform artikel 160, eerste lid, onder b van de Gemeentewet belast met de uitvoering van beslissingen van de gemeenteraad.

⁸ Uiteraard blijft de gezagsverhouding tussen de burgemeester en de politie voor de handhaving van de openbare orde in tact (artikel 12 Politiewet 1993). Daardoor kan een verplichting niet aan de politie worden opgelegd.

⁹ Deze acteert namens de minister van Justitie. Een opgelegde verplichting zou dus aan de minister van Justitie gericht moeten zijn. Dit is niet wenselijk.

Veel gemeenten voeren al lokaal (integraal)veiligheidsbeleid. Daarover klinken echter verschillende geluiden. Gemeenten zelf geven aan dat het niet altijd gemakkelijk is, omdat veiligheid tal van beleidsterreinen doorkruist en er vele andere organisaties bij zijn betrokken. Niet al deze partners willen zich in voldoende mate committeren aan de gekozen aanpak. Nog te vaak gebruiken zij het argument dat zij niets met veiligheid te maken hebben. Aan de andere kant klinkt het geluid dat gemeenten nog veel te weinig actief regie voeren. Andere betrokken partijen vinden in de gemeente niet altijd de sterke partner die ze zoeken. Daarnaast hebben gemeenten zelf nog te weinig een extern gerichte blik als het gaat om veiligheid. Ook intern blijkt het bij gemeenten niet altijd eenvoudig om de diensten die zich niet primair met veiligheid bezighouden te committeren aan de integrale aanpak.

DE WETGEVING

Het wetsvoorstel dat het kabinet voorbereidt, zal de regie van gemeenten op integrale veiligheid moeten versterken. Het middel dat hiervoor is gekozen is een integraal veiligheidsplan. Voor de uitvoering van dit plan is betrokkenheid van alle relevante partijen belangrijk. De gemeente zal daarom in staat moeten zijn om alle partijen te binden. Het wetsvoorstel 'gemeentelijke regierol lokale integrale veiligheid' bevat de volgende opbouw:

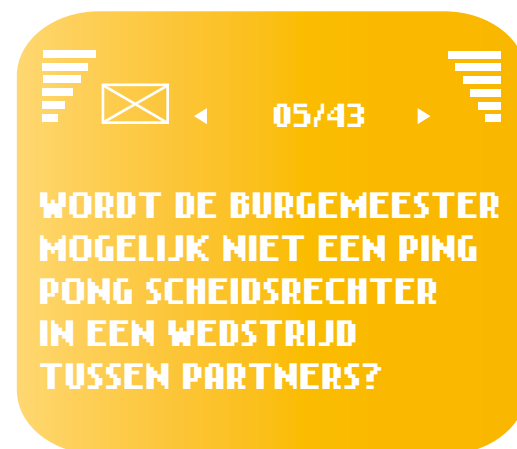
- Gemeenteraden stellen minimaal eens per vier jaar een integraal veiligheidsplan vast.
- Het plan is gebaseerd op een veiligheidsanalyse. De bedoeling is dat de partners het beeld dat daaruit naar voren komt (h)erkennen. Het plan bevat vervolgens de doelen en te behalen resultaten van het veiligheidsbeleid (op basis van de analyse). Het plan zal in de praktijk ook door het college worden voorbereid⁶.
- Belangrijk is dat iedereen zich verbindt aan de doelen en te behalen resultaten. Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat bij het opstellen en het uitwerken van het plan niet alleen interne partijen en/of de politie en/of OM moeten worden betrokken, maar alle lokaal relevante partners.

- Het college⁷ maakt vervolgens bindende samenwerkingsafspraken met veiligheidspartners over de uitvoering van het plan: politie, OM, woningcorporaties, scholen, buurtwerk, reclassering, welzijnssector, GGD, Jeugdzorg, gemeentelijke diensten, private partijen, et cetera.
- Als dat niet lukt, kan het college de voor een goede uitvoering van het veiligheidsplan noodzakelijke verplichtingen opleggen aan actoren waarmee geen of onvoldoende afspraken konden worden gemaakt. Het gaat dan om instellingen met een publieke taak. Dit zal niet gelden voor de rechtspraak en het OM. Daarnaast moet het opleggen van de verplichting aan een aantal waarborgen voldoen.
- Als een instelling het niet eens is met het besluit van de gemeente kan deze bezwaar maken en in beroep gaan bij de bestuursrechter. Als een instelling een verplichting krijgt opgelegd en die niet nakomt, kan de gemeente dat via bestuursdwang en een dwangsom afdwingen.

DOORZETTINGSMACHT

In het wetsvoorstel is dus een bevoegdheid opgenomen die het mogelijk maakt dat het college van burgemeester en wethouders de voor een goede uitvoering van het veiligheidsplan, noodzakelijke verplichtingen oplegt aan die actoren waarmee geen of onvoldoende afspraken konden worden gemaakt. Het moge duidelijk zijn dat onafhankelijke – magistratelijke – partijen als de rechterlijke macht en het OM uitgezonderd zijn. Dat geldt ook voor instellingen als de politie⁸ of Raad voor de Kinderbescherming⁹. Gemeenten kunnen een verplichting niet lichtvaardig op leggen.

DE REGIEROL VAN GEMEENTEN MOET DUS VERDER WORDEN VERSTERKT



Het met een verplichting ingrijpen in de beleidsvrijheid van de instellingen en organisaties zal verbonden moeten zijn aan een aantal waarborgen. In ieder geval zal in de praktijk van gemeenten worden verlangd dat zij er alles aan doen om tot afspraken te komen. Er kan pas sprake zijn van verplichting na een redelijke termijn van overleg. In het besluit moet het college motiveren waarom van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt. Daarbij moet het college in ieder geval aangeven waarom de redelijke termijn van onderhandelen is verstreken, en waarom de situatie zodanig is dat deze bevoegdheid moet worden ingezet. Een ander punt is dat het college bij het nemen van een dergelijk besluit alle betrokken belangen moet afwegen. Daarbij mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Het doel van het besluit moet zijn: een samenhangend lokaal integraal veiligheidsbeleid. Het college kan dus geen verplichtingen opleggen die niet op dat doel gericht zijn. Ook kan een verplichting zowel inhoudelijk als qua zwaarte van de gevolgen niet onevenredig zijn met wat de instelling normaal gesproken doet. Daarnaast moet het college het draagvlak binnen de gemeente voor de uitvoering van de gemaakte afspraak

¹⁰ Artikel 125 Gemeentewet junto artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht¹¹ De Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer heeft in januari 2009 zes grondslagen geformuleerd voor uitwisseling van persoonsgegevens. Een daarvan is: 'Indien noodzakelijk voor de veiligheid, moet je delen'.¹² Zie voor meer informatie de notitie 'Burgemeester en Veiligheid'; kamerstuk 28684 nr. 212.

VOOR HET VERBETEREN VAN DE INTEGRALE VEILIGHEID IN DE GEMEENTEN IS HET TONEN VAN BESTUURLIJK LEF ONONTBEERLIJK!

ken meewegen. Verder zal het college oog moeten hebben voor partners die in regionaal verband opereren en daardoor hun capaciteit niet lokaal maar regionaal moeten inzetten. Gemeenten kunnen daarom beter zoveel mogelijk samen optrekken en samenwerken, zeker waar het regionale problematiek en of capaciteit betreft! Indien het college van de bevoegdheid gebruik maakt, en de betrokken partij meent dat dit een onjuist gebruik van bevoegdheden is, dan is het vervolgens aan die partij om aan te geven waarom zij niet tot medewerking verplicht zou kunnen worden. In laatste instantie zal de bestuursrechter hierover beslissen. Indien een partij door het college verplichtingen heeft opgelegd gekregen en deze desondanks niet nakomt, zou een dwangsom kunnen worden aangewend om de naleving alsnog af te dwingen¹⁰.

OOK REGIE OP ANDERE TERREINEN

Niet alleen op het gebied van integrale veiligheid krijgt de gemeente een duidelijke regierol toegewezen. Al eerder kreeg de gemeente dat op het gebied van welzijn en maatschappelijke ondersteuning (WMO). Regie op jeugdbeleid wordt vastgelegd in de wetgeving betreffende de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin. Hierin is een bevoegdheid voor de burgemeester opgenomen voor het geval dat de keten vastloopt, waardoor de zorg voor een jeugdige in het gedrang komt - hetgeen vaak ook gevolgen kan hebben voor overlast. Deze doorzettingsmacht naar instellingen

op casus-niveau behelst dat een burgemeester als ultimatum remedium een instelling kan aanwijzen die de coördinatie van de zorg op zich moet nemen en daarmee verantwoordelijk wordt voor het fatsoenlijk oplossen van de casus.

Op het gebied van onderwijsachterstanden is in juli 2009 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer waardoor gemeenten meer instrumenten in handen krijgen om hun visie op het beleid voor jonge kinderen vorm te geven. Zij krijgen de verantwoordelijkheid om een dekkend aanbod van voorschoolse educatie te organiseren. Betrokken partijen zijn verplicht mee te werken aan totstandkoming en uitvoering van afspraken daarover. Daarnaast heeft de gemeente vanuit de regierol jeugdbeleid de verantwoordelijkheid samenwerkingsafspraken te maken voor zorg in en om de school. Verder krijgt de burgemeester eenvoudiger toegang tot de kinderrechter om opvoedingsondersteuning af te dwingen, ook al achten Bureau Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming dat niet nodig. Van andere orde, maar hier vermeldenswaardig, is dat de burgemeester via het wetsvoorstel 'maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' binnenkort meer mogelijkheden krijgt om ernstige overlast te bestrijden. Zo kan straks, in aanvulling op al bestaande bevoegdheden, een langdurig gebiedsverbod worden opgelegd, een meldingsplicht of een groepsverbod. Ook kan de burgemeester een maatregel uitvaardigen naar degene die het gezag uitoefent over een kind van beneden de twaalf jaar in het geval deze herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde heeft verstoord.

TEN SLOTTE

Bovengenoemde veranderingen en de wettelijke regierol voor integrale lokale veiligheid geven de gemeenten mogelijkheden om te doen wat hun inwoners verwachten, namelijk zorgen voor een adequaat niveau van integrale veiligheid. Maar deze wettelijke veranderingen zijn daar niet voldoende voor. Zo is niet alleen een verbetering van externe samenwerking nodig maar ook - zoals genoemd - een betere interne samenwerking

tussen gemeentelijke diensten. Omdat gemeenten voor hun veiligheidsbeleid samenwerken met organisaties en instellingen die op een regionaal niveau opereren, is ook een betere samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau nodig. Een verder verbeterde informatiepositie van gemeenten is nodig, voor onder andere het driehoeksoverleg, het verkrijgen van informatie van de politie en wijkscans, gebruik van BIBOB- en RID-informatie en de deelname aan Veiligheidshuizen en/of casusoverleggen. Naast deze bestaande manieren om informatie uit te wisselen kan er op plan- en casusniveau nog het een en ander verbeteren in informatie-uitwisseling met een aantal van de zorg en welzijnspartners. Privacywetgeving wordt hierbij vaak ten onrechte als belemmerende factor genoemd¹¹. Het voeren van regie richt zich niet alleen op de preventieve kant van veiligheid. De repressieve kant moet ook op orde zijn. Het optimaal gebruik maken van APV-artikelen en burgemeestersbevoegdheden geeft een helder signaal aan zowel overlastgevers als de buurt. Om snel, zichtbaar en effectief te kunnen optreden tegen overlastgevende jongeren en aso-gezinnen is het van belang de bestuurskracht van de burgemeester te versterken¹². Voor het verbeteren van de integrale veiligheid in de gemeenten is het tonen van bestuurlijk lef onontbeerlijk!





HOE ZORGT DE BURGEMEESTER ZONDER GELD VOOR VOLDOENDE AMBTELIJKE ONDERSTEUNING OM ZO INFORMATIE TE KRIJGEN EN DE JUISTE AFWEGINGEN TE MAKEN?

Korte reactie op enkele sms-berichten:

VERANTWOORDELIJKHEID

Veel sms-berichten gingen over de vraag wie nu verantwoordelijk wordt en wie een nieuwe bevoegdheid krijgt. In de sms'jes werd vaak ten onrechte naar de burgemeester gewezen. Het wetsvoorstel maakt het gehele college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het voeren van de regie. Als daar het opleggen van verplichtingen voor nodig is, dan is dat ook aan het gehele college om te beslissen. Hiervoor is gekozen, omdat integrale lokale veiligheid niet alleen draait om openbare orde, de portefeuille van de burgemeester, maar om een veel breder palet. Ook aspecten van wonen, ruimtelijke ordening, milieu of welzijn hebben invloed op de integrale veiligheid.



WAT VOOR FINANCIËEL STEENTJE KAN HET MINISTERIE BIJDAGEN?

KOSTEN

De financiële verhoudingen-wet stelt dat een nieuwe taak met nieuw geld moet worden gefinancierd. De essentie van enkele andere berichten is dan ook de vraag wat voor financieel steentje het Rijk gaat bijdragen aan het tot stand komen van de veiligheidsplannen? Het antwoord is 'geen'. Of eigenlijk 'niet meer dan nu al het geval is'!. Van gemeenten wordt al verwacht dat ze een integraal veiligheidsbeleid voeren. 81% van de gemeenten maakt daarbij al gebruik van een veiligheidsplan. Deze wet introduceert daarom geen nieuwe taak. Wel worden enkele criteria voor het plan vastgelegd, wordt de verantwoordelijkheidsverdeling wettelijk geregeld en krijgen gemeenten een bevoegdheid waarmee ze hun verantwoordelijkheid ook waar kunnen maken. De uitvoering van de al bestaande verantwoordelijkheid wordt hiermee dus vergemakkelijkt. Als deze opgelegde verplichting financiële consequenties heeft, zijn deze voor de organisatie in kwestie. Immers, de andere organisaties die wel hun verantwoordelijkheid nemen en dus afspraken maken en uitvoeren, krijgen daar ook geen geld voor. Kiest de gemeente er wel voor om bepaalde zaken mede te financieren, dan kan ze uiteraard beslissen dat dit ook geldt voor de organisatie die een verplichting opgelegd krijgt.



WIE BEPAALT DE KWALITEITSCRITERIA VOOR HET INTEGRAAL VEILIGHEIDSPAN EN WIE TOETST OF DAARAAN IS VOLDaan?

INFORMATIEPOSITIE

Meerdere berichten gingen in op de informatiepositie van gemeenten. Deze is inderdaad essentieel. Daarom verplicht de wet ook het integraal veiligheidsplan te maken op basis van een veiligheidsanalyse. De wet zegt dat de informatie daarvoor door alle relevante partners moet worden geleverd. Een groot deel van de informatie zal uit de wijkscans van de politie komen. Maar gemeenten kunnen ook zelf veiligheidsinformatie inwinnen. Landelijk is daarvoor de integrale veiligheidsmonitor ontwikkeld. Daaraan doen in 2009 al 240 van de 441 gemeenten aan mee.

Bort Koelewijn, burgemeester van de gemeente Kampen & Hubert Bruls, burgemeester van de gemeente Venlo
en Ida Haisma, directeur CCV

DE VOORS EN TEGENS VAN EEN WETTELIJKE REGIEROL

In het debat worden de voors en tegens van een wettelijke regierol voor gemeenten besproken. De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) hebben voor dit congres de burgemeesters van Kampen en Venlo uitgenodigd om onder leiding van Ida Haisma, plenair op diverse stellingen te reageren. Hen is tevens gevraagd voor of tegen de stelling te zijn en de antwoorden op deze manier voor te bereiden. De door hen gegeven antwoorden komen dus niet automatisch overeen met hun professionele en/of persoonlijke mening

STELLING 1

Het voorgenomen wetsvoorstel illustreert dat het Rijk weet wat goed is voor gemeenten

Hubert Bruls:

“Ik ben het eens met deze stelling. Ik denk dat het goed is om de praktijk die bij het gros van de gemeenten al zijn ingang heeft gevonden, nu eens vast te leggen. Er is nog teveel onduidelijkheid bij zowel de gemeente als bij de lokale partners over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en dus ook over de regierol. Daarom lijkt het me wijs om deze zaken vast te leggen in een wet.”

Bort Koelewijn:

“Ik ben het niet eens met deze stelling. 81 % van de gemeenten heeft al een Integraal Veiligheidsplan. De overige gemeenten zijn wellicht bezig met een herindeling, dit betekent dat deze straks alsnog nieuwe plannen voor Integraal Veiligheidsbeleid gaan maken. Ik vraag me ook af of er in deze zaal gemeenten zijn die nog geen Integraal Veiligheidsbeleid hebben opgesteld en die zitten te wachten op een wet, zodat ze dit gaan doen? Ziet u vingers?”

Hubert Bruls:

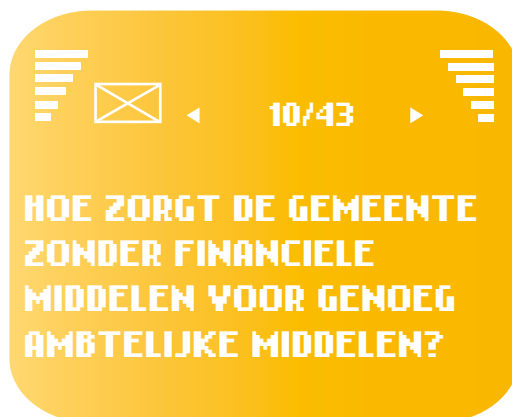
“Het gaat mij, net zoals het ministerie van BZK het net heeft toegelicht, niet zozeer om de verplichtingen van

het maken van zo'n plan, maar om de bevoegdheden die erbij komen. Ik vind het overigens nogal ver gaan dat de gemeente andere partijen tot bepaalde zaken kan gaan verplichten. Ik vraag me dan ook af of de gemeente het Openbaar Ministerie ook kan verplichten. Tenslotte is de gemeente in dit voorstel de regisseur.”

Bort Koelewijn:

“Ik denk dat we allereerst moeten vaststellen dat gemeentebesturen zorgvuldig met hun veiligheidsbeleid omgaan. Het is enkele jaren geleden dat het 'Kernbeleid Veiligheid' is ontwikkeld. Veel gemeenten hebben dit opgepakt. Wanneer een gemeente wettelijk de regierol krijgt, betekent dit dan dat zij alles bepaalt? Dit lijkt mij teveel op een dictatuur; die tijd ligt toch ver achter ons. De samenleving zit veel ingewikkelder in elkaar dan dat één iemand het voor het zeggen heeft in een gemeente.

Er kan beter geen wet komen voor de regierol van gemeenten. Het ministerie van BZK zou moeten redeneren vanuit het zelfbewustzijn van gemeentebesturen en alle partijen betrekken bij het veiligheidsbeleid. Ik vraag gemeentebesturen: stel je ketenpartners in staat om hun verantwoordelijkheid te nemen en regel dat onderling. Dit gaat niet beter door de invoering van een dergelijke wet waarover we spreken; dat doe je vanuit ordentelijk bestuur.”



Hubert Bruls: “Wanneer de gemeente hier geld voor nodig heeft, heeft zij haar zaken niet op orde. Veiligheid vinden we allemaal zo belangrijk. De burgemeester zou het in dit geval intern beter moeten organiseren met de raad die de prioriteiten stelt. Ik geloof in de kracht van de analyse, van de inhoud: breng zaken meer in samenhang met elkaar en bekijk na een analyse hoe dit nog beter kan. Als voorbeeld noem ik de projecten die wij in de gemeente hebben lopen: analyseer deze en leer ervan.”

Bort Koelewijn:

“Ik wil liever geen kwaliteitsvereisten opgelegd krijgen van het ministerie. Wanneer het ministerie zich dan toch ergens mee wil bemoeien en meer kwaliteit zou willen waarborgen, ten gunste van onze inwoners, laat ze dan met financiële middelen komen. We staan aan de vooravond van behoorlijke veranderingen van de financiële huishouding van gemeenten met miljoenen bezuinigingen voor de boeg. Gemeenten zouden zelf een heroverweging van de inzet van financiële middelen moeten maken, omdat de gemeente zelf tenslotte de lokale situatie moet aanpakken. En ook heel belangrijk: uit deze benadering lijkt het alsof het een aangelegenheid van de burgemeester is. Mijns inziens hebben de wethouders hier ook een rol.”

STELLING 2

Kleine gemeenten zijn vooral gebaat bij een wettelijke regierol

Ida Haisma leidt de stelling in: “In Twente zijn gemeenten bijvoorbeeld bezig met het maken van een regionaal veiligheidsplan. Voor kleine gemeenten is een eigen lokaal Integraal Veiligheidsplan dan minder van belang. Als er een wettelijke regeling is voor iedere gemeente om een Integraal Veiligheidsplan te hebben: moeten we dan 441 plannen hebben? Krijgen we niet teveel verschillen tussen kleine en grote gemeenten? En hoe zit het dan

met de afstemming tussen een kleine en een grote gemeente? En met de afspraken met de partners die regionaal samenwerken, zoals Openbaar Ministerie en politie? Het lijkt mij onzinnig om elke gemeente een eigen plan te laten maken als dat niet is afgestemd in de regio.”

Hubert Bruls:

“Ik ben tegen deze stelling dat vooral kleine gemeenten gebaat zijn bij een wettelijke regierol. Niet alleen in kleine gemeenten zou de regierol in een wet verankerd moeten zijn, ook bij de middelgrote en grote gemeenten zou dit het geval moeten zijn. Elke gemeente heeft haar eigen Integraal Veiligheidsplan of zou dat moeten hebben. Dat is juist de kracht van de lokale democratie. Ik vind wel dat je als gemeente in de regio afstemming moet zoeken met de partijen die al regionaal werken, zoals politie, het OM en de welzijnsinstellingen.”

Bort Koelewijn:

“Er zou niet één Integraal Veiligheidsplan per regio moeten komen. Veiligheid zit in de wijk; op lokaal niveau moet hiervoor beleid worden ontwikkeld en er moeten dus 441 plannen komen.

Er zouden analyses moeten worden gedaan: hoe zit het met het veiligheidsgevoel en met de veiligheidscijfers in een wijk? Hierin moeten we maatwerk proberen te leveren. Dat vraagt om aanpak op lokaal niveau. Wel vind ik dat je in ondersteunende zin (welke onderzoeken doe je, welke mensen betrek je?) als gemeente niet het wiel opnieuw moet uitvinden. In mijn hele burgemeesterleven, dat is ondertussen tien jaar, heb ik geen behoefte gehad aan doorzettingsmacht.”

Ida Haisma:

“Dit is een belangrijke notie voor het ministerie van BZK. Hoe gaat de gemeente al die partijen aansturen? En het Openbaar Ministerie, laat die zich door de gemeente vertellen wat te doen?”

Ida Haisma stelt vervolgens in het kader van de stelling de volgende vragen: “De veiligheidsregio als coördinator, ook voor de maatschappelijke onderwerpen? Hoe zie je regionale coördinatie?”

Hubert Bruls:

“Regionale coördinatie zien we al in Nederland; de politie is regionaal georganiseerd. Veel sociale veiligheidsthema's worden door de politie in onze regio ingebracht bij het Regionaal College. Vanuit de juridische positie van het Regionaal College is dit niet juist. Het toont echter wel aan dat de behoefte bestaat om zaken op regionaal niveau te bespreken en niet alleen de politiezaken.

Ik denk dat we een veiligheidsregio zoals het nu over fysieke veiligheid gaat, goed kunt opbouwen als coördinator van sociale veiligheid.”

Ida Haisma geeft mee aan het ministerie van BZK:

“Ik ben ervoor om niet nog eens een apart instituut op te richten voor de coördinatie van sociale veiligheid. Waarom die veiligheidsregio's niet wat meer oprekken tot coördinatie van Integrale Veiligheid?”

IK VIND HET NOGAL
VER GAAN DAT DE
GEMEENTE ANDERE
PARTIJEN TOT
BEPAALED ZAKEN
KAN VERPLICHTEN





VEILIGHEID VIND IK GEEN THEMA VOOR DE POLDER





**ER WORDT STEEDS MEER
IN REGIONAAL VERBAND
AAN VEILIGHEID GEWERKT.
GAAN WE OOK
VERPLICHTEN DAT
GEMEENTEN IN HUN
REGIEROL MET ELKAAR
GAAN SAMENWERKEN?**

Bort Koelewijn:

“Waarom zou het ministerie van BZK zich hiermee moeten bemoeien? Bij ons in de regio hebben de burgemeesters zich met elkaar verbonden en aangegeven welke thema's niet specifiek voorbehouden zijn aan de politie, maar breder liggen. De samenwerkingsverbanden tussen ambtenaren die zich bezig houden met integrale veiligheid, bespreken deze onderwerpen met elkaar en pakken deze zaken aan. Daar zie ik geen rol voor het ministerie van BZK in.”

Ida Haisma:

“Juist voor die gemeenten waar het coördineren van de integrale veiligheid wat minder goed gaat en het veiligheidsbeleid minder goed van de grond komt, is deze wet een steuntje in de rug. Bij het CCV merken wij ook de behoefte aan regionale coördinatie.”

Hubert Bruls:

“De politie registreert de gegevens uitermate goed en doet erg veel aan informatiehuishouding. Andere partners doen dit niet goed genoeg en pakken dit onvoldoende op. Dit geldt ook voor ons als gemeenten.

Hier is nog een wereld te winnen. Het verplichten van het op orde houden van de informatiehuishouding zie ik als positief.”

Ida Haisma benoemt dit als een goede suggestie voor het ministerie van BZK. “Ook binnen het CCV merken we dat er vaak discussie wordt gevoerd over onduidelijke cijfers: zolang je niet goed registreert, weet je eigenlijk niet hoe groot het probleem is. Het is lastig om je beleid te baseren op een onjuist statistisch beeld. Het zou goed zijn om na te denken over hoe we dit meer kunnen afdwingen, zodat het registreren van gegevens goed verloopt.”

Bort Koelewijn:

“Een gemeenschappelijk beeld ontwikkelen van hetgeen in een wijk speelt is belangrijk. Ik nodig alle ketenpartners uit om een onderzoek te doen, zodat relevante informatie, subjectieve en objectieve gegevens van alle partners op een goede manier naar boven komt.”

STELLING 3

Door een wettelijke verankering van de regierol worden onderlinge verhoudingen met de veiligheidspartners op scherp gesteld.

Hubert Bruls:

“Er zit een risico vast aan het idee van één regisseur die sterk in positie wordt gebracht, namelijk dat andere veiligheidspartners achterover gaan leunen. Echter een regisseur, iemand die knopen doorhakt – dus geen dictator – missen we wel.”

“Hoe gaat de wet voorkomen dat straks de gemeente naar passieve partners zit te kijken, die wachten op sturing van de gemeente?”

Ida Haisma:

“Wat gebeurt er als een gemeente als regisseur de knopen doorhakt en dus bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie iets verplicht vanuit deze positie?”

Hubert Bruls:

“Ik denk toch wel dat het OM zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt. Maar wat is er erg aan om de boel af en toe op scherp te zetten? Waarom zouden we elkaar toch zo pamperen? Ik vind dat we transparant en op respectvolle en duidelijke wijze af en toe tegen elkaar moeten zeggen dat we het op bepaalde onderwerpen misschien niet zo goed hebben gedaan en dat we het anders gaan doen. Uit de voorstellen die er dan liggen, kiezen we. Nu kunnen we die discussie vaak vermijden, omdat iedereen op een bepaalde manier gelijk heeft. Echter veiligheid vind ik geen thema voor de polder.”

Bort Koelewijn:

“Ik kan me voorstellen dat vooral in concrete crisis-situaties echt een knoop moet worden doorgehakt en dat dan de burgemeester aan bod komt. Ronald Timmermans noemde net de bevoegdheden voor de burgemeester, maar hij noemde hierbij ook de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Ik denk dat dit terecht is, maar dat je het dan niet meer hebt over crisissituaties. Het gaat dan over situaties waarbij één van de partners stelselmatig zijn taken verwaarloost vanwege de economische crisis, door het verlagen van subsidies en dergelijke. Deze weigerachtige houding ten aanzien van de taakstelling komt denk ik niet voort uit onwil, maar uit onmacht.

Daar zit een hele problematiek achter. In deze situatie zou dan kennelijk het college moeten optreden. Moet vanwege een dergelijke wet de gemeente er dan ook voor zorgen dat de partners voldoende in staat worden gesteld hun afspraken na te komen? Overigens denk ik dat het goed is dat de Raad van State en de Kamer de tijd nemen voor dit vraagstuk, want we hebben hier te maken met een principiële doorbraak in ons recht.”

Ida Haisma:

“Zo’n wet maakt het voor iedereen wat scherper wanneer organisaties niet functioneren conform het afgesproken plan. Bij mij rijst de vraag hoe het zit met de democratische legitimatie in dit wetsvoorstel. De burgemeester die niet gekozen is, geven we in dit voorstel heel veel bevoegdheden. Wat betekent dat ten opzichte van de democratische rechtsstaat? Ik heb zelf onvoldoende inzichtelijk gekregen of het verantwoorde-lijkheden betreft voor de gemeenteraad die de bevoegd- heden opdraagt aan de burgemeester of dat het in dit wetsvoorstel ook om solobevoegdheden voor de burgemeester gaat, zonder dat daar een bepaalde democratische controle op plaatsvindt.”

Ronald Timmermans, programmamanager Bestuurlijke Aanpak van het ministerie van BZK:

“Laten we nog even kijken naar de vraag: ‘Hoe zit het met de verhoudingen tussen de drie bestuursorganen?’. De gemeenteraad stelt het plan vast, net zoals het nu geregeld is. Wij zien de burgemeester als regisseur, nadrukkelijk in verhouding met de wethouders. Het ministerie van BZK vindt het verstandig dat het een collegiaal besluit betreft - met uitzondering van

crisissituaties - tussen de drie organen, zodat er balans ontstaat. De democratische bevoegdheid is in die zin volgens het ministerie van BZK voldoende gewaarborgd.”

Ida Haisma:

“Verder heb ik nog een vraag aan het ministerie van BZK: komt er met deze wet een financiële bijdrage van het Rijk voor de organisatie van de informatiehuishouding van partijen?”

Ronald Timmermans, programmamanager Bestuurlijke Aanpak van het ministerie van BZK:

“De komende jaren werken wij aan de implementatie en voorlichting samen met het CCV en de VNG. Er komen vooralsnog geen financiële middelen voor de gemeen- ten in dit kader. Het ministerie van BZK wil andere zaken faciliteren, zoals de wijkscans door politie. Dit is naar aanleiding van de prestatieafspraken die met de politie zijn gemaakt: ‘Hoe heeft de (on)veiligheid zich ontwik- keld?’ Dit is een mooie startpositie voor een gemeente voor het opstellen van een Integraal Veiligheidsplan. Het eindresultaat moet zijn dat de gemeente bij wijze van spreken met één druk op de knop gegevens van alle partners inzichtelijk moet krijgen om het Integraal Veiligheidsplan te realiseren.”

HET DEBAT WORDT AFGEROND

Hubert Bruls:

“We gaan verder aan de slag! Voer niet teveel discussie over hoe we het moeten gaan doen. De grootste winst is te boeken met een goed Integraal Veiligheidsplan. Dus máák als gemeente je Integraal Veiligheidsplan en gebruik je gereserveerde geld om goed veiligheidsbeleid op te stellen: het is de moeite waard!”

Bort Koelewijn:

“Tegen gemeenten zeg ik: wees zelfbewust, benader anderen met een open mind en laat je agenda niet door Den Haag bepalen. We kijken natuurlijk wel naar elkaar en naar het Rijk voor facilitering van diverse zaken. Ik zou tegen het Rijk willen zeggen: doe die dingen waar wij als gemeenten echt op zitten te wachten!”



**VERPLICHTEN
VAN REGIONALE
KETENPARTNERS OM
HUN WIJKSCAN TE
ORGANISEREN, DAN PAS
KUNNEN WE GOED STUREN.**



**HOE GAAT DE WET
VOORKOMEN DAT STRAKS
DE GEMEENTE NAAR
PASSIEVE PARTNERS ZIT
TE KIJKEN DIE WACHTEN
OP STURING VAN DE
GEMEENTE?**

Prof. dr. W. (Willy) Bruggeman, voorzitter Federale Politieraad België

HOE WORDT DE REGIEROL OP VEILIGHEID OPGEPAKT IN BELGIË?

Willy Bruggeman constateert dat men in België zich er steeds meer van bewust is dat de burgemeester de meest aangewezen functionaris is om de regie in handen te nemen. Deze rol vraagt echter kennis en vaardigheden, die nog niet altijd aanwezig zijn.

Om de regierol in België te begrijpen moet de lezer eerst toch enig inzicht hebben in de politieke en administratieve structuur van het land. Van oudsher is ook België ingedeeld in gemeenten en in provincies. De gerechtelijke structuur bestaat zoals in Nederland uit arrondissementen (26, met bovenop een landelijk parket) en hoven van beroep (vijf). Politie- en justitiemateries behoren in principe tot de bevoegdheid van de nationale en lokale overheden, maar sinds de gewestvorming zijn bepaalde domeinen zoals jeugdzorg aan de drie gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) toebedeeld. De specifieke Belgische staatsorganisatie zorgt ervoor dat bevoegdheden over heel wat instanties verspreid zitten. Algemeen is er al een spanningsveld tussen het territoriaal dan wel functioneel benaderen van veiligheid, een spanningsveld dat nu nog wordt aangescherpt door de ingewikkelde staatsstructuur.

Naast de wijzigingen in de staatsstructuur is veiligheid niet meer het monopolie van politie en justitie. Als de overheid de veiligheid en leefbaarheid wil bevorderen, moeten verschillende actoren op diverse domeinen actie ondernemen. In België spreken we nu van integrale veiligheid, van de veiligheidsketen, van samenwerking en netwerken. Het is dan ook aan de hogere overheid om de voorwaarden te creëren die het voeren van een lokaal integraal veiligheidsbeleid mogelijk maken.

ALS DE OVERHEID DE VEILIGHEID EN LEEFBAARHEID WIL BEVORDEREN, MOETEN VERSCHILLENDE ACTOREN OP DIVERSE DOMEINEN ACTIE ONDERNEMEN

De uitvoering ligt dan weer in hoofdzaak bij de burgemeester die dan ook de regie in handen moet of zou moeten nemen. Naast de burgemeester blijven echter nog andere autoriteiten actief die vaak een eigen regie voeren, wat de samenhang bemoeilijkt.

In België een integraal geïntegreerd veiligheidsbeleid voeren, is dus een complexe zaak. Het is in de eerste plaats mensenwerk. Mensen met verschillende agenda's, visies, middelen, posities en culturen,... moeten samenwerken. Dat maakt het niet altijd eenvoudig. De in deze bijdrage beschreven rol van de burgemeester

is typisch voor onder meer België en Nederland. In vele andere Europese landen heeft de burgemeester deze positie niet.

