

Kernbeleid veiligheid

Handreiking voor gemeenten

Kernbeleid veiligheid

Handreiking voor gemeenten

VNG uitgeverij

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag. Telefax: (070) 346 92 01
Internet: www.vnguitgeverij.nl

Colofon

Samenstelling

Jasper van Gaalen, SGB0, onderzoeks- en adviesbureau van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Basisvormgeving

Bertine Colsen, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: openbare orde en veiligheid; overheidsbeleid;
samenwerking

ISBN 90 322 8122 4

© Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2003

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vee-
veelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand,
of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektro-
nisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere ma-
nier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de VNG.

Samenstellers, VNG en uitgever zijn zich volledig bewust van hun
taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin
kunnen zij geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventueel in
deze uitgave voorkomende onjuistheden.

Inhoud

Woord vooraf	7
Het belang van integraal veiligheidsbeleid	9
Waarom de kernbeleidmethode?	11
Wat als u al een veiligheidsplan heeft?	13
De methode in vogelvlucht	15
Leeswijzer	23
Deel A 12-stappenplan	25
1 Voorbereiding: inrichting van een projectorganisatie	25
1.1 Samenstelling van de werkgroep	26
1.2 Subgroepjes per veiligheidsveld?	28
1.3 Capaciteit en infrastructuur	29
2 Van raadsuitspraak naar veiligheidsprogramma: een 12-stappenplan	29
3 De kernbeleidsnota	39
4 Vuistregels voor de beantwoording van de beleidsvragen	41
Deel B Beleidsvragen	45
1 Visie	45
2 Veiligheidsanalyse	52
3 Prioriteiten van beleid	58
4 Uitwerking van de veiligheidsvelden	68
5 Integraliteit en samenhang	78
6 Organisatorische borging van beleid	81

Deel C Gemeentelijke veiligheidsthema's	94
1 Veiligheidsvelden	94
2 Veiligheidsthema's	96
3 Ondersteunend schema	98
Deel D Achtergrondinformatie	105
1 Landelijke thema's	105
2 Het landelijk beleidskader	108
3 Monitoring	110
4 De veiligheidsregio	111
5 Bestaande instrumenten	113
6 Facetbeleid	116
7 'Integraliteit'	118
Deel E Over de kernbeleidmethode	121
1 Geen minutieuze handleiding	121
2 Waar leidt de methode toe?	125
Bijlagen	
1 Info en contact	127
2 Woord van dank	128

Woord vooraf

Veiligheid staat hoog op de publieke en politieke agenda's. Zowel burgers als mede-overheden en lokale veiligheidspartners verwachten van gemeenten dat zij de regierol op integraal veiligheidsbeleid steviger oppakken. Dit is een grote uitdaging. Veiligheid omspant immers een veelheid van thema's. Denk maar aan het handhavingsvraagstuk. De jeugdproblematiek. De kwaliteit van de rampenbestrijding. Het geweld op straat en rondom uitgaan. Stuk voor stuk onderwerpen van groot maatschappelijk belang waar veel verschillende partijen een bijdrage aan kunnen leveren – en dat vaak ook al doen.

De onderliggende handreiking *Kernbeleid Veiligheid* helpt gemeenten te komen tot integraal veiligheidsbeleid. Veel aandacht gaat daarbij uit naar het vormgeven van de regierol van de gemeente en daarbinnen de kaderstellende taak van de gemeenteraad in het duale bestel. De uitdaging voor gemeenten is om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid dat gedragen wordt door de betrokken partners. Evenwichtig beleid met een visie die ook de burger aanspreekt.

Helderheid over de *kernpunten* is de basis van het beleid. Kernpunten van het beleid zijn de strategische visie, de analyse van de uitgangssituatie, de daaruit volgende prioriteiten, maatregelen, rollen van partijen en organisatorische voorwaarden. Helderheid op deze punten maakt tevens een goede inpassing binnen bovenlokale afstemming makkelijker. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de prestatieafspraken die rijk en politie maken over te plegen inspanningen en te behalen resultaten.

Bij de totstandkoming van deze handreiking zijn verschillende gemeenten en andere organisaties betrokken, waarvoor veel dank. De kernbeleidmethode sluit mede daardoor nadrukkelijk aan op de bestaande praktijk. De handreiking is bedoeld voor alle gemeenten.

Ook die gemeenten die al een integrale veiligheidsnota hebben, kunnen hun voordeel doen met het geboden overzicht. De handreiking wordt digitaal ondersteund door praktijkvoorbeelden en actuele ontwikkelingen via de website van het Informatiepunt Lokale Veiligheid: www.ilv.nl.

De VNG verwacht veel van deze publicatie; eerdere kernbeleidpublicaties – met als onderwerpen Kwaliteit (2002), Wonen (1999) en Integraal Jeugdbeleid (1998) – bleken zeer bruikbaar. Wij wensen u veel plezier en succes toe bij de uitdaging van de gemeentelijke regie op integraal veiligheidsbeleid.

mr. R.J.J.M. Pans
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Het belang van integraal veiligheidsbeleid

Integraal veiligheidsbeleid moet, vinden we met elkaar. Maar waarom eigenlijk? Waarin is het belang van integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid gelegen?

Het maatschappelijke belang van veiligheid

Veiligheid staat hoog op de publieke agenda – hoger dan ooit lijkt het wel. Burgers en organisaties stellen in toenemende mate belang in sterke veiligheidszorg. Als gemeente is het zaak daar consequenties aan te verbinden en werk te maken van deze gemeentelijke kerntaak. Geen gemeente kan het zich veroorloven geen gestructureerd beleid rondom veiligheid te voeren.

Het complexe karakter van het terrein

Veiligheid is een veelzijdig onderwerp met een veelheid van deeltereinen en relevante partijen – de kans op een verbrokkelde, ‘hap-snap’ aanpak is groot. Dit kan de veiligheid in uw gemeente aantasten. Het is van belang dat de gemeenteraad zich uitspreekt over de veiligheid in de gemeente in brede zin en daarmee ook prioriteiten tussen de verschillende velden aangeeft – zowel in fysieke als sociale zin. Door integraal beleid te voeren kunt u evenwichtige keuzes maken en tot een goede rolverdeling komen met uw interne en externe partners.

Betrekken bewoners

Strategische partner bij uitstek zijn de bewoners. Zij kennen de problematiek vaak van heel dichtbij en beschikken over allerlei informele beïnvloedingsmogelijkheden. Juist hun mogelijkheden dienen benut en kunnen ook benut worden via integraal veiligheidsbeleid.

Duidelijkheid richting politie

De politie speelt een sleutelrol in de veiligheidszorg in gemeenten. Om haar mogelijkheden goed te benutten en daarin de gemeentelijke prioriteiten te laten doorklinken, is gemeentelijk beleid nodig waarin de lokale prioriteiten geëxpliciteerd zijn. In dit veiligheidsbeleid gaat u in een breder kader na wat de politie kan betekenen in uw gemeente.

Waarmaken van de regierol

Gemeenten zijn de regisseur van het veiligheidsbeleid en als zodanig verantwoordelijk voor de beleidsvoering. Zonder een duidelijk draaiboek in de vorm van een doortimmerd veiligheidsbeleid kan daarvan geen sprake zijn. Zonder beleid geen regie.

De wettelijke verantwoordelijkheden van de gemeente

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor onder meer de openbare orde (Gemeentewet), gezagvoering over de politie (Politiewet), regelmatige afstemming over politiezaken met het Openbaar Ministerie (Politiewet), het opstellen van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen (Wet rampen en zware ongevallen), het verstrekken van bouw- en milieuvergunningen, toezicht en handhaving van de naleving van vergunningsvoorwaarden en regelgeving. Een goede invulling van deze verantwoordelijkheden is het best gewaarborgd met een gestructureerde aanpak verankerd in integraal beleid.

Waarom de kernbeleidmethode?

Kernbeleid is een *methode* voor het ontwikkelen van integraal veiligheidsbeleid. Voordelen van de kernbeleidmethode zijn:

Houvast bij een omvattende onderneming

De methode is zowel omvattend als overzichtelijk: alle aspecten van integraal veiligheidsbeleid komen aan de orde én worden in een helder proces neergezet. Door de methode toe te passen vergeet u niets, houdt u het overzicht en werkt u systematisch naar een krachtig beleid toe.

Regievoering

De methode stelt u in staat de regie over het veiligheidsbeleid op te pakken: zij helpt u de partners te betrekken, tot een breed gedragen integraal beleid te komen en organisatorische condities te creëren.

Het accent op gezamenlijk optrekken

Cruciaal in de methode is gezamenlijke beleidsontwikkeling met interne en externe partners. Als gevolg wordt het resulterend (kern)beleid breed gedragen en is er een basis voor duurzame betrokkenheid bij de beleidsvoering.

Alle rollen komen uit de verf

Bij beleidsvoering zijn diverse rollen te onderscheiden die elk van belang zijn voor de kwaliteit en inbedding van beleid. Met name het onderscheid tussen de ambtelijke beleidsontwikkeling en politiek-bestuurlijke beleidsbepaling is van belang; beide dienen aan hun trekken te kunnen komen. De kernbeleidmethode is daarop toegesneden want zij voorziet op cruciale momenten in politieke besluitvorming. Het raadsoptreden heeft daarbij een dualistisch profiel.

Beleid én organisatorische inbedding

De methode leidt tot beleid en als zodanig tot een beleidsnota. Maar die nota is niet zaligmakend in kernbeleid. Cruciaal is een solide basis voor integraal optreden in de praktijk. Vandaar dat de methode veel aandacht schenkt aan organisatorische condities voor beleidsuitvoering.

Het kunstje van integrale beleidsvoering

U kunt 'beter' worden in de methode ofwel in integrale beleidsontwikkeling. In toekomstige beleidsrondes komt u zodoende steeds gemakkelijker tot een geactualiseerd integraal veiligheidsbeleid.

Wat als u al een veiligheidsplan heeft?

Ook als u reeds over een door de raad vastgesteld veiligheidsplan beschikt, kan de kernbeleidmethode voor u bruikbaar zijn. Het ligt dan niet voor de hand haar van A tot Z toe te passen, maar aspecten ervan zijn zeker nuttig om in overweging te nemen.

Veiligheidsplan en praktijk

Kernbeleid helpt de gebruiker een plan op te stellen maar legt vooral ook een basis voor integraal veiligheidsbeleid in de praktijk. Door partijen bij elkaar te zetten en hen het beleid gezamenlijk te laten ontwikkelen. Door de organisatorische borging van het beleid goed vorm te geven. Door de juiste afstemming te organiseren. Neem daar kennis van, stel vast hoe u uw eigen integrale beleidspraktijk zou kunnen versterken.

De integraliteit van uw beleid

Meer algemeen kunt u natuurlijk nagaan of u alle kernpunten in uw beleid hebt meegenomen. Misschien dat u een paar aspecten niet heeft betrokken, die wel van belang zijn voor de kracht van uw beleid.

Actualisering van beleid

Mogelijk dat u de methode de volgende keer kunt gebruiken wanneer u uw beleid gaat actualiseren. Veiligheidsbeleid is voor een belangrijk deel onderhoud – in periodieke herhaling kunt u nagaan of u op koers bent en daarmee gaandeweg uw beleid versterken. Juist de kernbeleidmethode stelt u in staat dit onderhoud efficiënt uit te voeren.

Analyse van de veiligheidssituatie

Een andere mogelijkheid is dat u het onderdeel over de analyse van de veiligheidssituatie benut. Het betreft een relatief eenvoudige methode die gebruikmaakt van een omvattend basisschema (zie deel C). In een paar stappen wordt u door een gemeentelijke, 'beleidsgerichte' veiligheidsanalyse geloodst en verkrijgt u een solide onderbouwing voor uw beleid.

De methode in vogelvlucht

25 beleidsvragen

Centraal in de methode staat een reeks beleidsvragen. Iedere beleidsvraag behandelt een ‘kernpunt van het veiligheidsbeleid’: een aspect waarover u met uw partners helderheid dient te verkrijgen om tot effectieve beleidsvoering te kunnen komen. In totaal gaat het om vijftiengentwintig beleidsvragen, verdeeld over zes clusters die wisselend inhoudelijk en organisatorisch van aard zijn.

De onderwerpen die centraal staan in de zes clusters zijn:

Cluster	Onderwerp	Beleidsvragen
1	Uw visie op veiligheidsbeleid	1 tot en met 5
2	Analyse van de uitgangssituatie (‘veiligheidsanalyse’)	6 tot en met 9
3	Prioriteiten van het beleid	10 en 11
4	Uitwerking van de veiligheidsvelden	12 tot en met 16
5	Integraliteit en samenhang	17
6	Organisatorische borging van het beleid	18 tot en met 25

Een werkgroep Kernbeleid

Samen met uw interne en externe partners beantwoordt u de beleidsvragen. Daartoe formeert u een werkgroep die in een reeks sessies de diverse clusters vragen behandelt. Het startpunt van het project is een raadsuitspraak over de wenselijkheid van de ontwikkeling van kernbeleid veiligheid. Vervolgens wordt de werkgroep samengesteld en gaat die aan het werk met de 25 beleidsvragen. Eventueel stelt u subwerkgroepen samen die de vragen specifiek over de inhoudelijke veiligheidsvelden beantwoorden.

Een 12-stappenplan

Het hele proces van raadsuitspraak tot concreet beleid vergt in totaal twaalf stappen:

Stap	Karakter
1	Raadsuitspraak over wenselijkheid van integraal veiligheidsbeleid, inrichting van het proces en essentiële items
2	Samenstelling van de werkgroep Kernbeleid; inrichting projectorganisatie
3	Startbijeenkomst van de werkgroep; verkenning en planning van het proces
4	Behandeling door de werkgroep van vraag 1 tot en met 11
5	Vaststelling van de prioriteiten door de raad
6	Behandeling door de werkgroep van vraag 12 tot en met 25
7	Opstelling door de werkgroep van de kernbeleidsnota
8	Check door de werkgroepleden van het draagvlak voor het beleid bij de eigen organisatie; deze check vindt in principe regelmatig plaats
9	Vaststelling van het beleidskader door de raad of raadscommissie
10	Uitwerking van een operationeel veiligheidsprogramma op basis van het vastgestelde beleidskader
11	Uitspraak van raad of raadscommissie over het veiligheidsprogramma
12	Implementatie van het veiligheidsprogramma

Uitkomst: meer dan een nota IVB (integraal veiligheidsbeleid)

Crux van de methode is dat u met uw lokale partners periodiek de kernpunten van het veiligheidsbeleid tegen het licht houdt. Belangrijkste resultaat is een gezamenlijke, 'inhoudelijke' opvatting over wat de kernpunten het beste kunnen zijn. Hoe u die vervolgens vastlegt, is uw eigen keuze. U kunt ervoor kiezen een meer uitgewerkte nota Veiligheidsbeleid door de raad te laten vaststellen, wijkveiligheidsplannen te formuleren of het alleen bij de kernbeleidsnota te laten.

De methode als zodanig is niet ‘notagericht’. Uitgegaan wordt van een kernbeleidsnota die in ieder geval de uitkomsten van de gezamenlijke verkenning vastlegt en – zoals blijkt uit het stappenplan – de basis kan vormen voor een operationeel veiligheidsprogramma. Maar u kunt ook voor een andere vorm kiezen.