INTEGRALE VEILIGHEID¹³

In de meeste westerse landen nam de maatschappelijke en beleidsmatige aandacht voor onveiligheid het laatste decennium sterk toe. Aanleiding daartoe vormde niet enkel een reële of veronderstelde toename van de criminaliteit, maar ook een door de bevolking beleefde verhoging van het onveiligheidsgevoel en aantasting van de lokale leefbaarheid¹⁴. Deze worden niet enkel door criminaliteit bepaald en versterkt. Naast ruimere factoren die het niveau van de buurt overstijgen, zoals sociaaleconomische onzekerheid en flexibiliteit, blijken op lokaal vlak en buurniveau allerlei vormen van overlast en samenlevingsconflicten een grote impact te hebben op de leefbaarheid en het veiligheidsgevoel¹⁵. In dit perspectief groeide de wens om het tot dan toe gevoerde veiligheidsbeleid, dat zich via de politie vooral richtte op criminaliteitsbestrijding, te verbreden tot een ruimere en meer geïntegreerde, integrale, aanpak en dit zowel te richten op het vlak van de doelstellingen waarop het lokale veiligheidsbeleid zich diende, alsook op de uitvoering ervan. Het eerste hield in dat rekening gehouden werd met de brede noden en behoeften die er op buurniveau betreffende veiligheid en leefbaarheid

¹³ Van den Broeck T. & Verduyn, T., Het leven zoals het was: stadhuis. In *Integrale veiligheid*, cahier nr. 1, 49-80. Brussel: Politeia.

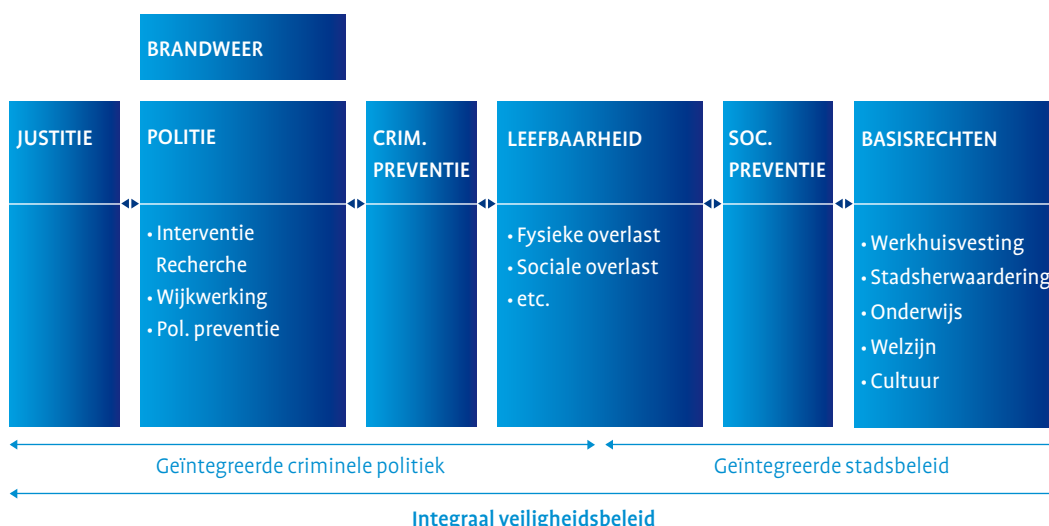
¹⁴ Devroe, E. & Reynders, D. (2005), 'Het veiligheidsprobleem als maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid'. In P. Ponsaers (ed), *Jaarboek Integrale Veiligheid*, pp. 81-108, Mechelen: Kluwer.

¹⁵ Van den Broeck, T. & Raes, A. (2000) 'Het leven zoals het is'. *Veiligheid en leefbaarheid vanuit de buurt bekeken*, Custodes, nr. 2: pp. 33-57.

¹⁶ Meijlaers, S. (Ed.) (2006), *Bouwstenen voor veilige en leefbare gemeenten*, p. 16, Brussel, VVSG-Politeia.

¹⁷ Zie ook: Van den Broeck, T. & Verduyn, T. (2008), 'Het leven zoals het was: stadhuis'. *Integraal veiligheidsbeleid in Antwerpen voor het Stadsplan Veilig*, Cahiers integrale veiligheid nr 1, 49-80, Brussel, 2008.

¹⁸ Devroe, E. & Reynders, D., *ibid*, p. 92.



bij de bewoners leven. Bijgevolg zou een integraal veiligheidsbeleid meer moeten zijn dan het uitvoeren van criminaliteitsbestrijdingprioriteiten, bepaald op basis van enkel harde criminaliteitscijfers. Bovendien wensten men een beleid te ontwikkelen dat niet enkel de incidenten 'afhandelt', maar ook de achterliggende steeds weerkerende problemen aanpakt en dit zowel op het vlak van fenomeen als op het vlak van buurt (hot spot). Tegelijk groeide het besef dat de politie dit alles niet alleen aankan. Dit betekent dat op het vlak van de uitvoering van zulk geïntegreerd en integraal beleid, meerdere spelers naast de politie op het veld komen en in onderlinge afstemming taken opnemen. Een lokaal integraal veiligheidsbeleid probeert met zowel bestuurlijke als gerechtelijke maatregelen op systematische, samenhangende en duurzame wijze de veiligheid, openbare orde en leefbaarheid te verhogen op lokaal vlak¹⁶. Naast de bestrijding van feitelijke onveiligheid bevat dit ook het verkleinen en verminderen van de risico's tot onveiligheid, alsook het terugdringen van de onveiligheidsgevoelens. Integraal veiligheidsbeleid rekent daarom naast de preventie, bestrijding en betuiging van criminaliteit, een gelijkwaardige aanpak betreffende brand, rampen, milieu, verkeer, overlast

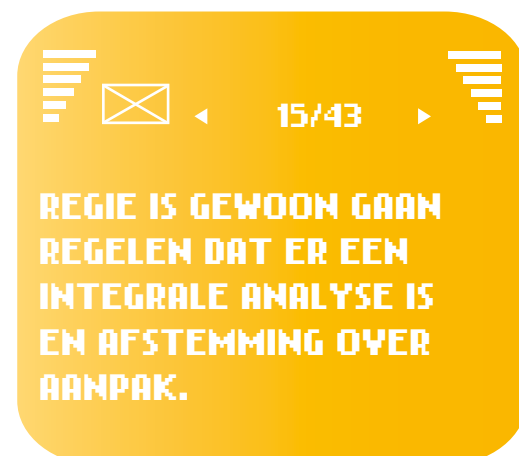
vormen en samenlevingsconflicten tot haar beleids-terreinen. Fundamenteel spelen vraagstukken, zoals werkloosheid en de cumulatie van sociaaleconomische en culturele achterstandsfactoren in de buurt (zoals huisvesting, volksgezondheid, onderwijs en andere) een grote rol in de feitelijke en beleefde onveiligheid, en dit zowel bij slachtoffers als daders. Dit integrale veiligheidsbeleid bevat volgens T. Van den Broeck¹⁷ nog steeds drie essentiële beleidsterreinen die met elkaar verweven zijn:

- enerzijds qua criminaliteitsgebonden factoren een geïntegreerde criminele politiek, waarbij politie, parket en bestuur afstemming en integratie nastreven op zowel preventieve als curatieve wijze;
- anderzijds een geïntegreerde stadspolitiek, waarbij de verschillende onderdelen van het stedelijke beleid, zoals basisrechten als onderwijs, werk, huisvesting, cultuur et cetera, zich gezamenlijk inspannen op het vlak van veiligheid. Dit beleidsgedeelte vindt haar inspiratie onder andere in het lokale bestuursakkoord, de beleidsplannen van de onderscheiden stedelijke bedrijfseenheden;

- tenslotte een geïntegreerde politiek op het vlak van leefbaarheid en overlast in de buurt waarop de twee voorgaande beleidsterreinen op elkaar dienen afgestemd, maar waar ook specifieke maatregelen en initiatieven betreffende preventie en aanpak van vereist zijn. Dit alles vindt zijn beslag in het lokale veiligheidsplan (infra).

Integraal beleid vertrekt vanuit een geïntegreerd beleid en niet andersom.

Het integrale veiligheidsbeleid omvat met andere woorden het geheel van al deze beleidsmaatregelen, alsook, en zeker zo belangrijk, de onderlinge afstemming ervan. Zulk beleid gebeurt onder de coördinatie, regie en sturende rol van het lokale bestuur, en dit binnen de beleidsruimte die de hogere overheid hiertoe geeft. De veiligheidsketen geeft hierbij aan welke schakels in het proces noodzakelijk zijn om tot een integrale aanpak te komen¹⁸. Voor een doeltreffende aanpak is het belangrijk dat de onderlinge schakels van de veiligheidsketen systematisch op elkaar worden afgestemd tot een samenhangend en soms samenwerkend geheel. Even noodzakelijk is dat hierbij de inbreng vanuit de



¹⁹ Cf. Hefboom 5 in S. Meijlaers (Ed.) (2006), o.c., p. 16.

²⁰ Vlek, F. (2005), 'Met vallen en opstaan. Integraal Veiligheidsbeleid in Nederland: een tussenbalans', in P. Ponsaers (Ed), Jaarboek Integrale Veiligheid, p. 26, Mechelen, Kluwer.

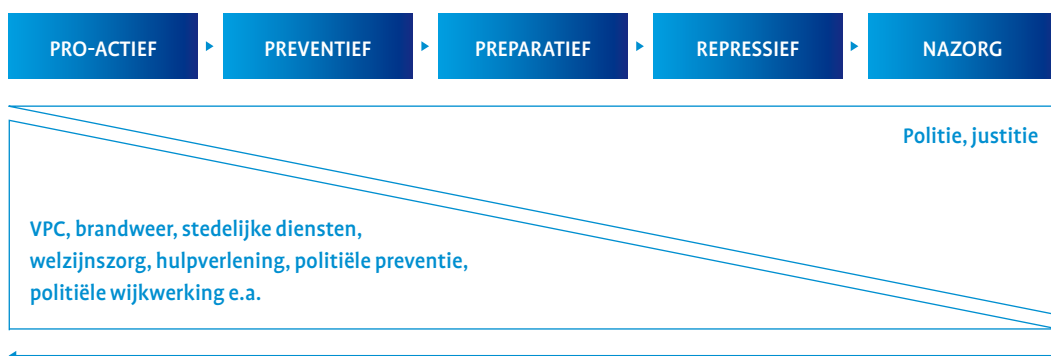
²¹ Devroe, E. en Reynders, D. (2005), 'Het veiligheidsprobleem als maatschappelijk proces: naar een geïntegreerd veiligheidsbeleid', in: P. Ponsaers, Integraal veiligheidsbeleid, 479 (81-107) Mechelen, Kluwer.

²² D'hondt, J. (2007), De burgemeester als regisseur in het lokale veiligheidsbeleid. Een beleidsoptie aan de praktijk getoetst, Ongepubliceerde bachelorproef, Kortrijk.

²³ Partners + Pröpper is een bureau voor bestuurskundig onderzoek en advies. Volgende studie was voor ons zeer interessant: Pröpper I. (et al.), 'Lokale regie uit macht of onmacht?' Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie in opdracht van het ministerie van BZK

²⁴ Pröpper I. (et al.), Lokale regie uit macht of onmacht?, onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie in opdracht van het ministerie van BZK.

²⁵ Voor een omschrijving van de begrippen interne en externe regie zie 2.4.2. Types van regie.



bevolking zichtbaar moet worden gemaakt¹⁹, alsook dat de keten probleemgericht werkt²⁰.

Bij de vraag hoe lokaal een veiligheidsbeleid kan zijn, staat de discussie over het concept integrale veiligheid op centraal, regionaal en lokaal niveau centraal. Hierin spelen de administratieve overheden en ook de gerechtelijke overheden (strafrechtsketen) een centrale rol. Daarnaast is er natuurlijk nood aan het exact afbakenen van het begrip (on)veiligheid. Daarvoor kunnen we teruggrijpen naar een recente publicatie over het integrale veiligheidsbeleid. Het gaat om begrippen zoals objectieve onveiligheid, subjectieve onveiligheid en integrale veiligheid²¹.

Bovendien is een louter territoriale of gebiedsgebonden benadering per definitie een fractionaire benadering. Het is zo dat mensen steeds meer in meerdere gemeenschappen actief zijn: woon- en werkgemeenschap, vrije tijdsgemeenschap en eventueel een digitale-gemeenschap. Wil de overheid de veiligheid integraal benaderen, dan moet er uiteraard oog zijn voor alle aspecten waar veiligheid een gegeven is. Dit kan niet uitsluitende geografisch worden benaderd. Uiteraard gebeuren de meeste activiteiten ergens in een welbepaald gebied, maar diegenen die territoriaal verantwoordelijk zijn, moeten wel oog hebben voor de vele gemeenschappen waar de meeste mensen zich individueel in bewegen.

REGIE²²

Binnen het debat rond het lokaal integraal veiligheidsbeleid (en lokaal bestuur in het algemeen) wordt het begrip regie veelvuldig door verschillende partijen in de mond genomen. Maar er wordt niet altijd dezelfde betekenis gegeven aan dat begrip regie. Daarom is het belangrijk om de term regie te conceptualiseren en te definiëren. Heel wat interessant wetenschappelijk onderzoek over regie door lokale besturen komt van bij de noorderburen. Vooral een aantal studies door Partners + Pröpper²³ in opdracht van het ministerie van BZK zijn zeer de moeite waard. Er worden niet alleen theoretische concepten ontwikkeld, maar er is ook een duidelijke link tussen theorie en praktijk.

Hierbij rijst onmiddellijk een aantal vragen. Is de lokale overheid wel de meest aangewezen regisseur? Of laten we dit in ons federale land beter aan de nationale overheid? Hoe ver kan de politie in deze kwesties achteroverleunen door bijvoorbeeld overdreven veel te verwijzen naar de noodzaak aan fysieke, ruimtelijke maatregelen? Heeft het wel zin om een apart veiligheidsbeleid op te zetten? Vergt het niet onnoemelijk veel inspanningen en investeringen van een lokale overheid? En met welk gezag kan een dergelijk lokaal bestuur in gesprek treden met justitie of met de zorgsector?

In Nederland verschijnt met de regelmaat van de klok onderzoek dat een antwoord probeert te bieden op deze

lastige vragen. In een recente publicatie van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) wordt op basis van een aantal doorlichtingsrapporten een balans opgemaakt van knelpunten en tekortkomingen in de lokale bestuurspraktijk, als het op veiligheidsregie aankomt. In dit deel toets ik een aantal van die bevindingen aan de Antwerpse praktijk. In hoeverre ontsnapt Antwerpen aan de vingerwijzingen van onze noorderburen? Of hoe succesvol is het lokale veiligheidsbeleid aan de Schelde?

Hoe een gemeente die regisseursrol op zich neemt is afhankelijk van de specifieke lokale situatie, de problematiek waar het om gaat en de relatie met andere partners. Het vraagt om maatwerk om aan te kunnen sluiten bij de specifieke lokale situatie. Toch zijn er een aantal belangrijke tips die kunnen helpen om het regisseren in de praktijk te brengen. Onderstaande tips werden geformuleerd in het rapport van Partners + Pröpper²⁴. Hoewel deze verkregen zijn uit Nederlands onderzoek ben ik van mening dat ze zeer bruikbaar zijn voor de Vlaamse lokale bestuurders die een integraal veiligheidsbeleid willen implementeren. Wij noemen volgende aanbevelingen tips, de Nederlandse studie spreekt echter over voorwaarden. De algemene aanbevelingen worden hieronder geschetst. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen interne regie en uitvoerende regie²⁵.

Regievoering is alleen mogelijk op basis van een duidelijke visie, lokale ambities en mogelijkheden. Zonder deze ambitie weten andere partners niet waar ze aan toe zijn en wat zij van de gemeente mogen en kunnen verwachten. Daarom moet een gemeente haar ambitie vertalen in een politiek-bestuurlijke en ambtelijke prioriteitenstelling. Uit Nederlands onderzoek blijkt steeds weer dat regie begint met bevoegdheid en durf van een wethouder of burgemeester. Dit speelt vooral in het veiligheidsdomein, omdat er van hogerhand niet veel wordt voorgeschreven aan een gemeente. Een gemeente is verantwoordelijk voor het integrale veiligheidsbeleid. Hoe integraal dat beleid wordt gevoerd, welke doel-

²⁶ Mulleners, F., Lokaal veiligheidsbeleid onder druk, Ibidem, 166

²⁷ Ibidem, 88

²⁸ Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid, Publicatie van Algemene Directie Veiligheid en Preventie. Brussel, 2006, p5

²⁹ Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid, Publicatie van Algemene Directie Veiligheid en Preventie. Brussel, 2006, p5

³⁰ Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid, Publicatie van Algemene Directie Veiligheid en Preventie. Brussel, 2006

stellingen gerealiseerd worden en welke partijen nodig zijn om die doelstellingen te realiseren, wordt aan de gemeenten zelf overgelaten. Dit betekent dus dat er draagvlak moet worden gecreëerd bij het bestuur en het ambtelijke apparaat. Regie vraagt om betrokken politiek leiderschap. Burgemeesters 'die ervoor gaan' kunnen veel energie in het beleidsnetwerk mobiliseren.

REGIE IN EEN BELGISCHE POLITIEKE CONTEXT

Veiligheidsproblemen op een integrale en geïntegreerde wijze aanpakken, lijkt de logica zelf. Het lokale veiligheidsbeleid moet zich inschrijven in een globaal concept dat nu vrijwel uitsluitend centraal, dat wil zeggen federaal wordt aangestuurd. De 'krachtlijnen voor een federaal veiligheidsprogramma' gaven in 1995 al de integrale veiligheidsgedachte weer en het regeerakkoord van 1999 werkte dit concept verder uit. De centrale overheid was vrij actief met het uitvaardigen van richtlijnen en met het vastleggen van het Nationaal veiligheidsplan 2004-2007. Bijzonder te onderstrepen is de rol van de Dienst voor het Strafrechtelijke beleid in samenwerking met de Algemene Directie Preventie- en Veiligheidsbeleid bij het ontstaan van de Kadernota integrale veiligheid (goedgekeurd in 2004), die ook oriëntatie moest geven aan het Nationaal Veiligheidsplan, het plan dat op zijn beurt het kader zou vormen voor de zonale veiligheidsplannen. Dit laatst was bij aanvang wishful thinking, om reden dat qua tijdspad de zonale plannen er moesten liggen op het ogenblik dat het Nationaal Veiligheidsplan ter kennis werd gebracht van de lokale autoriteiten. Velen beklagen zich over de sterke top-down aanpak, daar waar een grotere bottom-up inbreng van de gemeenten zeker aangewezen is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er over geklaagd wordt dat de Belgische gemeenten te weinig invloed hebben op het veiligheids- en politiebeleid²⁶.

De voorbije jaren werden op verschillende beleids-terreinen en in diverse beleidssectoren initiatieven en projecten ontwikkeld om integrale veiligheid mogelijk te maken. De politie richtte zich op de ontwikkeling van community policing. Het politionele en sociale preven-

tiebeleid kreeg in de grote en middelgrote steden belangrijke impulsen vanuit de zogenaamde veiligheidscontracten. Tegelijk startten ambitieuze projecten rond stadsherwaardering en het herstel van het sociale stedelijke weefsel. Ook justitie maakte een ommezwaai en trachtte via meer aandacht voor het slachtoffer ook het vertrouwen van de burger in haar werking te herstellen. In hetzelfde perspectief werd naar een efficiëntere, snellere en meer effectieve rechtsbedeling gestreefd. Deze initiatieven werden en worden financieel ondersteund door het federale, gewestelijke, provinciale en gemeentelijke niveau. Door de vele projecten en spelers die daarmee op het terrein kwamen, groeide de noodzaak tot inhoudelijke en organisatorische afstemming en samenhang, vanaf beleidsniveau tot werkvloer. Het concept integrale veiligheid dient deze samenhang en afstemming te bewerkstelligen.

Integraal veiligheidsbeleid dient voornamelijk op lokaal vlak gerealiseerd te worden en dit bij voorkeur in het kader van een globaal concept. In het integrale veiligheidsverhaal is het dus niet meer de politie die het voortouw neemt, maar het lokale bestuur. Het is de burgemeester die de regierol krijgt toebedeeld. De gemeenten hebben een essentiële regierol. Omdat onveiligheid waarvan de burgers de directe hinder ondervinden afhankelijk is van de lokale omstandigheden, is het een doelstelling van de gemeente om met de lokale partners het veiligheidsbeleid voor te

bereiden en uit te voeren. In het lokale veiligheidsbeleid moeten heldere doelen en taakstellingen worden geformuleerd. Ook moet aangegeven worden waar de verantwoordelijkheden liggen. Het gemeentebestuur moet in staat zijn om hierover afspraken te maken. Dit is alleszins het uitgangspunt²⁷ en dit wordt dan vertaald in enerzijds een zonaal veiligheidsplan - zijnde een politieplan - dat moet aansluiten op een gemeentelijk veiligheidsplan, als dit al bestaat, wat nog steeds de uitzondering is.

Integrale veiligheid veronderstelt ook in België samenwerking tussen heel wat verschillende 'stakeholders'. De burgemeester is 'het best geplaatst om de regie op te nemen in de ontwikkeling en implementatie van een lokaal integraal veiligheidsbeleid'²⁸. Het lijkt inderdaad logisch dat de burgemeester de samenwerking registreert. Ten eerste is het verzekeren van de veiligheid een van de kernopdrachten van een burgemeester en ten tweede heeft de burgemeester op verschillende beleidsdomeinen een grote invloed²⁹. De bevoegdheden van het lokale bestuur betreffende veiligheid zijn wettelijk vastgelegd in de artikelen van de nieuwe gemeentewet. Uit de wet blijkt dat de burgemeester verregaande bevoegdheden heeft op het vlak van veiligheid. Het is wel zo, dat de regierol van de burgemeester (nog) niet wettelijk verankerd is.

In deze context moeten de aanpak van de overlastproblematiek, de decriminalisering van een reeks kleinere misdrijven uit het strafwetboek, de gemeentelijke administratieve sancties, het deficit op dat vlak van de traditionele strafrechtelijke mogelijkheden en de zoektocht naar andere modaliteiten van aanpak in samenhang worden gezien met de actuele veiligheidsplannen en het lokaal bestuurlijke handhavingvraagstuk. Maar dit nieuwe beleid laat zich makkelijker neerschrijven op papier dan omzetten in de praktijk³⁰. Stilstaand bij de 'nieuwe rol' die de burgemeester krijgt toebedeeld in het lokale veiligheidsbeleid, dringen zich al snel enkele vragen en bedenkingen op.

INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID DIENT VOORNAMELIJK OP LOKAAL VLAK GEREALISEERD TE WORDEN

³¹ Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid, Publicatie van Algemene Directie Veiligheid en Preventie. Brussel, 2006, p 9

³² Interview J. Akaert & M. van Bouwel, Burgemeesters, gewikt en gewogen. Lokaal, 2006 (18), 23 oktober, 2006

³³ o.a. doctoraatsonderzoek van J. Ackaert, De burgemeestersfunctie in België, analyse van haar legitimering en van de bestaande rolpatronen en conflicten.

³⁴ SMVP Nieuws, oktober 2005.

³⁵ Pauw, K. de & Heene, A. (2006), Op weg naar lokale integrale veiligheid, 123(63), Brussel, Politiea.

Eind 2006 verdeelde de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken de brochure 'Naar een lokaal integraal veiligheidsbeleid'. De publicatie is in eerste instantie gericht aan de Belgische burgemeesters en wil een zekere 'knowhow'-ondersteuning aanbieden om een lokaal integraal veiligheidsbeleid tot stand te brengen. Deze ondersteuning was trouwens hard nodig.

De brochure spreekt over een traditionele en een 'nieuwe' rol voor de burgemeester³¹. De burgemeester krijgt onvoorbereid met de taak van regisseur een grote verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid op zijn schouders. 'De verantwoordelijkheid over de veiligheid in de gemeente overvalt hen'³². Denken maar aan de burgemeester van Damme die persoonlijk aansprakelijk werd gesteld voor een verkeersongeluk binnen zijn gemeente. Of aan de burgemeester van Ghislenghien die zich moest verantwoorden voor de rechtbank na de gasramp.

Uit studies³³ blijkt dat het burgemeesterschap heel wat vraagt van de burgemeester. Het is dan ook de vraag of 'de' burgemeester deze bijkomende taak wel aankan. Regisseren blijkt in de praktijk niet evident te zijn. Het vraagt een aantal specifieke competenties en heel wat knowhow van de regisseur. Hoewel de burgemeester de enige niet-professionele actor is, is het wel die burgemeester die de eindverantwoordelijkheid draagt. Deze factoren samen zorgen ervoor dat het regisseren van een lokaal veiligheidsbeleid rapper is gezegd dan gedaan.

DE (WEERBARSTIGE) PRAKTIJK

Eerst is er de nood om de onveiligheid in beeld te krijgen. In samenhang met de luister- en bevragingsprocessen die nu stilaan in gang worden gezet, draagt die analyse uiteraard bij en is een essentiële voorwaarde om het veiligheidsbeleid, vooral op lokaal vlak, in plaats te stellen. Het valt hierbij onmiddellijk op dat over de sociale weerstanden op de ingevoerde regeling(en) meestal goede informatie ontbreekt.

REGISSEREN VRAAGT EEN AANTAL SPECIFIEKE COMPETENTIES EN HEEL WAT KNOWHOW VAN DE REGISSEUR

Vele vragen rijzen ook als men nagaat wat er op de werkvloer gebeurt. Waarom komt lokaal integraal veiligheidsbeleid zo moeizaam van de grond? De aanpak is onvoldoende systematisch. Het vraagt om een manier van besturen (horizontale sturing noemen de Nederlanders dat) die gemeenten nog onvoldoende beheersen. De burgemeesters zijn onvoldoende voorbereid. En ook de positie van de veiligheidscoördinator is vaak te zwak³⁴. Het is duidelijk dat de vaststellingen die in Nederland werden gemaakt door het bureau Andersson Elffers Felix (AEF) en dit in opdracht van het ministerie van BZK in voorbereiding van het project 'Veilige gemeente', zo kunnen worden overgedragen naar België. De lokale integrale veiligheidsplannen zouden idealiter de basis moeten vormen voor het inzicht in het lokale veiligheidsbeleid. Deze zijn echter in de meeste gemeenten dode letter gebleven³⁵. K. de Pauw en A. Heene bevestigen dit in hun onderzoek in de zogenaamde 'stated goals'. Zij gingen daarbij na:

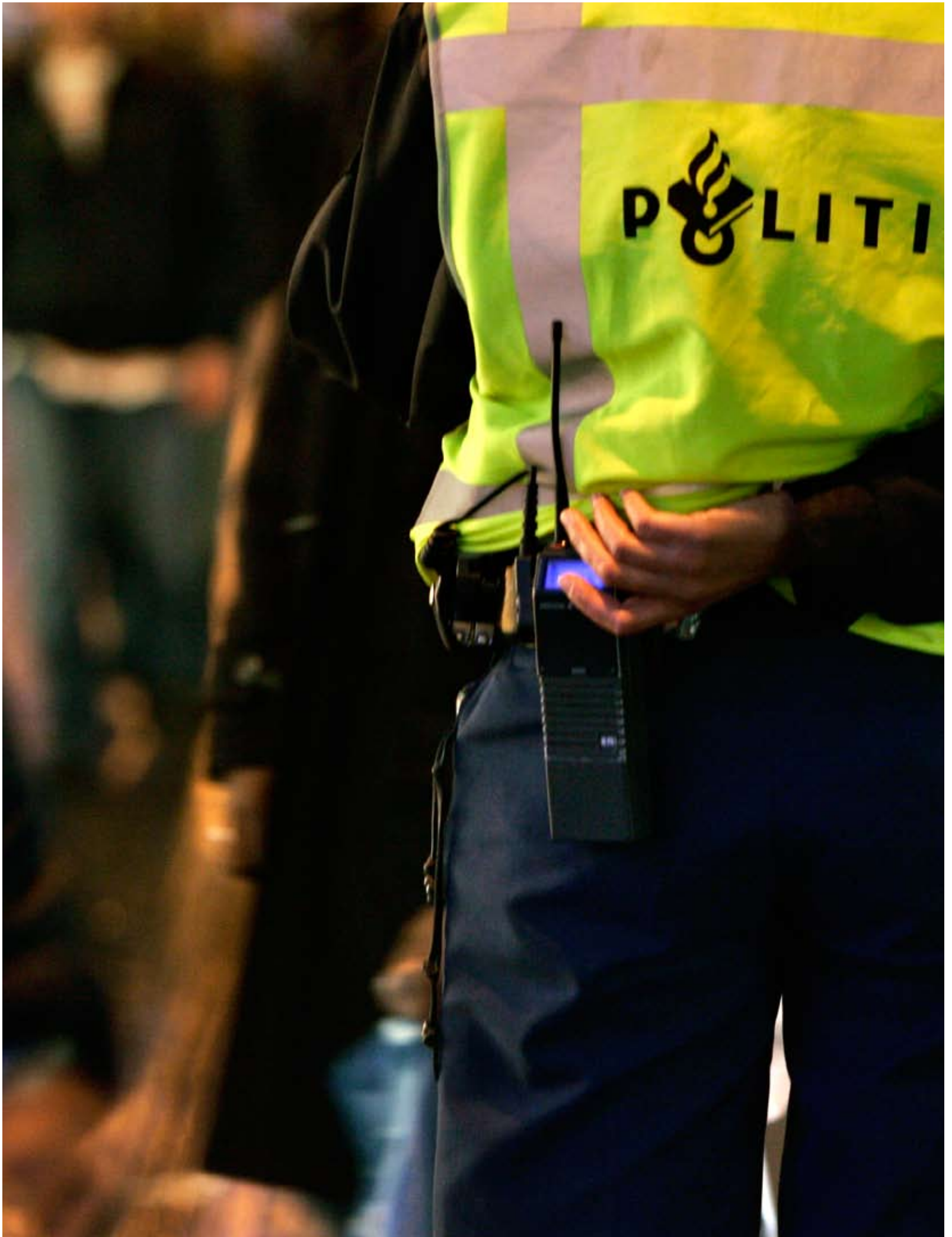
- welke formele veiligheidsdoelstellingen op lokaal niveau worden gesteld;
- in hoeverre de gestelde formele federale en lokale veiligheidsdoelstellingen op elkaar afgestemd zijn.

Concreet gingen zij dus na of er sprake is van verticale integratie van veiligheidsprioriteiten, zowel top-down als bottom-up. In het bijzonder bleven zij stilstaan bij de al geruime tijd ervaren belangrijke managementvraagstukken, zijnde de afwezigheid van een geëxpliciteerd lokaal integraal veiligheidsbeleid. De lokale integrale veiligheidsplannen zouden idealiter de basis moeten vormen voor het inzicht in het lokale veiligheids-

beleid. Aangezien deze ook in hun onderzoeksgebied voor een groot deel dode letter zijn gebleven, moesten deze onderzoekers zich beperken tot de gemeentelijke beleidsprogramma's. Aangezien de wettelijke verplichting tot opmaak van een gemeentelijk beleidsprogramma dateert van 2001, dus enerzijds na de opmaak van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan 2000 en anderzijds voor de opmaak van de Federale kadernota Integrale Veiligheid 2004, was te verwachten dat er sprake zou zijn van verticale integratie. Toch bleek dat op papier de verticale integratie beperkt bleef tot enkele veiligheidsacties. Knelpunten die vrij vlug werden geïdentificeerd zijn: de prioriteiteninflatie, de verschillende beleidscycli en de verschillende actoren waar rekening mee moet worden gehouden. Des te meer als men weet dat de belangrijkste bouwstenen voor het realiseren van het concept integrale veiligheid meestal ontbreken, te weten:

- weten is meten: integraal veiligheidsbeleid moet gebaseerd zijn op een breed, systematisch en periodiek overzicht van de 'state of the art' van de onveiligheid;
- probleemgericht werken en aanpak moeten de spiegel zijn van een goede probleemanalyse;
- voor een probleemgerichte aanpak zijn actieve betrokkenheid en inbreng nodig van partners in veiligheid. Veiligheid is een coproductie van tal van actoren, zowel binnen als buiten de overheid, de burger in de eerste plaats;
- de samenwerking tussen relevante actoren binnen en buiten de overheid moet worden georganiseerd, gestimuleerd en gefaciliteerd; binnen de overheid moet in andere beleidssectoren dan de handhaving meer aandacht komen voor veiligheid als facet van het eigen beleid.

Deze zouden een aanzet kunnen zijn om echt aan de slag te gaan met integrale veiligheid op lokaal niveau en het voorgestelde stappenplan is zeker een wezenlijke bijdrage hiertoe. Door het ontbreken van een systematische aanpak blijft het lokale veiligheidsbeleid meestal steken in geïsoleerde projecten die geen deel uitmaken van het reguliere beleid. Ook zijn maatregelen



³⁶ Vlek, G. (2005). Met vallen en opstaan' Integraal veiligheidsbeleid in Nederland: een tussenbalans, In Ponsaers, P. (ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*, 479 (15-80), Mechelen, Kluwer.

³⁷ Ponsaers, P., 'De weerstand van de praktijk en de paradox van lokale integrale veiligheidszorg' in: Ponsaers, P. (ed.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*, Mechelen, Kluwer, 2005, 479 (7)

onvoldoende gebaseerd op een probleemanalyse of van de knelpunten in de bestaande aanpak. Dikwijls ontbreekt het aan concrete doelen en prestatieafspraken tussen de samenwerkende partners.

Aan de hoge eisen die aan veiligheidscoördinatoren moeten worden gesteld ('een schaap met vijf poten'), wordt vaak niet voldaan. Een veiligheidscoördinator moet niet alleen beschikken over ruime expertise en een goed netwerk, binnen het ambtelijke apparaat dient hij bovendien een zware positie te hebben, met korte lijnen naar het bestuur.

Voor het gerechtelijke onderdeel van de repressieve schakel mangelt aan integratie in de gerechtelijke keten. De redenen die hiervoor aangegeven worden, zijn:

- de veiligheidsregie op lokaal vlak ligt bij de bestuurlijke overheid;
- de gerechtelijke beleidscyclus is vanuit het lokale niveau en dus voor de lokale actoren (onder andere de gemeentelijke diensten) minder beïnvloedbaar;
- de gerechtelijke partners bevinden zich meestal op intermediair niveau (gerechtelijk arrondissement, regionaal rechercheoverleg);
- de gerechtelijke partner werkt in hoofdzaak in op de repressieve schakel;

Interessant zijn ook de kritieke succesfactoren die de auteurs, als resultante van hun onderzoek naar voor schuiven:

- een 'warm' bestuur;
- de functionele scheiding tussen politiek en ambtelijk bestuur;
- een lokale inventaris van de relevante beleidsdomeinen en de ketenbenadering;
- een lokale en gedeelde veiligheidsdiagnostiek (lokaal veiligheidsbeleid);
- een gedeelde beleidscyclus en een integraal (federaal en lokaal) veiligheidsbeleid;
- een duidelijke prioriteitsstelling;
- een formele strategische invulling van het 'veiligheidsdomein';

- een coördinatiestructuur;
- veiligheidsafspraken die formeel worden vastgelegd in convenanten;
- termijnafstemming.