Duaal geïnspireerd

Zoals blijkt uit het overzicht van de twaalf stappen treedt de raad kaderstellend op: hij formuleert het startpunt en bepaalt de inhoudelijke hoofdlijnen van het beleid halverwege het proces. De uitwerking van de organisatorische kant van het beleid en de resulterende kernbeleidsnota passeren eveneens de raad, net als het uiteindelijke ‘operationele’ veiligheidsprogramma. In deze stadia stelt de raad echter niet vast maar verifieert of de uitwerking strookt met de vastgestelde hoofdlijnen. Eventueel geeft hij aan het college opdracht het beleid bij te stellen.

Op deze manier wordt gevolg gegeven aan het duale gedachtegoed: de raad treedt kaderstellend en controlerend op en is zogezegd een actieve, kritische speler. In de wisselwerking met het college kan een sterk veiligheidsbeleid ontstaan.

De brugfunctie van de raad tussen burger en bestuur – een ander element van de dualisering – komt op drie manieren tot uitdrukking. Ten eerste wordt in het 12-stappenplan in deze handreiking geaccentueerd dat de raad dient te bepalen op welke wijze en op welk moment de burgers betrokken worden bij de formulering van het kernbeleid. (In het stappenplan is geen aparte stap hiervoor opgenomen aangezien het een keuze van de raad is hoe hij er invulling aan geeft.) Meer algemeen geeft de raad in de kernbeleidmethode invulling aan zijn brugfunctie doordat hij de keuzes vaststelt met betrekking tot de rol van bewoners in het beleid. Ten derde kan ervoor gekozen worden bewonersorganisaties deel te laten nemen aan de werkgroep Kernbeleid.

Wat is veiligheid? 24 thema's op vijf veiligheidsvelden

De methode gaat uit van een 'integrale' definitie van veiligheid. Zowel fysieke als sociale veiligheid en subjectieve en objectieve veiligheid vallen erbinnen. In totaal worden 24 veiligheidsthema's op vijf veiligheidsvelden onderscheiden. Onderstaand schema geeft een overzicht.

Veiligheidsvelden	Veiligheidsthema's
Veilige woon- en leefomgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast • Onveiligheidsgevoelens • Leefbaarheid en sociale weerbaarheid • In en om de woning/Huiselijk geweld • Geweld • Inbraken en voertuigcriminaliteit • Overige criminaliteit
Bedrijvigheid en veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Veiligheid op bedrijventerreinen en in winkelcentra • Uitgaan en overlast • Toerisme en onveiligheid • Grootschalige evenementen
Jeugd en veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast • 12-minners • Allochtone jongeren • Harde kern • Alcohol en drugs
Fysieke veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verkeersveiligheid • Veilige infrastructuur • Brandveiligheid gebouwen • Risico's van aanwezige bedrijvigheid • Risico's natuurrampen
Integriteit en veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiecriminaliteit • Georganiseerde criminaliteit • Integriteit van het lokaal bestuur

Niet alle veiligheidsvelden?

Rode draad in de methode vormen de vijf veiligheidsvelden ofwel 24 veiligheidsthema's. Dit betekent niet dat u per se op elk van de vijf veiligheidsvelden een aparte, doorwrochte aanpak moet ontwikkelen. U prioriteert immers en gaat vervolgens na hoe u werk kunt ma-

ken van uw prioriteiten. Wel is het essentieel dat u *elk veiligheidsveld* de revue laat passeren en er uw afwegingen over maakt. Wat wilt u bereiken per veiligheidsveld? Daaruit kan resulteren dat u geen actie onderneemt op een of meerdere veiligheidsvelden, maar dit gebeurt dan welbewust en beargumenteerd.

Op zichzelf zijn er goede argumenten denkbaar voor een selectie van enkele veiligheidsvelden in plaats van alle vijf. U kunt uitgaan van een groeiscenario en uw beleid eerst vormgeven op twee of drie veiligheidsvelden. U kunt immers niet alles tegelijk doen. Expliciteer dit echter wel met elkaar: stel vast wat uw ambitie is op elk veiligheidsveld en beargumenteer het eventuele ontbreken van een ambitie.

Zwaartepunt: de veiligheidsanalyse

Cruciaal in de methode is de analyse van de uitgangssituatie (in de beleidsvragen 6 tot en met 9). Hierbij spelen *alle 24* veiligheidsthema's in gelijke mate. Een en ander impliceert aardig wat werk voor de coördinator veiligheidsbeleid. Maar u mag niet vergeten dat het de basis van uw beleid betreft. Een goede analyse van de uitgangssituatie is een voorwaarde voor effectief beleid. Het belang van dit cluster beleidsvragen kan nauwelijks overschat worden.

Achtereenvolgens gaat u per veiligheidsveld na:

- a welke aantastingen van de veiligheid zich voordoen (beleidsvraag 6);
- b op welke wijze er al wordt gewerkt aan het thema (beleidsvraag 7);
- c wat u er nog meer aan zou kunnen doen (beleidsvraag 8).

Met betrekking tot het derde punt is voor de term 'nadere beleidsmatige ontwikkeling' gekozen. Het gaat er niet zozeer om dat u via een slimme rekenmethode heel precies bepaalt welke extra inspanningen nodig zijn, maar veeleer dat u vanuit een globaal overzicht over het bestaande beleid met elkaar vaststelt:

- welke aspecten van problemen nog buiten beeld zijn gebleven;
- welke samenwerkingsverbanden tussen partijen nog niet beproefd zijn;

- welke landelijk voorhanden instrumenten misschien nog niet benut zijn;
- etc.

Door zodoende vanuit een meer beleidsmatig perspectief naar problemen en mogelijkheden te kijken, verkrijgt u een ‘gemeentelijke’ veiligheidsanalyse, en niet zozeer een politieke veiligheidsanalyse.

Het in deel C van deze handreiking opgenomen schema geeft ondersteuning bij de veiligheidsanalyse. In het schema worden de veiligheidsthema’s uitgelegd en bekeken op mogelijke maatregelen en bestaande instrumenten.

Een hele onderneming?

De hele exercitie, vanaf de raadsuitspraak tot de bekrachtiging van het veiligheidsprogramma, vergt tijd en inspanning. Een belangrijke rol speelt zoals gezegd de werkgroep Kernbeleid. Voor de beantwoording van de 25 beleidsvragen – het zwaartepunt van de methode – zijn meerdere sessies van de werkgroep nodig. Zaak is het daarbij de sessies redelijk kort op elkaar te laten plaatsvinden, dit met het oog op de concentratie en creativiteit van de werkgroep. Te denken valt aan een tussenpose van twee of maximaal drie weken tussen de bijeenkomsten. (Hetzelfde geldt voor de sessies van uw eventuele subwerkgroepen per veiligheidsveld.)

Al met al hebben we het dan nog steeds over een totale doorlooptijd van ten minste een maand of vier. Dit lijkt wellicht lang, maar u mag niet vergeten dat u de basis legt voor uw integrale beleidsvoering gedurende meerdere jaren. En niet alleen verkrijgt u een krachtig beleid, u investeert ook in de kwaliteit van uw lokale netwerk en de gezamenlijke bereidheid om werk te maken van veiligheid.

De werkgroep verzet het meeste werk – en dan met name de gemeentelijke veiligheidsambtenaar. Die bereidt de bijeenkomsten voor, voert de regie tijdens de bijeenkomsten, verwerkt uitkomsten in het werkdocument en bewaakt in het algemeen de voortgang van

het proces. U kunt overwegen hem intensief te laten bijstaan door een ander werkgroeplid of enigerlei externe ondersteuning in te schakelen. Zaak is het tot goede praktische afspraken te komen over de uitvoering van de benodigde acties in het proces. Dit gebeurt bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het proces, dat wil zeggen: in de start-bijeenkomst van de werkgroep.

Periodieke herhaling

Net als elk ander beleid kent ook uw kernbeleid veiligheid een beperkte houdbaarheid. Periodieke herhaling van de exercitie – bijvoorbeeld om de twee of drie jaar - is nodig om uw beleid accuraat te houden.

Daarbij treedt het voordeel op dat al genoemd werd: u zult er handiger in worden, uw partners beter aanvoelen, sneller het overzicht hebben en in tussenliggende perioden beter het overzicht behouden. De actualisering van het kernbeleid zal steeds minder inspanning gaan kosten.

Slotsom: het karakter van de methode

Wat is per saldo het karakter van de kernbeleidmethode? Dat u periodiek met uw partners eens goed naar de kern van uw veiligheidsbeleid kijkt. Dat u de kernpunten om de zoveel tijd kritisch tegen het licht houdt, ze als het ware opschudt. Vooral vanuit het idee dat uw beleid scherp moet blijven. Dat het zinvol is vanuit een inhoudelijke optiek regelmatig de kompassen af te stemmen met de partners.

De methode doet een beroep op een zekere lichtvoetigheid: ga scherp in discussie over die kernpunten, belicht ze van alle kanten - maar hou het ook realistisch. Misschien is de werkgroep Kernbeleid wel vooral een lokale 'denktank' die periodiek in kort bestek het veiligheidsbeleid tegen het licht houdt.

Leeswijzer

De handreiking bestaat uit vijf delen die afzonderlijk van elkaar benut kunnen worden. Algemeen valt het aan te raden de handreiking niet in een keer van voor tot achter door te lezen; het betreft een lijvig document, dat primair een methodisch karakter heeft en in de praktijk gebruikt moet worden.

Richting lokale partners verdient het aanbeveling in eerste instantie de inleidende paragrafen hiervoor te verspreiden en vervolgens per sessie de te behandelen beleidsvragen. Op die manier doseert u de informatie en hebben uw partners toch vanaf het begin overzicht over het hele proces.

Deel A bevat het 12-stappenplan. Dit plan structureert het proces van raadsuitspraak tot beleidsuitvoering. De beantwoording van de beleidsvragen is hier onderdeel van.

Deel B bevat de vijftientwintig beleidsvragen, licht ze toe en noemt aandachtspunten voor uw beantwoording. De beleidsvragen worden in zes opeenvolgende paragrafen behandeld, die input vormen voor de respectievelijke sessies van de werkgroep.

Deel C behandelt de gemeentelijke veiligheidsvelden en de thema's die daarbinnen onderscheiden kunnen worden. Dit overzicht vormt de basis voor uw beantwoording van de beleidsvragen met betrekking tot de veiligheidsanalyse en de inhoudelijke hoofdlijnen van het beleid.

Deel D bevat achtergrondinformatie over ontwikkelingen op het terrein van veiligheid en behandelt enkele belangrijke begrippen.

Deel E geeft algemene informatie over de kernbeleidmethode.

Deel A

12-stappenplan

I VOORBEREIDING: INRICHTING VAN EEN PROJECTORGANISATIE

Om de 12 stappen die hierna besproken gaan worden, goed te kunnen zetten, is het wenselijk om een projectorganisatie in te richten. Deze projectorganisatie heeft als hoofdtaak de *vaststelling van het kernbeleid veiligheid* van de gemeente.

Activiteiten daarbij zijn de samenstelling van de werkgroep, de behandeling van de beleidsvragen en het opstellen van een kernbeleidsnota. Daarnaast neemt de projectorganisatie initiatief om de organisatorische borging van het beleid gestalte te geven. De projectorganisatie zou uiteindelijk kunnen opgaan in een vast veiligheidsplatform.

Bij de inrichting en inbedding van de projectorganisatie kan gekozen worden voor gebruikelijke kenmerken als:¹

- een stuurgroep met bestuurlijk verantwoordelijken en/of ambtelijk managers;
- vastleggen doelen, taken, planning en evaluatiemomenten in een inrichtingsplan;
- centrale 'ophanging' in de ambtelijke organisatie.

Vertrekpunt van de inrichting van de projectorganisatie is een opdracht daartoe van de gemeenteraad.

1. Zie *'Praktisch Projectmanagement'* van Gevers en Zijlstra (Schoonhoven 1996 en latere edities) voor vuistregels en achtergrondinformatie over projectmatig werken.

1|1 Samenstelling van de werkgroep

Zwaartepunt van de projectorganisatie is een *werkgroep Kernbeleid* met interne en externe participanten. De samenstelling van deze werkgroep geschiedt in overleg met de interne en externe partners. In het 12-stappenplan (zie paragraaf 2) betreft het stap 2 ofwel de eerste stap na de raadsopdracht aan het college.

Natuurlijk maken relevante gemeentelijke afdelingen en instellingen deel uit van de werkgroep. Concrete participanten zijn in ieder geval de ambtenaar (coördinator) Veiligheidsbeleid; de afdelingen Ruimtelijke Ordening, Welzijn en Onderwijs, Economie, Milieu, Vergunningverlening en Handhaving; onderwijs- en welzijnsinstellingen; politie en brandweer.

Daarnaast dienen particuliere partijen zoals woningcorporaties, ondernemers- en bewonersorganisaties betrokken te worden. De rol van deze partijen in integraal veiligheidsbeleid is potentieel groot. Met het oog op de kwaliteit van en het draagvlak voor het beleid is hun deelname essentieel. Een mogelijkheid is deze partijen direct te laten deelnemen in de werkgroep. Alternatief is een vorm van 'stakeholder-schap' waarbij de participerende ambtenaren verantwoordelijk zijn voor de afstemming met particuliere partijen binnen het 'eigen' deel van het beleidsterrein. De werkgroep zelf kent dan uitsluitend vertegenwoordigers van publieke organisaties.

De ambtenaar Veiligheidsbeleid van de gemeente heeft het voortouw in de werkgroep: hij zit voor, bewaakt de voortgang en brengt knelpunten op tafel. De bestuurlijk portefeuillehouder van het integraal veiligheidsbeleid neemt in principe niet deel aan de sessies van de werkgroep.

Essentieel is dat de vertegenwoordigers van externe partners over een duidelijk *mandaat* beschikken: ze moeten binnen de werkgroep min of meer vrijelijk kunnen meedenken en -beslissen over de bijdragen en inzet van de organisaties die ze vertegenwoordigen. Het is een verantwoordelijkheid van de deelnemers zelf om regelmatig te

rug te koppelen met de eigen organisatie en zodoende het draagvlak en de reikwijdte van het mandaat te toetsen. Bij de afstemming met de externe partners over deelname aan en de samenstelling van de werkgroep verdienen deze punten alle aandacht.

Wat betreft het karakter van de werkgroep: het dient daadwerkelijk een *werkgroep* te zijn, in de zin dat er open en constructief gebrainstormd wordt over de beste beantwoording van de beleidsvragen. Het betreft nadrukkelijk geen platform voor onderhandeling – de inhoud staat voorop, niet de belangen van organisaties.

De *werkgroep* is ook een werkgroep in de zin dat er gewerkt moet worden. Deelname impliceert een concrete, actieve investering in de totstandkoming van het kernbeleid. Bij de selectie van deelnemers is het zaak te bewaken dat er genoeg werkkracht ontstaat en dat partners – ook de interne – zich realiseren wat er van hen verwacht wordt.

In principe is een *vaste samenstelling* van de werkgroep wenselijk. Dit bevordert de continuïteit en de voortvarendheid.

Alle veiligheidsvelden dienen op een of andere manier vertegenwoordigd te zijn in de werkgroep. Sommige deelnemers bestrijken meerdere veiligheidsvelden; zo zal ‘welzijn’ zowel over ‘jeugd’ als ‘veiligheid in de woonomgeving’ goed kunnen meepraten. Voor de fysieke veiligheid en de rol van het bedrijfsleven in veiligheid kunt u denken aan zowel de brandweer, beleidsmedewerkers Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening als een vertegenwoordiger van het lokale bedrijfsleven.

Vertrouw bij de samenstelling van de werkgroep op uw kennis van het lokale netwerk – betrek *die* sleutelfiguren die blijk hebben gegeven van betrokkenheid bij en visie op de lokale beleidsvoering. ‘Echte’ sleutelfiguren zijn vaak breed geïnformeerd en kunnen meedenken over terreinen die niet tot hun *corebusiness* behoren.

Voor de samenstelling van de werkgroep Kernbeleid gelden daarnaast nog de volgende praktische vuistregels:

- Beperk het aantal deelnemers tot maximaal 10; meer wordt onwerkbaar en tast het werkgroepkarakter aan.
- Betrek managers, beleidsspecialisten en ‘uitvoerders’; variëteit in dit opzicht komt de discussie ten goede.
- Zorg dat de deelnemers met elkaar in ieder geval de vijf veiligheidsvelden bestrijken.

1|2 Subgroepjes per veiligheidsveld?

Een mogelijkheid is per inhoudelijk veiligheidsveld een *subwerkgroepje* in te richten dat specifiek de beleidsvragen over het veiligheidsveld behandelt en de resultaten terugkoppelt naar de ‘echte’ werkgroep. Het gaat daarbij vooral om de beleidsvragen 12 tot en met 16 – over de ambities en aanpak per veiligheidsveld. Maar eventueel ook om de vragen over de veiligheidsanalyse (6 tot en met 8).

De wenselijkheid van subgroepjes is afhankelijk van de aanwezige kennis bij de leden van de ‘hoofdwergroep’. Wellicht dat een subgroepje met directbetrokkenen slagvaardiger te werk kan gaan op de specialistische veiligheidsvelden en ook beter de aansluiting op lopend beleid kan bewaken. Nadeel is dat er meer afstemmingsmomenten ontstaan en het hele proces aan voortvarendheid kan inboeten.

Bij de startbijeenkomst van de werkgroep – stap 3 van het 12-stappenplan – kunt u met elkaar vaststellen of en zo ja, hoeveel subwerkgroepjes nodig zijn en op welke beleidsvragen die zich moeten concentreren. Ook spreekt u af wanneer de subgroepjes in actie komen en hoe de terugkoppeling geschiedt. De activiteiten van subgroepjes vinden bij voorkeur in kort tijdsbestek en alle in dezelfde periode plaats zodat de vaart erin blijft en de ‘hoofdwergroep’ tijdig over het materiaal op de diverse veiligheidsvelden beschikt.

Indien u voor subgroepjes kiest, blijft het wenselijk alle veiligheidsvelden op een of andere manier vertegenwoordigd te hebben in de

hoofdwerggroep. Dit met het oog op de integraliteit van het beleid en de slagvaardigheid van de werkgroep.

1|3 Capaciteit en infrastructuur

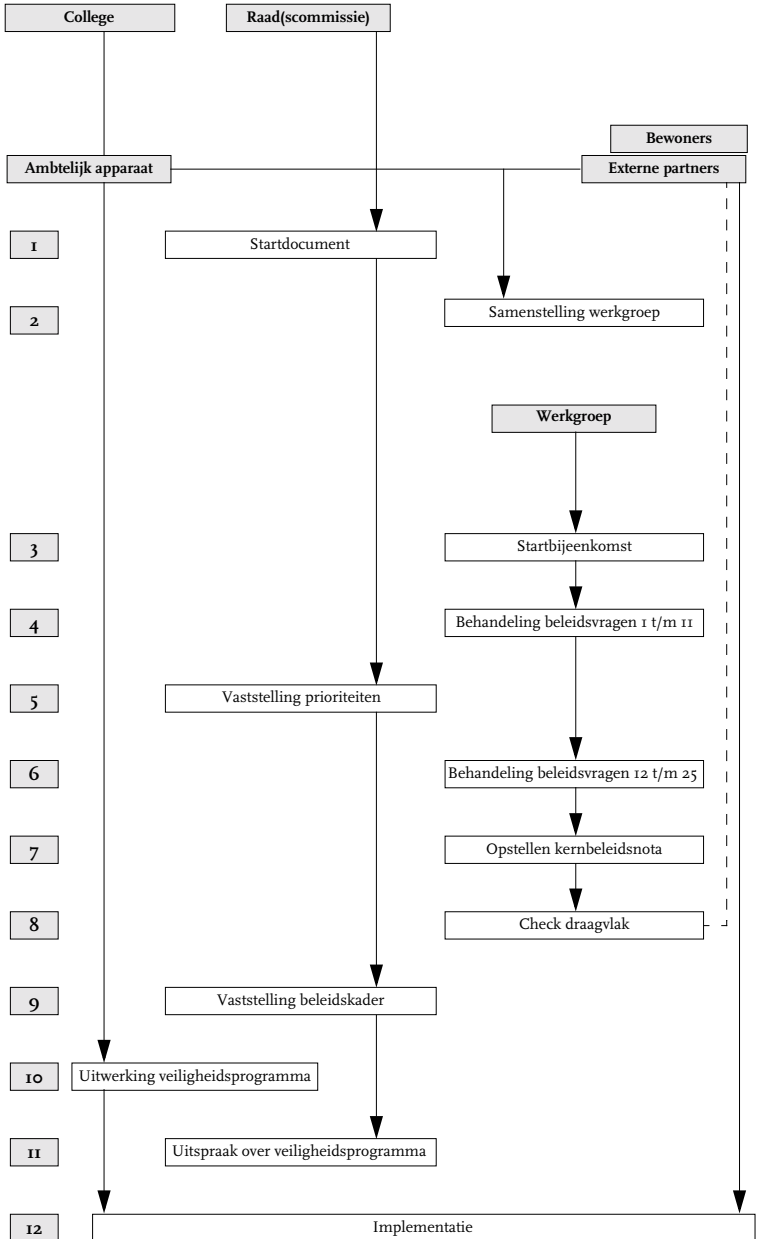
De uitvoering van de kernbeleidmethode vergt enige administratieve ondersteuning voor het verzenden van materiaal en het beleggen van bijeenkomsten. De ambtenaar Veiligheidsbeleid dient natuurlijk tijd te reserveren voor het schrijven van de nota, de verwerking van uitkomsten en het voorbereiden en voorzitten van de sessies. Bij de sessies is ondersteuning door een notulist wenselijk.

Het uiteindelijk capaciteitsbeslag kan en moet echter beperkt zijn. De opeenvolgende sessies worden compact op elkaar gepland en leiden tot kernachtige uitkomsten. Ook met het oog op de latere (periodieke) herhaling van het kernbeleidproces heeft een ‘slanke’ organisatie de voorkeur. Leg precies die infrastructuur vast die nodig is om de volgende keer zonder al te veel inspanning een nieuwe reeks sessies te organiseren. Aspecten van zo’n minimale infrastructuur zijn:

- namen, adressen, telefoonnummers van participanten;
- een digitaal format of sjabloon voor de kernbeleidsnota;
- idem voor de analyse van de uitgangssituatie;
- idem voor de beantwoording van de beleidsvragen door de werkgroepleden.

2 VAN RAADSUITSPRAAK NAAR VEILIGHEIDSPROGRAMMA: EEN 12-STAPPENPLAN

De behandeling van de beleidsvragen zelf vormt het hart van de totstandkoming van het kernbeleid. Maar er zijn ook nadrukkelijk een kop en een staart aan dit proces te onderscheiden. Het omvattende proces kent 12 stappen. Hieronder worden de stappen uitgewerkt. Alvorens dat te doen volgt hier eerst een schematische weergave van de 12 stappen.



Stap 1: Raadsuitspraak over de wenselijkheid van integraal veiligheidsbeleid en de contouren van de visie hierop

Deze raadsuitspraak vormt het startschot van het proces. De uitspraak noemt termijnen, verwijst eventueel naar reeds bestaande veiligheidsnota's en raadsprogramma's en gaat in op de te volgen werkwijze. Ook worden elementen van de strategische visie aangeduid, zoals de rol van bewoners, de rol van de gemeente en de beoogde resultaten op hoofdlijnen. Eventueel worden inhoudelijke veiligheids-thema's die sterk spelen in de gemeente en prominent dienen te zijn in het veiligheidsbeleid, benoemd.

Daarnaast schetst de raad zijn eigen betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid. Daarbij zijn verschillende mogelijkheden. In verband met de dualisering van het gemeentebestuur is er hier voor gekozen de raad de beleidskaders te laten bepalen (in stap 5 en stap 9). De uitwerking van het beleid in het veiligheidsprogramma wordt niet vastgesteld door de raad; hij neemt er kennis van en spreekt zich eventueel uit over wenselijke bijstellingen (stap 11).

Ten slotte bepaalt het startdocument de *interactie met bewoners* bij de ontwikkeling van het kernbeleid. Er zijn diverse mogelijkheden:

- Consultatie van bewoners vroeg in het traject, als een extra stap '1a'. Methodes zijn inspraakavonden, panelbijeentkomsten, e.d.
- Consultatie van bewoners door de werkgroep bij de behandeling van de inhoudelijke beleidsvragen (als onderdeel van stap 4), bijvoorbeeld door wijk sessies of door middel van een enquête. In dit geval delegeert de raad de consultatie van bewoners aan de projectorganisatie.
- Consultatie van bewoners door en met de raad na de inhoudelijke verkenning door de werkgroep, als een aparte stap 4a of als onderdeel van stap 5. De raad heeft hierbij het voortouw, hoewel de projectorganisatie natuurlijk wel de organisatorische kant voor haar rekening kan nemen.

De raad kan ervoor kiezen geen aparte interactie met burgers te organiseren bij de ontwikkeling van het kernbeleid. Mogelijk dat het latere, meer operationele beleid wel samen met burgers wordt ontwikkeld.

Overigens gaat het hier daadwerkelijk om consultatie of raadpleging – de beleidskaders worden niet door de bewoners maar door de raad vastgesteld. Hierover dient zo helder mogelijk gecommuniceerd te worden richting bewoners.

Stap 2: Samenstelling van de werkgroep Kernbeleid

De samenstelling van de werkgroep Kernbeleid – die daadwerkelijk het kernbeleid gaat ontwikkelen in de stappen 3 tot en met 7 - geschiedt in overleg met interne en externe partners; de ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken voor het veiligheidsbeleid hebben het voortouw. In de vorige paragraaf van deze handreiking zijn aandachtspunten en vuistregels voor de samenstelling geformuleerd.

De werkgroep wordt bij voorkeur ingebed in een projectorganisatie. De raad kan in zijn uitspraak (stap 1) opdracht geven voor de inrichting van zo'n projectorganisatie. De eventuele realisatie van de projectorganisatie vindt eveneens in deze tweede stap plaats.

Stap 3: Startbijeenkomst

In een eerste bijeenkomst, onder gecombineerd voorzitterschap van de bestuurlijk en ambtelijk portefeuillehouder, neemt de werkgroep het hele proces grondig door. De scheiding in het *inhoudelijke* en *organisatorische* deel van het beleid wordt besproken en de clusters beleidsvragen bekeken. Rollen en beoogde resultaten worden bepaald en een etiquette voor de behandeling van de beleidsvragen afgesproken (zie paragraaf 4 van dit deel).

Ook stelt u een *tijdpad* vast. Uitgegaan wordt hier van ten minste zes sessies – per cluster beleidsvragen een sessie, waarbij het vierde cluster waarschijnlijk meerdere sessies vergt. In het geval u reeds beschikt over een 'oud' kernbeleid en de werkgroep goed bekend is met

de methode, kunt u natuurlijk kiezen voor een beperkter aantal bijeenkomsten. Aan te raden is het de sessies redelijk kort op elkaar te laten plaatsvinden, bijvoorbeeld met een tussenpose van twee of maximaal drie weken. Op deze manier houdt u de vaart erin.

Plan alles goed, dat wil zeggen: ook de momenten waarop de raad aan zet is. Houd daarbij rekening met indientermijnen. Tot en met stap 7 kunt u in ieder geval een scherp tijdpad vaststellen. De uitwerking en vaststelling van het operationeel veiligheidsprogramma is minder exact in de tijd te bepalen, maar ook wat dit betreft is planning onontbeerlijk. Probeer echt met elkaar een reeks duidelijke termijnen vast te stellen.

Bereid uw startbijeenkomst grondig voor en stel daarbij vast hoe u de methode gaat toelichten. Aan te raden is het een korte presentatie te houden aan de hand van een beperkt aantal sheets/dia's. Onderwerpen voor sheets zijn bijvoorbeeld:

- Waarom Integraal Veiligheidsbeleid?
- Uitgangspunten van de kernbeleidmethode
- Het 12 stappenplan
- Samenstelling en rol van de werkgroep
- Verhouding acties werkgroep, Raad en ambtenaren
- De vijf veiligheidsvelden (evt. subwerkgroepjes)
- De zes clusters vragen
- Taakverdeling
- Te maken afspraken

Belangrijk agendapunt voor de startbijeenkomst is de wenselijkheid van *subwerkgroepjes* die de beleidsvragen over afzonderlijke veiligheidsvelden uitwerken. Het gaat vooral om de beleidsvragen 12 tot en met 16 en mogelijk die met betrekking tot de veiligheidsanalyse (6 tot en met 8). Stel met elkaar vast of u behoefte hebt aan subgroepjes en over welke vragen die zich moeten buigen. Bepalend zijn de voorhanden kennis binnen de werkgroep en de complexiteit van een veiligheidsveld. U kunt er natuurlijk voor kiezen niet voor elk veiligheidsveld een subgroepje in te richten maar bijvoorbeeld alleen voor het veld 'fysieke veiligheid'. Ga ook na wie kunnen deelnemen in de subgroepjes en wanneer ze precies in actie komen. De ambtenaar Veiligheid van de gemeente heeft het voortouw in de afstemming met en planning van de subgroepjes.

Ten slotte: reik deze handreiking liever niet in een keer aan de werkgroepleden uit bij de startbijeenkomst. Dit leidt mogelijk tot informatieoverload. Aan te bevelen is het in de aanloop naar de startbijeenkomst de inleidende paragrafen van deze handreiking toe te zenden. Als afsluiting en 'huiswerk' voor de eerste inhoudelijke bijeenkomst geeft u paragraaf 1 van deel B – het eerste cluster beleidsvragen – mee. Op deze manier doseert u de informatie en verschaft u de werkgroepleden toch vanaf het begin het benodigde overzicht.