Door hun traditionele kijk op sturing ('verticaal') ervaren gemeenten hun mogelijkheden tot beïnvloeding van niet-gemeentelijke partners als onvoldoende. Integrale veiligheid vraagt echter om horizontale vormen van sturing. Instrumenten waar de gemeente wel over beschikt, zoals subsidievoorwaarden, vergunningen, convenanten, prestatieafspraken of de gezagsuitoefening over politie, worden echter onvoldoende benut. Gezien de beperkte expertise die de gemeenten – vooral de kleinere onder hen – in huis hebben, zijn zij vaak onvoldoende partij voor de hoogwaardige specialisten die veiligheidspartners als woningcorporaties of zorginstellingen kunnen inzetten. Bovendien schort het vaak aan informatieverzameling en analyse en blijken de registratiesystemen dikwijls vervuild. De samenhang tussen integraal veiligheidsbeleid en andere beleids terreinen is vaak zwak, zowel beleidsmatig als organisatorisch. Van een breed commitment is slechts in weinig gemeenten sprake.

Het integrale veiligheidsbeleid wordt voorts bemoeilijkt door onvoldoende aansluiting van de justitieketen en de zorgketen. Gemeenten hebben geen directe bestuurlijke relatie met deze instellingen, die op hun beurt weer vanuit regionale of landelijke doelstellingen worden aangestuurd. Bovendien is er bij politie en justitie de tendens naar centralisatie en 'afrekenen' op meetbaar resultaat. Gemeenten en andere partners vrezen dat

hiermee de ruimte voor lokaal maatwerk zal worden ingeperkt. Wil de gemeentelijke regie beter uit de verf komen, dan zullen gemeenten om te beginnen de juiste personen moeten aantrekken. 'Trekking' van de uitvoering die de kwaliteit hebben om het proces van samenwerking te managen, beschikken over inhoudelijke expertise, kennis van het werkveld van de partners en expertise betreffende een systematische aanpak van het veiligheidsbeleid. Vanzelf spreekt ten slotte dat deze sleutelfiguren een zware positie moeten hebben in het ambtelijke apparaat en dicht bij het bestuur moeten staan.

Stimulansen kunnen ook uitgaan van regionale samenwerking, vooral voor de kleine en middelgrote gemeenten. Een andere suggestie is (inter)collegiale toetsing van elkaars manier van werken door gemeentebestuurders en ambtenaren. De nationale overheid op haar beurt moet faciliterend zijn voor de gemeenten. Door het wegnemen van belemmeringen in regelgeving, door het bundelen van nu nog versnipperde geldstromen op het gebied van veiligheid en door verkokering tegen te gaan. De positie van de gemeenten ten opzichte van justitiële en zorginstellingen zou moeten worden versterkt. Nog meer knelpunten worden aangegeven door G. Vlek. Knelpunten die bij een grondige evaluatie kunnen worden meegenomen bij het opstarten van Belgische initiatieven³⁶.

Wat moeten we dan denken over deze toestand in België? Paul Ponsaers stelt dat het toch merkwaardig is hoe een beleidsconcept in Nederland van begin jaren negentig, pas anno 2005 in België in ontwikkeling is. Nochtans werd het ten tijde van voormalig minister van Binnenlandse Zaken Louis Tobback al geadopteerd en gepropageerd, echter zonder al te veel succes³⁷. Heeft België dan het voordeel van de remmende voorsprong en zijn we in staat de voormelde knelpunten in Nederland te overklassen? Eerlijkheidshalve denk ik het niet. Hoewel de gemeenten een fundamentele regierol zouden moeten hebben betreffende lokale veiligheid, vermelden de meeste lokale politiekorpsen direct of

INTEGRALE VEILIGHEID VRAAGT ECHTER OM HORIZONTALE VORMEN VAN STURING

³⁸ Reynaert, H. & Steyers, K., De politiehervorming en het lokaal bestuur: "closing the gap between democracy and efficiency?", *ibidem*, 127

³⁹ Mulleners, F., Lokaal veiligheidsbeleid onder druk, *ibidem*, 145

⁴⁰ Opnieuw het middenveld bezetten, *ibidem*, 343474

⁴¹ Ondermeer gebaseerd op: Meeus, T., Harmonie der verbroedering, *Cahiers integrale veiligheid* nr. 1, p. 81-96, Brussel, Politeia.

⁴² Het valt in dit opzicht te betreuren dat Binnenlandse Zaken met betrekking tot de nieuwe zonale planperiode nog steeds spreekt van politieplannen.

De Antwerpse praktijk van de integrale beleidsvoering wordt hiermee onrecht aangedaan.

⁴³ Die keuze van de zonale veiligheidsraad verliep, in tegenstelling tot wat deze korte zin doet vermoeden, niet zonder slag of stoot.

indirect het concept van integrale veiligheid, maar meestal blijft dit beperkt tot lippendienst en/of 'geduldig' papier. Vooral in meergemeentenzones is het moeilijk om de lokale overheden van de verschillende gemeenten die tot de zone behoren actief te laten deelnemen aan een gemeenschappelijk, voor de ganse zone integraal veiligheidsbeleid. Het democratische beheer van het lokale veiligheidsbeleid, zo stellen H. Reynaert en K. Steyers³⁸, is onderhevig aan institutionele inflatie. Vooral F. Mulleners bracht recent een onthullend en realistisch beeld betreffende de positie en rol van de politie in het gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid. Zo stelt hij dat er tot op vandaag geen of nauwelijks gemeentelijke veiligheidsplannen zijn die ontworpen zijn vanuit de benadering integrale veiligheid. En de impact van de lokale besturen, in hoofdte van de gemeenteraden, is vrij beperkt en enkel virtueel aanwezig tijdens de voorbereidingsfase en de bepalingsfase³⁹.

Is alles dan zo somber? Zeker niet en gelukkig vallen er al een aantal best practices te rapen⁴⁰ en zijn er enkele uitschieters, zoals Antwerpen en Mechelen. In Antwerpen werd door de onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse (SVA) van de universiteiten Gent en Brussel een onderzoek 'Veiligheidsproblemen in de stad Antwerpen' uitgevoerd, dat een gedegen basis was voor het opzetten van een lokaal en geïntegreerd veiligheidsplan. Het is dus bemoedigend dat naast de meestal theorie blijvende plannen, er toch stilaan enkele initiatieven komen die waarschijnlijk andere gemeenten ertoe kunnen aanzetten om dezelfde weg in te slaan. Toch is deze weg nog heel lang en als men ziet hoe moeizaam ook in Nederland alles tot stand is gekomen en nu nog voor verbetering vatbaar is, dan roept dit wel op tot bescheidenheid en tot realisme.

EEN ANTWERPSE VOORBEELD⁴¹

Het Antwerpse stadsbestuur werkte de laatste jaren hard aan de uitbouw van een lokaal veiligheidsbeleid. Onder impuls van de toenmalige schepen voor Integrale Veiligheidszorg keurde de gemeenteraad najaar 2004 het Stadsplan Veilig goed. Dit plan had twee ambities: het lokale veiligheidsbeleid aanzwengelen en de stads

HEEFT BELGIË DAN HET VOORDEEL VAN DE REMMENDE VOORSPRONG EN ZIJN WE IN STAAT DE VOORMELDE KNELPUNTEN IN NEDERLAND TE OVERKLASSEN?

inzet en de stadsorganisatie stroomlijnen in functie van de prioriteiten van de zonale veiligheidsraad. Met betrekking tot dat laatste is het stadsplan geen plan naast vele andere, maar een annex aan het lopende zonaal veiligheidsplan 2005-2008⁴². Inhoudelijk kiest het plan voor een driesporenaanpak:

- gebiedsgerichte acties in hotspots onder de noemer buurtregie;
- de persoonsgerichte aanpak van hotspots onder de noemer doelgroepregie;
- de inzet van stadsbrede, vaak innovatieve instrumenten, zoals cameratoezicht of gemeentelijke administratieve sancties, onder de verzamelterm programmaregie.

Het Antwerpse veiligheidsbeleid maakt deel uit van een breder stedelijk beleid dat volop inzet op stadsgroei, stadsontwikkeling en liefde voor de stad. Sinds de eeuwwisseling kent Antwerpen jaar na jaar een netto bevolkingsaangroei. De decennialange stadsvlucht lijkt stilaan gekeerd. De vele en ingrijpende ruimtelijke investeringsprogramma's en de werf van de eeuw, spelen een grote rol in de re-urbanisatie die door de stad waart. Het stadsbestuur wil nieuwe bewoners aantrekken en wil ze hier ook houden, zelfs wanneer ze kinderen krijgen. Het veiligheidsbeleid past in die ambities, omdat acties voor meer leefbaarheid en minder overlast in belangrijke mate bijdragen tot een positief stads-

gevoel. De nieuwe stadsslogan "t Stad is van iedereen" spreekt in die zin boekdelen: iedereen is hier welkom, maar iedereen dient zich aan bepaalde omgangsregels te houden. In het vormgeven van die stedelijke samenleving en in het handhaven en doen naleven van omgangsregels, wordt er in hoge mate een beroep gedaan op het veiligheidsbeleid.

Bewust en opvallend kiest het Stadsplan Veilig voor een kernbeleid Veilig en niet voor een integraal veiligheidsbeleid. Onder integrale veiligheidszorg wordt doorgaans de allesomvattende aanpak van criminaliteit, onveiligheidsgevoelens en overlast verstaan. In een grootstad komen die problemen als weerbarstig en bijzonder complex aan de oppervlakte. Ze raken onvermijdelijk aan grote en dure beleidsambities: de strijd tegen sociale uitsluiting, het garanderen van sociale grondrechten voor eenieder, het versterken van het sociaal-economisch potentieel, enzovoort.

Stadsplan Veilig wil zich aan die enorme schaal niet vertillen. Een veiligheidsconcept dat kiest voor een allesomvattende tackle van factoren die veiligheid kunnen bedreigen, is onhaalbaar. Integraal beleid leidt dan al te vaak louter tot een bijkomend tijdsopslopend vergaderniveau. Het is eerder zaak om kernpunten van het stedelijke veiligheidsbeleid te definiëren en prioriteiten vast te stellen die iedereen onderschrijft. Dat bekend dat aan bestuurlijke kant inhoudelijk het accent ligt op de bestrijding van kleine criminaliteit en overlast, met veel aandacht voor de individuele kenmerken van de overlastgevers. Een van de zonale prioriteiten is daarom maatschappelijke overlast⁴³. Volgende achterliggende overwegingen schragen die keuze.

- Initiatieven die een algemeen beleid ondersteunen zoals jeugd, welzijn, gezondheid, onderwijs en arbeidsmarkt, zijn cruciaal om proactief en structureel veiligheid te verhogen. Kernbeleid Veilig staat voor een preventiebeleid met doorgedreven daderen cliëntregie, dossieropbouw en casemanagement. Preventiebeleid is immers alleen uitvoerbaar wanneer het zich richt op doelbewuste en systematische

⁴⁴ Dit uitgangspunt zou velen ervan moeten weerhouden om telkens weer beleidsuitvoerders in het veiligheidsdomein er met de opgeheven vinger op te wijzen dat ze vele sociale problemen ongenueanceerd herleiden tot individuele problemen. Een handhavend overlastbeleid wenst allermint de ambities te fnuiken van beleidsmakers die mikken op een meer contextualiserende aanpak van brede maatschappelijke problemen. Voor een weinig constructieve bijdrage zie recent: Verfaillie, K. et al. (2007), 'De overlastmythe. Het geïnstitutionaliseerde onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen?', *Panopticon*, (3), pp. 6-20.

⁴⁵ Zie het voortreffelijke rapport van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Engbergesen, G., Snel, E. & Weltevrede, A. (2005), *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Een verhaal over twee wijken*, Amsterdam, University Press.

initiatieven die in directe lijn veiligheidsrisico's proberen te beperken of te voorkomen. Beleidsacties als onderdeel van een sociale politiek van insluiting laten we bijgevolg over aan anderen die hiervoor beter geplaatst zijn⁴⁴.

- Kernbeleid Veilig legt de verantwoordelijkheden rond de sociaalstructurele aanpak bij de daarbij passende beleidsterreinen, onderwijs en arbeidsmarkt in het bijzonder. Maar sociaaleconomische achterstelling kan nooit een excuus zijn voor crimineel of anti-sociaal gedrag. Persoonsgebonden kenmerken, gezins- en omgevingsfactoren kunnen vaak norm-overschrijdend gedrag voorspellen. Daarom bevat het kernbeleid Veilig wel een onbetwiste sociaal-culturele pit met de ambitie om burgers meer bij elkaar te betrekken, de kwaliteit van sociale relaties te verbeteren en verantwoordelijkheidszin voor de leefomgeving op te krikken. Onder de noemer sociale infrastructuur scharen we de mate waarin voorzieningen en betrekkingen het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving.
- Kernbeleid Veilig heeft de 20-80 metafoer in het achterhoofd. Zoals met zoveel zaken in het leven, heeft tachtig procent van de bevolking geen noemenswaardige veiligheidsproblemen. Het merendeel van de mensen is redelijk succesvol, leeft in relatieve welvaart, voelt zich relatief veilig en heeft weinig problemen met allochtonen of rondhangende jongeren. In de meeste gezinnen gaan de mensen respectvol met elkaar om. Kernbeleid Veilig richt zich vanzelfsprekend op degenen die wel voor problemen zorgen. Op die manier kunnen dingen bij naam worden genoemd en taboes zonder pardon worden doorbroken.
- Kernbeleid Veilig laat de stad in haar stedelijkheid. Verandering en dynamiek zijn eigen aan een stad, zo ook het vreemde, het anders zijn, de culturele diversiteit. Het is niet de bedoeling om alle verschillen uit

te vlakken. Hechte gemeenschapsbanden, zoals in de dorpen of de arbeidersbuurten van weleer, zijn niet het einddoel van een stedelijk veiligheidsbeleid. Kernbeleid Veilig legt de lat lager, op het punt waar een ondergrens van formele en onuitgesproken normen het sociale verkeer markeert, en een fatsoenlijke omgang met de publieke ruimte oplegt.

Er is dus gekozen voor een compromisloze buurt- en straatregie. Er loopt in de geselecteerde buurten en straten teveel mis. Ondanks een doorgedreven aanpak van problemen, weten we dat de meerderheid van de interventies uiteindelijk neerkomt op het zoeken van gepaste zorg- en hulparrangementen voor behoeftige mensen. Vandaar de keuze voor een zorgvriendelijke en zorgbrede regie. Op basis van de acties vragen we voortdurend om vele gewenste voorzieningen en regelingen die vaak onvoldoende aanwezig zijn of helemaal niet voorhanden zijn: taalcursussen, opvoedingshulp, opvangplaatsen, repatriëringmogelijkheden, gepast werk, gepaste therapie of gepaste onderwijsvormen. Sociale herovering werd dus de kernopdracht⁴⁵. Veel verschillende veiligheidswerkers zoals buurtregisseurs en doelgroepregisseurs, straathoekwerkers en out-reachers, sanctionerende ambtenaren en buurtbemiddelaars, buurtvaders en Lijnspotters, pleinanimatoren en huisbezoekers, drughulpverleners en trajectbegeleiders, maar bovenal de lokale politie en de vele toezichthouders, moeten helpen om de veiligheid en de leefbaarheid in de openbare ruimte te vergroten en hierbij drie deviezen in acht te houden.

- Durf de dingen bij naam te noemen, wees niet blind voor typisch stedelijke problemen. Ga verbeteren op zoek naar gewenste en ongewenste praktijken in buurten en desgevallend achter de voordeur.
- Kies voor preventie daar waar mogelijk, maar voor repressie daar waar nodig. Repressief in vele gevallen, omdat bij het herformuleren van gemeenschappelijke competenties en gedragsregels die het alledaagse verkeer tussen bewoners dienen te bevorderen, normen noodzakelijk zijn. Contacten in de private levenssfeer zijn hierbij onontbeerlijk.

- Durf samen te werken op het terrein en schuw de multidisciplinaire aanpak allermint. Wissel maximaal informatie uit zonder aan het beroepsgeheim te raken, maar maak van dat laatste evenmin een fetisj, een alibi om de koudwatervrees te bestendigen.

Deze beleidsvisie leidde de laatste jaren tot innovatieve projecten, zoals:

- het X-stra!-project of casemanagement van bepaalde doelgroepen zoals risicojongeren, verslaafde veelplegers of vuilhufters, waarbij met het oog op vroegdetectie huisbezoeken worden afgelegd;
- Buurt aan de Beurt-acties waarbij stadsdiensten en lokale politie onder de vlag 'veilig, proper, hersteld en gezellig' gedurende een periode intensief samenwerken in een stratenblok en een samenlevingsdeal sluiten met de bewoners;
- de redactie van een politiecodex die mikt op meer stadsetiquette en die toelaat dat er bij overtreding gemeentelijke sancties worden opgelegd, waarover verder meer.

Als lokaal bestuur heeft de stad betreffende veiligheidszorghaar regierol ten volle opgenomen, zoals dat de voorbije jaren ook in andere beleidsdomeinen gold. Het stadsbestuur hoeft lang niet altijd zelf te roeien, maar de sturingscapaciteit moet wel fors omhoog. In die zin wordt het bestuurlijke luik van het kernbeleid Veilig in Antwerpen vormgegeven in een horizontaal georiënteerde projecteenheid, eerst onder rechtstreeks gezag van de schepen voor Integrale Veiligheid en sinds de nieuwe gemeentelijke bestuursperiode onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Daartoe krijgt de projecteenheid opdracht om zowel voor buurt en doelgroepregie, als voor stadsbrede programma's met alle betrokken partners concrete actieplannen uit te werken met bijzondere aandacht voor hun impact op de reguliere werking. Zodra een actieplan is goedgekeurd door het college, krijgt de projecteenheid Integrale Veiligheid uitdrukkelijk het mandaat om de regie te voeren over de uitvoering van dit actieplan. Dit wordt verder geformaliseerd in dienst-

⁴⁶ Geheel terzijde: angst en haat worden in deze vaak en zeer onterecht door elkaar gehaspeld, zoals blijkt uit vele raamaffiches die je ziet in de betere Antwerpse buurten.

⁴⁷ Stad Antwerpen, Bestuursakkoord 2007-2012, www.antwerpen.be

⁴⁸ Grof geschetst bedraagt het totaalbudget van het bestuurlijke luik van het veiligheidsbeleid ruim 10 miljoen euro. De stad zelf financiert 40 procent van dit budget. Bovenlokale fondsen, zoals het Strategisch Veiligheids- en Preventieplan, het Federaal Grootstedenbeleid, het Globaal Plan en de Vlaamse diensteneconomie, dragen substantieel bij.

⁴⁹ Onder dit soort beleidsfenomenen heeft het harde-kern jongerenproject U-Turn, dat recent tijdelijk werd stopgezet, hard geleden.

verleningsovereenkomsten tussen Integrale Veiligheid en de betrokken andere bedrijfseenheden van de stad, waarbij de noodzakelijke inzet van mensen, middelen en diensten worden gegarandeerd.

DE ANTWERPSE VEILIGHEIDSRÉGIE TEGEN HET LICHT GEHOUDEN

Als we louter naar de cijfers kijken, lijkt de conclusie snel gemaakt. De criminaliteitscijfers dalen in Antwerpen sinds 2002 jaarlijks. De voorbije bestuursperiode (2001-2006) daalde de geregistreerde criminaliteit met twintig procent. De laatste drie (tweejaarlijkse) metingen van het onveiligheidsgevoel tonen een zelfde positieve trend. De lezer weet echter dat uit een daling van die cijfers, bij gebrek aan causaliteit, onmogelijk het succes van een beleid kan worden afgemeten. De daling van de leeftijd van daders van bepaalde fenomenen zorgt intussen voor nieuwe kopzorgen. Evenals de verharding van de samenleving in het algemeen en het maatschappelijke stadsverkeer in het bijzonder. En de ontevredenheid over de directe buurtomgeving of typische leefbaarheidproblemen zoals netheid of verkeersagressie, blijft ontoelaatbaar hoog. Het gevoel van onbehagen en angst blijft groot onder stadsbewoners en al wie van de stad gebruik maakt⁴⁶.

Scoort Antwerpen met het gevoerde beleid dan tenminste goed op een aantal gekende voorwaarden tot succes? Hieronder somt Tom Meeus zes klassieke grondbeginselen van een goede lokale veiligheidsregie op. Ik punt telkens af in hoeverre Antwerpen met haar veiligheidsbeleid hieraan tegemoet komt.

• Politiek draagvlak

De goedkeuring van het Stadsplan Veilig verliep in 2004 haast geruisloos. De veelkleurige gemeenteraad schaarde zich in november van dat jaar vrij snel achter het plan en de embryonaal ontworpen acties. Veel deining ontstond echter bij de opstart van verschillende goedgekeurde interventies. Onder meer de huisbezoeken in het kader van de X-stral-actie lokten heel veel reactie uit. Maar ook de invoering

van het straatverbod was genoeg om het systeem van gemeentelijke administratieve sancties op zich in vraag te stellen. Onder meer de toenmalige fractieleider van de Groenen vond dat de burgemeester hiermee zijn bevoegdheden ver te buiten ging. Ondanks de commotie rond een aantal acties, heeft het college zich altijd ten volle geëngageerd voor de goedgekeurde acties. En met het aantreden van de nieuwe bestuursploeg werden alle aangekondigde en intussen op de sporen gezette acties omarmd en voorzien van de nodige mensen en middelen. Het Stadsplan Veilig ging naadloos op in een nieuw maar even duidelijk veiligheidshoofdstuk in het lopende bestuursakkoord⁴⁷. De bestuurlijke opdracht betreffende veiligheid wordt ten volle gedragen door de nieuwe ploeg. Er zijn duidelijke keuzes gemaakt en de prioriteiten kunnen rekenen op voldoende budget. Politiek-ideologische twisten over de richting die het beleid uit moet, zijn onbestaande. De burgemeester heeft de volle bevoegdheid over het veiligheidsbeleid en diens leiderschap staat buiten kijf. In deelaspecten van het beleid, zoals huisvesting, lokale vergunningen en middenstand, worden bevoegde schepenen voluit en volwaardig betrokken.

• Systematische aanpak

Het Antwerpse veiligheidsbeleid is niet langer een louter samenraapsel van projecten gefinancierd door het Veiligheids- en Preventiecontract (VPC), waarbij de subsidiegever de richting van het lokale beleid bepaalt. Antwerpen valt voor meer dan de helft van het budget van het lokale veiligheidsbeleid terug op middelen uit verschillende bovenlokale fondsen⁴⁸. Maar in tegenstelling tot vroeger vallen we voor de inzet en de besteding van die middelen terug op een voorafgaande analyse en planning van acties, zoals vastgelegd in het stadsplan. De fondsen worden ingezet in functie van de geplande interventies en de daarop aansluitende noodzakelijke projecten en programma's, en niet omgekeerd. Natuurlijk zorgt de versplintering van bovenlokale fondsen op lokaal niveau nog voor veel wenkbrauwengefrons. Ondanks

vele pogingen tot uitzuivering van het doelenkader van verschillende fondsen en de soms heroïsche discussies over de exclusieve relatie tussen afgelijnde ministeriële bevoegdheden en welbepaalde fondsen, nopen de vele grootstedelijke uitdagingen het lokale bestuur tot aanhoudend en creatieve lobbyen om de nodige fondsen binnen te halen. Dat leidt allerm minst tot de beloofde planlastvermindering. Veel bovenlokale fondsen mikken bovendien op tijdelijke impulsprojecten die na verloop van tijd onmogelijk regulier kunnen worden gefinancierd door steden en gemeenten. Als op een dergelijk moment een eenduidig bovenlokaal beleidskader ontbreekt, gaat er heel veel energie op aan het veiligstellen van een project, ongeacht de subsidiegever⁴⁹. Het zou de federale staat dus sieren om interministerieel een systematisch kader voor de financiering van het lokale veiligheidsbeleid te ontwerpen. Het moet gezegd dat de opvolger van het VPC, het Strategisch Veiligheids- en Preventieplan (SVPP), al een erg goede stap is in de richting van meer gemeentelijke autonomie. Het plan loopt over meerdere jaren, er is komaf gemaakt met overdreven bureaucratische controlemechanismen en de gemeente kan middelen krijgen op hoofdlijnen, in plaats van op detaillijnen. Een systematische aanpak steunt op gedegen monitoring en evaluatie, registratie en analyse van de inspanningen en de resultaten. Vanaf het begin is hier werk van gemaakt, waardoor het opstellen van een lokale veiligheidsdiagnostiek in het kader van het nieuwe SVPP weinig bijkomende inspanningen vergde. Er is onder meer een veiligheidsindex ontwikkeld, waarbij we op statistisch buurtniveau een idee kunnen geven van de criminaliteit- en overlastgraad. Sinds kort staat de methodologie in zoverre op punt dat op kwartaal-basis evoluties kunnen worden onderkend die aanleiding geven tot bijsturing van de inzet van mensen en middelen.



• **Horizontale sturing**

De toenmalige veiligheidsschepen was er in de eerste helft van zijn bestuursperiode van overtuigd dat het veiligheidsbeleid alleen kon gedijen bij de gratie van een volwaardige administratieve organisatie, naast de vele andere klassieke bedrijfseenheden in de stad, zoals sociale zaken, stadsontwikkeling en stadsreiniging. Alleen op die manier ontstonden er voldoende hiërarchische sturingsrelaties om iedereen mee te krijgen. Macht en gezag om de dingen te doen bewegen, zouden uit die organisatiestructuur vanzelf volgen. De praktijk van het lokale veiligheidsbeleid wijst overal uit dat dit model van verticale sturing niet werkt. Er is integendeel gebrek aan horizontale sturing. De uitvoerders van integrale veiligheid dienen zich een positie te verwerven op basis van competenties en sturingsmogelijkheden waarin ze zich desgevallend beroepen op krachtige bevoegdheden zoals vergunningen, sancties, subsidies of prestatieafspraken. En niet op basis van macht ingegeven door strepen en revers. In een beleidsveld waarin klassieke spelers zoals justitie en politie nog grotendeels verticaal zijn gestructureerd, is dat geen geringe opgave. Toch kenmerkt het Antwerpse veiligheidsbeleid zich door hoofdzakelijk horizontale sturing: de directeur Integrale Veiligheid maakt integraal deel uit van het managementteam en functioneert op hetzelfde niveau als de andere topambtenaren. Verschillende eindverantwoordelijken van acties, zoals doelgroepregie en buurtregie, hebben een verregaand mandaat om andere diensten aan te sturen. Zo zullen in de toekomst in sommige wijken zelfs de straatvegers die tot een andere stadsafdeling behoren, inhoudelijk mee worden aangestuurd door de daar actieve buurtregisseur. Een actie, zoals Buurt aan de Beurt steunt volledig op het principe van horizontale sturing. Medewerkers verspreid over verschillende organisaties schakelen zich tijdelijk in in een actie van Integrale Veiligheid.

Ontkokerde organisatie

Een ware bestuurlijke nachtmerrie voor alle vormen van integraal beleid is de verkokering van mensen en middelen. De bovenlokale fondsen waarmee de stad haar veiligheidsbeleid financiert, zijn erg in dit bedje ziek. Al is, zoals hierboven kort geschetst, er beterschap op komst. Maar op het domein van bestuurlijke handhaving en toezicht, is de toestand pas helemaal desastreus. Ieder beleidsdepartement heeft voor de handhaving van de eigen regels een eigen toezichtdienst ontwikkeld. In een grote stadsorganisatie als Antwerpen zijn op dit moment volgende toezichtdiensten los van elkaar actief: buurttoezicht, woontoezicht, bouwtoezicht, parkwacht, parkeerwacht, belastingtoezicht, brandtoezicht, milieu-toezicht, sluikstortcontroleurs, terrascontroleurs, enzovoort. Een dergelijk versplinterd toezicht leidt in de feiten tot bijziend toezicht. Telkens weer komt een ambtenaar langs om naar één regeltje te kijken, zonder het geheel in ogenschouw te nemen. Zo komt iemand op een blauwe maandag langs in een horecazaak om de belasting te controleren op het buitenterras. De dag nadien komt een ander binnen om de netto-oppervlakte van de zaak op te meten in het kader van de brandveiligheidsverordening. Iets later komt iemand anders de bruto-oppervlakte opmeten in het kader van de bouwwetgeving en op het einde van de week wil iemand nog weten of er wel een vergunning is afgeleverd voor het buitenterras. Vele gemiste kansen dus voor een geïntegreerd handhavingsbeleid. Veel toezichters kunnen poly-valenter worden ingezet in functie van de prioritaire aandachtspunten van het beleid. Als kroon op het ontkokeringswerk worden daarom, in lijn met gelijklopende federale ambities, vanaf het najaar 2007 al deze Antwerpse bestuurlijke toezichtdiensten één gemaakt en centraal ingepland en aangestuurd door Integrale Veiligheid. De bestaande diensten worden gereorganiseerd in twee soorten teams: pandteams met toezichters die een brede waaier aan toezicht doen in panden en straatteams die toezicht houden op het openbare domein. De bijziendheid wordt op die manier ingeruild voor veel meer

vooruitziend mikken en wegen. En rechtvaardig, maar klantvriendelijk doel raken.

• **Lokale expertise**

Veiligheidsbeleid kan niet zonder de nodige expertise en het noodzakelijke leiderschap. Aan die voorwaarden is in Antwerpen, in alle bescheidenheid gesteld, voldaan. De functie van preventieambtenaar en directeur Integrale Veiligheid is opgegaan in één functie die opsteller dezes vervult. Sinds 2004 werden voor alle leidinggevende functies en project- en programmaleiders nieuwe mensen gerekruteerd, die elk op zich ruim voldoen aan de gestelde competenties. Alle profielen beschouwd, is er een goede mix tussen sociologen, criminologen, ingenieurs, juristen en voormalig advocaten. Deskundigheid en bekwaamheid zijn op het hoogste niveau gegarandeerd. Maar cruciaal in de opbouw van expertise zijn de medewerkers die actief zijn op het terrein, de frontlijnwerkers. De stad heeft de klassieke functies in het preventiebeleid, zoals straathoekwerkers of drughulpverleners, uitbesteed aan private zorgorganisaties om volledig te kunnen werken aan de uitbouw van de nieuwe beroepsrollen, zoals doelgroep- en buurtregisseurs. Voor de invulling van die functies is er geput uit een potentieel dat verspreid zat in de stadsorganisatie zelf, maar ook in de klassieke zorgsector of justitie. Een paar medewerkers deed, omwille van de hang naar meer engagement in hun professionele leven, de verrassende overstap naar de overheid. Een keuze die erg goed uitpakte voor alle partijen en een bijzondere les is voor al wie nieuwe medewerkers zoekt in overheidsdienst. Als grote stad kunnen we uiteraard terugvallen op voldoende middelen om goede medewerkers aan te trekken. Maar de algemene organisatiecultuur van niet zagen maar doen, heeft in grote mate bijgedragen tot de snelle uitbouw van een nieuwe dienst.

⁵⁰ Zie voor een uitstekende sterkte-zwakteanalyse van lokale veiligheidsnetwerken: Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004), Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg.

Zeist/Apeldoorn, Kerckebosch/Politie en wetenschap.

⁵¹ Zie onder meer de wet op de gemeentelijke administratieve sancties, de wet die de openingsuren van nacht- en belwinkels regelt of de aanpassing van de drugswet waarbij de bevoegdheid van de burgemeester wordt uitgebreid.

⁵² Met dat laatste doelen we op de bevoegdheden die de burgemeester heeft als hoofd van de politie, zoals vastgelegd in bijvoorbeeld artikelen 133, 134 of 135 van de Nieuwe Gemeentewet of artikel 64 van het Nieuw Gemeentedecreet.

• Werkend netwerk

Het hoeft weinig betoog dat integrale veiligheid staat of valt met een goed functionerend netwerk van partners actief in veiligheid. De klassieke pijnpunten zijn bekend: overdadig veel overleg, wisselende vertegenwoordigers die met weinig gezag kunnen spreken, geringe resultaatgerichtheid, vrijblijvendheid en ineffectiviteit, rolverwarring, bemoeienis en het afschuiven van verantwoordelijkheid onder de deelnemers⁵⁰. Zeker bij de start van de uitvoering van het Stadsplan Veilig hebben we weinig van die valkuilen gemist. Grote theatraal opgezette overlegtafels waren ons deel. Er was grote verwarring over de verhouding van het bestuurlijke beleid naar de zonale prioriteiten. De zorgsector keek met groot wantrouwen naar de nieuwe bestuursplannen en deed weinig moeite om realiteit en perceptie van het veiligheidsbeleid uit elkaar te houden. Gaandeweg zijn de onderlinge relaties binnen het lokale netwerk sterk verbeterd en klaarden de rollen zich uit. Er is nu sprake van goed functionerende onderlinge werkrelaties. Twee succesfactoren liggen hieraan ten grondslag. Vooreerst heeft het Antwerpse veiligheidsnetwerk de typische kwalitatieve kenmerken van een klassiek netwerk: tussen politie, justitie en lokaal bestuur bestaan er intussen veel informele en persoonlijke verhoudingen, waarbij onderling vertrouwen, gezamenlijk gestelde doelen en gemeenschappelijke belangen richtinggevend zijn. De meeste huidige deelnemers delen een zekere parolerai (de dingen zeggen zoals ze zijn, red.) waarbij een gevoel van hoogdringendheid in de praktijk wordt gekoppeld aan het professionele besef dat veiligheid in een grootstad lang niet zo maakbaar is als sommigen de burger willen doen geloven. Maar het cliché dat samenwerking loont, wordt door alle netwerkpartners gedeeld. Het moet gezegd dat, onder meer door gebrek aan wetgeving ter zake, in deze de zorgketen achterloopt op justitie. Een tweede succesfactor in de uitbouw van het lokale veiligheidsnetwerk is de uitbouw van de afdeling algemene bestuurlijke politie aan stadskant. Het is

onze overtuiging dat het uitputten van de lokale administratiefrechtelijke bevoegdheden een bijzonder proliferend (zich snel vermenigvuldigend, red.) effect heeft gehad op het lokale veiligheidsbeleid. Daarom gaan we er in het volgende en laatste deel van dit artikel wat dieper op in.