Stap 4: Behandeling door de werkgroep van de vragen 1 tot en met 11

De werkgroep behandelt stuk voor stuk de beleidsvragen 1 tot en met 11. Meest voor de hand ligt het per cluster vragen (het betreft er hier drie) een sessie te beleggen. De leden van de werkgroep bereiden zich voor door de vragen die op de agenda staan te bestuderen en tot een eerste beantwoording te komen. Afhankelijk van de vragen is dit overigens meer of minder goed mogelijk. Met name de vragen uit het tweede cluster – de analyse van de Ausgangssituatie – vergen veel voorbereiding door de veiligheidsambtenaar van de gemeente. De resultaten daarvan zendt hij ter voorbereiding van de desbetreffende bijeenkomst aan de werkgroepleden – zodat die er ook hun licht over kunnen laten schijnen.

Ter vergadering worden de observaties van de werkgroepleden geïnventariseerd en vindt discussie plaats. Aan het einde van de sessie dient op hoofdlijnen overeenstemming te bestaan over de beantwoording van de beleidsvragen die op de agenda stonden. Als afsluiting van elke sessie worden de beleidsvragen voor de volgende bijeenkomst uitgereikt en kort besproken.

De ambtenaar Veiligheidsbeleid (of een andere aangewezen redacteur) werkt de vastgestelde hoofdlijnen kernachtig uit en zendt (mailt) het resultaat aan de werkgroepleden. Bij de volgende sessie worden reacties geformuleerd, voorafgaand aan de behandeling van de nieuwe beleidsvragen die op de agenda staan.

Indien u voor subwerkgroepjes per veiligheidsveld heeft gekozen, ziet het schema er wat anders uit. Voorafgaand aan de sessie over de analyse van de uitgangssituatie (het tweede vragencluster) ontvangen de werkgroepleden de uitkomsten van de subgroepjes. Die zijn een of twee keer bijeengekomen en hebben de beleidsvragen 6 tot en met 8 beantwoord. Terugkoppeling vindt plaats via de ambtenaar Veiligheid.

Stap 5: Vaststelling door de raad van de prioriteiten van het beleid

Op basis van een kernachtig verslag van de conclusies van de werkgroep tot zover, treedt de raad met het college in debat over prioriteiten van het veiligheidsbeleid. Uitkomst van het debat is de vaststelling van prioriteiten. Deze kunnen natuurlijk andersluidend zijn dan de conclusies van de werkgroep.

U kunt ervoor kiezen een presentatie voor de raad te verzorgen over het proces en de bevindingen tot zover van de werkgroep. Hiermee maakt u de beleidsverkenning maximaal inzichtelijk en kan de discussie goed op gang komen. Over deze procesgang en de eventuele agenda stemt u af met de griffier van de raad. Ter voorbereiding op het debat ontvangen raads- en collegeleden natuurlijk het verslag van de werkgroep.

Eventueel vindt interactie met bewoners plaats, zoals aangeduid bij stap 1 van dit stappenplan. De raad heeft daarbij het voortouw. Een mogelijkheid is de uitkomsten van bewonersavonden naast die van de input van de werkgroep te leggen in het raadsdebat.

De vaststelling van de prioriteiten in dit stadium heeft in zoverre een voorwaardelijk karakter dat de nadere uitwerking in de kernbeleidsnota ertoe kan leiden dat de raad alsnog (bij stap 9) andere inhoudelijke keuzes maakt.

Stap 6: Behandeling in de werkgroep van de vragen 12 tot en met 25

In de eerste bijeenkomst na de raadsuitspraak staat de werkgroep zorgvuldig stil bij de implicaties van de conclusies van de raad. Eventueel verwerkt de gemeenteambtenaar deze conclusies voorafgaand aan de bijeenkomst in het werkdocument en zendt dat rond aan de werkgroepleden.

De resterende sessies staan respectievelijk in het teken van:

- de uitwerking van de vijf veiligheidsvelden (vraag 12 tot en met 16);
- de check op integraliteit van het beleid (vraag 17);
- de organisatorische borging van het beleid (vraag 18 tot en met 25).

In totaal gaat het om ten minste drie sessies, afhankelijk van hoeveel veiligheidsvelden u in uw beleid meeneemt en of er subwerkgroepjes zijn geformeerd per veiligheidsveld. In dit laatste geval behandelen de subwerkgroepjes de vragen met betrekking tot de veiligheidsvelden (12 tot en met 16) en brengt de hoofdwergroep de samenhang aan bij beleidsvraag 17. In het geval er geen subwerkgroepjes zijn, zult u meer dan drie sessies nodig hebben.

Stap 7: Opstellen van de kernbeleidsnota

De werkgroep levert een strategisch document af waarin alle beleidsvragen kernachtig beantwoord zijn. De kernbeleidsnota rangschikt daarmee de bouwstenen van het veiligheidsbeleid. (In de volgende paragraaf van deze handreiking is een mogelijke opbouw van de kernbeleidsnota opgenomen.)

Het betreft de eindversie van het werkdocument van de werkgroep. Het is vervolgens aan de vaste redacteur – in principe de ambtenaar Veiligheid – om tot een definitieve, gecomprimeerde versie te komen. Het stuk dient zo helder mogelijk te zijn, hoewel losse einden en resterende vragen hier en daar niet uit den boze zijn: de raad zal er zich immers over uitspreken en kan de knopen doorhakken.

De redacteur vraagt de leden van de werkgroep om laatste commentaar en verwerkt dat. Vervolgens wordt het stuk – wederom in samenspraak met de griffier – ingebracht in de raad.

Stap 8: Draagvlak nagaan bij partners

In hun laatste reactie op de kernbeleidsnota verwoorden de werkgroepleden ook het *commitment* van de organisatie die zij vertegenwoordigen. Het is de verantwoordelijkheid van ieder werkgroeplid na te gaan of bijdragen en inzet van partijen wel gestand kunnen worden gedaan – bestaat er voldoende draagvlak binnen de eigen organisatie?

Sowieso is het wenselijk dat de werkgroepleden regelmatig terugkoppelen tijdens het proces: vul ik mijn mandaat wel goed in? Klopt het wat ik inbreng en beloof als vertegenwoordiger van mijn organisatie? Uitgangspunt bij de samenstelling van de werkgroep was reeds dat de deelnemers over een reëel mandaat beschikken.

Zeker in dit vergevorderde stadium van de beleidsontwikkeling kan het belang van deze check nauwelijks overschat worden. We staan vlak voor de bestuurlijke beleidsbepaling – de raad moet erop kunnen vertrouwen dat partijen achter het voorgestelde beleid staan.

Aan de andere kant hoeft geen 100% zekerheid te bestaan over een *volledige acceptatie* van de geschetste inzet en bijdragen van partijen. Dit kan het proces te veel vertragen. Niet vergeten dient te worden dat een vastgesteld gemeentelijk beleid ook een zekere wervingskracht heeft richting externe partners. Voorstelbaar is het dat na de beleidsbepaling (in stap 9) een managementbijeenkomst georganiseerd wordt van alle partijen waarin het draagvlak verder verkend en versterkt wordt. Essentieel daarbij is een robuuste rol van de bestuurlijk portefeuillehouder.

Stap 9: Vaststelling van het beleidskader door de raad of raadscommissie op basis van de kernbeleidsnota

Vervolgens treedt de raad met het college in debat over de kernbeleidsnota. De raad verifieert of de uitwerking van het beleid en de ge-

kozen aanpak stroken met de eerder vastgestelde inhoudelijke hoofdlijnen en of voldoende controlemogelijkheden voor de raad gecreëerd zijn. Dit laatste is onder meer afhankelijk van de mate waarin doelstellingen geconcretiseerd zijn en beoogde effecten verhelderd. Ook beoordeelt de raad of de financiële onderbouwing ondersteund kan worden.

Op basis van de discussie stelt de raad het *beleidskader* vast. Het beleidskader bevat zowel inhoudelijke als organisatorische elementen. Ook de financiële ruimte wordt bepaald. Het beleidskader en de kernbeleidsnota vertonen natuurlijk overlap, hoewel het beleidskader vooral conclusies trekt en de speelruimte afperkt, terwijl de kernbeleidsnota deels al invulling geeft aan die speelruimte.

De raad hoeft niet de hele kernbeleidsnota vast te stellen. De raad treedt kaderstellend en controlerend op, de uitwerking van beleid is een zaak van college, ambtenaren en in dit geval de werkgroep Kernbeleid.

Het beleidskader wordt vervat in een kaderstellende opdracht aan het college om het beleid verder te operationaliseren en uit te voeren binnen de geformuleerde kaders.

Stap 10: Uitwerking van het veiligheidsprogramma

Aansluitend komt het operationele veiligheidsprogramma tot stand. In dit programma worden ontwikkelrichtingen en maatregelen praktisch uitgewerkt; de rollen van partijen, de benodigde capaciteit, expertise en middelen worden genuanceerd. De financiële onderbouwing van het beleid wordt uitgewerkt tot een programmabegroting veiligheid.

Het betreft primair een ambtelijke exercitie. De werkgroep wordt er wel bij betrokken, hoewel minder frequent. Gedacht kan worden aan twee bijeenkomsten: één voorafgaand aan de uitwerking en één ter bespreking van het resultaat van de uitwerking. De totale doorlooptijd van de uitwerking wordt bij voorkeur zo kort mogelijk gehouden – de vaart in het proces dient vastgehouden te worden.

Stap 11: Uitspraak van de raad of raadscommissie over het veiligheidsprogramma

Het resultaat wordt voorgelegd aan de raad. Die gaat na of de uitwerking van het beleid voldoende aansluit op het vastgestelde beleidskader. Ook neemt de raad kennis van de gedetailleerde financiële onderbouwing van het beleid.

Indien de raad op onderdelen ontevreden is over de uitwerking, geeft hij het college in een motie opdracht het beleid bij te stellen.

Stap 12: Implementatie van het veiligheidsprogramma

Nadat de eventuele bijstelling is geschied en weer voorgelegd aan de raad, kan de uitvoering beginnen. Dit is tevens het moment waarop de projectorganisatie ontbonden wordt en eventueel wordt opgenomen in een vast interorganisatorisch veiligheidsplatform.

3 DE KERNBELEIDSNOTA

Stap 7 resulteert in de kernbeleidsnota, die wordt voorgelegd aan de raad. In het hele proces van vaststelling van integraal veiligheidsbeleid is dit een cruciaal document. Essentieel is dat het een *kernachtig* document is. Het geeft hoofdlijnen weer, bepaalt de lokale posities op de 25 kernpunten. Geen uitgebreide verhandelingen dus – dit vergt te veel tijd, te veel afstemming en – belangrijker nog – mogelijk te veel bijstelling na de raadsdiscussie.

De inhoud en opbouw van de nota vloeien logisch voort uit de sessies van de werkgroep. Al met al betreft het een optelsom van de uitkomsten van de sessies van de werkgroep. Gaandeweg de sessies krijgt dit document vorm.

Een logische opbouw van de kernbeleidsnota is de volgende:

- 1 Strategische visie
- 2 De Ausgangssituatie
- 3 Prioriteiten
 - 3.1 Aanpak: partijen, maatregelen, beoogde effecten/evaluatiepunten
- 4 Aanpak op de vijf veiligheidsvelden
 - 4.1 Veilige woon- en leefomgeving
 - a aanpak: hoofdlijnen, partijen, maatregelen, beoogde effecten/evaluatiepunten
 - b doorwerking en samenwerking: wijkaanpak, beleid van de externe partners, intergemeentelijke en interdisciplinaire samenwerking
 - c voorwaarden: kennis en expertise, capaciteit en middelen
 - d mogelijkheden facetbeleid
 - 4.2 t/m 4.5
idem voor de andere gemeentelijke veiligheidsvelden
- 5 Afstemming
 - 5.1 Intern
 - 5.2 Met de partners
 - 5.3 Met bewoners
- 6 De regie
- 7 Ambtelijke organisatie
 - 7.1 De ambtenaar Veiligheid
 - 7.2 Ambassadeurs Veiligheid
 - 7.3 Planning en control
 - 7.4 Kennis en expertise
 - 7.5 Communicatie
- 8 Politiek en bestuur
 - 8.1 Rol van de gemeenteraad
 - 8.2 De portefeuillehouder
- 9 Overzicht capaciteit en middelen

4 VUISTREGELS VOOR DE BEANTWOORDING VAN DE BELEIDSVRAGEN

Onderstaande vuistregels geven houvast bij de behandeling van de beleidsvragen binnen de werkgroep. Het is raadzaam ze tijdens de eerste bijeenkomst van de werkgroep – de startbijeenkomst – grondig met elkaar door te nemen.

4|1 Goede voorbereiding

Per sessie staat een cluster beleidsvragen op de agenda. Voor een goede, effectieve behandeling van de beleidsvragen is het van belang dat ieder werkgroep lid de vragen grondig voorbereidt. Dat wil zeggen: de vragen goed doordenken, proberen tot een eerste eigen beantwoording te komen en die in steekwoorden op papier zetten. De discussie binnen de werkgroep wint hierdoor aan kwaliteit en variëteit.

4|2 Bewaken draagvlak

Als deelnemer aan de werkgroep vertegenwoordigt u een discipline of organisatie. Uw inbreng staat natuurlijk in verband daarmee. Aan de ene kant kenmerken de werkgroepbijeenkomsten zich door een hoge mate van inhoudelijkheid – u kunt het werkgroepje ook beschouwen als een soort ‘denktank’ – aan de andere kant zijn ideeën en suggesties van deelnemers niet geheel vrijblijvend. Anders gezegd: het is van belang dat uw suggesties (of die van de werkgroep als geheel) over de concrete inzet van uw organisatie in de beleidsvoering op hoofdlijnen stroken met de mogelijkheden en de bereidheid binnen uw organisatie. Om daar zeker van te zijn, is het raadzaam regelmatig terug te koppelen met het management van uw organisatie. Natuurlijk mag dit niet verkrampend werken: de werkgroep moet tot ideeën komen en daarbij zo min mogelijk gehinderd worden door oude, eventueel belemmerende beleidsopvattingen. Maar het resulterende beleid moet wel uitvoerbaar zijn en zo breed mogelijk gedragen worden. Een goede tussenweg is de uitkomsten – en dus niet uw input – van elke sessie even kort terug te koppelen met uw organisatie. Waar vervolgens echte problemen ontstaan, is het zaak daarover in de werkgroep verder te praten.

4|3 Verkennend

De sessies van de werkgroep hebben primair een inhoudelijk karakter. Met elkaar gaat u na hoe het beleid ervoor staat en welke keuzes voor nieuw beleid ‘gewoon’ het beste zijn in de lokale context. Elk kernpunt van het beleid – 25 in totaal – houdt u kritisch tegen het licht en kan stof zijn voor scherpe discussie. Inhoudelijkheid en goede keuzes dus. Onvermijdelijk praat u daarbij vanuit uw eigen achtergrond ofwel de belangen van de organisatie die u vertegenwoordigt. Dit is ook beslist wenselijk aangezien juist de combinatie van perspectieven tot de beste oplossingen leidt. Aan de andere kant mogen de belangen van uw organisatie de inhoudelijke verkenning niet te veel verstoren.