ALGEMENE BESTUURLIJKE POLITIE ALS SUCCESPION IN DE LOKALE VEILIGHEIDSRÉGIE

Ook Antwerpen maakte dankbaar gebruik van de recente wetgeving die hieromtrent werd ontwikkeld⁵¹, vooral omdat de Antwerpse politiek ervan overtuigd is dat voor een grootstad de handhavingverschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht een goede zaak is. Omdat het strafrecht geen grote rol kan spelen in de kleine problemen waar de burger echt wakker van ligt, zoals onleefbaarheid en overlast. Omdat bij veiligheid als bestuurlijke opdracht, de aanpak van die problemen centraal staat, kwam en komt de (her)ontdekking van onze eigen bestuurlijke bevoegdheden als geroepen. Het maakt mogelijk om als bestuurlijke partner met voldoende gezag en leiderschap in het veiligheidsnetwerk op te treden. Het is de directe aanleiding om actiegericht met elkaar duidelijk af te spreken op basis van aanvullende maar gelijkwaardige rollen. En het houdt bovenal de politiediensten en bestuurlijke toezichtdiensten gemotiveerd. Bij een concreet probleem, zoals sluikstort op privégrond of cafélawaaï, steken we de koppen bijeen, maken we afspraken met justitie, verdelen we de taken en reiken we politie of bestuurlijke toezichtdiensten een concrete hand om problemen daadwerkelijk aan te pakken. Er zijn in het verleden verschillende termen gebruikt om deze nieuwe lokale overheidsrol te definiëren. Vaak had men het over een wat gezwollen lading zoals gewapend bestuur of bestuurlijk parket. Antwerpen verkieset een meer neutrale term die toch onze ambities goed samenvat, namelijk 'algemene bestuurlijke politie' als het geheel van maatregelen dat ter beschikking staat van de gemeenten teneinde de openbare orde, rust en veiligheid te garanderen en de maatschappelijke overlast te bestrijden, hetzij via administratieve sancties, hetzij via

politiemaatregelen⁵². De aanpak van geluidsoverlast door horecazaken is op die manier gestroomlijnd onder de betrokken partners. Voor de aanpak van publiek toegankelijke instellingen waarin drugs omgaan, geldt net hetzelfde. De gemeenteraad voerde bijvoorbeeld een lokale uitbatingvergunning in voor theehuizen. Wanneer zaken niet voldoen aan bepaalde voorschriften betreffende moraliteit, brandveiligheid, bouwverordeningen of stadsfinanciën, kan het college overgaan tot sluiting. Uiteraard nadat voorzien is in alle wettelijk voorziene verweerprocedures en opgelegde termijnen. Op die manier ontlasten we het parket, maar evengoed spreken we af dat daar waar de bestuurlijke aanpak tekortschiet, het parket de kwestie overneemt. De lokale uitbatingvergunning voor belwinkels is aanleiding geweest om als lokaal bestuur en lokale politie de koppen bijeen te steken met de federale politie met het oog op het afstemmen van de werkzaamheden van elk van de partijen. Gezamenlijke actie kan ook de vorm aannemen van info-uitwisseling met onderhouden en geactualiseerde databestanden als gevolg.

T. Meeus deelt geenszins de mening dat een lokaal bestuur zijn bestuursrechtelijke taak niet zou aankunnen. Het is zijn ervaring dat zeker grote steden, wanneer ze maar voldoende durven investeren in mensen en middelen, deze opdracht met verve kunnen vervullen. Zo merken we na twee jaar, indien dit een graadmeter kan zijn, dat het aantal hogere beroepen in het kader van de uitvoering van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties, verwaarloosbaar klein is. Het is natuurlijk wel van belang dat de burgemeester, als hoofd van de politie, zijn bevoegdheden maximaal durft uit te putten. Weinig burgemeesters zijn zich ervan bewust dat ze in het kader van de nieuwe gemeentewet verregaande maatregelen kunnen uitvoeren om de openbare rust, gezondheid en veiligheid te garanderen.

Er zijn er die beweren dat met die nadruk op algemene bestuurlijke politie de lokale overheid uit haar rol valt. De scheiding der machten is niet langer. Met een foute

WAT ER WEL NODIG IS, IS EEN DUIDELIJKE TOEKOMSTVISIE OP VEILIGHEID

burgemeester komen de mensenrechten in gevaar en de veiligheidsbalans slaat helemaal over naar de repressieve kant. Toen we het straat- en plaatsverbod in de lokale politiecodex inschreven, hanteerden gemeenteraadsleden bijvoorbeeld deze argumentatie. In de praktijk heeft de burgemeester echter de maatregel van het straatverbod gebruikt om de straatprostituees in de Atheneumbuurt in kaart te krijgen. Vervolgens was het de bedoeling om hen via herstelmaatregelen op een beter pad te krijgen. Dat laatste is niet helemaal gelukt, omdat de meeste dames kampen met een meedogenloos kluwen van problemen. De administratiefrechtelijke maatregelen hebben echter wel een goed bestand opgeleverd waarmee we nu weer aankloppen bij het gerecht om bijvoorbeeld bij de gerechtelijke feiten die ze plegen, de administratiefrechtelijke inbreuken toe te voegen als achtergrondinformatie bij het dossier. We hopen dat een rechter hierdoor bij het opleggen van bijvoorbeeld probatievoorwaarden de nood aan verslavingsontwenning mee in overweging neemt. Op die manier is de cirkel rond en wordt aangetoond dat dankzij algemene bestuurlijke politie de klassieke tweedeling tussen preventie en repressie niet langer houdbaar is.

TOT SLOT

Integrale veiligheid is in België een vrij recent gegeven. De complexe staatsstructuur maakte het nog ingewikkelder om integraal en integrerend te denken en te handelen. Steeds meer zijn de betrokkenen er zich van bewust dat de burgemeester het best geplaatst is om de regie in handen te nemen. Maar, dit vraagt kennis en vaardigheden die niet altijd aanwezig zijn. Bovendien

zijn er nog heel wat gemeenten die achterblijven bij de aangekondigde vernieuwingen. Er zal dus verder moeten worden getimmerd aan de moeilijke weg. Dit vraagt vooral ook om een cultuuromslag bij alle diensten, waaronder politie, die zich in deze nieuwe context voluit moeten inschrijven. Toch zijn de huidige ontwikkelingen zo indringend dat er duidelijk geen weg terug is. Alle autoriteiten – en vooral de burgemeesters – zullen zich voluit in deze evolutie moeten inschrijven. Meer evaluatie zal zeker bijdragen om de best practices te selecteren en te waarderen in de hoop dat de bekende ‘olievlek’ meer nog dan dwingende maatregelen kan helpen bij het timmeren aan de toekomst. Ervaringen uit binnen- en buitenland kunnen wellicht helpen bij het streven naar het gericht gebruik maken van best practices en de zo noodzakelijke wetenschappelijke onderbouwing.

Een sterkere regierol voor de burgemeester is en blijft wel een streefdoel. Er is daarentegen blijkbaar geen behoefte om de regierol van de burgemeester wettelijk te verankeren. De huidige gemeentewet, die qua de positie van de burgemeester niet veel verschilt van de Nederlandse situatie, noopt blijkbaar niet tot een dergelijk initiatief.

Wat er wel nodig is, is een duidelijke toekomstvisie op veiligheid. Deze visie zou duidelijk moeten maken hoe op lange termijn gedacht wordt aan bijvoorbeeld de relatie publieke en private handhaving van de veiligheid, de invloed en de grenzen van technologische ontwikkelingen alsook de verhouding tussen administratief en gerechtelijk handhaven. Idealiter zou deze visie, veel meer dan nu het geval is, moeten worden ondersteund door wetenschappelijke research in verband met de effectiviteit van de vele veiligheidsinitiatieven die nu worden genomen.

Bob Hoogenboom, bijzonder hoogleraar Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken (leerstool SMVP),
Vrije Universiteit van Amsterdam

AFSLUITENDE ANALYSE

Bob Hoogenboom reflecteerde op de conferentie en gaf zijn kijk op de wettelijke regierol. Dit deed hij op de hem kenmerkende wijze: scherp, met verve en doorspekt met humor.

1. Interesse, enthousiasme, betrokkenheid maar ook realisme

Wat ik mooi vind om te zien is het enthousiasme van veel mensen. Niet alleen van de sprekers, want dit enthousiasme en die betrokkenheid zie ik ook in de workshops en in de wandelgangen. Veiligheid is een kernopgave van de rechtstaat en de publieke zaak trekt idealiter mensen aan voor wie het werk niet een '9-to-5-job' is. Ik ken dat goed vanuit de literatuur over de politiecultuur waarin ook stevast naar voren komt dat er een normatieve onderstroom in zit. Mensen kiezen om voor de politie te gaan werken vanwege een aantal redenen, maar zeker ook (on)bewust, omdat zij op een of andere manier ook een bijdrage willen leveren. Dat maak ik ook heel anders mee. Bijvoorbeeld in de wereld van de consultancy, waar het aantal declarabele uren domineert of in de ivoren torens van de departementen waar bureaupolitie de boventoon voert. Ik wil dit enthousiasme ook weer niet overdrijven, maar ik zeg tegen studenten altijd dat een begin van interesse voor een onderwerp het halve werk is. Als er sprake is van een intrinsieke nieuwsgierigheid en betrokkenheid bij – in dit geval – veiligheid, dan is dat goed. Voor de mensen zelf omdat het de arbeidsmotivatie verhoogt, maar ook voor het sociale systeem waarin zij werken. Dan is immers sprake van een basis van interesse en dat stimuleert de creativiteit.

VEILIGHEID IS EEN KERNOPGAVE VAN DE RECHTSTAAT EN DE PUBLIEKE ZAAK TREKT IDEALITER MENSEN AAN VOOR WIE HET WERK NIET EEN '9-TO-5-JOB' IS

Niet in de plenaire sessies, maar wel in de verschillende workshops is echter tegelijkertijd ook sprake van realisme. Realisme over de achterkant van het veiligheidsbeleid, waarin concurrentie tussen organisaties leidt tot moeizame samenwerkingsrelaties. Realisme ook over de strijd over het veiligheidsbeleid. De harde werkelijkheid is dat onder de oppervlakte van 'integraliteit' een weerbarstiger werkelijkheid bestaat. Iedere bestuurskundestudent begint met de basisstudie van Mark Bovens en anderen over openbaar bestuur. Hierin vinden we hoofdstukken over het beleid als arena.

En beleid als strijd. Dit geldt voor alle beleidsterreinen en dus ook voor veiligheid. Ik verbaas me soms over het wat naïeve karakter van veel veiligheidsinitiatieven en -programma's die deze bureaupolitieke werkelijkheid lijken te ontkennen. Ik werk de laatste tijd met het begrip 'negotiated order': veiligheidsarrangementen komen niet vanzelf. Die dienen te worden 'bevochten' middels onderhandelen, lobbyen, coalities sluiten, macht opbouwen en uitoefenen. Soms vermengd met een vleugje Machiavelli. Niets gaat vanzelf. Veiligheid komt tot stand door beleidsassertiviteit en operationele assertiviteit. Waar wij in de polder niet zo goed in zijn, is om tegenstellingen en meningsverschillen uit te spreken. Deze op tafel te leggen en vervolgens tot een oplossing zien te komen. Deze belangenwerkelijkheid wordt sinds de publicatie van Samenleving en criminaliteit (1985) gesmoord onder een horizontale ideologie van 'samen', 'integraal' en '1+1=3'. In veel gevallen is dat zo, maar in voorkomende gevallen is dit naïef.

In een aantal workshops is deze meer gekartelde werkelijkheid aan bod gekomen en ik vind dat goed. In plaats van de ideologische grote woorden uit de beleidsprogramma's kan wat meer nuchter realisme geen kwaad. Ik ben geboren op Rotterdam-Zuid, onder de rook van de Kuip. De titel van mijn clublied zegt het allemaal.

2. Feminisering van veiligheid

Het veiligheidsbeleid lijkt mij soms wel eens voorbode van toenemende diversiteit: vrouwen en in mindere mate allochtonen vinden hun weg. Ook hier in deze zaal. Ik heb jullie niet geteld, maar het glazen veiligheidsplafond wordt doorbroken. En laten we wel zijn, dat is goed. Ik loop bijna 25 jaar door deze veiligheidswereld en deze was overwegend – en is nog steeds – een wereld van witte mannen, nu min of meer vergrijzend, uit de middenklassen met een HBO of wetenschappelijke opleiding die hun stempel drukken op ‘veiligheid’. Ten departemente is dit alles nog wat meer gecomprimeerd. Deze wereld – en ik begrijp dat ik me nu op glad ijs ga begeven, omdat ik ook over mezelf ga schrijven – is natuurlijk ‘beperkt’ in een aantal opzichten. Omdat een aantal normen en waarden vanuit de dominante cultuur (on)bewust hun stempel drukken op beleid en uitvoering. Misschien is het voor veiligheid goed om het machismo, het haantjes- en primatengedrag meer en meer te vermengen met feminiene waarden en normen. Deze discussie speelt op veel terreinen. Binnen het bedrijfsleven, maar ook bijvoorbeeld binnen de politie waarbinnen een project Divers is gestart om de politie meer een afspiegeling te laten zijn van de samenleving. In de discussie over de financiële crisis bijvoorbeeld wordt onomwonden door de hoogleraar economie Ester-Mirjam Sent gesteld dat dit ‘een mannelijke crisis is’ (NRC, 28 november 2009). Vervolgens onderbouwt zij dit met onderzoek naar teams waaruit blijkt dat meer divers samengestelde teams beter functioneren. De testosteronfactor in de economie, maar zeker ook – en dit ben ik die spreekt, [niet de hoogleraar economie – in het veiligheidsbeleid] is natuurlijk groot. Wellicht ten onrechte. Wellicht met negatieve gevolgen? Ik ga daar hier in dit korte tijdsbestek niet uitkomen, maar ik wil het wel graag op de agenda zetten. De onderstroom van feminisering zie ik hier vandaag, maar ook in de studentenpopulaties in de criminologie hier in Nederland en zeker ook in België. Maar het gaat mij niet alleen om vrouwen. Ik zie hier vandaag ook – maar te weinig – Marokkaanse en bijvoorbeeld Turkse deelnemers. Wel een aantal, en dan veelal ook vrouwen. En dat lijkt me

goed. Hoe kan je veiligheidsbeleid maken en uitvoeren in de binnenstad van Utrecht waar je met allerlei soorten van culturele contexten hebt te maken, als je bent opgegroeid in een beschermde witte wereld?

3. Overbodigheid van dingen

Hieronder versta ik de werkelijk Babylonische spraakverwarring van functies en afdelingen: veiligheidscoördinator, programmamanager, beleidsmedewerker Integrale Veiligheid, teamcoördinator OOV, projectleider Veilig, afdelingsmanager Veiligheid et cetera.



Ik vind het verwarrend en heb er ook geen beelden meer bij wie wat doet voor wie, waarom, met welk resultaat en aan wie verantwoordelijkheid wordt afgelegd. Ik kom er dadelijk nog even op terug. Hier volsta ik met de vraag of we veiligheid niet te complex hebben gemaakt. Ik gebruik in colleges weleens een uitspraak uit Alice in Wonderland. Als Alice eenmaal is afgedaald in Wonderland spreekt ze onder andere met de Kat. Die zegt dat iedereen hier gek is. Alice is verbaasd en zegt tegen de Kat dat dit niet mogelijk is, want zij is niet gek. Dat weet ze zeker. De Kat antwoordt: 'Jij bent ook gek, anders was je hier niet gekomen'.

MAKEN WE ONS NIET GEK DOOR DE COMPLEXITEIT?

Ik gebruik de beeldspraak om te wijzen op de complexiteit van de veiligheidsarrangementen en -functies. Natuurlijk zijn we niet gek, maar maken we ons niet gek door die complexiteit? Leidt het er niet toe dat we meer met elkaar bezig zijn, om:

- in eindeloze vergaderingen uit te leggen wat je functie is, je verantwoordelijkheden zijn, je competenties et cetera;
- visies, opstellen van convenanten en protocollen te schrijven?

En verdwijnt de onderliggende problematiek niet tussen wal en schip? Zoals de bijstandsmoeder met twee kinderen, van wie er een autistisch is en de ander van jongs af aan een criminele carrière opbouwt. De vrouwen die achter de deur door manlief geholpen worden met het schoonmaken van hun gezicht en daar iets te hardhandig in zijn, en al die andere sociale problemen die vroeg of laat een veiligheidsstaartje kunnen krijgen. Mijn punt hier is de toenemende bureaucratisering van veiligheid die ik zie in al die functies. Het is natuurlijk een karikatuur, ik begon niet voor niets met het enthousiasme dat ik zie, maar is de bureaucratisering niet te ver doorgeschoten? Ik vind van wel. Een van de grootste opdrachten voor de komende jaren lijkt mij om het veiligheidsbeleid 'kleiner' te maken. 'Kleiner' te maken door de grote nietszeggende woorden en concepten eruit te slopen ('win-winsituaties', 'integrale veiligheid' et cetera) en 'kleiner' te maken door wat te kappen in het oerwoud van functies, programma's en projecten. Niet voor niets spreken sommigen onder jullie, en terecht, over projectencarousels. Als we er niet in slagen om het 'kleiner' te maken, wordt het veiligheidsdomein wellicht een soort Wonderland. Het overbodigheidargument zou ik ook willen betrekken op de 'goocheldoos' van meetinstrumenten, methodieken, monitors en ander ongewisse pogingen

HIER VOLSTA IK MET DE VRAAG OF WE VEILIGHEID NIET TE COMPLEX HEBBEN GEMAAKT

om scores te bepalen. Het eerste probleem is de veelvoud aan dit soort instrumenten. Het tweede is de onvergelykbaarheid van dit alles. Het derde is de overwaarde die wordt toegekend aan statistieken. Bijvoorbeeld in Rotterdam maakte ik het dit jaar mee dat betrokkenen – veelal om bureaupolitieke redenen – een gat in de lucht sprongen als de veiligheidsindex 0,2 was gestegen. Als je hier even voor gaat zitten en er gewoon met boerenverstand over nadenkt, is er natuurlijk iets goed mis. Wat zegt 0,2? Hoe betrouwbaar is het instrument? En is de Antilliaanse gemeenschap die in de binnenstad van Rotterdam onder het minimum leeft iets opgeschoten met 0,2? Is er uitzicht gekomen op een begin van verbetering van de sociale achterstandpositie? De schooluitval? Ik denk dat we doorschieten in het toerekenen van effecten aan dit soort van koude technocratische en in wezen nietszeggende 'monitors'.

4. Gescheiden werelden

De deelnemers vandaag lijken zo op het eerste gezicht in gescheiden werelden te leven. De BIBOB-projecten en bijvoorbeeld het 1032 of Emergo-project in Amsterdam zijn voor mij concrete voorbeelden van een bestuurlijk preventieve veiligheidsaanpak. Maar deze projecten zijn hier niet – of nauwelijks – vertegenwoordigd. Ik ga hier wat verder met argumenten die ik ook onder punt drie aanraakte. Ik vraag me ook af hoe de verschillende veiligheidsinitiatieven: van GHOR, Veiligheidsregio's, Veiligheidshuizen, ketensamenwerkingsprojecten, integrale veiligheidsinitiatieven en veiligheidsnetwerken zich allemaal tot elkaar verhouden? Niet dat ik voorstander ben van de 'regiefunctie', en centrale sturing of

integratie, maar het is allemaal wel onoverzichtelijk geworden. Er zijn veel – en steeds meer – veiligheidsilo's werkzaam die binnen hun eigen domein (van GHOR tot Veiligheidshuis et cetera) enthousiasme en betrokkenheid ten toon spreiden binnen hun eigen 'silo', maar onderling eigenlijk niet echt communiceren.

Misschien hoeft dat ook niet. Misschien is de samenleving wel zo complex geworden dat een dergelijk 'laat 100 bloemen bloeien'-beleid bijdraagt aan 'veiligheid'. Misschien. Maar ik denk toch ook weleens aan de uitspraak van de Italiaans romancier Lampedusa die in De Tijgerkat (Il Gattopardo) schreef 'Als je niets wilt veranderen, moet je alles veranderen'. Met andere woorden we hebben met z'n allen een dermate grote veiligheids-carroussel – of liever in het meervoud – in beweging gezet en we kijken naar een groots en meeslepend schouwspel van beleid, programma's en initiatieven. Actie suggereert daadkracht en creëert spektakel, maar verandert er wat?



EENS MET DE
OVERBODIGHEID. LAAT HET
RIJK DE REGIE OP
REGIONALISERING OP ZICH
NEMEN. ER KOMT EEN
WILDGROEI AAN REGIONALE
ONTWIKKELINGEN OP
GEMEENTEN AF.

5. Werkt het?

In 2007 bestaat het Security Journal twintig jaar. In een themanummer blikken academici en praktijkmensen, in combinatie worden ze wel 'pracademics' genoemd, terug op het vakgebied. Wat is nu bereikt in die twintig jaar? Wat is de kennisbasis van het vak? Wat zijn de verworvenheden?

Als een rode draad loopt door de bijdragen de toch wel wat ontluisterende conclusie dat men deze vragen niet echt kan beantwoorden. De grootste kritiek is eigenlijk dat (nog) geen theoretisch fundament is gelegd onder de vele veiligheidsmaatregelen die zijn getroffen. Dat geldt voor fysieke veiligheidsmaatregelen, maar evengoed voor andere veiligheidsdomeinen. Security is nog veelal een 'doe-wereld' zonder dat een kennis-theoretisch kader is ontwikkeld over de noodzaak, effectiviteit en wellicht onbedoelde effecten van veiligheidsmaatregelen. Een goed voorbeeld is cameratoezicht. De afgelopen tien jaar is in het Verenigd Koninkrijk, en de afgelopen jaren ook in ons land, een enorme cameradichtheid ontstaan. Een vlucht naar voren, zo lijkt het wel. In combinatie met een 'geloof' in de noodzaak en effectiviteit. Nu, tien jaar later, komen vriend en vijand langzaam tot inkeer. Pracademics wijzen nu meer en meer op de betrekkelijkheid van de veiligheidsmaatregel. Er lijkt een soort redeloos en radeloos activisme te zitten in veiligheid. Veiligheid is (inter)nationaal (nog) geen wetenschap. Het vakgebied bevindt zich (nog) in een pre-professionele fase. Veiligheid is een optelsom van vele toegepaste technieken en toepassingen, maar heeft geen academische ondergrond. Er bestaat een groot 'geloof' in beleidsinitiatieven, programma's en projecten, maar het is verstandig om hieronder een wetenschappelijk fundament te gaan ontwikkelen.

6. Te gouvernementeel: waar is het bedrijfsleven en de particuliere beveiliging?

Op een enkele uitzondering na zitten in de zaal overheidsfunctionarissen. De zaal – en dus de discussie over

veiligheid hier vandaag – ontkent daardoor deels de werkelijkheid waarin de veiligheidsmarkt een grote rol speelt. Wereldwijd is een verschuiving gaande van de publieke naar de particuliere veiligheidsmarkt. Ik ben sinds mijn eerste onderzoeken naar privatisering van veiligheid in 1986/1987 kritisch op een aantal onderdelen van dit proces, maar dat wil niet zeggen dat we niet volwassen moeten bezien hoe schakelingen kunnen worden aangebracht tussen de beide werelden. In de praktijk is steeds meer sprake van hybride structuren en processen. In het lokale veiligheidsbeleid of bijvoorbeeld in de beveiliging van Schiphol spelen tientallen (semi)publieke en private organisaties een rol. Dit betekent dat inzichten en ervaringen, ook van de zijde van het bedrijfsleven, een grotere rol spelen of moeten gaan spelen. De toekomst van veiligheid is hybride, maar deze zaal lijkt wat dat betreft nog wat in de ontken-nende fase te zitten. Ik zou voorstellen volgend jaar meer stemmen uit de markt uit te nodigen.

DE TOEKOMST VAN
VEILIGHEID IS HYBRIDE,
MAAR DEZE ZAAL LIJKT
WAT DAT BETREFT NOG
WAT IN DE ONTKENNEN-
DE FASE TE ZITTEN





WORKSHOPS



WORKSHOP 1

REGIE OP RESULTATEN IN DE STAD EN DE WIJKEN

WORKSHOPLEIDER

Ad van Breukelen

Senior adviseur Programma Veiligheid,
gemeente Utrecht.

VERSLAGLEGGING

Marrit Mulder

KORTE OMSCHRIJVING VAN DE WORKSHOP

In deze workshop laat de gemeente Utrecht zien hoe zij haar regierol oppakt in de gehele stad én in de wijk. Vragen die aan de orde komen zijn onder andere:

- Hoe kom je met de veiligheidspartners tot gezamenlijke prioriteiten en doelstellingen?
- Hoe vertaal je deze naar op elkaar afgestemde concrete prestaties?
- Hoe kunnen de stedelijke confectieaanpak en het maatwerk in de wijk elkaar versterken of in de weg zitten?
- Hoe voer je als gemeente regie bij het voorkomen van of optreden tegen een verstoring van de openbare orde?

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

- Organiseer: 'elkaar kennen en waarderen'.
- Steek voldoende tijd in 'vinden en behouden collectieve ambities'.
- Maak heldere prestatieafspraken.
- Afspraken bindend: zacht op relatie, hard op inhoud.
- Organiseer steun aan mensen in de frontlinie.
- Regie = 90% faciliteren.
- Koersvast op doelen, flexibel op de weg; maak dus IVP van hooguit 5 A4'tjes en stuur de aanpak bij naar aanleiding van de effectiviteit ervan.

VERSLAG

De workshop werd geleid door de heer Ad van Breukelen, senioradviseur Programma Veiligheid van de gemeente Utrecht. De heer Onno Flemming was helaas verhinderd. Bij de start van de workshop zijn alle aanwezigen uitgenodigd op te schrijven wat zij als irritant en als fijn ervaren aan de samenwerking met de drie belangrijke partners: de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. De uitkomsten zijn voorgelezen door aanwezige medewerkers van de verschillende instanties. Hiermee was de toon gezet: de aanwezigen hebben aangegeven dat ondanks kleine ergernissen jegens de verschillende instanties, het toch erg belangrijk is elkaar te accepteren en samen doelen te stellen.

De heer Van Breukelen heeft vervolgens uiteengezet hoe de stad Utrecht haar regie op veiligheid heeft georganiseerd. De Stedelijke Regie op Veiligheid bestaat uit vier stappen.

- In de eerste plaats is het belangrijk dat de instanties elkaar kennen, waarderen en samen iets willen bereiken. Dit is een belangrijke basis waarop samenwerking plaats kan hebben. Hierbij is in eerste instantie de sfeer in de driehoek erg belangrijk, problemen dienen duidelijk te worden benoemd en het is belangrijk dat alle neuzen dezelfde kant op staan: je moet het samen willen doen. Openheid is noodzakelijk en instanties moeten elkaar kunnen wijzen op elkaars struikelblokken. Tevens moeten ze samen afspraken maken en ook daadwerkelijk uitvoeren. Om deze afspraken tot een goed einde te kunnen brengen, is het belangrijk dat de aanwezige informatie wordt gedeeld, zodat verschillende instanties met dezelfde gegevens werken.
- Vervolgens is het van belang dat alle instanties dezelfde prioriteiten en doelen stellen. Wanneer verschillende organisaties samen afspraken maken, dienen deze afspraken uiteraard op hetzelfde doel gericht te zijn. Om deze reden is het zo belangrijk om de bestaande problemen duidelijk te benoemen.
- Deze afspraken, prioriteiten en doelen dienen vervolgens te worden vertaald naar projecten en prestaties. Dit wordt in Utrecht op verschillende manieren gedaan. Zo wordt er bijvoorbeeld een Doelen-Inspanningenboom gemaakt. Dit is een kort, overzichtelijk(!) document waarin staat voor welk doel welke inspanningen worden verricht en wie daarvoor verantwoordelijk is. Ook bestaan er enkele integrale projecten. Hierbij worden enkele doelen na-gestreefd. Deze projecten zijn onderverdeeld in drie fases: in de eerste plaats moet je meer weten. Er moet onderzoek worden gedaan naar de situatie: wat is er precies aan de hand? Dit hoeft echter niet persé te worden gedaan door allerlei onderzoeksbureaus, maar door mensen uit de praktijk. Zij weten immers precies wat er speelt.

Vervolgens de planfase: wat gaan we op basis van de analyse meer, anders of nieuw doen om de gestelde doelen te behalen? Dit wordt vastgelegd in prestatieafspraken. Tot slot de borgingsfase: zorgen dat de goede onderdelen van de aanpak onderdeel worden van de reguliere werkwijze.

- Wanneer de eerste drie stappen zijn doorlopen, volgt de vierde stap: het organiseren van de bijsturing. Om dit alles in goede banen te kunnen leiden, worden de effecten en de prestaties zorgvuldig bijgehouden. Tot voor kort hadden gemeente en politie hun eigen rapportage over de veiligheidsontwikkeling in de stad. Nu zijn deze samengevoegd en worden de resultaten naar elkaar doorgestuurd. Tevens vindt drie keer per jaar een strategisch driehoeks overleg plaats waar op basis van de realisaties wordt gestuurd op de prestaties, ambities en prioriteiten. Tijdens de derde bespreking van het jaar maken de partijen op basis van deze resultaten afspraken voor het komende jaar.

Nadat deze regie op veiligheid duidelijk is uiteengezet, gaat Van Breukelen door op de regie op wijkveiligheid en de regie op evenementen. Hij maakt duidelijk dat de stad Utrecht een heel specifiek wijkplan heeft. Deze Wijkveiligheidsplannen zijn gebaseerd op de Stadsveiligheidsplannen, maar zijn toch maatwerk. Zaken die in de stad heel relevant kunnen zijn, kunnen in een bepaalde wijk totaal niet van toepassing zijn en andersom. Om deze reden maakt elke wijk zijn eigen veiligheidsplan. Hierom is in iedere wijk een gebiedsmanager veiligheid aan-gesteld die op de hoogte is van alle aspecten in de wijk en hier ook verantwoordelijkheid voor draagt. Om de informatievoorziening te garanderen bestaat er een wijkpanel: een groep buurtbewoners die om de twee maanden naar hun mening wordt gevraagd omtrent veiligheidsaspecten van de wijk. Ook beslaan inmiddels de wijkteams van de politie dezelfde gebieden als de wijkbureaus van de gemeente. Dit is erg bevorderlijk voor de samenwerking.

Tot slot gaat Van Breukelen in op de regie op evenementen. Een groot aantal evenementen keert jaarlijks terug in Utrecht, waardoor de jaarplanning voor een deel voorspelbaar is. Zo kan de jaarlijkse capaciteit al op voorhand goed worden ingedeeld. Verder stelt Utrecht zich proactief op tegenover de organisator, waardoor de gemeente de uitvoering van het evenement aardig in handen heeft.

GOUDEN TIPS UIT DE WORKSHOPS OF VAN DE SPREKER(S)

Tijdens de workshop vertelde Ad van Breukelen dat hij merkt dat politiemensen soms moeite hebben met een regierol van gemeenten. Zij zien veiligheid als een vak waar politiemensen voor hebben doorgeleerd en de meeste gemeenteambtenaren niet. Enkele deelnemers reageerden dat dit inderdaad wel zo was, maar dat er inmiddels wel degelijk goede opleidingen Integrale Veiligheid bestaan, bijvoorbeeld bij Saxion Hogescholen, van waaruit veel studenten doorstromen naar functies binnen de gemeente.

De ultieme boodschap van deze workshop is ongetwijfeld: samen willen. Partijen moeten leren met elkaar samen te werken om gezamenlijke doelen te behalen. Zolang je dit werk samen doet, sta je ook samen, dus sta je sterker. Zo weet je altijd dat er mensen achter je staan.

Ter afsluiting van de workshop geeft de heer Ad van Breukelen enkele tips mee:

- Het is belangrijk dat partijen elkaar kennen en waarderen.
- Partijen moeten collectieve ambities vinden en deze behouden.
- Partijen moeten heldere prestatieafspraken maken.
- Er moet steun worden geboden aan mensen in de frontlinie.
- Regisseren is voornamelijk faciliteren.
- Het is belangrijk dat de doelen strak voor ogen worden gehouden, de weg ernaartoe mag wijzigen.





MOOIE UITDRUKKINGEN/PRIKKELLENDE OPMERKINGEN VAN DEELNEMERS OF SPREKER(S)

Wanneer het publiek gevraagd wordt om irritante en goede eigenschappen van de gemeente, de politie en het OM op te schrijven, merkt de heer Van Breukelen op dat er onzekerheid bestaat over wat ze op mogen schrijven. Hierop zegt hij: "Ah joh, dat hoeft niet zo genuanceerd, het gaat erom dat het er staat zoals het is. Rake klappen!"

Het resultaat van de mening van de aanwezigen over de instanties luidt dan ook:

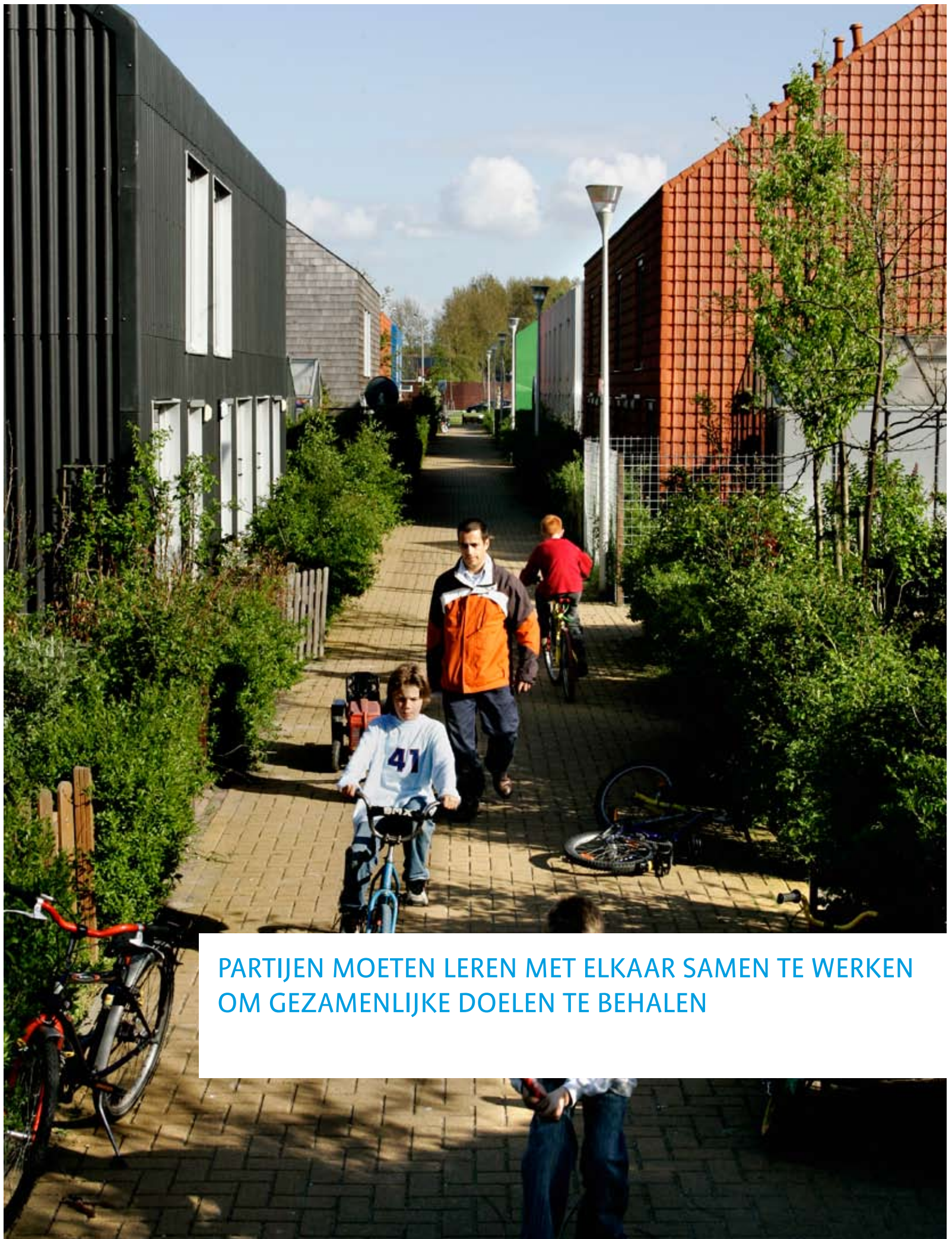
Politie: erg betrokken bij de samenleving, heeft gemotiveerd personeel en is snel paraat. Er heerst een doenersmentaliteit, maar mensen zijn toch vaak te druk, komen afspraken niet na, de organisatie heeft de informatievoorziening niet op orde. Snel een mening klaar én een (niet altijd goede) oplossing.

Gemeente: het samenspel en de mogelijkheden worden als positief ervaren, ze zijn een gelijkwaardige partner en hebben passie voor de burger, maar ze zijn wel erg traag, er wordt niet doorgezet.

OM: heeft veel kennis van zaken, mensen werken er hard en kennen de situatie, maar ze hebben te weinig capaciteit en staan te ver van de praktijk.

Een van de aanwezigen vraagt zich af wat de gemeente doet als er iets mis gaat. De regie op veiligheid klinkt erg goed en is zeker iets om van te leren, maar de vraag rijst wat de gemeente doet in een crisissituatie, wanneer de zaken niet zo gaan zoals ze waren gepland. Wordt de doorzettingsmacht dan ingezet? Uit het antwoord blijkt dat je terughoudend moet zijn om iets met macht te bereiken. Je kunt een partij die achterblijft in prestaties daarmee wel extra confronteren bijvoorbeeld in een driehoek, maar het is de vraag of ze niet willen, of niet kunnen. Het is beter om samen het gesprek aan te gaan over oplossingen.

Ook wordt vanuit het publiek de vraag gesteld hoe de gemeente Utrecht haar burgemeester uit de problemen houdt. Van Breukelen antwoordt hierop dat je een burgemeester juist uit de problemen houdt door de problemen te benoemen en uit te stralen dat je er wat aan doet.



PARTIJEN MOETEN LEREN MET ELKAAR SAMEN TE WERKEN
OM GEZAMENLIJKE DOELEN TE BEHALEN

WORKSHOP 2

BUREAU

REGIONALE

VEILIGHEIDS-

STRATEGIE:

EINDSTATION

OF TUSSEN-

STATION?

WORKSHOPLEIDERS

Roger van den Sigtenhorst

Regionale Veiligheidsstrategie

Bureau Ketensamenwerking – Regio Utrecht

Peter Hoogenhuis

Regionale Veiligheidsstrategie

Bureau Ketensamenwerking – Regio Utrecht

VERSLAGLEGGING

Melissa Willekers

KORTE OMSCHRIJVING VAN DE WORKSHOP

Deze workshop staat in het teken van het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie in oprichting dat zich per 1 januari aanstaande richt op de implementatie van de Regionale Veiligheidsstrategie 2008-2011 in de regio Utrecht: het regionaal meerjaren veiligheidsplan van de 29 Utrechtse gemeenten, de politie Utrecht en het Openbaar Ministerie (OM).

Roger van den Sigtenhorst (programmamanager Bureau Regionale Veiligheidsstrategie) en Peter Hogenhuis (projectadviseur Regionale Veiligheidsstrategie bij Bureau Ketensamenwerking) lichten de inhoud, betekenis en meerwaarde van het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie toe.

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

- Inzicht in de ontwikkeling van de Regionale Veiligheidsstrategie Utrecht.
- De oprichting, taak en meerwaarde van een nieuw Bureau Regionale Veiligheidsstrategie.

INHOUDELIJKE BESCHRIJVING

Het project Bureau Ketensamenwerking in de regio Utrecht werd in 2007 operationeel. Het bureau is vanaf de zomer 2008 belast met de programmasturing op de Regionale Veiligheidsstrategie. Het Regionaal College heeft begin 2008 de Regionale Veiligheidsstrategie vastgesteld en daarin vijf thema's benoemd waaraan de 29 gemeenten, de politie Utrecht en het OM de komende jaren extra aandacht besteden.

Naar aanleiding van uitkomsten van een tussenevaluatie is een werkgroep opgericht die pleit voor een ondersteunend bureau Regionale Veiligheidsstrategie als een gezamenlijke netwerkvoorziening voor de versterking van het veiligheidsbeleid. De toehoorders spreken hun kritische kanttekeningen uit en stellen vragen aan de sprekers. De vraag of het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie een eind- of een tussenstation is, wordt in de toekomst beantwoordt als duidelijk wordt tot op welke hoogte behoefte is aan verdere regionalisering van het veiligheidsbeleid.

VERSLAG

Om de workshop direct interactief van start te laten gaan, beginnen de sprekers met een trefende prikkelende vraag. Deze luidt: Ervaren jullie de gemeentelijke regierol als problematisch? De deelnemers laten graag hun mening horen. Een van de deelnemers verzucht dat de gemeentelijke regierol inderdaad problematisch is. Tussen de verschillende ketenpartners is goed contact en worden afspraken gemaakt. Maar uiteindelijk is het nakomen van deze afspraken afhankelijk van de personen zelf en dat zou niet teveel afhankelijk van de gemeente/burgermeester moeten zijn. Een andere deelnemer ziet de gemeentelijke regierol deels als problematisch. De afstemming tussen de verschillende partijen is lastig, maar het is volgens haar positief dat daar hard aan wordt gewerkt.

Ook lijkt de wijze waarop mensen de gemeentelijke regierol opvatten kwetsbaar. Een eenduidig beeld hieromtrent zou ontbreken en een wet gaat hier niets aan veranderen. Een andere hindernis is volgens deze deelnemer de ambtelijke capaciteit, omdat teveel op de schouders van de ambtenaren Integrale Veiligheid komt te liggen. Daarbij noemt een andere deelnemer dat regio's worstelen met de financiering van regionale veiligheidsplannen. Regio's hebben een beperkt budget dat kan worden uitgegeven aan veiligheid.

Al met al staat het gros van de deelnemers sceptisch tegenover de gemeentelijke regierol. Toch zijn er ook positieve geluiden. Ondanks dat de gemeentelijke regierol problemen met zich meebrengt, vindt een deelnemer dat de regierol bij de gemeente hoort. Een deelnemer stelt dat een regierol voor gemeenten een goede ontwikkeling is. Het vertoont echter problemen, omdat zij nog in de startfase zit.

⁵³ Netwerk Innovatieve Criminaliteits Bestrijding⁵⁴ Regionale Informatie en Expertise Centrum

**REGIONALE
SAMENWERKING OP
VEILIGHEID: EXTRA
VERGADERSTRUCTUREN
OF INHOUDELIJKE FOCUS?**

**EEN VAN DE DEELNEMERS
VREEST DAT IN DE REGIONALE
VEILIGHEIDSSTRATEGIE MET
NAME ZAL WORDEN VERGADERD,
ZONDER DAADWERKELIJK IETS
TE BEREIKEN**



**HOE WORDT LOKALE
HERKENBAARHEID
BEHOUDEN BIJ
REGIONALE
SAMENWERKING?**

AANLEIDING BUREAU REGIONALE VEILIGHEIDSSTRATEGIE

Het project Bureau Ketensamenwerking in de regio Utrecht werd in 2007 operationeel op initiatief van politie en OM en was vooral bestemd voor deze partijen. Politie en OM leverden voortaan gezamenlijke producten af op het gebied van sturing, processen en intelligence. Op het gebied van sturing zijn dat bijvoorbeeld ketenrapportages. Deze geven inzicht in resultaten van de keten als geheel en het aandeel van verschillende partijen daarin. Intelligenceproducten zijn bijvoorbeeld veiligheidsanalyses en -beelden. Het bureau is na afloop van het project in 2008 voortgezet. Daarbij is onder andere de samenwerking met de Veiligheidshuizen geïntensiveerd. Ook is het bureau een ondersteunende en aansturende rol gaan spelen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit (via de projecten NICB⁵³ en RIEC⁵⁴) door aan te jagen op netwerkontwikkeling. Tot slot is het bureau vanaf de zomer 2008 belast met de programmasturing op de Regionale Veiligheidsstrategie.

REGIONALE VEILIGHEIDSSTRATEGIE 2008-2011

Het Regionaal College heeft begin 2008 de Regionale Veiligheidsstrategie vastgesteld en daarin vijf thema's benoemd waaraan de 29 gemeenten, de politie Utrecht en het OM de komende jaren extra aandacht besteden. De vijf thema's zijn:

- overlast (bijvoorbeeld jeugdoverlast);
- ongelijkwaardigheid (bijvoorbeeld de aanpak van discriminatie);
- ondermijning (bijvoorbeeld georganiseerde mensenhandel, wietteelt);
- veel voorkomende criminaliteit (bijvoorbeeld fietsendiefstal en vernielingen);
- misdrijven met grote maatschappelijke impact (bijvoorbeeld geweld tegen publieke gezagsdragers).

De Regionale Veiligheidsstrategie werd aanvankelijk ervaren als nogal politie-driven. Toch worden in toenemende mate meer zaken afgestemd tussen politie, gemeenten en OM. Dit komt mede doordat gekozen is voor een zogenaamde drivers-aanpak. Deze aanpak houdt in dat voor elke veiligheidsthema een driver (burgemeester) en co-drivers (officier van justitie, politiechef) worden benoemd. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor het aanjagen van de regionale aanpak van hun veiligheidsthema en dienen zij resultaten binnen hun veiligheidsthema te monitoren. Vervolgens rapporteert de driver periodiek aan het Regionaal College.

In oktober 2008 vond een eerste tussenevaluatie van deze aanpak plaats. Op dat moment bleek veel onduidelijkheid te heersen over het doel en de werkwijze ervan, evenals over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de (co)drivers. Daarnaast werd geconstateerd dat er reeds vele bewegingen gaande waren wat betreft regionale samenwerking op het gebied van veiligheid. Doordat tevens sprake was van veel samenhang en zelfs overlap van aanpakken van veiligheidsproblemen op lokaal niveau, bestond het risico dat er tegelijk teveel verschillende acties en plannen werden ontplooid. Tot slot werd in de tussenevaluatie geconstateerd dat het de Regionale Veiligheidsstrategie ontbeert aan duidelijke uitvoeringsplannen, aan capaciteit bij met name gemeentelijke partners en aan een financiële paragraaf.

Naar aanleiding van deze knelpunten heeft een nieuwe werkgroep onderzocht hoe de implementatie van de Regionale Veiligheidsstrategie kan worden ondersteund. Dit onderzoek heeft specifiek de behoefte aan de inrichting van een bovengemeentelijke voorziening geïnventariseerd en welke vervolgstappen daarbij dienen te worden genomen. (Welke taken krijgt een dergelijke voorziening en hoe dient deze voorziening bestuurd/gefinancierd te worden?).

Het eindadvies van deze bestuurlijke werkgroep luidt: gezamenlijk investeren in een Bureau Regionale Veiligheidsstrategie. Dit bureau zal fungeren als een gezamenlijke netwerkvoorziening voor de versterking van het veiligheidsbeleid. De werving en selectie van geschikte kandidaten is momenteel volop in gang. Beoogd wordt dat het bureau in januari 2010 van start zal gaan.



MEERWAARDE PROGRAMMABUREAU REGIONALE VEILIGHEIDSSTRATEGIE

De meerwaarde van het bureau ligt in het verrichten van ondersteunende taken en het verschaffen van faciliterende producten. Ondersteunende taken zijn bijvoorbeeld: hulp bieden aan de (co)drivers, een infrastructuur bieden om gemakkelijk regionale projecten te starten en een regionaal platform vormen om te netwerken en te sparren. Bij faciliterende producten valt te denken aan: good practices aanreiken voor de aanpak van woninginbraken, vernielingen, fietsendiefstallen en autokraken, uitrol van het project bestuurlijke strafbeschikking en ondersteuning bij de uitrol van het weekendarrangement (aanpak uitgaansgeweld).

De sprekers benadrukken dat de meerwaarde van het bureau daarnaast vooral óók ligt in de subtiele informele processen. Hierdoor versterken ketenpartners hun vertrouwen in elkaar, zodat ook de samenwerking wordt versterkt.

TOT SLOT

De vraag is of het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie een eind- of een tussenstation is. Het behoeft geen betoog dat ontwikkelingen op het gebied van (boven)regionale samenwerking zich voortzetten. Voorbeelden daarvan zijn de landelijke ontwikkeling rond Veiligheidshuizen, de landelijke ontwikkeling rond de aanpak van de georganiseerde misdaad (RIEC), de regionalisering van het OM en de schaalvergroting binnen de politie. De toekomst zal uitwijzen tot op welke hoogte behoefte is aan verdere regionalisering van het veiligheidsbeleid.

MOOIE UITDRUKKINGEN/PRIKKELENDE OPMERKINGEN VAN DEELNEMERS OF SPREKER(S)

Er zijn vooral kritische vragen gesteld. De plannen omtrent de oprichting van het Bureau Regionale Veiligheidsstrategie roepen verschillende reacties op bij de workshopdeelnemers. Een van de deelnemers vreest dat in de Regionale Veiligheidsstrategie met name zal worden vergaderd, zonder daadwerkelijk iets te bereiken. Het zou volgens hem niet moeten gaan om financiële of organisatorische kwesties, maar om de inhoudelijke focus. De sprekers gaan hierop in en stellen dat het bureau aan de hand van concrete problemen ketenpartners daadwerkelijk aan het werk zet. Een van de sprekers antwoordde: "Het gaat niet om samenwerken, maar om echt samenwerken".

Andere deelnemers zijn van mening dat de vastgestelde veiligheidsthema's vooral vertalingen zijn van regionale ambities. Deze zouden niet altijd rijmen met de lokale problematiek. Wat als een regionaal plan niet op lokaal niveau kan worden uitgevoerd, maar je als lokale overheid verplicht bent het plan uit te voeren? Hoe ga je daar mee om?

Ook wordt genoemd dat grote gemeenten geen meerwaarde zouden zien in een dergelijk bureau. De sprekers stellen echter dat grote gemeenten door het bureau eenvoudiger in staat zijn om bijvoorbeeld op regioniveau sneller verbindingen te leggen in 'veiligheidsland'.

Tot slot wordt gesteld dat een lappendeken aan regionale verbanden is ontstaan. Hoe verhouden al die samenwerkingsverbanden zich tot elkaar en wat is de rol van de provincie? De sprekers antwoorden dat het bureau met de diverse samenwerkingsverbanden dient samen te werken en dat zij hun plannen op elkaar dienen af te stemmen.

⁵⁵ Voor een uitgebreid kamerstuk betreffende het onderwerp verwijs ik naar de 'Voortgangsrapportage Wijkanaanpak 2008' van het Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie.
<http://www.aedesnet.nl/binaries/downloads/2008/11/2008-11-14-voortgangsrapportage-wijkanaanpak.pdf>

⁵⁶ Toelichting aanhalingstekens bij het begrip 'de burger' onder 'obstakels'.

WORKSHOP 3

LAAT DE

BURGER ZICH

REGISSEREN?

WORKSHOPLEIDERS

Bernadette Schomaker

Programmaleider Veilig Samenleven, CCV

Peter van Os

Programmanager Ontwikkeling
gebiedsgebonden politie, Politieacademie

VERSLAGLEGGING

Maarten van Leyenhorst

KORTE OMSCHRIJVING VAN DE WORKSHOP

De workshop behandelt een thema dat tot het uiterste spectrum van de regie op integrale veiligheid behoort. Centrale gedachte vanuit de workshop is dat 'voor de totstandkoming van een veilige wijk de burgers onmisbaar zijn'⁵⁵. Volgens Van Os zijn het namelijk de wijkagenten op straat die in samenwerking met andere frontlijnwerkers en bewoners in de wijk vroegtijdig ontwikkelingen signaleren en die achtergronden kennen van wijken, buurten, dorpen of kernen én de bewoners daarvan. Deze informatie is waardevol en kan benut worden bij de analyse van problemen, de beleidsvorming en voor het bepalen van de benodigde inzet van capaciteit en middelen. De vraag die hierop volgt is: 'Zijn we klaar voor burgerparticipatie?' En indien dit niet het geval is: 'Wat moet hier nog voor gebeuren?'

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

- inzicht in de haken en ogen als burgers participeren in ontwikkeling van het veiligheidsbeleid;
- succesvolle voorbeelden van vormen van burgerparticipatie;
- leerpunten vanuit de praktijk.

VERSLAG

Elke deelnemer wordt gevraagd naar de eigen ervaring op het gebied van het betrekken van burgers bij het veiligheidsbeleid. Hierdoor ontstaat een levendige discussie. Het laatste kwartier is ingeruimd om enkele stellingen te bespreken. Kernpunten zijn vragen als:

- Wat zijn de mogelijkheden om 'de burger'⁵⁶ bij het integrale veiligheidsbeleid te betrekken?
- Is het betrekken van 'de burger' een meerwaarde voor de totstandkoming van een effectiever veiligheidsbeleid?
- Wat zijn de obstakels bij het betrekken van burgers bij het integrale veiligheidsbeleid?
- Wat voor rol kan 'de burger' innemen in het integrale veiligheidsbeleid?

Ter voorbereiding op de discussie omkadert Bernadette Schomaker de mogelijkheden en voorwaarden van het betrekken van 'de burger' bij het integrale veiligheidsbeleid. Drie manieren waarop 'de burger' betrokken kan worden bij het veiligheidsbeleid zijn:

- 1) informatie vragen. 'De burger' weet immers als geen ander wat er leeft in de wijk. Dit kan op velerlei manieren, variërend van informatieavonden tot individuele gesprekken. Dit is (vooral nog) de meest voorkomende variant van burgerparticipatie;
- 2) 'de burger' kan worden gevraagd mee te denken aan oplossingen voor veiligheidsproblemen binnen zijn wijk. Voorwaarde is dat 'commitment' moet worden getoond, aangezien voor de burger(s) in kwestie geldt: 'luisteren = doen'. Indien dus geen gevolg wordt gegeven aan de input van de betrokken burger(s), dient dit duidelijk gecommuniceerd te worden. Deze aanpak komt dan ook minder vaak voor;
- 3) 'de burger' kan participeren in het veiligheidsbeleid. De straatcoaches in de Amsterdamse Baarsjes of verschillende Buurtpreventieprojecten zijn hier voorbeelden van. Deze variant komt nog minder vaak voor.

In alle gevallen geldt dat het betrekken van burgers bij het (regionale) veiligheidsbeleid maatwerk is. Voor ieder probleem en voor iedere wijk is een andere aanpak nodig. In de praktijk blijkt dat dit onderschat wordt.

OBSTAKELS

Opvallend is dat gedurende de twee workshops voornamelijk in obstakels wordt gedacht. Peter van Os geeft dan ook meermalen aan dat burgers betrekken bij het veiligheidsbeleid een proces van vele jaren zal zijn. Volgens hem "zitten we aan het begin van een proeftuin die de kans moet krijgen zich te ontwikkelen". Een visie die in lijn ligt met de laatste opmerking die Hoogenboom aan het einde van de dag plaatst: 'just do it'. Vele obstakels zijn echter waargenomen en het is dan ook zaak de komende jaren energie te steken in de oplossing hiervan. De obstakels zijn in te delen in drie categorieën:



**JE MOET BURGERS NIET
AAN TAFEL KRIJGEN,
MAAR JE MOET ZELF
DE WIJK IN. WE DENKEN
TEVEEL IN ONZE
EIGEN STRUCTUUR.**

DE REGIE

- Binnen het (top-down) IVP is vaak geen ruimte voor het maatwerk dat vereist is voor effectieve burgerparticipatie.
- Er is sprake van professionele verkokering bij gemeentelijke diensten. Voor de integraal kijkende burger is het onduidelijk bij welke afdeling ze voor welk probleem kunnen aankloppen, waardoor frictie tussen burger en overheid kan ontstaan.

SAMENSTELLING GROEP

- 'Dé burger' bestaat niet. Burgers/bewoners zijn niet te veralgemeniseren. Een ieder heeft eigen wensen en eisen.
- De bewoner die zich aanbiedt, komt vaak uit een wijkteam. Hierdoor krijg je vaak te maken met dezelfde (betrokken) personen.
- De vertegenwoordiging van een wijkteam is vaak niet de afspiegeling van de bewoners van de wijk.
- Burgers zijn beïnvloedbaar. Een deelnemer uit de gemeenteraad van Oss komt met een voorbeeld. Hij maakt melding van een grootschalige bewonersbijeenkomst binnen zijn gemeente, waarin iedereen wordt gevraagd naar zijn of haar mening over een bepaald onderwerp. Nadat de eerste vingers van tegenstanders de lucht in gingen, volgde het overgrote deel van de aanwezigen. Dezelfde vraag is later individueel aan een grote groep bewoners gesteld, waarna de ruime meerderheid positief tegenover het plan stond.
- Bepaalde (allochtone) groepen in de samenleving blijven moeilijk bereikbaar.
- Groepen bewoners die zich organiseren in een wijkraad, lopen het risico geïnstitutionaliseerd te raken.

SAMENWERKING

- Er bestaat een duidelijke afstand tussen burgers en gemeentelijke diensten. Deze bestaat vooral op het gebied van taal, cultuur en (opleidings)niveau. Deze kloof staat een effectieve samenwerking in de weg.
- Onder burgers bestaat angst zich in te laten met de politie bij bijvoorbeeld problemen met 'harde-kernjongeren'. Dit vertaalt zich erin dat burgers slechts één van de negen waargenomen misdrijven daadwerkelijk aangeven.



**HET BETREKKEN VAN
BURGERS VERSTERKT
JE SLAGKRACHT.**

GOUDEN TIPS UIT DE WORKSHOPS OF VAN DE SPREKER(S)

Hoewel sommige aanbevelingen elkaar kunnen tegenspreken, wordt al het in de workshop genoemde hier besproken. Aangezien iedereen het erover eens is dat het betrekken van burgers bij het veiligheidsbeleid maatwerk betreft, bestaan er vele oplossingen/tips voor vele obstakels.

- De mindset van burgers moet veranderen. De politie moet steeds vaker uitspreken voor problemen die burgers onderling zouden kunnen oplossen, zoals een buurman die geluids-overlast veroorzaakt, hondenpoep niet opruimt of zijn auto op de stoep parkeert. Goede communicatie en aansporing vanuit gemeente en politie kan in de toekomst veel tijd besparen.
- Om de bestaande barrières te slechten, moeten de leden van het wijkteam een betere afspiegeling zijn van de bewoners van een wijk. In de Amsterdamse Baarsjes wordt hier al veelvuldig rekening mee gehouden. Ook de politie moet zorgen voor een juiste afspiegeling. Zo worden in een overwegend Marokkaanse wijk een of meerdere Marokkaanse agenten ingezet om de taal- en cultuurverschillen te overbruggen. Dit wekt ook vertrouwen richting de bewoners.
- In België bestaan dezelfde problemen met de burgerparticipatie bij het veiligheidsbeleid. Het is dan ook zaak de best practices van beide landen uit te wisselen.
- Wijkproblemen dienen 'klein aangepakt' te worden, gelijk aan het Engelse programma van Reassurance Policing. Het 'buurtsignaal-programma' waarmee in Eindhoven wordt gewerkt, is hier een voorbeeld van. Wanneer de kleine norm niet door de politie wordt gehandhaafd, verschuift de norm waar burgers zich aan houden en wat 'gewoon' wordt in een wijk. Zorg dat je zichtbaar (en benaderbaar) bent en laat je leiden door wat je aantreft in de wijk. Kanttekening hierbij is de toename van het 'blauw op straat'. Dit dient dus per wijk afgewogen te worden.

⁵⁷ www.virtueeltilburg.nl
⁵⁸ www.apeldoornvirtueel.nl

ALGEMEEN LEEFT DE GEDACHTE DAT DE 'REGISSEUR' VAN HET VEILIGHEIDSBELEID MEER UIT DE BURER MOET HALEN

- De ouders van overlastgevende jongeren kunnen meer worden betrokken bij de oplossing van deze kwestie. In gesprek gaan met deze ouders kan ervoor zorgen dat ze op de hoogte zijn van het probleem dat hun kinderen veroorzaken. Dit kan leiden tot het vergroten van het ouderlijke toezicht.
- In Tilburg⁵⁷ en Apeldoorn⁵⁸ bestaat een 'virtueel samenwerkplan'. Burgers kunnen via de virtuele wereld aangeven wat ze veranderd willen zien in hun wijk en hoe voor hen de 'ideale wijk' er uitziet. Deze aanpak neemt een drempel voor burgers weg om betrokken te zijn bij het veiligheidsbeleid. Ook verkrijgen gemeente en politie zo wel hun informatie.
- Om bepaalde onbereikbaar geachte groepen bewoners te bereiken, is in Alphen gericht contact gezocht met afvaardigingen, buurthuizen en verenigingen van dergelijke groepen. Bijvoorbeeld door een (wekelijks) bezoek te brengen aan een Turks theehuis of een boerenkroeg. Het netwerk wordt dan direct en indirect vergroot.
- Algemeen leeft de gedachte dat de 'regisseur' van het veiligheidsbeleid, in lijn met de filmanalogie van Deelman uit het ochtendprogramma, meer uit de burger moet halen. De burger wordt tijdens de workshops dan ook meer gezien als actor dan als kijker.
- Overige voorbeelden van programma's die momenteel in Nederland zijn geïmplementeerd, zijn De veilige Wijkteams (Amsterdam, Nijmegen), wijkteams in Gouda en de Bewonerscommissie uit de Rivierenwijk te Deventer. Landelijk bestaat het programma 'Burgernet'.



MOOIE UITDRUKKINGEN/PRIKKELENDE OPMERKINGEN VAN DEELNEMERS OF SPREKER(S)

Een aantal belangrijke punten vanuit de praktijk is besproken.

- De regie moet vooralsnog vooral vanuit de wijkagent komen, in plaats van vanuit de gemeente. Dit werd eveneens tijdens het ochtendprogramma besproken. Voor alle betrokkenen moet duidelijk zijn of worden gemaakt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de beleidsvorming (lange termijn) en de politie voor de reactie op incidenten.
- De afstand die ligt tussen het samenwerken van alle betrokken instanties (structuur) en een veilig samenleven (cultuur) moet worden overbrugd. Ook binnen instanties bestaat een bepaalde cultuur. De vraag die wordt gesteld is of politie en gemeente wel klaar zijn om de inbreng van burgers te ontvangen en te verwerken. Is de cultuur van de instituties hier wel op ingericht? Staan ze er wel voor open? Hetzelfde geldt voor de verenigde bewoners.
- Deelnemers trekken een eventuele doorzettingsmacht in twijfel die gemeenten krijgen bij een wettelijke basis voor het integrale veiligheidsbeleid. De vraag rijst namelijk hoe men over andere instanties doorzettingsmacht zou moeten uitoefenen, terwijl over de eigen inbreng nauwelijks duidelijkheid bestaat. (Wie lost welk probleem op binnen de gemeente?) Een probleem dat een oorsprong vindt in de veelvuldig besproken 'verkokering' binnen de gemeente.

ACTIES/CONCRETE AFSPRAKEN

In het verlengde van de workshop heeft de Nationale Ombudsman een lijst met een aantal voorwaarden opgesteld waaraan voldaan moet worden indien 'de burger' betrokken wordt bij het veiligheidsbeleid.

1. Timing: betrek 'de burger' slechts indien nodig. Burgerbetrokkenheid kan een middel zijn omtot een effectiever veiligheidsbeleid te komen, maar het mag geen doel op zich zijn.
2. Betrek 'de burger' dus alleen als de intenties juist zijn.
3. Duidelijke communicatie: geef aan waarom je de dingen doet zoals je ze gaat doen, met name in het geval burgers niet worden betrokken bij het beleid.
4. Maak een duidelijke rol- en taakverdeling.
5. Zorg voor openlijke commitment: luisteren = doen.

WORKSHOP 4

DE LOKALE VEILIGHEIDSPANNER

WORKSHOPLEIDERS

Cathelijne Hermans

Senior Consultant, Berenschot

André Oostdijk

Managing Consultant, Berenschot

Colin Voetee

Projectleider, CCV

VERSLAGLEGGING

Thomas Sprengers

KORTE OMSCHRIJVING WORKSHOP

Met een rollenspel laten we zien hoe het is om met verschillende partijen te werken aan een lokale veiligheidsopgave. Daarbij maken wij gebruik van de Lokale Veiligheidsplanner die helpt om lokale veiligheidsproblemen integraal en gestructureerd aan te pakken. Vindt u het ook lastig om een veiligheidsprobleem samen met uw partners integraal aan te pakken? Zoekt u ook naar wie wat kan of moet doen?

De integrale aanpak van lokale veiligheidsproblemen blijkt in de praktijk vaak geen gemakkelijke opgave. Het om de tafel krijgen van de verschillende partners lukt nog wel. Het op de juiste wijze voeren van regie om vervolgens samen gestructureerd het probleem op te lossen, is een heel ander verhaal.

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

- Hoe geef je op de goede manier sturing en invulling aan samenwerking op het gebied van lokale veiligheidsvraagstukken?
- Hoe kan de Lokale Veiligheidsplanner daarbij helpen?

INHOUDELIJKE BESCHRIJVING

Bij lokale veiligheidsvraagstukken zijn altijd verschillende partijen betrokken. Voorheen nam de politie vaak het voortouw, maar de regie komt steeds meer bij gemeenten te liggen. Berenschot onderzocht hoe de samenwerking tussen verschillende partijen er in de praktijk uit ziet, wat er goed gaat en wat er beter kan. Op basis van dit onderzoek is een spel ontwikkeld waarbij aan de hand van een casus wordt geoefend met het aanpakken van een lokaal veiligheidsprobleem. Het voeren van regie is daarbij een belangrijk aspect, evenals het vermogen om gezamenlijke belangen te benoemen.

Het samenwerkingsspel is al een aantal keer gespeeld. Deze keer wordt voor het eerst gebruikt gemaakt van de Lokale Veiligheidsplanner, een instrument dat helpt om dit soort zaken gestructureerd aan te pakken.

VERSLAG

Het centrale thema van deze workshop bestond eruit om te kijken hoe men goed samenwerkt in lokaal veiligheidsoverleg en hoe men daarbij de regie voert. Als mogelijk hulpinstrument is hiervoor de Lokale Veiligheidsplanner van het CCV aangevoerd. Door een praktische casus in groepsverband te behandelen, zijn knelpunten van lokaal samenwerkingsoverleg aan het licht gebracht. Vervolgens is gekeken hoe deze kunnen worden ondervangen door gebruik te maken van de Lokale Veiligheidsplanner.

De dynamiek en efficiëntie van lokaal veiligheidsoverleg heeft de laatste jaren meer aandacht gekregen. Met een naderende wet op de regierol van gemeenten met betrekking tot veiligheid, kan een verdieping van de werking van deze overlegstructuur tot nieuwe inzichten leiden. Resultaten van een onderzoek van Berenschot naar lokale samenwerkingsverbanden heeft duidelijke succes- en faalfactoren aan het licht gebracht die bepalend zijn voor optimale samenwerking. Deze hebben geleid tot het ontwikkelen van een lijst van best practices. Zo blijken de volgende eigenschappen van overleg van cruciaal belang te zijn:

- bestuurlijk commitment;
- heldere afspraken;
- kennis en respect voor elkaars vakgebied;
- regelmatig overleg;
- duidelijke informatieoverdracht;
- goede follow-up door het OM;
- waarborging van de kwaliteit van de uitvoering;
- goede monitoring.



**MET DE LOKALE
VEILIGHEIDSPANNER
ZIE JE MOOI WAT
DEELNEMERS IN HET
VERLEDEN MET HET
PROBLEEM HEBBEN
GEDAAN.**



OVERLEG WAARBIJ DE PARTIJEN IN PERSOON AANWEZIG ZIJN, BLIJFT ERG BELANGRIJK VOOR EEN GOEDE SAMENWERKING. DE LOKALE VEILIGHEIDSPANNER KAN HIERBIJ VOORAL EEN NUTTIG HULPMIDDEL ZIJN OM STRUCTUUR EN DAADKRACHT TE BEWERKSTELLIGEN





Om deelnemers te laten ondervinden in welke mate deze factoren van belang zijn, is een samenwerkingsoefening in de vorm van een rollenspel ontworpen. Tijdens twee rondes van de workshop is samen met de deelnemers gekeken hoe een lokaal samenwerkingsoverleg over veiligheid in zijn werk gaat. Hierbij was er speciale aandacht voor de risico's en knelpunten die kunnen optreden wanneer partijen met verschillende belangen en achtergronden tot een gezamenlijke aanpak proberen te komen. De nadruk lag hierbij op prioriteitstelling en taakverdeling van de verschillende overlegpartijen. In de casus 'Verloedering en overlast in en rond een winkelcentrum' vertegenwoordigden de deelnemers ieder één van de betrokken overlegpartners (gemeente, OM, politie, woningbouwcorporatie, winkeliersvereniging, bewonersvereniging en Jeugdzorg). De deelnemers ontvingen een kaart met de specifieke belangen die zij als overlegpartij dienden te behartigen. Het ging hierbij om problematiek als zwerfafval, onveiligheidsgevoelens bij het winkelend publiek, rondhangende jongeren en achterstallig onderhoud in de buurt. Na afloop van de samenwerkingsoefening zijn de ervaringen van de deelnemers geïnventariseerd. Hierbij is gekeken naar knelpunten en verschillende succes- en faalfactoren zijn besproken.