4|4 Strakke agenda

Om tot concrete uitkomsten te komen in elke sessie en de vaart er als geheel goed in te houden, is een strakke agenda wenselijk. Streef er naar alle beleidsvragen die geprogrammeerd staan te behandelen en tot consensus over de beantwoording daarvan te komen. Dit vergt discipline tijdens de bijeenkomsten. Kap discussies niet voortijdig af maar ga ook niet eindeloos door. Zie erop toe dat u aan het eind van elke bijeenkomst genoeg materiaal hebt dat de gemeenteamtbenaar kan comprimeren tot een heldere paragraaf over het behandelde cluster beleidsvragen.

4|5 Kernachtig

De resultaten per beleidsvraag aan het einde van de sessies zijn bij voorkeur zo eenduidig en overzichtelijk mogelijk. Helder en kernachtig dus – geen uitgebreide verhalen. De kernbeleidsnota waar u met elkaar aan werkt, dient alles behalve een lijvig en wollig document te worden.

4|6 Consensus waar mogelijk

Ideaal is het natuurlijk als u het bij elke beleidsvraag met elkaar eens bent over de beste beantwoording. Het ligt echter voor de hand dat bij bepaalde vragen toch verschil van inzicht zal blijven bestaan. In die gevallen kunt u ervoor kiezen alternatieve antwoorden overzicht-

telijk naast elkaar te zetten. De raad kan op basis van de varianten verder discussiëren en wordt op deze manier goed geïnformeerd.

4|7 Terugschakeling en samenhang

Bij de beantwoording van de beleidsvragen dient u zo veel mogelijk het overzicht te behouden over de beleidslijnen die u met elkaar aan het bepalen bent. Houd dus rekening met de antwoorden op eerdere vragen, grijp daarnaar terug, probeer consequent te zijn. Al met al kan zo een logisch samenhangend kernbeleid ontstaan. Ook kan het zijn dat antwoorden op eerdere vragen achteraf onverstandig blijken in een latere sessie. Schroom dan niet die 'oude' vragen opnieuw ter discussie te stellen. Juist dit voortschrijdend inzicht is bevorderlijk voor de kwaliteit van het product.

4|8 Eventueel uitstellen

De ene vraag kan lastiger blijken dan de andere. Mocht een vraag gewoon niet goed te beantwoorden zijn voor de werkgroep, dan kunt u ervoor kiezen hem even te laten liggen. In een latere sessie hebt u weer nieuwe inzichten opgedaan en is de vraag waarschijnlijk gemakkelijker te beantwoorden.

4|9 Conclusies van de raad

De gemeenteraad speelt vanwege zijn kaderstellende taak een belangrijke rol in beleidsontwikkeling. De uitkomsten van het raadsdebat kunnen natuurlijk afwijken van uw eigen conclusies binnen de werkgroep. Het is aan u als werkgroep het kernbeleid aan te passen op de bevindingen van de raad en de samenhang te bewaken. Bedacht dient daarbij dat de mate van afwijking enerzijds natuurlijk onvoorspelbaar is; anderzijds geeft de nota die input vormt voor het raadsdebat ook inzicht in de argumentatie van de werkgroep. Bij een heldere en degelijke onderbouwing zal de raad eerder overtuigd zijn, mogen we aannemen.

4|10 Spel

De kernbeleidmethode kenmerkt zich door openheid en inhoudelijkheid. U bent met elkaar in een zoektocht verwickeld die vertrekt bij

het oude en leidt naar het vernieuwde - via tussenstations als discussie, vragen met vragen beantwoorden, zaken combineren en soms ongebruikelijke oplossingen. Essentieel voor het succes van een dergelijke exercitie is een zekere losheid. Ga niet te gewapend in het proces zitten – zoek juist de onzekerheden op en inspireer anderen daarin. Zie het ook een beetje als een spel dat weliswaar energie kost maar ook boeiend is en een uitdaging vormt voor uw professionaliteit.

Deel B

Beleidsvragen

In dit deel worden de beleidsvragen beschreven. Zoals hiervoor al is aangegeven, ligt het voor de hand de vragen in clusters te behandelen in opeenvolgende sessies van de werkgroep Kernbeleid. Zes clusters van vragen worden hier onderscheiden die zich redelijk afgebakend van elkaar laten behandelen en hierna respectievelijk in de paragrafen 1 tot en met 6 uitgewerkt worden. Het schema op blz. 46 geeft een overzicht.

Het vierde cluster vragen – de uitwerking van de vijf gemeentelijke veiligheidsvelden – laat zich niet in één bijeenkomst behandelen, maar mogelijk dat u voor deze vragen gebruikmaakt van subwerkgroepjes. Ook kan het zijn dat u één of enkele velden sowieso niet meeneemt in uw beleid. Indien dit geen van beide het geval is, zult u meer dan zes sessies van de ‘hoofdwerkgroep’ nodig hebben.

I VISIE

Uw strategische visie verwoordt het belang dat u hecht aan integraal veiligheidsbeleid en de belangen die dit beleid dient. U geeft er uw verderliggende doelstellingen en uw principes in de vormgeving mee aan.

Vanuit een duidelijke visie kunnen partijen betrokken worden en met vaste hand hoofdlijnen en typen maatregelen worden geselecteerd. Een heldere visie geeft bovendien veerkracht – als het tegenzit herinnert de gezamenlijke visie partijen eraan waarvoor men het doet en zal het draagvlak niet gelijk verdwijnen.

Cluster/sessie	Beleidsvragen	
	Nr.	Aspect dat centraal staat
Visie op veiligheidsbeleid	1	De aanleiding van kernbeleid
	2	Strategische doelstellingen
	3	Uitgangspunten
	4	Strategische partners
	5	Flankerende beleidsprocessen
Analyse van de uitgangssituatie ('veiligheidsanalyse')	6	De huidige veiligheidssituatie
	7	Het huidige beleid
	8	Analyse: mogelijk nader beleid
	9	Analyse: samenhang overall
Prioriteiten	10	Prioriteiten van het veiligheidsbeleid
	11	Aanpak van de prioriteiten
Uitwerking van de veiligheidsvelden	12	Veilige woon- en leefomgeving
	13	Bedrijvigheid en veiligheid
	14	Jeugd en veiligheid
	15	Fysieke veiligheid
	16	Integriteit en veiligheid
Integraliteit en samenhang	17	Samenhang en integraliteit van het beleid
Organisatorische borging van beleid	18	Veiligheid in het gemeentelijk apparaat
	19	Interne en externe afstemming
	20	Politiek-bestuurlijke inbedding
	21	Vastleggen van afspraken
	22	Planning en control
	23	Communicatie
	24	Capaciteit en middelen
	25	Regie over het beleid

De aanleiding

Eerst is helderheid over de aanleiding van de beleidsontwikkeling nodig. Daarmee geeft u het proces vanaf het begin richting, stelt u de focus op scherp – waarom doen we dit, wat is onze beweegreden? Anders gezegd: wat zal het veiligheidsbeleid ons in ieder geval moeten opleveren?

Vraag 1:

Wat is de aanleiding binnen uw gemeente om kernbeleid veiligheid te ontwikkelen?

Aanleidingen kunnen zeer verschillend zijn, variërend van een motie van de raad tot de pioniersgeest van de ambtenaar Veiligheidsbeleid. Aanleidingen kunnen ook met de veiligheidssituatie in de gemeente te maken hebben of met het lopende beleid dienaangaande.

Aanleidingen zijn bijvoorbeeld:

- groeiende onveiligheid: uit diverse bronnen blijkt dat de subjectieve en objectieve onveiligheid in de gemeente toenemen binnen de gemeente en er bestaan aanwijzingen dat het huidige beleid daar onvoldoende antwoord op heeft;
- geringe samenhang in het veiligheidsbeleid; er wordt wel projectmatig op uiteenlopende thema's aan veiligheid gewerkt, maar de samenhang ontbreekt; prioritering vindt niet plaats en er is ook geen zicht op eventuele lacunes in het beleid;
- het besef dat niet alle gemeentelijke veiligheidsterreinen voldoende bestreken worden – het kan bijvoorbeeld zijn dat de fysieke veiligheid niet echt object van beleidsmatige aandacht is;
- beperkte participatie van de externe partners; mogelijk dat het lokale bedrijfsleven geen rol speelt in de veiligheidszorg en dat zodoende grote kansen onbenut blijven;
- nieuwe verwachtingen die in het landelijk beleid zijn geformuleerd; het kan zijn dat nieuwe aandachtsvelden prioriteit hebben gekregen, of dat er nieuwe instrumenten beschikbaar zijn gekomen.

Bij het verhelderen van de aanleiding is het zaak de resulterende verwachting van het nieuwe beleid zo tastbaar mogelijk te maken. Dat het bijvoorbeeld dus inderdaad om die ‘samenhang’ in het beleid gaat en dat de uitkomst van de gezamenlijk exercitie daaraan moet beantwoorden.

Strategische doelstelling

Strategische doelstellingen gaan niet heel precies in op de beoogde effecten per veiligheidsthema maar geven in grote lijnen aan welke situatie nagestreefd wordt met betrekking tot de veiligheid.

Vraag 2:

Wat is uw strategische doelstelling?

Elementen van de strategische doelstelling zijn bijvoorbeeld:

- vitale, leefbare wijken waarin alle generaties bewoners zich veilig voelen en bereid zijn de veiligheid te bevorderen;
- duurzame sociale en fysieke veiligheid op de terreinen wonen, werken en recreëren, te bereiken door effectieve samenwerking van alle verantwoordelijke lokale partners; partners nemen hun verantwoordelijkheid en spreken elkaar daarop aan;
- een beweeglijke, alerte gemeenschap die blijvend werk maakt van veiligheid en waarin publieke en private partijen elkaar bijstaan en versterken in het op peil houden van de subjectieve en objectieve veiligheid;
- een breed besef van veiligheid onder alle lagen van de bevolking, als gevolg waarvan de sterke kanten van de gemeenschap tot uitdrukking kunnen komen en men er graag woont en werkt;
- terugdringing van verschijnselen als overlast en inbraken door zowel de negatieve aspecten te bestrijden als de oorzaken van deze verschijnselen aan te pakken; benutting daarbij van de aangrijpingspunten op alle gemeentelijke beleidsterreinen en in het bijzonder de mogelijkheden van bewoners en ondernemers.

De strategische doelstelling heeft het karakter van een motto dat het gezamenlijke handelen globaal structureert. Het is niet zo dat de

strategische doelstelling op zichzelf meetbare effecten moet bevatten; deze operationalisering is gelegen in de nadere beleidsbepaling (zie de beleidsvragen 10 tot en met 16). Maar er moet wel een logische samenhang mogelijk zijn tussen de strategische doelstelling en de operationele doelstellingen.

Uitgangspunten

De uitgangspunten van het beleid zijn vuistregels en principes die gehanteerd worden in de beleidsvoering. Met elkaar vormen de uitgangspunten een soort recept voor actie.

Vraag 3:

Welke uitgangspunten hanteert u bij de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid en de beleidsvoering?

De uitgangspunten hebben bijvoorbeeld betrekking op:

- uw invulling van het principe van interactieve beleidsvorming; participatie van publieke en private partijen (waaronder bewoners) kan structureel maar ook op ad hoc-basis gebeuren; u kunt met elkaar vaststellen hoeveel gewicht u eraan toekent en voor welke vorm u kiest;
- de frequentie waarmee u het beleid zult actualiseren; de kernbeleidmethode gaat ervan uit dat periodieke ijking van het beleid noodzakelijk is; een cyclus van twee of drie jaar lijkt realistisch, maar u kunt er ook voor kiezen aan te sluiten bij de zittingsduur van de raad;
- de wijze waarop u het kernbeleid verder formaliseert en uitwerkt; de methode – zie het 12-stappenplan – gaat uit van een operationeel veiligheidsprogramma, maar u kunt ook opteren voor uitwerking in wijkveiligheidsplannen of een nota integraal veiligheidsbeleid;
- de rol van het rijksbeleid bij uw beleidsbepaling; het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft in landelijke nota's kennis van landelijke prioriteiten en instrumenten, die als achtergrond gebruikt kunnen worden door gemeenten;

- het gewicht van de regionale component; in diverse opzichten wordt de regionale factor bij veiligheidsbeleid steeds belangrijker; u kunt met elkaar als onderdeel van uw visie vaststellen in welke mate en op welke vlakken het lokale beleid inhaakt op de regionale beleidsvoering.

Strategische partners

Door de strategische partners te bepalen, bakent u de mogelijkheden en beperkingen van de gezamenlijke actie af en daarmee het speelveld. Tevens formuleert u een statement, zowel naar de betreffende partners toe als naar de buitenwacht. Het betreft zonder twijfel een onderdeel van de strategische visie: het getuigt van visie de maatschappelijke partners te betrekken, sectoren te mobiliseren, bewoners een centrale rol toe te kennen.

Vraag 4:
Wie zijn uw strategische partners in het veiligheidsbeleid?

Zoals gezegd is veiligheidsbeleid voor een belangrijk deel facetbeleid – gemeentelijke sectoren zijn strategische partners bij uitstek. Het gaat met name om de sectoren:

- welzijn en onderwijs;
- economie;
- milieu;
- ruimtelijke ordening;
- brandweer.

Externe strategische partners zijn vooral:

- politie en OM;
- welzijns- en onderwijsinstellingen;
- bewoners en ondernemers;
- corporaties;
- zelforganisaties;
- andere maatschappelijke organisaties.

De werkgroep zal vertegenwoordigers van de meeste van deze partij-tellen. Het is echter niet de bedoeling het aantal strategische partners te veel op te voeren aangezien dit de slagkracht van de beleidsvoering niet ten goede komt.

Het feit dat partijen elk zo hun eigen 'bereikbare' factoren hebben, heeft alles te maken met hun 'repertoires': hun belangen, beïnvloedingsmogelijkheden en middelen. Ouders kunnen in de privé-sfeer zonder forceren heel veel betekenen met betrekking tot het bijsturen van hun kinderen – iets waar instellingen alleen maar van kunnen dromen. Politie en justitie vertegenwoordigen de repressieve achterhand – terwijl stewards in de eerste lijn veel effectiever kunnen zijn bij het vervoer van groepen voetbalsupporters.

Ondernemers en bewoners zijn cruciale partners in het veiligheidsbeleid. Dit vloeit voort uit hun verantwoordelijkheden, belangen en mogelijkheden: ze zitten vaak dicht op het probleem, hebben er dagelijks mee te maken en hebben er een bijzondere affiniteit mee. Bovendien beschikken private partijen soms over middelen die niet op dezelfde wijze kunnen worden vrijgemaakt en besteed door publieke partijen. PPS-verbanden (publiek-private samenwerking) vormen vaak een belangrijke optie op deelterreinen van veiligheid.

Flankerende beleidsprocessen

Een laatste aspect van uw visie is de explicitering van beleidsprocessen die:

- hetzij op een of andere manier doorwerken in het veiligheidsbeleid;
- hetzij beïnvloed worden door dit beleid.

Vraag 5:

Welke andere, 'flankerende' beleidsprocessen - binnen de gemeente maar ook binnen de regio en op rijksniveau – spelen een rol in uw veiligheidsbeleid?

Door deze beleidsprocessen te expliciteren, bedt u het gemeentelijk beleid in en kan het maximaal effectief zijn. Wenselijk is het wel de specifieke relatie met die andere beleidsprocessen te verhelderen: hoe kan de doorwerking eruit zien?