Een tweede onderdeel van de workshop bestond uit de presentatie van een online instrument dat het CCV in nauwe samenwerking met het ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) heeft ontwikkeld en blijft ontwikkelen. De Lokale Veiligheidsplanner is een projectstructuur die ontworpen is om lokaal samenwerkingsoverleg op specifieke problematiek te optimaliseren. Het originele concept achter de Lokale Veiligheidsplanner komt van Arend Kuijt die als vertegenwoordiger van de politie Hollands-Midden veel overleg had met verschillende partijen. Hij ontwikkelde het Integrale Veiligheids Aanpak Betrokkenen-model (IVAB-model) dat later door het CCV is doorontwikkeld tot een vrij toegankelijke internetapplicatie. Deze Lokale Veiligheidsplanner is een instrument waarin de verschillende fasen en acties binnen een samenwerkingsoverleg gestructureerd kunnen worden doorlopen. De verschillende partijen leveren, door gebruik te maken van een individuele inlogcode, hun inbreng onder regie van de projectleider die tevens deadlines kan stellen. Doordat deze inbreng gezamenlijk en gelijktijdig kan worden geleverd heeft iedere partij een volwaardige bijdrage. Relevante digitale documenten worden toegevoegd, die dan voor de betrokken partners toegankelijk zijn. Zo stelt het programma de projectgroep in staat om gestructureerd de verschillende stappen van een lokaal samenwerkingsoverleg te doorlopen.

De Lokale Veiligheidsplanner kent de volgende stappen:

1. Profiel: het opstarten, uitnodigen van de deelnemers en organiseren van de projectgroep.
2. Wat is het probleem: interactieve probleembepaling.
3. Wat doen we al: inventariseren van de huidige maatregelen.
4. Wat willen we bereiken: doelstellingen benoemen.
5. Wat gaan we doen?
6. Wat hebben we bereikt: monitoring van de uitvoering.

Bij elk van bovenstaande stappen dienen alle partijen een actieve bijdrage te leveren en kunnen deelnemers te allen tijde de voortgang volgen. Bij elke fase wordt gedetailleerd ingegaan op de relevante facetten die daarop van toepassing zijn. Verder kan het programma een overzichtelijke samenvatting geven van de vorderingen. De internettoepassing is te bekijken en te gebruiken via de website: www.veiligheidsplanner.nl. Hier is ook een uitgebreide en duidelijke handleiding te vinden.

DE LOKALE VEILIGHEIDS- PLANNER IS EEN GEMAKKELIJK INSTRUMENT, MAAR COMMITMENT BLIJFT DE BELANGRIJKSTE FACTOR

VOORDELEN VAN DE LOKALE VEILIGHEIDSPANNER

- Het gebruik van het instrument is geen doel op zich, maar een middel om lokaal overleg op specifieke vraagstukken gestructureerd en inzichtelijk aan te pakken door een duidelijke agenda te bieden, waarbij alle noodzakelijke stappen dienen te worden doorlopen.
- Het stelt de verschillende partijen in staat om een probleem helder op te splitsen in prioriteiten en deeltaken. Hierdoor is het mogelijk om overzichtelijker de punten van consensus en tegenstelling in kaart te brengen. Daardoor blijft ook de complete beeldvorming beter gewaarborgd.
- Een van de voordelen van de Lokale Veiligheidsplanner is de toegankelijkheid. Deelnemers kunnen niet zeggen dat ze niet op de hoogte waren van vorderingen of dat zij stukken niet ontvangen hebben. Het programma is door alle deelnemende partijen te raadplegen en is altijd toegankelijk.
- Er is een duidelijke regiefunctie en hierbij wordt ook duidelijk bepaald welke deadlines per stap worden gehanteerd. De projectleider bepaalt hierbij de fasering.
- In het programma worden afspraken altijd duidelijk vastgelegd en kunnen deze zorgvuldig worden bijgehouden. Zo bevat het ook functies voor een kostenoverzicht en een capaciteitsoverzicht.
- Doordat er een heldere regierol wordt toegekend, kan een evenredige commitment van de verschillende partijen beter worden gewaarborgd.

KANTTEKENINGEN

- Als er een probleem is, dan is het van groot belang dat de verschillende partijen samenwerken. De Lokale Veiligheidsplanner is hierbij een gemakkelijk instrument, maar commitment blijft de belangrijkste factor.
- In grote lijnen blijven de grootste struikelblokken binnen het overleg wel bestaan alleen kunnen ze nu meer gestructureerd worden aangepakt.
- De wedijver om de eigen belangen een zo hoog mogelijke prioriteit te geven, blijft in de eerste fase aanwezig, maar er ligt wel een grote nadruk op voortgang.
- Cruciaal blijft de bepaling welke relevante partners te betrekken. Er zullen altijd dwarsliggers blijven bestaan. Binnen de Lokale Veiligheidsplanner kan deze selectie op elk moment worden aangepast.
- Net zoals bij de traditionele overlegstructuur bestaat het risico dat prioriteiten in een bepaalde richting worden geduwd. Door de opbouw van het instrument worden dergelijke deelproblemen echter een gezamenlijk probleem, waarbij iedere partij wordt betrokken en er wellicht creatieve oplossingen komen.
- In de praktijk bestaat bij sommigen de ervaring dat een uitgebreide probleemanalyse maken soms een excuus is om een daadwerkelijke aanpak uit te stellen. Bij de Lokale Veiligheidsplanner ligt de nadruk op daadkracht. Gebruikers worden gedwongen om verder te gaan als er een probleemanalyse staat.

Overleg waarbij de partijen in persoon aanwezig zijn, blijft erg belangrijk voor een goede samenwerking. De Lokale Veiligheidsplanner kan hierbij vooral een nuttig hulpmiddel zijn om structuur en daadkracht te bewerkstelligen.

WORKSHOP 5

REGIE IN HET VEILIGHEIDSHUIS, DE KETEN VOORBIJ

WORKSHOPLEIDER

Frans Swinkels

Directeur Veiligheid, gemeente Tilburg

VERSLAGLEGGING

Jacqueline Indenkleef

KORTE OMSCHRIJVING WORKSHOP

In de workshop Regie in het Veiligheidshuis gaan we in op de volgende vragen:

- Wie pakt de regie in het Veiligheidshuis?
- Wat is de rol van het OM?
- Wat is de rol van de gemeente?
- Is er een koppeling met het Zorghuis?
- Wanneer is het Veiligheidshuis succesvol?

Aan de hand van enkele praktijksituaties worden de workshopdeelnemers betrokken bij lastige vragen van de dagelijkse praktijk. Centraal staat de gedachte: 'Rozen verwelken, schepen vergaan. Dus nu niet zeiken, doe er wat aan'. Niet de partners, maar de cliënt centraal stellen.

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

Inzicht in de Tilburgse situatie met de worstelingen en dilemma's die we tegenkomen.

INHOUDELIJKE BESCHRIJVING

Waarom zou je je als gemeente bemoeien met de regie op de persoonsgerichte aanpak. Je neemt de rol van verschillende organisaties over. De ketenregie loopt toch goed? Vanuit de ervaringen in Tilburg gedurende de afgelopen jaren tonen wij het failliet van ketenregie aan en vragen we een volstrekt andere opstelling van de partners. In het Veiligheidshuis voeren wij ons werk uit met als motto: 'Veiligheidshuis Tilburg, de keten voorbij'.

VERSLAG

'Rozen verwelken, schepen vergaan. Dus nu niet zeiken, doe er wat aan'. Frans Swinkels, directeur Veiligheid, gemeente Tilburg verwelkomt de deelnemers van de workshop. Als eerste gemeente in Nederland is in Tilburg vanaf 2002 een Veiligheidshuis gestart. Swinkels begint met een powerpointpresentatie met snel voorbij flitsende foto's over mensen van de doelgroep waar het in deze workshop over gaat. "Dit type mens bespreken we binnen het Veiligheidshuis", zegt hij. "Vaak worden zij beschouwd als slachtoffers. Echter, feitelijk gezien, blijken zij vaak veelplegers te zijn."

In twee praktijksituaties zijn de workshopdeelnemers betrokken bij lastige vragen uit de dagelijkse praktijk.

De hoofdvragen zijn:

1. Wie heeft de regie?
2. Wat doen organisaties?

CASUS 1

Monique Peeters, projectleider van gemeente Tilburg illustreert:

Een Afghaanse familie bestaat uit vijftien personen. Zij komen in beeld bij de Tilburgse politie door klachten uit de woonomgeving. Deze familie veroorzaakt woon- en geluidsoverlast.

Bij de gemeente hebben zij een uitkering en zij komen hun afspraken niet na. Ze leveren de werkbijlages te laat in en werken niet mee aan een werk- en re-integratietraject. Met als gevolg dat ze gesanctioneerd zijn. Hierop bedreigen ze de hulpverleners.

Waar komen deze mensen plotseling vandaan? Al snel was duidelijk dat deze familie het land is binnengekomen via het asielzoekerscentrum Helmond. Daarna hebben ze in Zeeland gewoond op vijf verschillende locaties. De familieleden hebben de A-status verworven bij de IND. Zeeland heeft er uiteindelijk voor gekozen om voor deze familie elders een huis te zoeken en zelfs voor hen te betalen, zodoende is de familie in Tilburg gaan wonen. Geheel niet netjes, het probleem voor Zeeland was opgelost, voor Tilburg begon het.

In Tilburg laat de familie zich al snel gelden. Er is sprake van intern geweld, mishandeling, eerwraak, afpersing en bedreiging. Het probleem is dat niemand aangifte durfde te doen. Iedereen was en is bang voor hen.

DIT TYPE MENS BESPREKEN WE BINNEN HET VEILIGHEIDSHUIS, ZEGT SWINKELS. VAAK WORDEN ZIJ BESCHOUWD ALS SLACHT-OFFERS. ECHTER, FEITELIJK GEZIEN, BLIJKEN ZIJ VAAK VEELPLEGERS TE ZIJN



In april 2004 was er bij deze familie sprake van een massale vechtpartij, een familievete. Sindsdien is er elke veertien dagen overleg gevoerd met diverse betrokken instanties inclusief de Raad voor de Kinderbescherming. Soms zelfs met dertig mensen tegelijk rond de tafel. Als je dit exact berekent zijn elke dag 1,2fte fulltime bezig om deze mensen op het juiste spoor te krijgen.

In 2005 heeft de woningbouwvereniging na lange tijd een huis gevonden dat geschikt is om de vijftien personen te herbergen. Het huis aan de rand van de stad is gekozen in de veronderstelling dat zij daar weinig overlast kunnen veroorzaken. Hun financiële verplichtingen komen ze niet na. Daar hebben ze slechts kort gewoond. De familieleden hebben besloten zelfstandig ergens anders te gaan wonen. Ze betalen ook daar geen huur, water, elektriciteit en gas. Ze maken dus wederom nog meer schulden en bovendien bedreigen ze mensen.

In maart 2005 vlucht een schoondochter met haar kind. Zij hield het binnen die familie niet meer vol. Zij had een veilige plek nodig. Tilburg is geen optie. De opvangplek in Friesland zou wel een mogelijkheid zijn geweest. Uit de bedreigingsanalyse over deze situatie was ook dát niet wenselijk. Wat als deze familie er achter zou komen? Op geheime plekken zijn ze ondergebracht bij diverse families, met alle gevaren van dien. Zelfs de familie van de schoondochter is bedreigd en deze is enig moment naar een ander werelddeel gevlucht. Ten einde raad is deze schoondochter met haar kind bij haar familie gaan wonen. Het probleem is dat er voor deze vrouw absoluut in Nederland geen veilige plek gegarandeerd kon en nog steeds niet kan worden.

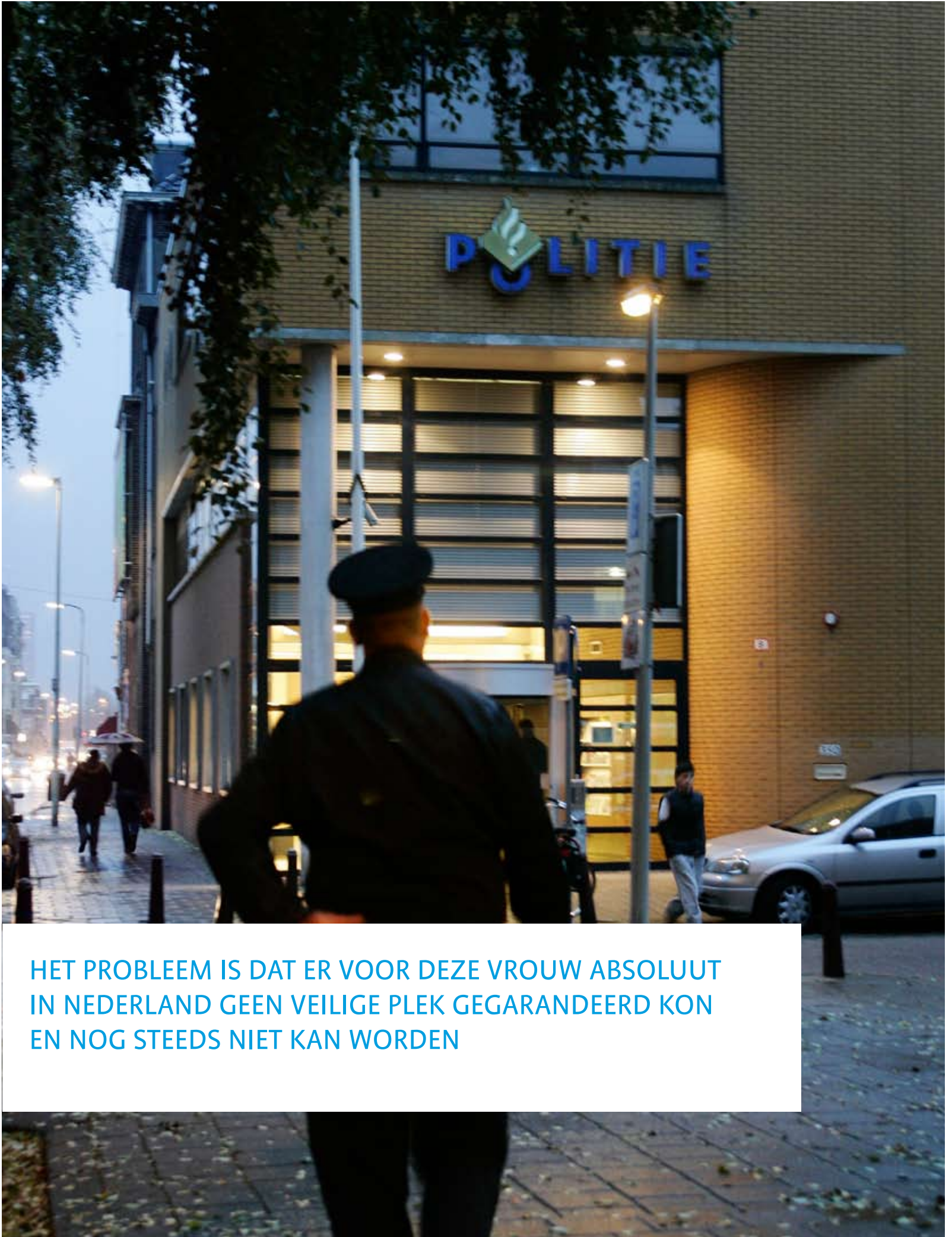
In maart 2008 pleegt de vijftienjarige dochter zelfmoord. Hierover bestaan nog steeds twijfels gezien de verklaringen van haar schoolvriendinnetjes. Het voorval is voor hen onbegrijpelijk en zij vinden het raar. "Zij was die dag zeer verheugd over wat zij die middag samen in de stad nog zouden gaan doen", hebben zij verteld.

De overlast van de familie houdt aan. Verschillende jongens in het gezin zijn nu volwassen en krijgen zelfs klappen terug. De afpersingen en bedreigingen zijn niet van de lucht. Buurtbewoners krijgen het mee. Echter, allen zijn bang om aangifte te doen. Er zijn wel 'verhalen' over mishandeling. Jeugdzorg kan echter niet ingrijpen als er geen aangiftes zijn. In juni 2009 is een ander jong meisje, mogelijk ontvoerd, het gezin binnengehaald. Zij is islamitisch gehuwd. Binnen het gezin wordt zij mishandeld en verkracht. Hierover is door de rechter een OTS (ondertoezichtstelling) uitgesproken.

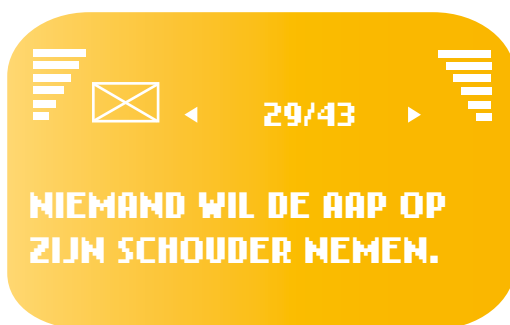
HOE NU VERDER?

Betrokken instanties rond deze familie zijn onder andere politie, Openbaar Ministerie (OM), Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Jeugdzorg, afdeling Sociale Zaken van de gemeente Tilburg, de leerplichtambtenaar, deurwaarders, woningbouwcorporatie en diverse schuldeisers. Het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) geeft aan dat de medewerkers niet meer durven, zij zijn bang en zijn te vaak bedreigd. Ook Traverse, een organisatie die veel expertise heeft en veel asociale families begeleidt, wil uit deze casus.

"Wie kan iets?" is de grote vraag in deze zaak. Een gezamenlijke aanpak van alle betrokken organisaties is hier een vereiste. Er zal dossiervorming moeten komen, wat geheel geen probleem (b) lijkt te zijn. Het huidige Tilburgse motto is: 'Pakken waar wij deze familie op kunnen pakken'. De gemeente Tilburg heeft de WWB-uitkeringen gestopt, want de familie levert de zaken niet op tijd in. Met twee beveiligers en een medewerker is dit aan de familie meegedeeld. De politie heeft een bedreigingsanalyse gemaakt. De moeder is hoofdhuurder en de burgemeester heeft een Victoriетeken afgegeven. Dit houdt in dat bij langdurig en extreme ordeverstoring de burgemeester kan besluiten het pand te sluiten. Samen met het OM kijkt de gemeente Tilburg of huisuitzetting een mogelijkheid is. Echter, hoe zit het met het wegsturen van deze meer dan asociale familie die in bezit is van de A-status? Volgens onze wetgeving is dat momenteel slechts mogelijk bij een vonnis van de rechter over één rechtsfeit met 24 maanden onvoorwaardelijke veroordeling. Jeugdzorg kan nu niets meer. De minderjarige kinderen zijn goed gevoed en gekleed en doen het goed op school. Zij kunnen niet langer in OTS worden houden, er zijn geen redenen meer voor een verlenging. Bij het IND zijn er dossiers opgevraagd.



HET PROBLEEM IS DAT ER VOOR DEZE VROUW ABSOLUUT
IN NEDERLAND GEEN VEILIGE PLEK GEGARANDEERD KON
EN NOG STEEDS NIET KAN WORDEN



Sommige feiten zijn ambtshalve te vervolgen, maar in de casus zijn er ethische bedenkingen over geweest. Bijvoorbeeld om aan een zestienjarig kind mee te delen: “Wij gaan je familie vervolgen, we kunnen het voor de rechter brengen.” Er is helaas niets wat dit meisje beschermt. Dan zouden wij haar doodvonnis tekenen. In Nederland is zo’n kind dan niet te beveiligen. Bovendien is bij Afghanen de ontmaagding van meisjes heilig. De gehuwde meisjes gaan meestal bij de schoonfamilie inwonen en zij kunnen niet meer terug naar de eigen familie.

Frans Swinkels vat het geheel samen en stelt dat er drie zaken centraal staan in deze casus, namelijk:

1. vicieuze cirkel
De anonimiteit is niet te garanderen als mensen aangifte doen. Ze zijn bang. Indien je wel aangifte durft te doen, zou iemand voor zijn veiligheid voor een domicilie kunnen kiezen.
2. A-status
De oudste kinderen zijn een probleem. Er is geen uitleveringsovereenkomst met Afghanistan.
3. de ketenpartners zitten op een eigen eiland
Wat verwacht de gemeente Tilburg van deze instellingen?
 - Politie maakt een analyse. En hierna houdt het op;
 - AMW wil niet meer;
 - Jeugdzorg heeft in het verleden een OTS gedaan en de rechter heeft die eraf gehaald.
De directeur;
Jeugdzorg laat simpel weten dat zij geen rol meer spelen, ze zijn gebonden aan protocollen (lees: aan prestatie-indicatoren). Alleen via een crisissituatiemelding aan het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) kan er iets in beweging worden gezet door Jeugdzorg. Zij zijn absoluut niet out-reachend noch pro-actief.
 - Enzovoort.

Als instellingen op die manier naar de zaak blijven kijken, komen we niet verder. Binnen het Veiligheidshuis vragen wij wie er een stukje van de oplossing heeft. Wij vragen over de grenzen te stappen. Doe er wat aan! In plaats van allerlei onzin of drogredenen te verkopen. De gemeente Tilburg heeft de organisaties aangesproken: ‘Stel het probleem centraal en los het maar op! Ga niet wachten tot er een crisis is. We vragen om gezamenlijk rond de tafel te gaan zitten en bedenken om misschien een crisis te organiseren.’ “Ik heb zelfs gedreigd de subsidie naar de organisatie in te trekken”, zegt Monique Peeters, “Echter, wat te doen indien je niet zeker weet dat de ander mee gaat doen?”

De gezondheidszorg is ontwikkeld door professionals, huisartsen en wijkverpleging. En als maatschappij willen we dat ieder gelijk is. De problematiek in deze casus zit in het familie-systeem. Een voortdurende spiraal van geweld. De jongeren worden volwassen en keren zich op hun beurt tegen de ouders.

In verband met de maatschappelijke veiligheid en handhaving van orde is het een probleem van de gemeente. Zij parkeert dit liever buiten de deur. Hierbij kun je je afvragen: ‘Is dit een expliciete taak van de gemeente? Hoever ga je mee als gemeente? Wat kunnen we doen met de organisaties?’ Er heerst bijna een allergie op het woord ‘ketenregie’. Iedere organisatie geeft aan, dit stukje is van mij en dat stukje is van jou.

Via het Veiligheidshuis willen wij in Tilburg komen tot een sociale situatie en daar gezamenlijk een doelstelling bereiken. Het liefst wil de gemeente Tilburg subsidiering verstrekken aan organisaties die op samenwerking gericht zijn in de ketenzorg bij casusoplossing. De regie van de gemeente gaat over procesregie. Niet over het inhoudelijke, maar wel dát het probleem wordt opgelost.

Ten einde raad heeft de gemeente Tilburg drie brieven over deze casus geschreven naar politieke bestuurders van Nederland. Eén naar minister van justitie Hirsch Ballin over de problematiek rond anonimiteit. Eén naar staatssecretaris van justitie Nebahat Albayrak met vragen over het afnemen van de A-status en de derde naar André Rouvoet, minister van Jeugd en Gezin. Er zitten hiaten in onze wetgeving. Ook zoekt de gemeente Tilburg de buitenwereld voor een publiek debat, omdat ze op dit moment het probleem eigenlijk niet kan oplossen.

Nederland is in dertien ministeries opgeknipt, daar kan het fout zijn gegaan. Er zijn ontwikkelingen gaande over nieuwe wetgeving voor extra bestuurlijke bevoegdheden voor de burgemeester. En daarom zou in een casus zoals deze, als redmiddel, de ‘doorzettingsmacht’ bij bepaalde casuïstiek zijn werk kunnen doen.

CASUS 2

Sandra Timmermans, projectleider van gemeente Tilburg schetst:

Een man met verstandelijke beperkingen (IQ 70-80, verslaafd aan alcohol en harddrugs) veroorzaakt veel overlast. Hij heeft schulden en een deurwaarder heeft een rechterlijk bevel tot huisuitzetting. Daarop dreigt deze man dat hij zijn huis in brand zal steken bij een eventuele huisuitzetting. Hij komt bij een crisiscoördinator en deze regelt bewindvoering voor hem. Bij de rechtbank, vlak voor de bekrachtiging, bedreigt deze man de bewindvoerder en deze wil hem daarom niet onder zijn bewind hebben. Het gevolg is dat deze man dakloos wordt.

Bij de opvangintake vertelt hij breeduit dat hij pedofiel is. Bij de opvangvoorziening heeft hij veel vijanden zitten. Bij de crisisopvang zitten vaak families met kinderen. Beide opvangmogelijkheden worden hiermee uitgesloten.

Deze man heeft in een verslavingskliniek gezeten en heeft daar medewerkers bedreigd. Tevens heeft hij bij MEE gezeten, waar hij ook medewerkers heeft bedreigd en pillen heeft geslikt. Ook daar is hij weggestuurd. Verslavingsreclassering heeft een persoonlijkheidsonderzoek laten uitvoeren. Daaruit blijkt dat er sprake is van borderline. Een dubbeldiagnostiek heeft plaatsgevonden door een psycholoog en een psychiater.

Er ligt een vonnis en hij is onder toezicht geplaatst bij de reclassering. De verslavingsinstelling geeft aan dat er sprake is van een NAH (niet aangeboren hersenenletsel) en dus hoort hij thuis bij de GGZ. De GGZ psychiater zegt dat er geen sprake is van een stoornis, volgens hem heeft hij het syndroom van Klinefelter, waarvoor tot nu toe geen behandeling mogelijk is.

De crisisdienst geeft duidelijk aan dat deze man niet in crisis is, hij wil slechts op deze manier huisvesting afdwingen. Eigenlijk geeft deze man aan: ‘Wie moet ik bedreigen om een dak boven mijn hoofd te krijgen?’ En hij valt zeker niet onder de noemer daklozen!

“Als we de regierol niet hadden genomen”, vervolgde Sandra Timmermans, “was er nog geen oplossing gekomen. Ook hier hebben wij als gemeente gedreigd met een ‘soort’ doorzettingsmacht. Op enig moment zijn wij bij het Veiligheidshuis in Tilburg rond de tafel gaan zitten en hebben toen duidelijk gesteld dat we de ruimte niet eerder uit zouden gaan, voordat iemand de aap op de schouder zet. Met andere woorden: wij eisen als gemeente Tilburg dat één van de (zorg)organisaties de verantwoordelijkheid in deze casus neemt. Door deze patstelling heeft uiteindelijk de verslavingszorg deze taak op zich genomen.”

Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC) van het ministerie van Justitie zouden meer pressiemogelijkheden moeten hebben voor vervolgttrajecten na vrijlatingen. Wat we tegenwoordig meer zien is dat GGZ instellingen bezig zijn om samenwerking met verslavingszorg te zoeken. Indien sprake is van licht verstandelijke gehandicapten (LVG'ers) met een verslaving en eventueel schizofrenie moeten er opvangmogelijkheden komen voor deze doelgroep. Dit is dan een poging om die problematiek te signaleren en aan te pakken.



**ZORG VOOR
KETENFINANCIERING IN
PLAATS VAN INDIVIDUELE
ORGANISATIE
FINANCIERING.**

‘WIE KAN IETS?’ IS DE GROTE VRAAG IN DEZE ZAAK. EEN GEZAMENLIJKE AANPAK VAN ALLE BETROKKEN ORGANISATIES IS HIER EEN VEREISTE

‘De keten voorbij’, staat dus voor de kring van organisaties die om deze casussen staan. Hierbij moeten we zowel een tactiek als een strategie bepalen om gezamenlijk een gemeenschappelijk probleem systematisch aan te pakken. Met als belangrijkste voorwaarde: vertrouwen hebben in elkaar.

Soms moet je er echter boven kunnen staan als vragen opdoemen zoals: wie moet ik in het gelijk stellen als psychiaters elkaar tegenspreken? Wie moet het oplossen als de psychiater zegt dat er geen diagnose is. Ons antwoord hierop is heel simpel: de vertegenwoordigers in het Veiligheidshuis. Echter de mensen die aan tafel zitten, de uitvoerders, missen het mandaat van de organisaties die ze vertegenwoordigen. Soms bedenken we: hoe erg is escalatie? En zelfs: we gaan escalatie creëren. Dit doen we om het probleem hoger op te leggen, het probleem als het ware op te schalen, op een zodanig niveau dat iemand wel de regie moet nemen. Als de burgemeester dreigt met doorzettingsmacht, pas dan reageren de leidinggevendenden. De publieke opinie is dat de burgemeester uiteindelijk de verantwoordelijkheid heeft over de maatschappelijke veiligheid en die bevoegdheid heeft hij nu nog niet bij gebrek aan een doorzettingsmacht. Tevens ligt jeugdmaatschappelijke veiligheid bij de aansturing. Jeugdzorg valt namelijk onder het provinciale bestuur. Dus structureel is er een probleem.

- Bovendien, wat weet het Provinciehuis in Den Bosch over de problematiek van Tilburg?
- Verder: zijn er wachtlijsten? En waarom zou iemand een moeilijke casus willen, terwijl er veel casussen op de wachtlijst staan?
- Ook reclasseringsorganisaties hebben tegenwoordig te maken met outputfinanciering, zij laten een casus op een gegeven moment los.
- Er is een dispuut onder psychiaters. Zij zeggen: “Ik heb die diagnose niet gesteld en hij is niet mijn patiënt.” De GGZ-directeur gaf een reactie hierop in de trend van: “Ik ga het probleem van de burgemeester voor de openbare orde niet op me nemen.”

REGIE: IN HOEVERRE MOET JE HET ZELF DOEN ALS GEMEENTE?

Tot nu toe bestaat de regie uit netwerken, aansturen, coördineren, polderen, opschalen en escaleren. De deuren gaan pas open als de burgemeester zegt dat... Als gemeente heb je geen verstand van de inhoud. Als je aan het begin niet aangeeft “wij gaan dit oplossen”, laten organisaties het los. Frans Swinkels stelt dat als een ambtenaar kan uitleggen dat hij in mandaat zit en dat het Veiligheidshuis de casus moet oplossen, je slechts dan die soms noodzakelijke stok achter de deur hebt.

Reacties van de workshopdeelnemers:

Regie in de uitvoering

- dit doe je door het opstellen van gemeentebestuur.

Regie op de uitvoering

- netwerk integrale veiligheid inclusief de openbare orde. In de Bollenstreek is een bestuurlijke trekker met een duidelijk mandaat aangesteld voor de ‘Polenproblematiek’.

Convenanten opstellen

- deze worden vooraf opgesteld, waarbij organisaties gezamenlijk de casus centraal stellen.

Landelijk zijn er volop ontwikkelingen rond integrale veiligheid en gemeenten zijn bezig met het opzetten van Centra Jeugd en Gezin. Echter, die gaan hoofdzakelijk over opvoeding. De gemeente Tilburg is op basis van hun zeven jaar ervaring met het Veiligheidshuis bezig om een kwaliteitstraject in werking te zetten.

Zij organiseren uitbreiding door middel van een tweede ring om de uitvoerders heen, zodat de mensen met stropdassen in beeld komen en dan gaat het meestal over geld. Tot slot worden de deelnemers bedankt voor hun bijdrage.

MOOIE UITDRUKKINGEN/PRIKKELLENDE OPMERKINGEN VAN DEELNEMERS OF SPREKER

De workshop wordt afgesloten met een Tilburgse stelling: ‘Hou op met zeiken. Doe er wat aan!’

WORKSHOP 6

ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE AANPAK VAN JEUGD-OVERLAST EN CRIMINALITEIT

WORKSHOPLEIDER

Dr. Henk Ferwerda

Criminoloog bij Onderzoeksbureau Beke

VERSLAGLEGGING

Suzan Bouwhuis

KORTE OMSCHRIJVING WORKSHOP

In de workshop 'Rollen en verantwoordelijkheden in de aanpak van jeugdoverlast en criminaliteit' wordt ingegaan op de volgende vragen. Waarom is het belangrijk om probleemgroepen op straat niet over een kam te scheren? Waar komt de indeling in hinderlijk, overlastgevend en crimineel vandaan? Wanneer spreken we van een jeugd- of straatbende? Wie zorgt voor de informatieverzameling over jeugdgroepen? Wat is een veilige omgeving? En, last but not least, wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden als het gaat om de aanpak van de verschillende typen jeugdgroepen?

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

- Inzicht in de problematiek van jeugdgroepen en -bendes
- Zicht op en praktische tips voor de aanpak van problematisch gedrag van deze groepen

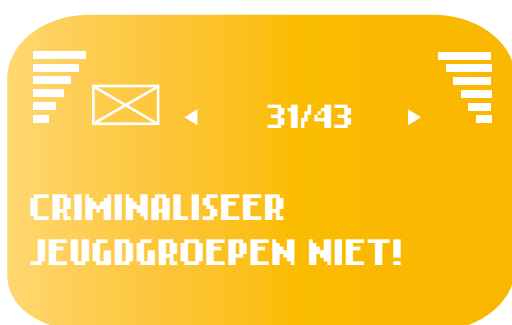
VERSLAG

Tijdens een rondvraag vertelden de deelnemers wat zij van de workshop verwachtten. Zij deden een aantal suggesties, waarvan de meesten zijn verwerkt tijdens de lezing van criminoloog Henk Ferwerda. Daarna is het onderwerp geïntroduceerd met een sprekend voorbeeld uit 1970: Amsterdam had last van 'de Kreidlergroep van Willem', een straatbende. Hiervoor werd als oplossing een clubhuis voor de groep aangewezen, genaamd The Hangout. Een aantal jaren later had deze groep zich 'opgeschaald' naar Hells Angels, een alom bekende en gevreesde groep. Dit is een goed voorbeeld van een verkeerde aanpak van jeugdoverlast. Maar wat werkt wel? Bij welke groep? Waar moet de regierol liggen?

Wat we niet moeten vergeten: 75 procent van de jeugdcriminaliteit wordt in groepsverband gepleegd en is dus een sociaal verschijnsel. Bij het oplossen van jeugdcriminaliteit moet rekening worden gehouden met groepsprocessen en de groepsdynamiek. Daarnaast is het probleem, dat bestaat uit feiten en gedrag, het uitgangspunt bij het zoeken naar een oplossing. Uitgaand van het probleem zijn groepen probleemjongeren in drie typen in te delen:

1. hinderlijke jeugdgroepen (50%)
 - maken zich schuldig aan licht criminele activiteiten;
 - bestaan uit jongens en meisjes;
 - zijn over het algemeen gevoelig voor autoriteit en kunnen daarom nog worden aangesproken op het gedrag;
 - niet per se zorgwekkend.
2. overlastgevende jeugdgroepen (35%)
 - nadrukkelijker aanwezig;
 - gebruiken geweld;
 - lichte vormen van criminaliteit (zoals vermogenscriminaliteit)
 - groepsleden zijn minder corrigeerbaar;
 - zijn meer bezig met zorgen dat de groep niet wordt gepakt;
 - zijn veelal 'gemengde groepen': hinderlijke jongeren, maar ook enkele criminele jongeren.
3. criminele jeugdgroepen (15%,)
 - groepsleden zijn voornamelijk jongens/jonge mannen;
 - deze jongeren zijn behoorlijk op het criminele pad geraakt;
 - ze zijn vaker met de politie in aanraking gekomen;
 - criminaliteit wordt gepleegd voor het financiële gewin in plaats van voor de kick of het aanzien;
 - plegen ernstiger criminele feiten;
 - schrikken niet terug voor het gebruiken van geweld;
 - zijn een serieus opsporingsprobleem!