Het gaat erom bijvoorbeeld aan te geven dat de prioriteiten van het Rijk richtinggevend zijn voor de beleidsbepaling voor de gemeente; of dat de vastgestelde inhoudelijke hoofdlijnen onder benutting van het wettelijk inbrengrecht ingebracht zullen worden in de politieke beleidsplancyclus. Of dat de strategische beleidsvoering van de corporatie mede als referentiekader geldt voor de beleidsvoering.

Flankerende beleidsprocessen zijn bijvoorbeeld:

- integraal jeugdbeleid;
- lokaal horecabeleid;
- prostitutiebeleid;
- handhavingsbeleid/-programma;
- beleidsplancycli van politie en OM;
- beleid van corporaties.

2 VEILIGHEIDSANALYSE

Om het beleid op de *maat van de gemeente* te kunnen snijden, is een goed beeld van de uitgangssituatie benodigd: welke veiligheidsproblemen spelen binnen de gemeente, wat wordt daar reeds aan gedaan door welke partijen en wat kan er nog extra worden gedaan?

De analyse van de uitgangssituatie is het fundament van uw beleid: zonder een goede analyse van de uitgangssituatie is geen maatwerk mogelijk, kunnen mogelijkheden van partijen niet goed benut worden en is optimalisering van de veiligheid in uw gemeente niet waarschijnlijk.

De analyse van de uitgangssituatie kent vier componenten, hierna te behandelen in de beleidsvragen 6 tot en met 9:

- overzicht van de aantastingen van de veiligheid;
- overzicht van lopend beleid en maatregelen;
- vergelijking van aantastingen en maatregelen: waar zitten de ‘witte vlekken’?;
- vaststelling van de samenhang en integraliteit van het huidige beleid.

Een handig hulpmiddel bij de analyse van de uitgangssituatie is het overzicht van 24 gemeentelijke veiligheidsthema's in deel C van deze handreiking. U kunt de lijst zien als een 'raster' dat u over de gemeente legt: door de vakjes in te vullen, verkrijgt u een integraal afwegingskader.

Van belang is het te beseffen dat het hier gaat om een gemeentelijke veiligheidsanalyse - een analyse met een meer beleidsmatig karakter dan bijvoorbeeld een politieële veiligheidsanalyse. Bij de vergelijking van veiligheidsproblemen met lopend beleid gaat het niet alleen om het opsporen van inhoudelijke accenten e.d. die 'gemist' worden in de bestaande aanpak, maar bijvoorbeeld ook om partijen die niet participeren, samenwerkingsverbanden die nog kunnen worden aangeaan of landelijk voorhanden instrumenten die niet benut worden.

Huidige veiligheidssituatie

De eerste stap is de probleemanalyse – welke aantastingen van de veiligheid doen zich voor in de gemeente?

Vraag 6:

Hoe is de veiligheidssituatie momenteel in de gemeente?

Per veiligheidsthema verzamelt u de belangrijkste gegevens. Bronnen zijn onder meer:

- politiegegevens;
- gemeentelijke veiligheidsmonitor;
- registraties van andere organisaties;
- politiemonitor en andere enquêtes;
- kwalitatieve observaties van uiteenlopende sleutelfiguren;
- signalen in media en van bewoners.

Het totaalbeeld van de situatie per thema geeft u weer in een korte, samenhangende beschrijving met mogelijk enkele *highlights*. De beschrijving zal deels kwalitatief, deels kwantitatief van aard zijn.

Voor een goede behandeling van deze vraag door de werkgroep is voorbereiding onmisbaar. De ambtenaar Veiligheidsbeleid kan daarbij het voortouw nemen. Hij of zij kan vooraf de benodigde documentatie verzamelen en bestuderen, eventueel enkele gesprekken voeren, een eerste analyse plegen en een en ander vastleggen in een overzicht dat hij voorafgaand aan de bijeenkomst toezendt aan de andere leden van de werkgroep. Ter vergadering leveren de anderen commentaar, worden aanvullingen gepleegd en wordt zo gaandeweg een totaalbeeld verkregen.

Huidig veiligheidsbeleid

De tweede stap in de analyse is de inventarisatie van de actuele beleidsvoering rondom de 24 thema's.

Vraag 7:
Op welke manier wordt er momenteel aan veiligheid gewerkt?

Het gaat hierbij zowel om beleid als de uitvoering van maatregelen, projecten en andere acties van alle relevante partijen in het kader van het lokale veiligheidsbeleid. Acties van gemeente en politie dus, maar ook van instellingen, bewoners en ondernemers.

Relevante partijen zijn onder meer:

- de gemeentelijke sectoren welzijn en onderwijs, ruimtelijke ordening en milieu;
- politie en OM;
- welzijns- en onderwijsinstellingen;
- bewoners en ondernemers;
- corporaties;
- zelforganisaties;
- andere maatschappelijke organisaties.

Per veiligheidsthema wordt vastgesteld welke acties deze partijen ondernemen. Zodoende ontstaat een totaalbeeld van de *actuele aanpak* van de veiligheidsthema's:

- welke inhoudelijke accenten staan centraal in het beleid?;
- welke partijen spelen een rol?;
- welke samenwerkingsverbanden zijn aangegaan?;
- welke projecten en maatregelen worden uitgevoerd?;
- welke prioriteit wordt reeds aan het thema gegeven? (bijvoorbeeld in het kader van handhavingsbeleid of regionaal politiebeleid);
- welke instrumenten worden benut?

Het is de kunst al deze ingrediënten in een kernachtig, samenhangend geheel te gieten dat een duidelijk beeld geeft van de aanpak van de thema's zonder dat de beschrijving te gedetailleerd en omvattend wordt.

Ook bij deze vraag ligt het voor de hand de ambtenaar Veiligheidsbeleid de voorbereiding te laten doen. Beschrijving van huidig beleid en maatregelen vergt aardig wat informatievergaring en -verwerking. De neerslag daarvan kan het beste in een overzichtelijk schema gebeuren – bij voorkeur hetzelfde als bij vraag 6. Zodoende ontstaat stap voor stap een richtinggevend document over de uitgangssituatie.

De leden van de werkgroep ontvangen de uitkomsten voorafgaand aan de sessie en leveren ter vergadering commentaar.

Voor sommige veiligheidsthema's zijn instrumenten beschikbaar die u helpen uw aanpak systematisch te beschrijven. Zo kunt u voor brandveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding (alledrie binnen het veld 'fysieke veiligheid') gebruik maken van het diagnose-instrument van het ondersteuningsprogramma Slagen voor Veiligheid.

Lacunes in het beleid

De derde stap in de analyse van de veiligheidssituatie is de vergelijking tussen aantastingen van de veiligheid enerzijds en de actuele aanpak anderzijds. Deze vergelijking kan de lacunes in het beleid aan het licht brengen.

Vraag 8:

Welke nadere beleidsmatige ontwikkeling is mogelijk op (combinaties van) thema's?

Het *themaniveau* wordt hier losgelaten: *per veiligheidsveld* gaat u na welke beleidsaccenten mogelijk zijn. Door wat breder per veiligheidsveld in plaats van per thema te kijken, kunt u 'integraler' beslissen over de zwakke schakels in uw aanpak. U voorkomt dat u te geïsoleerd naar deelprojecten en afzonderlijke maatregelen kijkt.

De mogelijke extra beleidsaccenten die u vaststelt, hebben bijvoorbeeld betrekking op:

- een oorzaak van het veiligheidsprobleem die u nog niet onderkend had of beleidsmatig in verband gebracht met uw veiligheidsaanpak;
- de kwaliteit van de afstemming tussen lopende projecten;
- interne en externe partijen die betrokken kunnen worden;
- mogelijke samenwerkingsverbanden;
- mogelijk te benutten instrumenten;
- nieuwe typen maatregelen en projecten.

De beantwoording van deze beleidsvraag is bij uitstek een taak van de werkgroep; de leden bereiden zich gedegen voor en wisselen ter vergadering ideeën uit. Het is niet wenselijk dat de ambtenaar Veiligheidsbeleid deze cruciale opgave 'voorkookt'. Het is natuurlijk wel zijn of haar (even lastige) opgave de uitkomsten van de bespreking samenhangend vast te leggen en terug te koppelen.

Ook hier geldt dat er instrumenten beschikbaar zijn die u kunnen helpen zicht op uw aanpak en de lacunes daarin te verkrijgen. Op het terrein van de fysieke veiligheid kunt u gebruik maken van het diagnose-instrument van het ondersteuningsprogramma Slagen voor Veiligheid. Met betrekking tot de kwaliteit van uw handhavingsbeleid is er bijvoorbeeld de Leidraad Programmatisch Handhaven van het actieprogramma Handhaven op Niveau.

Integraliteit van het huidig beleid

Naast zicht op de problematiek en de lacunes in de beleidsmatige aanpak is het ook wenselijk vast te stellen hoe samenhangend en integraal het actuele beleid is: hangen interventies op de diverse thema's voldoende met elkaar samen? Worden bepaalde thema's niet volledig gemist? Is er sprake van een heldere prioritering?

Zicht op deze punten levert belangrijke informatie op. Het kan immers zijn dat de beleidsmatige ontwikkeling rondom de afzonderlijke veiligheidsvelden op zichzelf goed is, maar dat de samenhang in de aanpak gering is. Of de energie wordt te verbrokken en breed ingezet waardoor de echte prioriteiten onvoldoende uit de verf komen.

Vraag 9:

Hoe samenhangend en integraal is het huidige beleid?

De volgende criteria kunt u gebruiken bij de beoordeling van samenhang en integraliteit:

1 *Integraal*

Worden alle vijf veiligheidsvelden bestreken in het veiligheidsbeleid?

Het gaat om de velden:

- veilige woon- en leefomgeving;
- bedrijvigheid en veiligheid;
- jeugd en veiligheid;
- fysieke veiligheid;
- integriteit en veiligheid.

2 *Samenhang*

Is er samenhang in de beleidsmatige ontwikkeling op de diverse veiligheidsvelden? Worden mogelijkheden voor wederzijdse versterking benut?

3 *Prioritering*

Is er sprake van een heldere prioritering van thema's of veiligheidsvelden? Vindt geconcentreerde inzet van middelen op basis van prioritering plaats?

Net als bij de vorige beleidsvraag is de beantwoording van deze vraag een gezamenlijke opgave voor de werkgroep. De leden bereiden de beantwoording afzonderlijk voor en ter vergadering worden de opvattingen naast elkaar gelegd.

3 PRIORITEITEN VAN BELEID

De inhoudelijke bepaling van het beleid gebeurt op twee manieren – enerzijds door de prioriteiten van het beleid te benoemen; dit zijn de urgenties die onvermijdelijk uit de analyse van de uitgangssituatie blijken. Anderzijds door uw ambities op de vijf veiligheidsvelden vast te stellen: wat wilt u bereiken op deze velden naast de prioriteiten in het beleid? Deze beide inhoudelijke beleidsbepalingen *vullen elkaar aan*: u hebt uw prioriteiten scherp in beeld maar u geeft zich ook rekenschap van de benodigde ‘basale’ aanpak op de gemeentelijke veiligheidsvelden.

In dit derde cluster staan de prioriteiten centraal. In het volgende cluster treft u de vragen aan over de vijf veiligheidsvelden.

De bepaling van de prioriteiten vindt plaats op basis van de uitkomsten van de analyse van de uitgangssituatie – welke mogelijkheden voor nadere beleidsmatige ontwikkeling krijgen prioriteit? Wat zijn de hoofdzaken van het veiligheidsbeleid? De resulterende prioriteiten zijn echt *prioritair* – ze hebben een bijzondere status, vormen de blikvangers van het beleid.

Vraag 10:

Wat zijn de prioriteiten van uw veiligheidsbeleid?

Prioriteiten kunnen een uiteenlopend karakter hebben: het kan gaan om een veiligheidsprobleem waaromtrent nu eindelijk eens een aanpak moet worden geformuleerd - maar ook om een versterking van een reeds *bestaande* aanpak. Mogelijk dat een partij niet betrokken wordt. Of dat afspraken in een convenant moeten worden vastgelegd.

Er zijn drie deelvragen bij deze beleidsvraag.

Vraag 10a:

Welke mogelijke hoofdlijnen zijn er voor het veiligheidsbeleid?

De analyse van de uitgangssituatie resulteerde (in de vragen 8 en 9) in een overzicht van mogelijkheden voor nadere beleidsmatige ontwikkeling. Het is verstandig deze mogelijke hoofdlijnen in het beleid nog eens goed op een rij te zetten, liefst per veiligheidsveld bij elkaar.

Vraag 10b:

Welke criteria hanteert u bij het bepalen van prioriteiten?

Helderheid over te gebruiken criteria vergemakkelijkt uw gezamenlijke prioritering en maakt het proces controleerbaar. Daarnaast zal een latere prioritering op dezelfde gronden kunnen gebeuren.

Mogelijke criteria zijn:

- *veiligheidsrisico's*

De aanwezigheid van een LPG-station in de buurt van een woonwijk impliceert risico's die om een rampenbestrijdingsplan vragen. Een drukbereden rondweg door perifere wijken betekent forse gevaarssituaties voor fietsers en spelende kinderen.

- *het fundamentele karakter* van een verschijnsel

Afnemende sociale cohesie in buurten tast de betrokkenheid bij het publieke domein aan en daarmee de informele sociale controle. Verloedering en criminaliteit krijgen kansen met een verdere verslechtering van het sociale klimaat als gevolg.

- *de maatschappelijke impact* van een verschijnsel

Een geval van mishandeling kan tot veel commotie leiden in de gemeente. Mogelijk dat het een incident betreft maar in de beleving van bewoners is er iets belangrijks aan de hand – en daarmee is het ook belangrijk voor het veiligheidsbeleid.

- *de maatschappelijke schade* van een verschijnsel

Stijging van het aantal inbraken of vernielingen van voertuigen gene-

reert maatschappelijke schade: benadeelden hebben kosten in verband met vervanging en preventie, zijn geïrriteerd, voelen zich onveilig en gaan wellicht vermijdingsverdrag vertonen. Per saldo resulteren zowel materiële als sociale kosten. Malverserende bouwondernemers tasten de integriteit van het economisch verkeer aan en bedreigen de concurrentiepositie van de bonafide ondernemers binnen de branche.

- *de duurzaamheid* van een verschijnsel

Een onveilige of 'onleefbare' situatie kan al jarenlang aan de orde zijn zonder dat er effectief wordt ingegrepen. De wijk die geplaagd wordt door drugsoverlast, verloedering en inbraken, ziet zijn situatie op zichzelf misschien niet verslechteren maar ook niet verbeteren – nog langer wachten is onacceptabel in de ogen van de bewoners.

- *de wettelijke verplichting* van de gemeente

Omtrent sommige veiligheidsthema's zijn gemeenten wettelijk verplicht tot een goede aanpak. Het gaat bijvoorbeeld om het rampenplan en het op peil houden van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie.