Deze jeugdgroepen zijn de lastige jeugdgroepen in het publieke domein: de groepen die op straat worden gezien. Daarnaast bestaan ook virtuele jeugdgroepen of jeugdgroepen die in kelders meisjes verkrachten, maar dat zijn niet de jeugdgroepen die hier worden besproken.



Elk van dit type jeugdgroep 'verdient' een eigen aanpak. Wanneer de jeugdgroepen naar ernst van de situatie zijn ingedeeld (door de wijkagent, op basis van de zogenaamde shortlist), kan worden bepaald welke aanpak door wie het best kan worden gehanteerd. Het beste zou zijn dat de hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen (en eventueel straatbendes) zouden worden aangepakt door de burgemeester, de gemeente en gemeentelijke organisaties (zoals jeugd- en jongerenwerk en sociaal cultureel werk).

Het betreft hier immers de openbare orde. Uiteindelijk heeft de burgemeester de portefeuille voor deze rol in handen. Het is van essentieel belang dat deze groepen niet gecriminaliseerd worden: wanneer deze groepen met politie en justitie in aanraking komen en een naam krijgen, ontstaat een groepsidentiteit binnen de groep (die voorheen nog niet aanwezig was!). Dit is funest voor het aanpakken van het probleem. Voor deze groepen is hulp van jeugd- en welzijns- werk vaak de beste oplossing.

Pas wanneer we te maken hebben met criminele jeugdgroepen (en eventueel jeugdbendes), is het verstandig politie en justitie in te schakelen. Hier zou dus ook het Openbaar Ministerie de regierol op zich moeten nemen. Daarnaast bieden de Veiligheidshuizen een oplossing.

IN DE WORKSHOP PRESENTEERT FERWERDA EEN STAPPENPLAN OVER DE IDEALE AANPAK.

Stap 1. Deskundigheidsbevordering en informeren. De wijkagent staat hierin centraal, omdat hij in de meeste gevallen precies weet wat er speelt in de wijk.

Stap 2. Invullen van de shortlist door de wijkagent. Op deze shortlist kunnen jeugdgroepen worden 'gerubriceerd' en ontstaat er een eenheid van begrippen; iedereen praat over hetzelfde.

Stap 3. Analyse en eerste rapportage: een overzicht en beschrijving van de groepen. Op deze manier kunnen jeugdgroepen worden ingedeeld naar locatie (waar hangen ze rond?) en type gedrag (hinderlijk, overlastgevend of crimineel?).

Stap 4. Selectie van de aan te pakken groepen (prioritering) door gemeente, politie en Openbaar Ministerie (lokale driehoek).

- Pak verschillende typen groepen aan. De nadruk kan door de ernst van de situatie bij de criminele jeugdgroepen liggen, maar pak ook vooral hinderlijke groepen aan! Dit heeft namelijk een aantal voordelen: ten eerste wordt hiermee veel sneller succes geboekt, ten tweede zijn de taken die hiervoor moeten worden gedaan laagdrempeliger en ten derde heeft de burger van deze groep gek genoeg (wanneer wordt gekeken naar de ernst van de situatie) het meeste last.
- Pak niet alleen verschillende typen groepen aan, maar spreid ook geografisch je aanpak. Wanneer in één wijk een groep al wordt aangepakt, pak dan de volgende groep aan uit een andere wijk.
- Wil niet alle jeugdoverlast en criminaliteit tegelijk aanpakken, want dat lukt niet. Daarvoor is een heel netwerk nodig, waarover geen enkele gemeente beschikt. Bedenk dat het beter is dat drie jeugdgroepen goed, dan dat er zes groepen een klein beetje en uiteindelijk zonder resultaat worden aangepakt!

Stap 5. Aanpak onder regie van de gemeente

Stap 6. Opstarten van een werkgroep Jeugdgroepen of daarbij aansluiten. Maak deze groep niet te groot, zodat concrete afspraken kunnen worden gemaakt. De groep moet bestaan uit;

- een goede voorzitter (bijvoorbeeld de burgemeester);
- iemand van de politie;
- iemand van jeugd- en jongerenwerk;
- een vierde persoon afhankelijk van de aard van de problematiek (zoals Bureau HALT, de leerplichtambtenaar, et cetera).

Stap 7. Aanvulling shortlistinformatie door andere deskundigen (zoals jeugd- en jongerenwerk).

Stap 8. Aanvullende systeemanalyse door de politie (persoonsniveau).

Stap 9. Inventariseer de aanpak tot nu toe. Dit vormt de basis voor het plan van aanpak: Wat werkt? Wat niet?



Stap 10. Plaats de actuele aanpak binnen een driesporenstrategie:

- groepsgerichte aanpak
- situatie/domeingerichte aanpak
- persoonsgerichte aanpak De aanpak van overlastgevende groepen is het meest lastig. Hier ligt de verantwoordelijkheid bij meerdere organisaties, waarbij de nadruk ligt op goede samenwerking ('fine-tuning').

Stap 11. Voer een locatieanalyse uit (op een geschikte tijd; wanneer de jeugdgroepleden aanwezig zijn op 'hun' plek).

Stap 12. Ga vanuit de informatie brainstormen over nieuwe maatregelen.

GOUDEN TIPS UIT DE WORKSHOPS OF VAN DE SPREKER

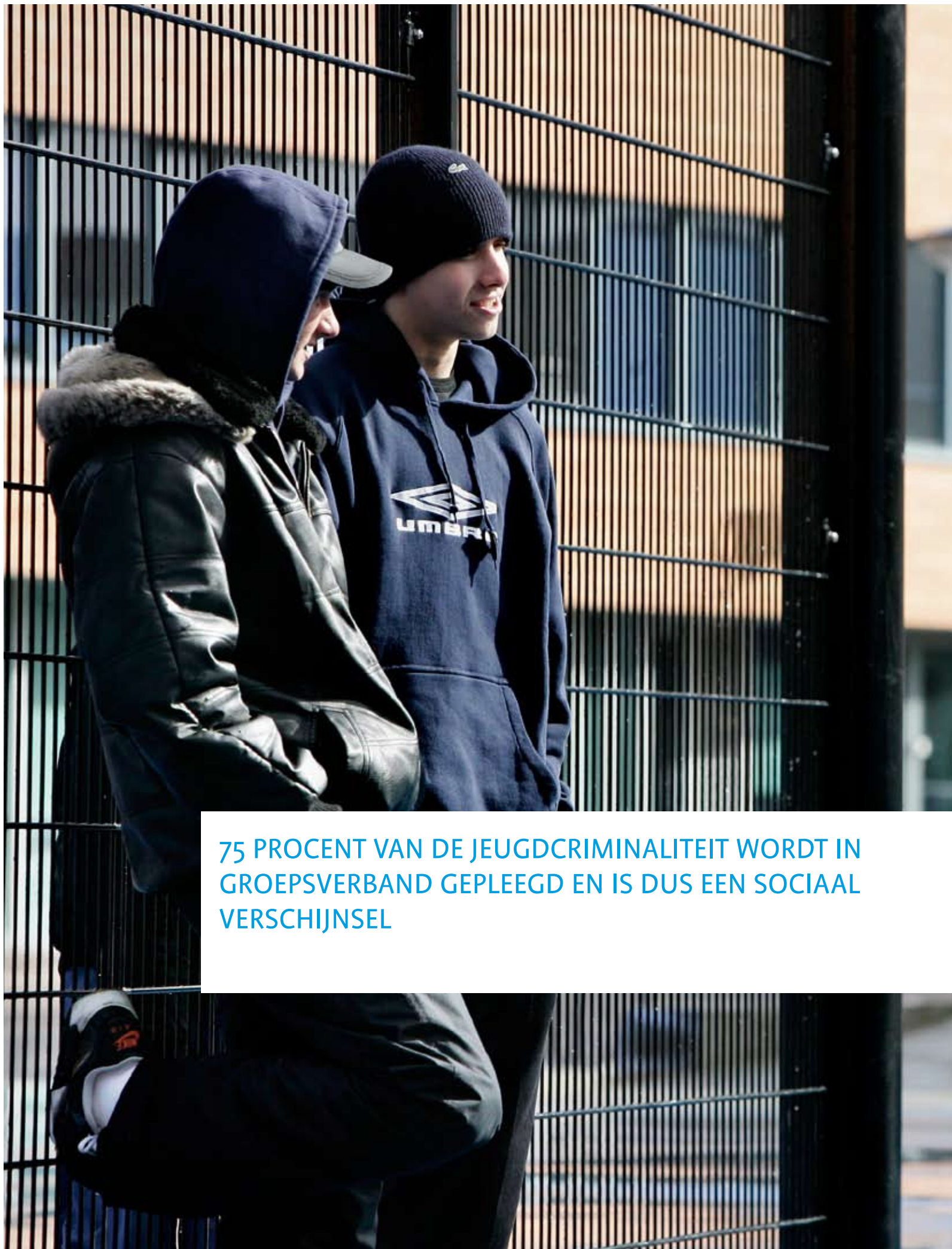
- Scheer niet alle jeugdgroepen over één kam, geef elke groep de aanpak die bij deze groep past.
- Ga hinderlijke en overlastgevende groepen niet criminaliseren, hiermee voorkom je dat er een groepsidentiteit ontstaat.
- Bij hooligans (voorbeeld van straatbende: hinderlijke of overlastgevende groep) werkt een stadionverbod meestal beter dan een boete.
- Baseer je op feiten en cijfers bij het beschrijven van problemen. Maak het niet groter dan het is.
- Wees zuinig met bestuurlijke maatregelen. Zo leidt een groepsverbod op bijvoorbeeld het openbaar vervoer meestal niet tot de oplossing van het probleem, maar tot verplaatsing ervan. Bij groepen is het meestal beter de groepsleider te zoeken en te isoleren. Zo ontstaat een nieuwe groepsdynamiek.
- Zorg voor continuïteit in je overleg: steeds dezelfde personen en dezelfde structuur!

MOOIE UITDRUKKINGEN/PRIKKELENDE OPMERKINGEN VAN DEELNEMERS OF SPREKER

- Onthoud dat veel jeugdgroepen niet problematisch zijn al beweren de media vaak iets anders!
- Uiteindelijk willen alle meewerkende organisaties hetzelfde doel bereiken: jeugdoverlast en criminaliteit verminderen en hulp bieden daar waar het nodig is. Daarom moet niet moeilijk worden gedaan over de samenwerking, bijvoorbeeld tussen politie en jeugd- en jongerenwerk.
- Het hooliganisme is veelal grensoverschrijdend. Is het een goed idee deze bendes vanuit het Veiligheidshuis aan te pakken?
- Moet er niet meer gedacht worden vanuit het belonen in plaats van het straffen? (bijvoorbeeld een clubhuis of iets in samenwerking met woningbouwverenigingen bij hinderlijke/overlastgevende groepen).
- In sommige gevallen kunnen we ons richten op het creëren van omstandigheden die criminaliteit onmogelijk maken (vanuit de gemeente), in plaats van het richten op de groepen. Naast overlastgevende jeugdgroepen zijn er ook overlastgevende melderders!
- Het lijkt dat er genoeg maatregelen zijn om jeugdgroepen aan te pakken, maar het creatieve vermogen van het inzetten ervan blijkt (soms) ver te zoeken.

ACTIES/CONCRETE AFSPRAKEN

Geef elke jeugdgroep de aanpak die de groep verdient. Scheer dus niet alle probleemgroepen op straat over één kam! Volg het eerder gegeven stappenplan om het beste resultaat te bereiken.



75 PROCENT VAN DE JEUGDCRIMINALITEIT WORDT IN GROEPSVERBAND GEPLEEGD EN IS DUS EEN SOCIAAL VERSCHIJNSEL

WORKSHOP 7

STUREN OP VEILIGHEID, DE BENCHMARK

WORKSHOPLEIDERS

Natalie van Assen

Manager Veiligheid bij SGB/BMC

Bert Harmsen

Projectleider van de benchmark
bij SGB/BMC

VERSLAGLEGGING

Lieke Veldhuis

KORTE OMSCHRIJVING WORKSHOP

Centrale vraag op het congres is 'Regie op veiligheid effectief?' In deze workshop, door SGB/BMC, keren we deze vraag om: hoe kunnen we de effectieve sturing op veiligheid verbeteren?

Deelnemers krijgen een korte uitleg over de opzet en de eerste resultaten van de benchmark Veiligheid. Hierbij worden ook interessante inzichten uit de benchmark met betrekking tot regievoeren op het gebied van jeugd en veiligheid gedeeld. Hierna worden met de deelnemers in de setting van een vergelijkingskring (geanonimiseerde) resultaten uit de benchmarks besproken. Zij krijgen hierdoor een goed inzicht hoe de benchmark Veiligheid in de praktijk werkt en welke resultaten ze kunnen verwachten. Wellicht inspireert deze workshop de regie op veiligheid nog effectiever te maken.

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

Inzichten uit de benchmark Veiligheid aangevuld met interessante inzichten uit de benchmark over regievoeren op het gebied van jeugd en veiligheid. Het waarom achter hoe te benchmarken kan bijdragen aan de effectieve sturing op veiligheid.

INHOUDELIJKE BESCHRIJVING:

SGB/BMC heeft in 2007 in samenspraak met de VNG, het ministerie van BZK en het CCV een benchmark Sturen op Veiligheid ontwikkeld. In deze benchmark staat sturing op de maatschappelijke effectiviteit van integrale veiligheid centraal. Vergelijking van de prestaties biedt de deelnemende gemeenten inzicht in de organisatie en sturing van hun veiligheidsbeleid en daarmee handvatten voor de verbeteringen. Vooral regievoering op het gebied van jeugd en veiligheid biedt interessante inzichten.

VERSLAG

In 2007 heeft SGB een benchmark Sturen op Veiligheid ontwikkeld. Deze benchmark heeft al twee jaar gedraaid en op dit moment doen er vijftien gemeenten, over het gehele land verspreid, vrijwillig aan mee. Sturing op de maatschappelijke effectiviteit van integrale veiligheid staat centraal in deze benchmark. In de vergelijking tussen de gemeenten wordt de integrale veiligheid met een kernbeleidmethode bepaald. Deze methode kan worden gezien als de basis. Deze methode bestaat uit vijf veiligheidsgebieden: veilige woon- en leefomgeving, bedrijvigheid en veiligheid, fysieke veiligheid, jeugd en veiligheid en als laatste integriteit en veiligheid. Op deze manier wordt zichtbaar waar gemeenten goed en minder goed in zijn, ook in vergelijking met andere gemeenten. Per veiligheidsgebied wordt bepaald hoe effectief een gemeente de problemen aanpakt. Met een analysemodel wordt de omvang van de maatschappelijke effecten van het veiligheidsbeleid in een gemeente bepaald. Dit model stelt dat de maatschappelijke effecten afhankelijk zijn van de informatiepositie, de infrastructuur en de input (beleid, mensen en middelen) van een gemeente.

Centraal in deze workshop stond de vraag hoe benchmarken bij kan dragen aan de effectieve sturing op integrale veiligheid. Gezamenlijk overlegden deelnemers en sprekers waar de Benchmark Veiligheid zich op moest richten: is dat meten en vergelijken, leren van elkaar of toch verbeteren van het eigen veiligheidsbeleid? Wat moeten gemeenten nu precies kunnen met deze benchmark? De deelnemers van de workshop waren het er onderling grotendeels over eens dat deze drie zaken niet los van elkaar kunnen worden gezien. Verschillende aanwezigen verklaarden dat verbetering van het eigen veiligheidsbeleid het uiteindelijke doel van de gemeente is. Daarvoor is het echter noodzakelijk om vóór het meten, te vergelijken en te leren van elkaar. Volgens een deelnemer van de workshop zorgen meten en vergelijken voor een goede communicatie tussen burger en overheid, daarnaast levert het belangrijke informatie op. De Benchmark Veiligheid houdt zich vooral bezig met meten en vergelijken – dit is het basisidee van benchmarken. Echter, daarnaast wordt ook veel aandacht geschonken aan het leren van elkaar. Dit gebeurt in vergelijkingskringen, waarbij deelnemende gemeenten elkaar vier keer per jaar treffen. Tijdens zulke vergelijkingskringen worden gezamenlijk de uitkomsten besproken en worden de best practices met elkaar gedeeld.



34/43

**VERGELIJKEN METEN
EN LEREN GAAT, MAAR
UITEINDELIJK MOETEN
GEMEENTEN ZELF DE
VERBETERINGEN
DOORVOEREN.**

JE MOET BEREID ZIJN JE EIGEN GEGEVENS TE DELEN, ANDERS WORDT HET NIETS



Gemeenten die op een veiligheidsgebied minder sterk beleid voeren, kunnen op deze manier leren van een gemeente die juist uitmuntend werk verzet. Deelnemers zagen zeker het nut in van deze bijeenkomsten en waren dan ook buitengewoon enthousiast. Wel bestaat onder de deelnemers de angst dat er in de benchmark wordt vergeleken met gemiddelden waar niemand wat aan heeft. Een gemeente behoort te worden vergeleken met gemeenten van dezelfde grootte. En daarnaast bestaan er al tal van monitoren, die allemaal met andere gegevens werken. Het is mogelijk om de monitor uit te kiezen waar je eigen gemeente het meest rooskleurig naar voren komt, aldus een deelnemer. Transparantie op dit vlak is zodoende van belang.

GOUDEN TIPS UIT DE WORKSHOPS OF VAN DE SPREKER(S)

Met partners bij elkaar gaan zitten en met elkaar te bespreken wat de gemeente nu wil bereiken op het veiligheidsgebied is erg belangrijk. Daarnaast is het belangrijk om te onthouden dat een gemeente die er erg veel tijd, middelen, mensen en beleid steekt in beleid, lang niet altijd het meest effectief is. De maatschappelijke effecten van een aanpak zijn namelijk ook afhankelijk van de informatiepositie en de infrastructuur van een gemeente.

MOOIE UITDRUKKINGEN/PRIKKELENDE OPMERKINGEN VAN DEELNEMERS OF SPREKER(S)

- “Meten en vergelijken behoort je niet alleen te doen als hobby, maar je moet er ook wat mee doen.”
- “Eigenlijk zijn meten en vergelijken de kern van benchmarking. Leren en verbeteren zijn het gevolg.”
- “Meten is een kunst, de goede dingen meten nog meer.”
- “Je moet bereid zijn je eigen gegevens te delen, anders wordt het niets.”

ACTIES/CONCRETE AFSPRAKEN

Verbeteren vanuit een benchmark is lastig. Aan de orde komt meten, vergelijken en het leren van elkaar. In vergelijkingskringen bestaat er de mogelijkheid om met elkaar de uitkomsten te vergelijken en te bespreken. Daardoor wordt het mogelijk gemaakt van elkaar te leren. De benchmark Veiligheid geeft echter niet de oplossing voor veiligheidsproblemen in een gemeente. De benchmark Veiligheid van SGB0 biedt de trigger, het verbeteren moet de gemeente echter zelf op zich nemen.

WORKSHOP 8

FYSIEKE VEILIGHEID: ROLLEN EN VERANTWOOR- DELIJKHEDEN BIJ PROACTIE EN PREVENTIE

WORKSHOPLEIDERS

Derek van Oosterzee

Directie Veiligheid & Bestuur,
ministerie van BZK

Herman Meuleman

Afdeling Veiligheid, gemeente Enschede

Peter Blokker

Brandweer Utrecht

VERSLAGLEGGING

Freya Newton

KORTE OMSCHRIJVING WORKSHOP

De workshop Fysieke veiligheid: rollen en verantwoordelijkheden bij proactie en preventie gaat in op de adviesfunctie van de brandweer bij de beoordeling van mogelijke risico's bij vergunningverlening, bij evenementen of ruimtelijke ordening. Aan de orde komen vragen als: wat is het nut en de noodzaak van investeringen in proactie en preventie? Wat is het gewicht van het brandweeraadvies in het uiteindelijke afwegingsproces? Gebruik Veiligheidseffect Rapportage (VER)? Hoe gaat het samenspel tussen brandweer en gemeente? Een praktijkvoorbeeld toont dit aan en zal zeker leiden tot discussie.

VERSLAG

De workshop Fysieke Veiligheid is ingeleid door Derek van Oosterzee. Hij en de andere sprekers zijn ingegaan op de adviesfunctie van de brandweer als het gaat om het beoordelen van risico's in verscheidene situaties. Het gaat vooral om proactieve en preventieve aanpak. De vraag daarbij is wat een gemeente zoal kan doen om risico's of het effect van rampen te verkleinen. Van Oosterzee heeft uiteengezet aan welke voorwaarden moet worden voldaan om fysieke veiligheid te waarborgen. Zo is het belangrijk dat het veiligheidsprobleem bekend is. Tevens moet er een initiatiefnemer zijn die weet welke stappen ondernomen moeten worden. Daarnaast is het van belang dat er een verantwoordelijke bestuurder is en die aan de hand van genomen besluiten een eindresultaat kan bewerkstelligen.

Elke deelnemer heeft de gelegenheid gekregen om vanuit zijn eigen werkervaring te reageren op bovenstaande punten. Hieruit bleek dat niet alle organisaties werken vanuit de door Van Oosterzee genoemde stellingen. Er kwam echter wel een opmerkelijk feit naar voren. Zo blijkt er zeer weinig continuïteit te zijn in de communicatie tussen organisaties. Dit speelt voornamelijk bij gemeenten. De doorstroom van ambtenaren is daar hoog en kennis gaat snel verloren.

Als gevolg krijgt veiligheid geen serieuze aandacht; dat gaat ook ten koste van de regiefunctie, waardoor een heldere structuur en duidelijkheid over eindverantwoordelijkheden ontbreken. Hierdoor wordt het begrip veiligheid een vaag begrip waarop weinig personen binnen een gemeente grip hebben.

Om de huidige adviesfunctie van de brandweer over fysieke veiligheid te verduidelijken, zijn er twee casussen voorgelegd aan de deelnemers.

Herman Meuleman van de gemeente Enschede besprak een casus over de Kanaalzone in Enschede. Dit is een activiteitengebied tussen het Twentekanaal en het spoor. Uit de casus bleek dat er verkeerde ontwerpkeuzes zijn gemaakt bij de aanleg van dit gebied. Er zijn momenteel te weinig toegangswegen tot de kanaalzone, waardoor dit gebied één van de grootste risico's van de stad Enschede vormt. Het heeft negen jaar geduurd voor er bestuurlijke toestemming kwam voor een extra ontsluitingsweg. Peter Blokker besprak in de tweede casus de herontwikkeling van het Stationsgebied Utrecht. Hij vertelde eerst over de huidige problematiek en vervolgens welke belanghebbenden een rol spelen bij de herontwikkeling. Zo hebben de ontwikkelaars het initiatief, de Project Organisatie Stationsgebied (POS) de regie en de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij de wethouder Stationsgebied.

In beide casussen is aangegeven dat een ontwerp al van invloed kan zijn op toekomstige risico's. Daarnaast is besproken wat het belang is van een goede rolverdeling tussen betrokkenen en hoe de brandweer hierin past. Vooral de bestuurlijke betrokkenheid is van belang. En vooral hoe het bestuursrisico's door (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen kan beoordelen en maatregelen kan treffen om de risico's te verkleinen.

GOUDEN TIPS UIT DE WORKSHOP OF VAN DE SPREKER(S)

- Een deelnemer merkte op dat fysieke veiligheid en sociale veiligheid niet van elkaar te scheiden zijn en dat men dit ook niet moet willen. Er zou een brug gelegd moeten worden tussen zowel fysieke als sociale veiligheid. Dit is vereist zodat de doelen en inspanningen die voor het bereiken van fysieke en sociale veiligheid nodig zijn op elkaar aan kunnen sluiten.
- Er is gebleken dat de brandweer nog geen daadwerkelijke strategie is en voornamelijk gericht is op fysieke taken. De brandweer denkt vooral in gevolgen en niet per direct in risico's.



**NUL RISICO BESTAAT
NIET. ZORG DAT JE ALS
BESTUUR AANGEEFT
WELKE RISICO'S JE
ACCEPTEERT.**

DE REGIE MOET TOT ÉÉN AMBTELIJKE PORTEFEUILLE HOREN OM HET OVERZICHT TE HOUDEN



**MAAK BEDRIJVEN EN
BURGERS BEWUST
VAN HUN EIGEN
VERANTWOORDELIJKHEID.**

Om de rol van de brandweer en de fysieke veiligheid te vergroten, moet de brandweer meer aandacht hebben voor proactie en preventie en de bestuurlijke inbedding daarvan.

- Een van de belangrijkste instrumenten om risico's te verkleinen en bestuurlijk te handelen is daarover in gesprek te gaan. Door communicatie kunnen belangen uiteengezet en afgewogen worden. Bestuurders krijgen op dergelijke wijze meer inzicht in de openbare orde en veiligheid. Ze zullen daarbij enige onzekere veiligheid moeten accepteren.
- Elk project bestaat uit een keten van belanghebbenden. Om onderlinge miscommunicatie te voorkomen en bijbehorende risico's te verkleinen, moeten verantwoordelijkheden goed worden benoemd.
- Een deelnemer vatte kort één van de kernpunten van een casus samen. Als vanaf het begin goede ontwerpen worden maakt, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke fysieke veiligheidsproblematiek, kunnen de meeste problemen voorkomen worden. Vroeger werd hiermee nooit rekening gehouden.

In deze workshop zijn tips gegeven en ideeën uitgewisseld. Van Oosterzee heeft in de conclusie enkele punten benoemd die de preventie en proactie van fysieke veiligheid kunnen verbeteren. Ten eerste is het uiterst belangrijk dat bij elk project publieke verantwoordelijkheid wordt genomen met betrekking tot zowel fysieke als sociale veiligheid. Ook moet een ambtelijke positie de regie voeren. De regie moet tot één ambtelijke portefeuille behoren om het overzicht te houden zodat het collectief geheugen sterk blijft. Vervolgens is het van belang dat er een agenda wordt opgesteld en een beleid wordt vastgesteld als basis voor toepassing van erkende instrumenten en methoden. Als laatste moeten partijen het resultaat borgen en leren van de ervaringen. Verder is geconcludeerd dat er bij bestuurders bewustwording zou moeten komen dat nul procent risico niet bestaat en dat zij een zeker risico dus ook kunnen accepteren en verantwoorden. Er zou een zekere onzekerheidstolerantie moeten zijn, vooral waar het fysieke veiligheid betreft. Wanneer bestuurders dit hebben geaccepteerd, kunnen zij dit idee overdragen aan burgers. Als burgers de onzekerheidstolerantie accepteren, zullen ze begrijpen dat bestuurders niet garant kunnen staan voor honderd procent fysieke veiligheid en om deze reden hun eigen verantwoordelijkheden gaan nemen. De brandweer kan in zijn nieuwe bestuurlijke rol deze bewustwording stimuleren en mensen bedacht maken op mogelijke gevaren. Communicatie is hierbij het sleutelbegrip.

MOOIE UITDRUKKINGEN/PRIKKELENDE OPMERKINGEN VAN DEELNEMERS OF SPREKER(S)

- Het viel meerdere sprekers en deelnemers op dat er zeer weinig continuïteit is in de regie bij verscheidene projecten. Het collectief geheugen is zwak en veiligheid staat niet bovenaan de prioriteitenlijst van belanghebbenden.
- De brandweer zorgt ervoor dat een zwak collectief geheugen wordt opgevangen en dat door communicatie veiligheidsbelangen een aandachtspunt blijven.
- Peter Blokker merkte op dat de brandweer een organisatie is die zich richt op veiligheid waaraan andere organisaties geen of te weinig aandacht besteden. Een voorbeeld hiervan is fysieke veiligheid. Maar is dat wel de taak en rol van de brandweer?
- Bij de tweede casus is de vraag gesteld waarom de overheid het initiatief uit handen geeft, terwijl ze wel de eindverantwoordelijkheid heeft bij de herontwikkeling van het stationsgebied in Utrecht. De overheid wenst dat private ondernemingen eveneens hun eigen verantwoordelijkheid nemen.
- Private partijen hebben graag verantwoordelijkheid en regie in handen wanneer dit leidt tot economische vooruitgang. Publieke organisaties, waaronder de brandweer, zouden altijd de vraag moeten stellen of veiligheidsbelangen hierdoor niet teveel naar de achtergrond worden geschoven.
- Honderd procent zekerheid en nul procent risico zijn nooit te garanderen.
- Als regie en initiatief uit handen worden gegeven, hoe borg je dan de kwaliteit? Zoals in de gouden tips al naar voren is gekomen, is communicatie hierbij de sleutelfactor. Alle partners moeten ervan overtuigd zijn dat eigen belangen worden behartigd.

WORKSHOP 9

GEMEENTELIJKE REGIE BIJ INTEGRALE VEILIGHEID: EEN KWESTIE VAN WILLEN, KENNEN EN KUNNEN

WORKSHOPLEIDERS

Jan Haagsma

Andersson Elffers Felix

Ronald Ulrich

Gemeente Utrecht

VERSLAGLEGGING

Anet van Schijndel

KORTE OMSCHRIJVING WORKSHOP

De workshop geeft een presentatie van de belangrijkste bevindingen uit een onderzoek naar de invulling van de gemeentelijke regie bij integrale veiligheid. Naast een analyse van waarom gemeentelijke regie gewenst is en hoe deze wordt ingevuld, gaan de sprekers in op de belangrijkste knelpunten. Ook gaan zij in op hoe de gemeentelijke regie op integrale veiligheid met succes kan worden ingevuld.

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

In de praktijk blijkt het voor veel gemeenten moeilijk hun regierol op het gebied van integrale veiligheid vorm te geven. Volgens veel gemeenten liggen knelpunten vooral op het gebied van kunnen (beperkte sturingsmogelijkheden) en condities op rijksniveau.

Maar uit verschillen tussen gemeenten blijkt dat:

- binnen de bestaande kaders veel mogelijk is;
- een succesvolle aanpak vooral een kwestie van prioriteitstelling en de juiste mensen is;
- knelpunten in belangrijke mate een kwestie van willen (prioriteit en belang) en kennen (competenties en expertise) zijn.

INHOUDELIJKE BESCHRIJVING:

De gemeente is bij uitstek in staat integraal belangen af te wegen, prioriteiten te stellen, lokaal maatwerk te realiseren en te zorgen voor samenhang met andere beleidsthema's. Hierbij doen zich een aantal knelpunten voor, zoals het ontbreken van systematische aanpak, het onvoldoende benutten van sturingsmogelijkheden, problemen rond informatievoorziening en het ontbreken van bestuurlijk commitment. Binnen de bestaande kaders is echter veel mogelijk wanneer de wil er is en gemeenten prioriteit geven aan veiligheid, de mogelijkheden kennen en de juiste mensen inzet.

Integrale veiligheid betreft een bestuurlijke aanpak, waarbij een groot aantal lokale partners en ketenpartners betrokken is, zoals de gemeente, politie, justitie, woningcorporaties, welzijnsinstellingen, hulpverleningsinstanties, jongerenwerk, ondernemers en de bewoners zelf. De regie ervan ligt bij de gemeente. Het motief voor deze gemeentelijke regie is dat een gemeente bij uitstek in staat is om integraal belangen af te wegen, prioriteiten te stellen, lokaal maatwerk te realiseren en om te zorgen voor samenhang met andere beleidsthema's. Kenmerkend voor deze gemeentelijke regierol is horizontale sturing. De gemeente heeft met de meeste betrokken partners geen hiërarchische sturingsrelatie op basis van formele bevoegdheden. Doorgaans is er sprake van horizontale regie en gelijkwaardigheid. De instrumenten die de gemeente hierbij ter beschikking staan, zijn convenanten, (prestatie)afspraken, subsidies, vergunningen, overtuiging en verleiding. De gemeente kent een gezagsrol richting de politie.

Uit de quickscan van AEF kwamen tien knelpunten naar voren waar gemeenten tegenaan lopen. Deze knelpunten, waarbij geen sprake is van een hiërarchische volgorde, zijn in de workshop achtereenvolgens besproken. Het gaat om de volgende categorieën:

1. Het ontbreken van een systematische aanpak
Gemeenten kunnen moeite hebben met het realiseren van een systematische aanpak van integrale veiligheid. Hierbij kunnen zich onder andere de volgende problemen voordoen: acties zijn niet gebaseerd op analyse, doelen zijn niet geformuleerd in meetbare termen, de bijdrage van maatregelen aan de realisatie van het uiteindelijke doel is onduidelijk, afspraken met betrokken ketenpartners zijn vrijblijvend, er is sprake van onvoldoende monitoring.
2. Tekortkomingen rond de positie en het profiel van de veiligheidscoördinator
Integrale veiligheid stelt hoge eisen aan de veiligheidscoördinator als trekker en regisseur in de uitvoering van de aanpak. Het is zaak de beste mensen te belasten met de regie op de uitvoering. Veel veiligheidscoördinatoren voldoen echter niet aan het gewenste en tevens noodzakelijke profiel. In dit geval betrof het onder meer de problematiek omtrent de positie in het gemeentelijke apparaat en het krijgen van bestuurlijke rugdekking, of de kennis van de inhoud en aanpak van activiteiten waar de partners zich mee bezighouden.
3. Onvoldoende benutting van de sturingsmogelijkheden
Veel gemeentelijke vertegenwoordigers vinden dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om de partners aan te sturen. Hierbij kunnen de volgende knelpunten aan de orde zijn:



HET MOTIEF VOOR DEZE GEMEENTELIJKE REGIE IS DAT EEN GEMEENTE BIJ UITSTEK IN STAAT IS OM INTEGRAAL BELANGEN AF TE WEGEN EN PRIORITEITEN TE STELLEN

er wordt teveel gedacht in termen van hiërarchische sturing en er wordt miskend dat het bij integrale veiligheid gaat om horizontale regie, gemeenten zijn niet in staat om partners te committeren zonder formele bevoegdheden, of bestaande sturingsinstrumenten worden onvoldoende benut.