- *reeds vastgestelde prioriteiten* in een ander verband

Prioriteiten in bijvoorbeeld uw handavingsbeleid of in het regionale politiebeleid kunnen doorklinken in uw prioritering in dit kader. Andersom kan die reeds bestaande prioritering juist reden zijn om in uw integraal veiligheidsbeleid andere thema's extra aandacht te geven en die bestaande prioritering als onderdeel van de lopende aanpak te beschouwen (zie ook de vragen 12 tot en met 16).

- *bestuurlijke risico's* van een verschijnsel

In combinatie met de bovenstaande overwegingen (bijvoorbeeld maatschappelijke impact en risico's) kunnen sommige veiligheidsproblemen extra grote bestuurlijke risico's impliceren: het gemeentebestuur kan het zich niet veroorloven er geen (of beperkte) aandacht aan te schenken. Deze overweging mag nooit losstaan van de 'feitelijke' veiligheidsrisico's van een verschijnsel.

Een criterium van een wat andere orde is de voorkeur van bewoners. Het kan zijn dat de raad in zijn startnotitie heeft bepaald dat bij de inhoudelijke beleidsbepaling zal worden afgestemd met de bewo-

ners. De raad kan zelf het voortouw nemen in deze interactie maar dat ook aan de werkgroep overlaten.

Een compleet 'rationele procedure' voor de prioritering is niet goed mogelijk maar ook niet wenselijk. Uiteindelijk zal een bepaald gevoel over het belang van problemen een rol spelen – een gevoel gefundeerd in criteria waar u het min of meer over eens bent. Het zijn de lokale partners die deze contextuele kleuring aanbrengen.

Vraag 10c:

Welke hoofdlijnen geeft u prioriteit?

Aan de hand van de criteria kunt u tot een gezamenlijke opinie komen over de prioriteiten van het beleid. Zoals gezegd kunnen deze een uiteenlopend karakter hebben. Het karakter van de prioriteit is afhankelijk van de mate van beleidsmatige ontwikkeling van een thema: zijn er al maatregelen getroffen rondom een probleem, dan zal het gaan om bepaalde nog onbenutte mogelijkheden of een samenwerkingsverband dat gerealiseerd dient te worden.

Met betrekking tot het aantal prioriteiten valt in algemene zin weinig te zeggen. Natuurlijk moet het behapbaar blijven – u kunt niet alles aanpakken en de kern van integraal veiligheidsbeleid is nu juist dat u door een integraal overzicht de juiste selecties kunt maken. Aan de andere kant moet de urgentie van problemen doorslaggevend zijn, en niet eventueel beperkte capaciteit.

Aanpak van prioriteiten

Nu de prioriteiten bekend zijn, kunt u zich over de *aanpak* van de prioriteiten buigen: welke maatregelen zijn nodig? Welke partijen spelen een rol?

Vraag 11:

Welke aanpak kiest u per beleidsprioriteit?

De bepaling van de aanpak per prioriteit heeft het karakter van een *zoektocht*: uitgaande van de prioriteit wordt nagegaan welke partijen over welke mogelijkheden beschikken. Alle partners komen hierbij aan bod. Hoe kunnen privaat en publiek elkaar versterken? Wat is de rol van bewoners? Welke accenten liggen meer op de weg van ondernemers?

Bewoners staan dichterbij wijkproblemen, ondernemers kunnen elkaar financieel steunen bij het organiseren van toezicht, de afdeling Ruimtelijke Ordening kan de Veiligheidseffectrapportage (VER) implementeren bij projectontwikkeling.

Vier deelvragen zijn aan de orde.

Het is de bedoeling dat u deze vragen beantwoordt voor iedere vastgestelde prioriteit!

Vraag 11a:

Wat zijn de beoogde effecten van de aanpak?

Om de aanpak van een prioriteit achteraf te kunnen evalueren, dient bekend te zijn welke effecten u ermee wenste te bereiken. In feite gaat het erom dat u uw prioriteit *vertaalt* in een heldere operationele doelstelling. Die vertaalt u vervolgens weer in meetbare effecten.

Meetbaarheid is daarbij niet per se 'kwantitatief', in de zin dat u bijvoorbeeld een bepaalde procentuele afname van woninginbraken nastreeft. Dit is natuurlijk mogelijk maar niet zaligmakend. Meetbaar zijn ook meer kwalitatieve aanwijzingen, zoals observaties van welzijnswerkers over de kwaliteit van de woonomgeving.

De beoogde effecten hoeven niet alleen in de (aantastingen van de) veiligheid zelf gelegen te zijn – nadrukkelijk niet zelfs. Het kan ook gaan om bepaalde samenwerkingsverbanden die u wilt realiseren, of een instrument dat u wilt inzetten. Dit soort 'voorwaarden voor veiligheid' (in plaats van veiligheid zelf dus) kunnen zeer goed uw beoogde effecten vormen.

Houvast bij het bepalen van uw beoogde effecten biedt uw analyse van de uitgangssituatie. Daarin bent u immers nagegaan in welke opzichten er sprake kan zijn van ‘nadere beleidsmatige ontwikkeling’ binnen de veiligheidsvelden. Voor de samenhang in uw beleid is het zaak dat u primair bij die analyse te rade gaat.

Eventueel kunt u aanvullende, beoogde effecten vaststellen die een hoger ‘veiligheidsgehalte’ hebben. Bijvoorbeeld: als uw operationele doelstelling de inzet van het Politiekeurmerk Veilig Wonen is en uw beoogde effecten dus primair de daadwerkelijke inzet van het Keurmerk zijn, kunt u natuurlijk ook met elkaar vaststellen dat u uiteindelijk een afname van het aantal woninginbraken nastreeft en dus als ‘beoogd effect’ beschouwt.

En zo valt bij een prioriteit als ‘bevordering van de verkeersveiligheid op een rondweg’ aan de volgende beoogde effecten te denken:

- de kwantiteit en kwaliteit van integrale verkeersveiligheidsplannen;
- implementatiegraad van deze verkeersveiligheidsplannen;
- inzet van politiesterkte in het kader van verkeershandhaving;
- statistiek met betrekking tot verkeersongevallen en -overtredingen.

En bij de prioriteit ‘versterking van de rol van ondernemers inzake veiligheid’:

- kwantiteit en kwaliteit van ondernemersverbanden;
- activiteiten van ondernemersverbanden in het kader van veiligheidszorg;
- activiteiten in PPS-verband met betrekking tot veiligheid;
- exploratie door de gemeente van de mogelijkheden van ondernemersverbanden inzake veiligheid.

Vraag 11b:

Wat zijn de accenten in uw aanpak?

Voor de bepaling van de aanpak is het van belang eerst zicht te hebben op de accenten of ‘rode draden’ ervan. De hier bedoelde accenten hebben een proceskarakter – ze bevatten uw richtsnoeren voor het nader vormgeven van de aanpak.

Het karakter van de prioriteit is daarbij bepalend: betreft het een ‘vers’ probleem waar nog geen aanpak voor bestond, dan zullen de

accenten vooral de totstandkoming van een nieuwe aanpak ondersteunen.

Zoals: ‘agendering van het probleem bij alle partijen’, ‘aansluiting bij maatregelen van gerelateerde problemen’, ‘onderkennen van mogelijkheden van alle – ook private – partijen’, ‘bevordering van het oprichten van maatschappelijke zelforganisaties’ en ‘snelle besluitvoering over maatregelen in verband met hoge urgentie’.

Bestond er al een aanpak, dan richt de beantwoording van deze vraag zich vooral op de wijze van *nader* aanpakken. Een accent kan dan zijn het zo snel mogelijk uitvoering geven aan voorliggende plannen of het versterken van de integraliteit daarvan. Of het houden van partijen aan gemaakte afspraken.

Vraag 11c:

Welke partijen spelen een rol in de aanpak?

Vanuit een helder beeld van de operationele doelstelling, beoogde effecten en de accenten in de aanpak daarbij, kan bepaald worden welke partijen een rol spelen. De zoektocht leidt ertoe dat de belangrijkste partijen in de aanpak benoemd worden én wat de steekwoorden in hun rol zijn.

Zo kan een ondernemersvereniging convenantpartner of financier zijn; van bewoners kan participatie (in buurtbeheer bijvoorbeeld) verwacht worden; corporaties kunnen fysieke maatregelen treffen (zoals de verbetering van hang- en sluitwerk); basisscholen kunnen meewerken aan voorlichting; de afdeling Economische Zaken kan in haar vestigingsbeleid rekening houden met fysieke gevaarstelling in woongebied.

Vuistregels bij het selecteren van partijen zijn:

A Maak gebruik van ‘bijzondere mogelijkheden’ van partijen
 ‘Bijzondere mogelijkheden’ hangen samen met de positionering van partijen, met hun informele en formele netwerken, met hun gezag bij een achterban en met beschikbare middelen; essentiële partijen zijn:

- *maatschappelijke organisaties*: sportverenigingen, kerkgenootschappen en imams beschikken over uitgebreide netwerken en een schat aan informatie; daarbij staan ze in een bijzondere relatie tot tal van individuen, waardoor ze heel effectief kunnen zijn in het aanpakken of verkleinen van veiligheidsproblemen;
- *bewoners*: hun bijdrage dringt niet alleen het 'objectieve' probleem terug maar verhoogt ook de subjectieve veiligheid: vaststaat dat participatie in een wijk- of buurtaanpak het veiligheidsgevoel bevordert; een andere rol die bewoners bijvoorbeeld kunnen spelen is die van ouder in relatie tot problematische jeugd;
- *ondernemers*: zij beschikken over een geheel eigen repertoire om aan veiligheid bij te dragen, variërend van het vrijmaken van middelen en participatie in handhavingsarrangementen tot het gezamenlijk organiseren van toezicht in het publieke domein of op een bedrijventerrein of het investeren in stedenbouwkundige verbetering.

B Geef u rekenschap van verantwoordelijkheden van partijen

Zo is bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van private partijen verstrekkend voorzover het hun eigen ondernemingen betreft - dit geldt dus ook voor evenementen en bijvoorbeeld uitgaansgelegenheden; weliswaar is het aan de lokale overheid om vergunningen te verlenen en de naleving van voorwaarden te bevorderen, maar dit ontslaat particuliere partijen nooit van de verantwoordelijkheid optimale veiligheidsmaatregelen te treffen.

C Benut gelijkgerichte belangen van partijen

Maatschappelijke en institutionele partners kunnen een meer of minder groot belang hebben bij het terugdringen van veiligheidsproblemen; het is zaak deze belangen te onderkennen en daarover met partijen te communiceren; het gaat hierbij om economische belangen maar ook om maatschappelijke belangen - de ondernemersvereniging die zich inspant om de 'rotte appels' uit de branche te werken dan wel op het rechte pad te krijgen, hecht natuurlijk aan een gezonde concurrentiepositie van de leden, maar stelt tevens belang in integer economisch verkeer.

D Denk in 'combinaties van repertoires'

Veiligheid en leefbaarheid in een 'bedreigde wijk' zijn gebaat bij straffe handhaving door politie, maar evenzeer bij een verzorgde woonomgeving, actieve bewoners en kleinschalige bedrijvigheid; bij het selecteren van partners dient rekening gehouden te worden met diverse flankerende maatregelen.

E Sluit aan op bestaande verbanden

De meeste partijen hebben zich wel op een of andere manier verenigd (bewonersorganisaties, huurderscommissies, ondernemersverbanden) of treffen elkaar in meer of minder gestructureerde vorm (stichting veiligheidszorg, driehoeksoverleg, horecaconvenant).

F Externe partijen, maar ook interne partijen

Er is geen gemeentelijke beleidssector die niet op enigerlei wijze aan veiligheid raakt; elke sector beschikt weer over een eigen netwerk dat op zijn beurt de veiligheid kan bevorderen; werken aan veiligheid veronderstelt behalve een externe ook een interne zoektocht naar aanknopingspunten en mogelijkheden.

G In het algemeen: wees creatief

Ofwel: schroom niet nieuwe partners in te schakelen; juist een nieuwe wending kan lucht geven, tot de juiste inzichten en mogelijkheden leiden; culturele instellingen kunnen een toneelstuk opvoeren of een video vervaardigen met een rolbezetting door probleemjongeren; de Kamer van Koophandel beschikt over een schat aan informatie en contacten met tal van beroepsgroepen; buurgemeenten hebben wellicht capaciteit 'over' of juist nodig voor de rampenbestrijdingsorganisatie en leggen graag het contact; brede school, bibliotheek en winkelvoorzieningen kunnen in geïntegreerd verband een belangrijke impuls voor de leefbaarheid in een gebied betekenen; en huisvaders kunnen toezicht uitoefenen in woonwijken op plekken waar hun zoons wellicht overlast veroorzaken.

Vraag 11d:
Welke maatregelen en instrumenten kiest u?

Tot in de details uitgewerkte maatregelen zijn in kernbeleid niet aan de orde. In feite gaat het hier om ‘ontwikkelrichtingen’: aan wat voor soort acties kan gedacht worden bij het aanpakken van de prioriteit? Wat zijn zinnige aanknopingspunten voor nadere beleidsontwikkeling?

In de zoektocht per prioriteit oriënteren de werkgroepleden zich op de ‘bijzondere’ mogelijkheden van partijen: wie staan er echt dicht bij het probleem? Welke partij beschikt over welke middelen?

Zo kan een ontwikkelrichting zijn dat een PPS-verband de fysieke inrichting van een centrumgebied nader bekijkt uit veiligheidsoptiek en daar een plan voor ontwikkelt. Of dat gemeenten binnen de regio gezamenlijk een regeling voor piketdiensten of ‘pooling’ van capaciteit in het kader van gemeentelijke preparatie op rampenbestrijding vormgeven. Of dat ondernemers betrokken worden bij de ontwikkeling van een horecacode ter voorkoming en bestrijding van organisatiecriminaliteit. Of dat bewoners aangemoedigd worden bewonersplatforms op te richten die als gesprekspartner van de gemeente kunnen dienen en tevens bevorderlijk zijn voor de sociale samenhang in de buurt. Of dat onverwijld uitvoering wordt gegeven aan voorliggende actieplannen.

Behalve om maatregelen gaat het hier ook om te benutten instrumenten. Landelijk worden instrumenten ontwikkeld die gemeenten kunnen gebruiken bij hun beleidsvoering rondom veiligheidsproblemen. Bij het vormgeven van de aanpak rondom de prioriteiten is het aan te raden deze instrumenten te benutten. Het gaat om instrumenten als:

- het Politiekeurmerk Veilig Wonen;
- handreiking Veilig Uitgaan;
- Keurmerk Veilig Ondernemen;
- Veiligheidseffectrapportage;
- Programmatisch handhaven;
- BIBOB.

In deel D van deze publicatie worden deze instrumenten besproken.

4 UITWERKING VAN DE VEILIGHEIDSVELDEN

Naast de prioriteiten is een tweede zwaartepunt van de inhoudelijke beleidsbepaling uw aanpak op de vijf 'vaste' gemeentelijke veiligheidsvelden: (in deel C van deze handreiking worden de velden toegelicht)

- veilige woon- en leefomgeving;
- bedrijvigheid en veiligheid;
- jeugd en veiligheid;
- fysieke veiligheid;
- integriteit en veiligheid.