4. Geen serieuze gesprekspartner voor partners
Voor al kleine en middelgrote gemeenten beschikken niet altijd over specifieke kennis van de betrokken (en uiteenlopende) beleidsterreinen, noch van het werkveld en de activiteiten waar de ketenpartners zich mee bezig houden. Hierdoor beschouwen de betrokken partners de gemeente niet altijd als gelijkwaardige gesprekspartners.
5. Onvoldoende systematiek in de informatiepositie en de informatie-uitwisseling
De informatieverzameling- en analyse vinden soms onvoldoende systematisch plaats. Een en ander heeft te maken met het feit dat de informatie van ketenpartners onvoldoende benut is, er knelpunten zijn in de registratiesystemen, er onvoldoende capaciteit en expertise is met name bij kleine en middelgrote gemeenten, of gemeenten de meestal onterechte opvatting delen dat zij ook zonder systematische analyse beschikken over een scherp beeld van de problematiek.
6. Beperkte samenhang binnen de gemeente (beleidsmatig en organisatorisch)
De samenhang tussen integrale veiligheid en ander gemeentelijk beleid is (vooralsnog) relatief beperkt. In dit geval kan er sprake zijn van het feit dat veiligheidseffecten van het beleid niet systematisch worden getoetst of in beeld worden gebracht, dat veiligheid vaak een thema naast andere beleidsthema's vormt, of dat veiligheid een apart(e) project of afdeling behelst, waardoor de thematiek vaak wordt gezien en afgeschoven als zaak van andere afdelingen.
7. Onvoldoende bestuurlijk commitment
Integrale veiligheid vereist commitment van het gemeentebestuur. In dit geval kan er sprake zijn van onvoldoende prioriteit bij dit bestuur, of onvoldoende bestuurlijke doorzettingsmacht.
8. Beperkte sturingsmogelijkheden richting justitie en hulpverlening
Voor een succesvol integraal veiligheidsbeleid is voldoende capaciteit in de justitieketen en de hulpverleningsketen een belangrijke voorwaarde. In praktijk lopen gemeenten tegen enkele knelpunten aan: gemeenten zijn niet in staat capaciteitsafspraken te maken, er bestaat een spanning tussen lokale wensen enerzijds en landelijke of regionale beleidskaders anderzijds, of er is een focus van justitie op jeugd, geweld en veelplegers, waardoor lichtere vormen van criminaliteit en overlast geen prioriteit vormen en zodoende geen aandacht krijgen.
9. Belemmeringen in regelgeving
Bij dergelijke beletsels kan het gaan om verkoking in financiering en beleid vanuit het rijk, of om het tijdelijke karakter van een deel van de verkregen budgetten. Dit kan de mogelijkheden om de beschikbare middelen in te zetten op een wijze die aansluit bij de lokale problematiek en de lokale prioriteiten van de gemeente in kwestie, belemmeren.
10. Onvoldoende aandacht voor integrale veiligheid als veranderingsproces
Systematische aanpak van integrale veiligheid vereist samenhang met andere beleidsterreinen en heeft daardoor gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Hierdoor impliceert integrale veiligheid een veranderingsproces in de werkwijze en in de organisatie van de gemeente. In praktijk kan hier onvoldoende aandacht aan worden geschonken.

Volgens veel gemeenten liggen al deze knelpunten vooral op het gebied van beperkte sturingsmogelijkheden door allerlei belemmeringen en de condities zoals zijn vastgesteld op rijksniveau. Maar uit de verschillen tussen gemeenten blijkt toch dat er binnen de bestaande kaders veel mogelijk is. Een succesvolle aanpak is voornamelijk een kwestie van prioriteitstelling en de juiste mensen. Knelpunten zijn in belangrijke mate een kwestie van willen (prioriteit en belang) en kennen (competenties en expertise). Uit de quickscan van AEF bleek zodoende dat de succesvoorwaarde voor de gemeentelijke regierol vooral de volgende is: de beste mensen moeten fungeren als trekker van de uitvoering. De versterking van de regierol van de gemeente op het gebied van integrale veiligheid heeft het karakter van een leerproces, gericht op de verandering van de werkwijze, sturing en organisatie van de gemeente, met een focus op de versterking van



ÉÉN ASPECT VAN VEILIGHEID IS AL ZO COMPLEX, DAT
MAAKT HET INTEGRALE VEILIGHEIDSBELEID, ZO LASTIG



de regie in de uitvoering (noodzaak tot een 'burgemeester van de straat'). Het gaat dus vooral om een andere organisatie van de werkprocessen en de regie daarop. Het uitwisselen van ervaringen en het leren van elkaar, dus regionale samenwerking, collegiale toetsing, en advisering van experts uit andere gemeenten, blijkt hierbij van wezenlijk belang.



GOUDEN TIPS UIT DE WORKSHOPS OF VAN DE SPREKER(S)

- Het continu terugkoppelen naar de regio (of een andere hogere bestuurslaag) is verlies van tijd en geld. Gelet op de motieven voor gemeentelijke regie zou het goed zijn de daad bij het woord te voegen en terugkoppeling, wanneer overbodig, daadwerkelijk achterwege te laten.
- De gemeente zou wellicht meer kunnen doen met subsidievoorwaarden. Dit proces is redelijk aanbod-gestuurd, en minder vraaggestuurd, terwijl dit in praktijk andersom zou moeten zijn.
- Al is er invloed en zicht is op wat er dient te gebeuren, is aanpakken en doorpakken alsnog geboden. Juist daarom is samenwerken zo belangrijk. Met samenwerken kan meer concreet resultaat bewerkstelligd worden; hier gaat het uiteindelijk immers om.
- De gemeente heeft niet altijd goed zicht op haar mogelijkheden in het bestuurlijk kader, vooral op het gebied van financiën. Dit ligt vooral aan de wirwar in wet- en regelgeving. Een en ander zou effectiever zijn als regelgeving wordt afgestemd op de specifieke doelgroep.
- De positie van de veiligheidscoördinator staat of valt met de verantwoordelijk bestuurder en zijn getoonde mate van commitment. Bestuurlijke dekking vanuit de burgemeester en steun vanuit het college zijn daarom noodzakelijk. Tegelijkertijd is het belangrijk om als veiligheidscoördinator zelf initiatief te nemen, politiek te kunnen denken om dingen voor elkaar te krijgen en een greep uit de financiën te kunnen doen.
- Een veiligheidsregio helpt, in die zin dat de gemeente meer kennis krijgt van het werkveld van de ketenpartners. Dit blijkt een van de geïdentificeerde knelpunten. Een veiligheidsregio lijkt echter hoofdzakelijk de fysieke veiligheid te beslaan. Meer aandacht voor sociale veiligheidsproblematiek in dergelijke overkoepelende instellingen of samenwerkingsverbanden kan bijdragen aan de vooralsnog ontbrekende, maar essentiële expertise binnen de gemeente. Het meer en vaker oprichten van stuurgroepen is hiertoe een mogelijkheid.
- Vraagstukken binnen de integrale veiligheid zijn een gezamenlijk probleem van zowel de gemeente als de betrokken partners. Als je als gemeente zorgt dat partners dit ook zo zien en ervaren, dan pas krijg je gegevens en cijfers los en krijg je afspraken en wensen voor elkaar.
- Veiligheid is niet in alle gemeenten apart weggezet, dit is enkel het geval in de G30 of in de G50. In kleine en middelgrote gemeenten wordt veiligheid vaak samengevoegd met gelieerde thematiek, zoals milieu. Het zou daarom effectief zijn bureaus voor meerdere gemeenten te ontwikkelen waarbij één of twee mensen voor enkel veiligheid in dienst worden genomen. Op het bovenstaande is gereageerd met de opmerking dat er twee kanten van de medaille zijn: enerzijds is het goed om veiligheid apart te zetten en daarmee niet te laten ondersneeuwen of 'vergeten', terwijl het anderzijds helpt om een dergelijk integraal thema samen te voegen met flankerende maar uiteenlopende gebieden, zoals jeugdzorg, milieu, en dergelijke.
- Voor commitment van het gemeentebestuur is vooral bestuurlijke rugdekking van de burgemeester belangrijk, zo blijkt uit de praktijkervaringen van menig participant.
- Maak ook niet overal een veiligheidsprobleem van.
- Veiligheid hoort, ook binnen de gemeente, niet per se bij één afdeling of bij één dienst. Flexibiliteit is geboden. Partners moeten worden meegenomen in de fragmentatie van deze gemeente. Meer mensen binnen het gemeentelijke apparaat zouden erbij betrokken moeten worden.
- Vanwege de fragmentatie en de breedte van het thema veiligheid - het beslaat terreinen van milieu, tot jeugdzorg, tot openbare orde - is het aan te raden specifieke stuurgroepen op te richten of minstens een structureel strategisch veiligheidsoverleg.
- Weinig afstand tussen gemeente en burger is belangrijk. De PVV bijvoorbeeld, los van haar uitgangspunten, heeft een stuk van het gat gedicht. Hierdoor staan bepaalde zaken die leven bij groepen burgers wel hoger op de politieke agenda. Er moet dus een balans zijn: als bestuurder moet je streng genoeg zijn naar de gemeenteraad, maar als gemeente moet je weer dicht genoeg bij de burger staan.
- Inspraak van de burger is belangrijk. De burger heeft immers een concreet beeld van de problematiek binnen de wijk en heeft een concreet idee over maatregelen en oplossingen.



40/43



**GEMEENTEN ZIJN
ZICH ONVOLDOENDE
BEWUST VAN HUN
BESTUURSRECHTELIJKE
INSTRUMENTEN. KENNIS
IS SOMS ONVOLDOENDE
AANWEZIG.**

MOOIE UITDRUKKINGEN/PRIKKELENDE OPMERKINGEN VAN DEELNEMERS OF SPREKER(S)

- De opvatting dat de gemeente de veiligheidsregisseur bij uitstek is, wordt niet door alle participanten gedeeld. Op het gebied van uitvoering lijken de meeste deelnemers het er over eens te zijn dat de gemeente de aangewezen instantie is om maatwerk te leveren. Op het gebied van beleids- en methodiekontwikkeling en coördinatie willen enkele aanwezigen toch pleiten voor een regionaal sturingsmechanisme, aangezien sommige problemen zich hier meer voor zouden lenen. Ook zou een regionaal sturingsmechanisme de samenwerking en communicatie met de ketenpartners vereenvoudigen. Immers, welzijn, zorg en jeugd zijn grotendeels regionaal georganiseerd. Dit geldt ook voor de brandweezorg en de politie-korpsen. Een en ander op het gebied van coördinatie, beleids- en methodiekontwikkeling zou dus, gezien de vormgeving van de veiligheidsregio, ook regionaal moeten worden georganiseerd.
- Over het bovenstaande is verschillend gedacht. De gemeente is bij uitstek in staat om actief en direct te reageren op problemen, aangezien de gemeente weet wat er lokaal speelt. Wel dienen er nuances te worden gebracht tussen de verschillende gemeenten qua grootte. Het gaat om maatwerk, maar maatwerk in de gemeente Amsterdam is van een geheel ander niveau dan in een gemeente met een paar duizend inwoners.
- Over maatwerk en wet- en regelgeving zijn tevens enkele opmerkingen geplaatst. Sommige deelnemers stelden ook daar maatwerk voor: aanpakken wat op dát niveau en in dat geval het beste is. De aanpak is afhankelijk van de problematiek in casu, de grootte van de gemeente en de organisatie, hetzij lokaal, hetzij regionaal, van de betrokken partners in kwestie. Immers, maakt de regel onderhand niet uit wat maatwerk is? Aanpak en organisatie door regelgeving van bovenaf opleggen is geen maatwerk meer, maar een matig passend confectiepak waarin we worden gedwongen.
- Veiligheidsbeleid kan ook 'storend' zijn, in die zin dat een organisatie weet dat er met partners moet worden samengewerkt en zaken dus per definitie buiten de eigen invloedssfeer om gaan, waardoor niet altijd alles voor elkaar te krijgen is.
- De gemeente heeft de regierol en veroorzaakt daarmee actie en reactie. Toch is de gemeente daardoor niet meteen de eerste en enige verantwoordelijke voor het integrale veiligheidsbeleid, dit zijn alle betrokken ketenpartners, dus ook bijvoorbeeld het OM, de brandweer en de politie. Maar wie krijgt uiteindelijk de microfoon onder zijn neus? De burgemeester.
- Een deel van de geïdentificeerde knelpunten is van toepassing op meerdere gebieden dan enkel op integrale veiligheid. Dit is nu eenmaal inherent aan het politiekambtelijke apparaat.
- Het risico van het Veiligheidshuis is dat veiligheid niet langer een 'preventievraagstuk', maar een 'handhavingsvraagstuk' wordt. Daarbij heeft het geen doorzettingsmacht.
- Eén aspect van veiligheid is al zo complex, dat maakt het integrale veiligheidsbeleid (van moskee en Marokkanen tot de inrichting van nieuwe speeltuintjes) zo lastig. Hierdoor belandt veiligheid vaak aan de achterzijde van de keten, bij de politie en handhaving, dus, Terwijl aanpak aan de voorzijde juist zo belangrijk is. Vooral bij kleine gemeenten, waarin mensen meer portefeuilles bezitten (van openbare orde tot milieu) is sprake van versnippering en juist hier is integrale veiligheid vaak extra gecompliceerd. Vooral grote gemeenten ervaren dit knelpunt. Bij de categorieën hiertussen speelt vaak het volgende: zet je wel voldoende middelen in of leun je achterover, en zeg je 'we hebben een Veiligheidshuis' en leg je de verantwoordelijkheid dáár, met als risico de verschuiving van preventie naar handhaving?

HET IS NIET ZOZEER DE VRAAG ÓF EEN BURGEMEESTER MEER BEVOEGDHEDEN MOET KRIJGEN, MAAR HET GAAT EROM WÉLKE BEVOEGDHEDEN WANNEER NODIG ZIJN

- Integrale veiligheid impliceert een veranderingsproces in de werkwijze en organisatie van de gemeente. Het klopt dat dit een tijdrovend proces is. Toch hebben enkele deelnemers de ervaring dat hieraan voldoende aandacht wordt geschonken. De verandering van een organisatiewijze kost nu eenmaal tijd: het proces kent een eigen dynamiek met een eigen snelheid. Ondanks het feit dat dit meestal niet direct zichtbaar is in het organigram, zijn deze veranderingen nu eenmaal ingrijpend en hebben ze tijd nodig. Dit is inherent aan een structurele verandering.
- Dat het lastig is om een systematische aanpak te realiseren, hoort bij veiligheid. Veiligheid is een terrein dat politiek gevoelig is en dat aansluit bij de burger. Op sleutelen aan beleid naar een systematische aanpak volgt daarom geheid reactie.
- Een systematische aanpak is in beginsel lastig bij integrale veiligheidsvraagstukken, omdat de prioriteiten op alle gebieden binnen veiligheid over een jaar weer anders liggen. Iets opzetten dat continu doorgezet moet worden, lijkt een lastig idee om hiermee te verenigen.
- Het is niet zozeer de vraag óf een burgemeester meer bevoegdheden moet krijgen, maar het gaat erom wélke bevoegdheden wanneer nodig zijn. Verandering zit hem dus niet in de formele sfeer, of het wettelijke kader, maar juist in de informele sfeer. “Als het zo is dat een maatschappelijke discussie moet worden aangezwengeld over een wetsvoorstel, dan zijn we verkeerd om bezig. De volgorde zou moeten zijn: eerst maatschappelijk debatteren, dan een wetsvoorstel en een wetswijziging.” De conclusie van de quickscan was immers ook, dat binnen de bestaande kaders al veel mogelijk is. Het lijkt dus een aanbeveling om eerst te kijken op casusniveau, en dan pas de benodigde instrumenten in te zetten en de benodigde maatregelen te treffen, waarbij gelet wordt op de verschillen (qua omvang) tussen gemeenten.

WORKSHOP 10

BURGEMEESTERSBEVOEGDHEDEN

WORKSHOPLEIDER

Bart Engberts

Coördinerend senior beleidsmedewerker
Directie Veiligheid en Bestuur, programma
Bestuurlijke Aanpak, ministerie van BZK

VERSLAGLEGGING

Lodewijk Gunther Moor

DE BURGEMEESTER DIENT IN DE EERSTE PLAATS OVER BESTUUR- LIJKE KWALITEITEN TE BESCHIKKEN

KORTE OMSCHRIJVING WORKSHOP

De burgemeester is het boegbeeld van de gemeente in de aanpak van veiligheid. Hij regisseert, coördineert en treedt proactief op. De burgemeester vervult verschillende rollen (van 'burger-vader' tot 'boeman'). Om de veiligheid in de gemeente te kunnen waarborgen, heeft de burgemeester ook een aantal bevoegdheden. Het aantal is de laatste jaren uitgebreid, zoals cameratoezicht op openbare plaatsen, preventief fouilleren en het uit huis plaatsen van plegers van huiselijk geweld. Een aantal nieuwe bevoegdheden is in aantocht, zoals de bestrijding van ernstige overlast en de doorzettingsmacht op casusniveau richting jeugdinstanties. Kan de burgemeester nu zijn rol als regisseur in het brede veiligheidsdomein waarmaken? In deze workshop worden de bevoegdheden en de rol van de burgemeester onder de loep genomen.

WAT KRIJGEN DE DEELNEMERS MEE?

De deelnemers krijgen inzicht in de nieuwe bevoegdheden voor burgemeesters die er aan komen. Daarnaast kunnen de deelnemers aangeven of gemeenten naar hun mening nog instrumenten (juridisch en niet-juridisch) nodig hebben om hun rol goed uit te kunnen oefenen: is ondersteuning in enige vorm vanuit het ministerie van BZK wenselijk? Ervaringen uitwisselen, knelpunten bespreken en oplossingen zoeken. De workshopleider neemt de door de deelnemers ingebrachte punten natuurlijk mee terug naar het ministerie.

INHOUDELIJKE BESCHRIJVING:

Uit onderzoek en literatuur zoals de notitie Burgemeester en Veiligheid (Kamerstukken II, 2008/2009, 28 684, nr. 212) blijkt dat het huidige palet bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) nagenoeg compleet is. Zeker met de nieuwe bevoegdheden over de regiefunctie van de burgemeester, de agenderende bevoegdheid en de doorzettingsmacht op casusniveau:

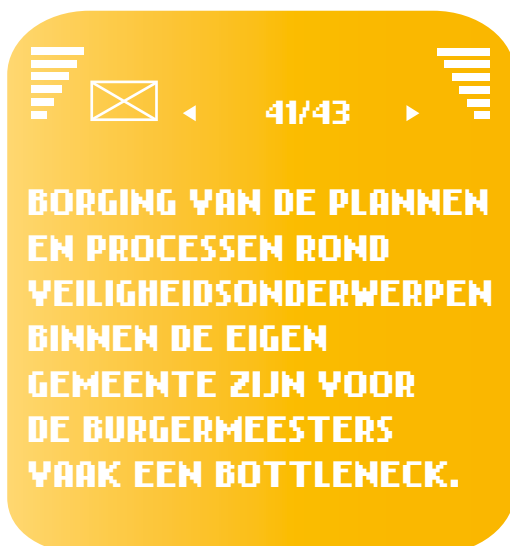
- Wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Kamerstukken II 2007/08, 31 467)
- Doorzettingsmacht burgemeester jeugdzorg (Kamerstukken II 2008/09, 31 977, nr. 1, 2 en 3)
- Wetsvoorstel Herziening kinderschermingsmaatregelen (Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 190) Tijdens de workshop gaan de sprekers in op wat die nieuwe bevoegdheden behelzen en wat een burgemeester daarnaast dan nog nodig heeft om zijn rol op het OOV-terrein goed uit te oefenen. Hoe gaat het nu bij gemeenten? Kan het beter? Zo ja, hoe en wat kan het ministerie van BZK daaraan bijdragen? Zit er bijvoorbeeld een meerwaarde in een algemeen dwingende aanwijzingsbevoegdheid voor burgemeesters op het OOV-terrein?

De belangrijkste bevindingen uit een onderzoek naar de invulling van de gemeentelijke regie bij integrale veiligheid worden gepresenteerd. Naast een analyse van waarom gemeentelijke regie gewenst is en hoe deze wordt ingevuld, komen de belangrijkste knelpunten aan de orde. Aan het slot gaat de spreker in op hoe gemeenten de gemeentelijke regie op integrale veiligheid met succes kunnen invullen.

VERSLAG

Aan de hand van stellingen konden deelnemers aan de workshop hun opvattingen over bevoegdheden van burgemeesters ventileren.

1. De burgemeester moet alleen bevoegdheden hebben ter handhaving van de openbare orde. Een grote meerderheid van de deelnemers was het niet eens met deze stelling. Deze deelnemers achten ook op bevoegdheden op andere veiligheidsterreinen van belang.
2. Meer bevoegdheden op het terrein van de openbare orde zijn funest voor het gezag van de burgemeester. Ook hier was een grote meerderheid van de deelnemers het niet eens met de stelling. Volgens deze deelnemers tasten meer bevoegdheden voor de openbare orde het gezag van de burgemeester niet aan. De verantwoordingsverplichting van de burgemeester richting de raad vormt daarbij een belangrijk democratisch controlemiddel.
3. De burgemeester moet een algemene en dwingende aanwijzing kunnen geven aan partners in de veiligheidsketen. Dit was een controversiële stelling. Ongeveer de helft van de deelnemers zag die algemene en dwingende aanwijzing wel zitten. Maar dan wel als uiterste redmiddel als partijen er niet uit komen of niet mee willen werken. Bovendien gaat het om het 'kunnen geven' van de aanwijzing; het is dus geen verplichting. Andere deelnemers



waren bevreemd voor het op het spel zetten van goede relaties met partners in de veiligheidsketen. En kan de burgemeester ook algemene en dwingende aanwijzingen geven aan het Openbaar Ministerie? En wat zou de stok achter de deur moeten zijn als de partner in kwestie zich niet aan de aanwijzing houdt? De burgemeester kan deze partner bijvoorbeeld niet financieel korten.

4. Nog meer bevoegdheden voor de burgemeester zijn niet nodig. Het merendeel van de deelnemers was het met deze stelling oneens. Je moet niet alles dichttimmeren en er zijn situaties denkbaar die wel kunnen leiden tot eventuele nieuwe bevoegdheden. Wel werd erop gewezen dat de focus niet alleen op de burgemeester moet zijn gericht: ook aan het college van Burgemeesters & Wethouders (B&W) kunnen bevoegdheden worden gegeven.
5. Gemeenten maken onvoldoende gebruik van de beschikbare instrumenten. Deze stelling kon op ruime bijval rekenen. Gemeenten zijn zoekende en hebben soms moeite om hun coördinerende rol 'te pakken'. Het Veiligheidshuis is een belangrijk vehikel om de partijen samen te brengen.

NOODZAKELIJKE BAGAGE VAN BURGERMEESTERS

In de workshop kwamen de volgende gewenste eigenschappen van burgemeesters naar voren:

- toegankelijk;
- zichtbaar aanwezig;
- doortastend;
- stevig de regie voerend;
- enthousiasmerend.

Welke bagage hebben burgemeesters echter nodig om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken? De burgemeester dient in de eerste plaats over bestuurlijke kwaliteiten te beschikken. Het verdient aanbeveling dat in de profielschets van de burgemeester expliciet aandacht bestaat voor veiligheid. Is de kandidaat geschikt om ook op dit terrein zijn of haar verantwoordelijkheden waar te maken? Vertrouwenscommissies uit gemeenteraden zouden hier veel meer op kunnen letten dan thans het geval is. In de tweede plaats is een goede relatie met gemeenteraad en wethouders gewenst. Ten derde dient de burgemeester over gedegen informatie te beschikken. Denk aan informatie uit het driehoeksoverleg, het regionaal college, informatie van de Regionale Inlichtingendienst (RID), informatie over TBS'ers en ex-gedetineerden en informatie op grond van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB). (Met ex-gedetineerden is thans een proef bezit in vijftien gemeenten, waaronder Breda, Eindhoven, Enschede en Roermond.) Ten slotte dienen burgemeesters over praktijkgerichte bevoegdheden te kunnen beschikken. Voor de openbare orde en veiligheid lijken deze bevoegdheden thans nagenoeg compleet.

Voor de aanpak van ernstige overlast en voetbalvandalisme zijn ruimere bevoegdheden in aantocht. Daarnaast hebben de gemeenten de regierol ten aanzien van integrale veiligheid. Deze wordt nu wettelijk vastgelegd inclusief een doorzettingsmacht op planniveau voor het college van B&W. Op het terrein van de jeugd krijgt de burgemeester de beschikking over een doorzettingsmacht op casusniveau.

WETSVORSTELLEN IN BEHANDELING BIJ HET PARLEMENT OF IN AMBTELIJKE VOORBEREIDING

Nu zijn de volgende wetsvoorstellen in behandeling bij het parlement of in ambtelijke voorbereiding. Op grond van het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast kan de burgemeester, bij ernstige vrees voor (verdere) verstoring van de openbare orde, maatregelen opleggen aan een persoon die herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord of in de groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gespeeld. De maatregelen betreffen (langdurig)gebiedsverbod, meldingsplicht of groepsverbod. Ook zijn maatregelen mogelijk naar degenen die gezag uitoefenen over kinderen beneden de twaalf jaar. Op 7 april 2009 heeft de Tweede Kamer dit wetsvoorstel aangenomen. Het ligt nu ter behandeling bij de Eerste Kamer.



Wetsvoorstel regierol gemeenten (integraal veiligheidsplan). Dit wetsvoorstel behelst onder meer de bevoegdheid van het college van B&W om samenwerkingsafspraken met veiligheidspartners te maken en daar waar dat niet lukt een verplichting op te leggen. Dit wetsvoorstel is naar verwachting in het najaar 2009 afgerond en aan het parlement aangeboden.

Doorzettingsmacht van de burgemeester bij jeugdzorg. In het wetsvoorstel voor de Centra voor Jeugd en Gezin is opgenomen dat de burgemeester een zorgcoördinator kan aanwijzen in gevallen waar zorginstellingen in een patstelling geraken.

Gedwongen opvoedingsondersteuning kan door de (kinder)rechter worden opgelegd. De burgemeester krijgt de aparte bevoegdheid naar de Raad voor de Kinderbescherming toe om deze te verzoeken een dergelijke maatregel bij de kinderrechter uit te lokken. Deze aanvulling komt tot uiting in het wetsvoorstel. De herziening van de kinderschermingsmaatregelen is een aanvulling van het Burgerlijk Wetboek.

PRIKKELENDE UITSPRAKEN

In de discussie kwamen prikkelende uitspraken aan de orde, zoals:

- een pleidooi om cameratoezicht niet alleen te gebruiken voor de aanpak van openbare orde en veiligheidproblemen, maar ook voor problemen op het gebied van leefbaarheid. Probeer de grenzen van artikel 151c Gemeentewet op te zoeken.
- een constatering dat in veel gemeenten er nog onvoldoende sense of urgency voor veiligheid bestaat. Bagatelliseren van veiligheidsproblemen is niet ongebruikelijk.
- een constatering dat financiering van de aanpak van onveiligheid een knelpunt blijft.
- een opvatting dat er vooral in kleine gemeenten onvoldoende ambtelijke capaciteit voor veiligheid beschikbaar is.
- een suggestie om voor integrale veiligheidsprogramma's kwaliteitseisen te ontwikkelen.
- de constatering dat met het veiligheidsplan volgens het wetsvoorstel Regierol gemeenten (integraal veiligheidsplan) het veiligheidsbeleid minder 'ad hoc' wordt.



IN VEEL GEMEENTEN BESTAAT ER NOG ONVOLDOENDE
SENSE OF URGENCY VOOR VEILIGHEID. BAGATELLISEREN
VAN VEILIGHEIDSPROBLEMEN IS NIET ONGEBRUIKELIJK





PUBLICATIES GEMEENTELIJKE REGIEROL

Achtergrondinformatie over de gemeentelijke regierol

RELEVANTE PUBLICATIES

Het CCV en de SMVP vinden het belangrijk dat gemeenten hun regierol goed kunnen oppakken. Toch blijft dit vaak een moeilijke opgave. Om u te inspireren, is voor u een aantal publicaties geselecteerd waarin staat beschreven hoe de regierol kan worden opgepakt.

KERNBELEID VEILIGHEID

Hèt document dat u helpt bij het opstellen van een integraal veiligheidsplan. In twaalf stappen heeft u het complete proces doorlopen. Vooral de benoemde veiligheidsvelden geven gemeenten houvast bij de controle of alle veiligheidsonderwerpen aan bod zijn gekomen. *Ga naar www.hetccv.nl*

LOKALE VEILIGHEIDSPANNER

Om lokale veiligheidsproblemen integraal met partners op te pakken, heeft het CCV de Lokale Veiligheidsplanner ontwikkeld. Dit webbased instrument geeft uw veiligheidsproject structuur en geeft aan wie wat moet doen op welk moment. *Ga naar www.veiligheidsplanner.nl*

REGIE IN DE UITVOERING: EEN KWESTIE VAN WILLEN, KENNEN EN KUNNEN. QUICKSCAN KNELPUNTEN REGIEROL GEMEENTEN BIJ INTEGRALE VEILIGHEID, AEF, 2005

Veel gemeenten hebben moeite met het vervullen van de regierol op het gebied van integrale veiligheid. AEF heeft onderzoek gedaan naar knelpunten bij de invulling van de gemeentelijke regie op dit gebied. *Ga naar www.hetccv.nl*

KNELPUNTEN HORIZONTALE STURINGSRELATIES GEMEENTEN MET BETREKKING TOT OVERLAST, AEF, 2006

Dit onderzoek brengt de formele sturingsmogelijkheden van de gemeente per veiligheidspartner en de wijze waarop de sturingsrelaties in de praktijk gestalte krijgen in beeld en spitst de mogelijke sturingsrelaties en de mogelijk knelpunten tussen gemeenten en veiligheidspartners op het gebied van overlast toe. *Ga naar www.hetccv.nl*

GEMEENTE ALS REGISSEUR: LOKALE DAADKRACHT MOBILISEREN, MINISTERIE VAN BZK, 2006

Om gemeenten te ondersteunen bij de regierol heeft Partners + Pröpper in opdracht van BZK onderzocht welke problemen gemeenten ondervinden bij de invulling van hun regierol, welke rol het rijk hierbij kan spelen en hoe gemeenten hun regierol adequaat kunnen oppakken. *Ga naar www.hetccv.nl*

REGIE WERKT! VNG, 2007

Deze publicatie laat voorbeelden zien van de wijze waarop gemeenten de regisseursrol in praktijk brengen. Aan de hand van bestaande en nieuwe voorbeelden krijgt u een blik achter de schermen van een twintigtal gemeenten en kunt u kennis nemen van hun ervaringen met regisseren. *Ga naar www.vng.nl of www.hetccv.nl*

PRIORITEITEN VEILIGHEID, VNG, 2009

Wat zijn de lokale prioriteiten in het veiligheidsbeleid? Dit rapport geeft een actueel beeld van het veiligheidsbeleid dat gemeenten voeren en in de komende jaren denken te gaan voeren. Ook geeft het inzicht in de behoefte aan ondersteuning die gemeenten daarbij hebben. *Ga naar www.vng.nl of www.hetccv.nl*

VEILIGHEID ALS BESTUURLIJKE OPDRACHT, SMVP, 2007

In deze publicatie staat een terugblik op twintig jaar samenwerken aan veiligheid centraal. Samenwerken aan veiligheid als het organiseren van de gewenste mix aan interventies (sociaal, fysiek, strafrechtelijke handhaving) met betrokkenheid van burgers en maatschappelijke instellingen. *Te bestellen via www.smvp.nl*

SOCIALE VEILIGHEID EN GEMEENTELIJKE REGIE, SMVP/CCV, 2007

Op 21 februari 2007 vond het CCV/SMVP congres plaats met als titel 'Sociale veiligheid en gemeentelijke regie'. In deze publicatie zijn de bijdragen opgenomen van sprekers op dat congres zoals Hans Boutellier (algemeen directeur van Verwey-Jonker Instituut) en Stoffel Heijnsman (korpchef van de regiopolitie Utrecht).
Te bestellen via www.smv.nl

INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID REGIONALISEERT, SMVP/CCV, 2009

Op 28 januari 2009 vond het CCV/SMVP congres plaats met als titel 'Integraal veiligheidsbeleid regionaliseert!'. In deze publicatie zijn de bijdragen opgenomen van onder andere Pieter Tops (Politieacademie), Jan Terpstra (Universiteit Nijmegen) en Arend Kloosterman (politie IJsselland). *Te bestellen via www.smv.nl*

BURGEMEESTER EN VEILIGHEID, MINISTERIE VAN BZK, 2009

Deze notitie heeft als centrale vraag: wat heeft een burgemeester nodig om zijn verantwoordelijkheid op het veiligheidsterrein waar te maken? De notitie bevat geen voorstellen voor extra bevoegdheden, maar biedt inzicht in lopende wetsvoorstellen.
Ga naar www.hetccv.nl

SAMEN EFFECTIEF: DE PRAKTIJK ALS INSPIRATIE, PROJECTDIRECTIE VEILIGHEID BEGINT BIJ VOORKOMEN, 2009

Tijdens de feestelijke bijeenkomst op 14 december 2009 ter gelegenheid van de voltooiing van het landelijk dekkend netwerk Veiligheidshuizen, in Den Haag, werd het boekje Samen Effectief gepresenteerd. Dit boekje bevat tien voorbeelden van een succesvolle aanpak door een Veiligheidshuis.
Ga naar www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl of www.hetccv.nl





CCV & SMVP

Achtergrondinformatie over de organiserende partijen

HET CCV EN DE SMVP

Het CCV en de Stichting SMVP Producties zetten zich beide in om de maatschappelijke veiligheid te vergroten. CCV en SMVP voelen daarin een gezamenlijke verantwoordelijkheid en bundelen de krachten om veiligheidspartners effectiever te ondersteunen.

CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door met partners integrale aanpakken te ontwikkelen en een brede implementatie van deze aanpakken te bevorderen. Het CCV zorgt voor ondersteuning en afstemming op maat, gericht op de lokale praktijk.

Het CCV heeft onder andere de volgende instrumenten in beheer: het Keurmerk Veilig Ondernemen, de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan, het Politiekeurmerk Veilig Wonen en Buurtbemiddeling.

STICHTING SMVP PRODUCTIES

De stichting SMVP Producties is de projectorganisatie van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP).

Een goed functionerende veiligheidszorg is van groot belang voor iedereen. Ontwikkelingen in de samenleving vereisen een voortdurende bezinning door alle betrokken partijen. Nieuwe ideeën op dit gebied verdienen steun en stimulans. Om tot optimale communicatie te komen tussen allen die het aangaat is een aanjager nodig.

De SMVP wil die rol op zich nemen. De missie van de stichting is bij te dragen aan de maatschappelijke discussie over de verbetering van de veiligheid (szorg) in de breedste zin.

De Stichting SMVP Producties kan opdrachten van derden verzorgen indien deze opdrachten passen binnen de doelstellingen van de SMVP.

COLOFON

Uitgave

Centrum voor Criminaliteitspreventie en
Veiligheid
Jaarbeursplein 17, 3521 AN Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht
Informatiedesk (030) 751 67 77
Info@hetccv.nl
www.hetccv.nl

Stichting SMVP Producties
Noordendijk 250, 3311 RR Dordrecht
Postbus 239, 3300 AE Dordrecht
T. (078) 614 43 62
smvp@smvp.nl
www.smvp.nl

Redactie
Caroline van Amerongen, Haastrecht
Ina Lassche, SMVP
Eugénie Roes, SMVP

Ontwerp en Vormgeving
VormVijf, Den Haag

Fotografie
Inge van Mill, Den Haag

Druk
Artoos Communicatiegroep bv, Rijswijk

ISBN
9789077845318

© CCV/SMVP, maart 2010

Oplage: 500 exemplaren



GEMEENTE PAK DE REGIE! WET OF GEEN WET.