Uw uitwerking van deze velden in het kernbeleid omvat in ieder geval de volgende punten:

1 Ambitie op de velden

Elementen van uw ambitie op een veiligheidsveld zijn:

- a de strategische doelstelling op het veld; (zie ook de toelichting bij beleidsvraag 2);
- b de hoofdlijnen die opgepakt gaan worden vanuit de analyse van de uitgangssituatie;
- c het gewicht van het veld ten opzichte van andere veiligheidsvelden.

Het kan zijn dat u geen ambitie hebt op een veiligheidsveld – stelt u dit dan wel expliciet vast zodat voor alle partijen duidelijk is dat u het veld welbewust laat rusten.

2 Aanpak op de velden

Hierbij spelen dezelfde vier aspecten als bij de aanpak van de prioriteiten (zie beleidsvraag 11):

- 1 operationele doelstelling ('beoogde effecten');
- 2 procesmatige accenten in de aanpak;
- 3 betrokken partijen;
- 4 maatregelen en instrumenten.

3 Facetbeleid in relatie tot de velden

Veiligheidsproblemen of -aspecten binnen velden kunnen beïnvloed worden door 'andere' beleidsprocessen, dat wil zeggen: sectorale beleidsprocessen die niet primair in het teken van veiligheid staan; veiligheid is een facet van die processen als de beïnvloeding geëxpliciteerd is in het beleid en dus bewust plaatsvindt; het is aan

te bevelen bij elk veiligheidsveld werk te maken van dit facetbeleid ofwel: na te gaan welke sectorale beleidsprocessen welke veiligheidseffecten kunnen hebben en hoe de facetten in die beleidsprocessen kunnen worden opgenomen; op die manier maakt u optimaal gebruik van het facetbeleid; naarmate u daar meer in slaagt, is er minder 'centraal' veiligheidsbeleid nodig; in wezen zijn dit communicerende vaten.

4 Vaste gemeentelijke uitvoeringsprocessen in relatie tot de velden

Binnen velden kunnen uitvoeringsprocessen een rol spelen die een sterke veiligheidsrelevantie hebben maar qua vorm en inhoud niet echt beïnvloed worden door de 'inhoudelijke' doelstellingen binnen het veld. Juist van deze processen – die dus altijd effect hebben op de veiligheid – is het zaak om na te gaan hoe ze 'veiliger' kunnen worden; het gaat om processen als vergunningverlening, aanbestedingen, toezicht en handhaving.

5 Benodigde wijkaanpak

Veiligheid en veiligheidsbeleid hebben vaak met de directe woonomgeving te maken; onderdelen van uw aanpak zullen zeker op wijkniveau goed kunnen worden uitgewerkt; u kunt ervoor kiezen deze onderdelen in een wijkveiligheidsplan op te nemen; in ieder geval is het zaak de echte 'wijkmaatregelen' ook op wijkniveau nader vorm te geven aangezien ze dan het effectiefst kunnen zijn.

6 Doorwerking in het beleid van de externe partners

Uw integrale aanpak op een veld omvat maatregelen van diverse partijen – ook van de externe partners; over de uitvoering daarvan wordt 'onderhandeld' in de beleidsontwikkeling en in diverse checkmomenten (zie bijvoorbeeld stap 8 van het 12-stappenplan); voor een goede doorwerking van het kernbeleid is het daarnaast goed om na te gaan welke accenten specifiek in het beleid van de partners dienen te worden opgenomen; het gaat daarbij natuurlijk om het politiebeleid; maar ook dat van bijvoorbeeld de brandweer, het OM en de private partners zoals corporaties.

7 Intergemeentelijke samenwerking

Gemeenten kunnen het nodige voor elkaar betekenen bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Op sommige elementen van veiligheidsvelden – zoals voorbereiding op rampenbestrijding – is intergemeentelijke samenwerking zelfs noodzakelijk. De samenwerking kan verschillende vormen aannemen: gezamenlijke beleidsvorming, elkaar met capaciteit ondersteunen, gezamenlijk voorzieningen realiseren of van elkaars aanpak leren. Voor een goede aanpak

op de veiligheidsvelden is het wenselijk na te gaan welke mogelijkheden er in dit opzicht zijn.

8 Interdisciplinaire samenwerking

De operationele disciplines – politie, brandweer, GGD en GHOR (geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) – zijn strategische partners van de gemeente en spelen een rol binnen meerdere veiligheidsvelden. In het bijzonder geldt dit natuurlijk voor de politie. Maar ook de brandweer heeft een groeiende rol, bijvoorbeeld in de sfeer van proactie en preventie. Om de kansen van interdisciplinaire samenwerking zo effectief mogelijk te benutten, is het verstandig, behalve bij de uitwerking van concrete maatregelen, ook nog eens meer algemeen per veld na te gaan waar interdisciplinaire samenwerking meerwaarde oplevert.

9 Kennis en expertise

Uw aanpak op een veld kan van uitvoerders bijzondere kennis en expertise vergen. Om tijdig in deze essentiële voorwaarden te kunnen voorzien, is het aan te bevelen in uw kernbeleid hierbij stil te staan. In welke opzichten is bijzondere kennis nodig? En in welke mate is die reeds aanwezig?

10 Capaciteit en middelen

Minstens zo essentieel voor een goede beleidsuitvoering zijn capaciteit en middelen. Het kernbeleid zal uiteindelijk een totaalplaatje wat dit betreft laten zien. Maar dat zal een optelsom zijn van (onder meer) de benodigde capaciteit en middelen per veiligheidsveld. Maak daar alvast een raming van in uw uitwerking van de veiligheidsvelden.

Het is de bedoeling dat u bij elk veiligheidsveld deze tien punten systematisch afloopt. De vijf beleidsvragen binnen dit cluster stellen elk een van de veiligheidsvelden centraal. Bij elke vraag worden mogelijke ingrediënten van uw ambitie en aanpak genoemd. Bij uw beantwoording van de vragen behandelt u met elkaar de hierboven genoemde punten, te beginnen met uw ambitie en aanpak.

Sowieso vallen de prioriteiten binnen de veiligheidsvelden. Daarnaast zal de analyse van de uitgangssituatie nog andere, niet-prioritaire hoofdlijnen aan het licht brengen binnen de veiligheidsvelden. Daarbij kan het gaan om een aanpak of project dat al loopt en doorgezet moet worden.

Vraag 12:

Wat is uw aanpak op het veld 'veilige woon- en leefomgeving'?

Mogelijke elementen ambitie

Hoofdlijnen van beleid op dit veld zijn vaak gelegen in de versterking van sociale cohesie en buurtnetwerken. De leefbaarheid en veiligheid in de woonomgeving worden in belangrijke mate bepaald door de betrokkenheid van bewoners bij die woonomgeving: heeft men een band met de burens? Is er bereidheid tot informeel toezicht? Voelt men zich verantwoordelijk voor de openbare ruimte?

Nemen dit soort zaken af, dan krijgen criminaliteit en verloedering een kans. Slagen gemeente en partners er daarentegen in de participatie te bevorderen, dan neemt de leefbaarheid toe, groeit het veiligheidsgevoel en worden buurten als geheel weerbaarder, zelfredzamer. Zeker tegen de achtergrond van vergrijzing en de onzekerheid of beperkte mobiliteit van veel senioren is gemeenten er veel aan gelegen participatie te stimuleren, ook in wijken waar (nog) niet per se sprake is van een bedreigende situatie.

Mogelijke elementen aanpak

In de beleidsvoering op dit veld wordt vaak aansluiting gezocht bij het gegeven dat participatie van bewoners allerlei gunstige effecten heeft. Gemeenten bevorderen de oprichting van bewonersorganisaties, organiseren gezamenlijke activiteiten van diverse generaties bewoners en faciliteren buurtbeheerorganisaties en andere initiatieven die ertoe leiden dat bewoners betrokken raken bij de zorg voor hun woon- en leefomgeving. Al met al blijken dit soort maatregelen inderdaad bevorderlijk voor de kwaliteit van buurtnetwerken en daar-

mee voor de veiligheid en leefbaarheid. Bewoners ervaren bovendien dat ze hun situatie kunnen beïnvloeden, hetgeen weer gunstig uitwerkt op het veiligheidsgevoel.

In combinatie hiermee kiezen veel gemeenten voor fysieke maatregelen. Verbetering van de openbare ruimte, groenvoorzieningen, infrastructuur en verlichting verhogen het woon- en leefkwaliteit maar ook de veiligheid, zowel in objectieve als subjectieve zin. Bewoners voelen zich veiliger en de criminaliteit krijgt minder gelegenheid. Dit laatst geldt heel duidelijk bij maatregelen met betrekking tot hang- en sluitwerk en afsluiting van achterpaden.

Toezicht – formeel en informeel – en woningdifferentiatie zijn andere rode draden die vaak een rol spelen, net als het peil van de voorzieningen voor ouderen en de kwaliteit van de samenwerking tussen de wijkprofessionals van relevante organisaties.

Strategische partners op dit veiligheidsveld zijn primair de bewonerscollectieven en buurtplatforms; waar die al bestaan, geldt als principe dat daar zo veel mogelijk gebruik van moet worden gemaakt. Daarnaast zijn opbouwwerk, corporaties, ondernemers en stadswachtorganisaties aangewezen partners.

Vraag 13:

Wat is uw aanpak op het veld 'bedrijvigheid en veiligheid'?

Mogelijke elementen ambitie

De participatie van maatschappelijke partners in de veiligheidszorg – al langere tijd accent binnen het integraal veiligheidsbeleid – krijgt lokaal op uiteenlopende manieren gestalte. Ambitie van veel gemeenten is deze participatie te versterken en meer gebruik te maken van de bereidheid en mogelijkheden van ondernemers. Explicitering van de publieke en private verantwoordelijkheden is daarbij een van de hoofdlijnen; ondernemers willen en kunnen niet alleen, eigenlijk zouden ze ook moeten. Is immers de organisator van een grootschalig dansevenement niet verantwoordelijk voor de veiligheid op het

evenemententerrein? Behoort de eigenaar van een café niet alles te doen om zijn bedrijf brandveilig te houden? In duurzame samenwerkingsverbanden kan bepaald worden hoe partijen elkaar kunnen versterken en waarin de rol van ondernemers is gelegen. Door een goed begrip van elkaars perspectief en organisatie kan effectiever worden samengewerkt.

Mogelijke elementen aanpak

In veel gemeenten worden vormen van publiek-private samenwerking rondom veiligheid beproefd. Zeker als het gaat om beveiliging en toezicht in winkelcentra, uitgaansgebieden en bedrijventerreinen betreft het een bekend verschijnsel: stichtingen of andere juridische entiteiten bundelen de mogelijkheden van bedrijven en lokaal bestuur en financieren beveiligingsmaatregelen. Een beveiligingsbedrijf wordt ingehuurd, stadswachten bekostigd, met de politie worden afspraken gemaakt over *follow-up*. De gemeente is cofinancier van het initiatief of brengt partijen in eerste instantie bij elkaar. Daarnaast neemt zij flankerende maatregelen op andere terreinen (zoals verlichting of infrastructuur) die de integraliteit van de aanpak verhogen. Bij de vormgeving van de aanpak kunnen bijvoorbeeld een regionaal platform criminaliteitsbeheersing (RPC) of het Keurmerk Veilig Ondernemen een rol spelen.

Afspraken worden soms vastgelegd in een convenant en – zeker bij financiering door de gemeente – aan de raad voorgelegd. In het ideale geval wordt de raad periodiek op de hoogte gehouden van het verloop en de effecten van de samenwerking.

De rol van ondernemers in veiligheidszorg blijkt ook in de ontwerpfase van nieuwbouw, infrastructuur en bedrijventerreinen. In principe is het wenselijk zo vroeg mogelijk over veiligheid na te denken – bij nieuwbouw dus in de ontwerpfase. Vaak wordt het Politiekeurmerk Veilig Wonen benut. Een ander instrument in dit opzicht is de Veiligheidseffectrapportage (VER), hoewel dit nog niet in een definitieve vorm beschikbaar is.

Ondernemers nemen steeds vaker zelf het initiatief om aan de veiligheid bij te dragen. Essentieel is de onderkenning van het gelijkgerichte belang hierbij van publieke en private partijen (dat de gemeente overigens ook als aangrijpingspunt kan benutten). Winkelketens nemen maatregelen om de leefbaarheid in de omgeving van het winkelgebied te verhogen, portiers van horecaondernemingen hebben een wakend oog voor de veiligheid in de openbare ruimte.

Voor gemeenten is het zaak deze bereidheid te benutten. En deze private initiatieven goed in te bedden in flankerende acties – zodat het rendement ervan ook zo groot mogelijk kan zijn.

Aan te bevelen is het de oprichting van ondernemersorganisaties te bevorderen. Ondernemers 'onder elkaar' komen er snel genoeg achter waar hun belangen liggen. Bovendien praat het makkelijker voor de gemeente én het laat de rotte appels door de mand vallen.

Vraag 14:

Wat is uw aanpak op het veld 'jeugd en veiligheid'?

Mogelijke elementen ambitie

Sturende concepten in het lokale jeugdbeleid zijn veelal ketenaanpak en participatie. Door een grondige afstemming van voorzieningen en zorg vanuit de gedachte dat kinderen bijsturing en ondersteuning nodig kunnen hebben gedurende hun gehele jeugd en jongvolwassenchap, wordt aan een integraal aanbod gewerkt. Door jongeren te betrekken kan dit aanbod nog beter op maat worden gesneden en worden jongeren gestimuleerd verantwoordelijkheid te nemen.

Jeugd en veiligheid ligt op het snijvlak van veiligheidsbeleid en jeugdbeleid. De constanten van het jeugdbeleid werken er sterk in door: ook op dit veiligheidsveld zijn interventies op maat van de leeftijdsgebonden problemen en participatie van jeugd terugkerende ambities. De jeugd wordt in zijn omgeving gepositioneerd: de wisselwerking met die omgeving leidt tot verleidingen, conflicten en eventueel criminaliteit. De jeugd is daarbij zowel dader als slachtoffer.

Door een integrale benadering van jeugd, opvoedingsomgeving, school, werk en uitgaan kunnen risicofactoren effectiever aangepakt worden en kan een evenwichtigere situatie bereikt worden. Samenwerking tussen gemeente, politie, justitiële instanties, welzijn en jeugdzorg is hierbij aan de orde. Een goede afstemming van de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van de diverse partijen biedt jeugd kansen, manoeuvreert de jeugd in een constructievere, kansrijkere relatie met haar omgeving.

Mogelijke elementen aanpak

Accenten op dit veiligheidsveld zijn overlast, harde kern en drugs en alcohol. De aanpak rondom deze problemen kenmerkt zich veelal door een mix van preventieve en repressieve aspecten. Aan de ene kant wordt samen met andere partijen, waaronder bijvoorbeeld ouders en buurtbewoners als het gaat om overlast, geïnvesteerd in een betere maatschappelijke positionering van jeugd, sterkere buurtnetwerken, begrip en tolerantie. Aangesloten wordt daarbij op het zelfoplossend vermogen van betrokken partijen. In de sfeer van uitgaan praat de jeugd mee bij het afsluiten van een horecaconvenant of een gedragsetiquette voor uitgaansgelegenheden.

Aan de andere kant gaan partijen gezamenlijk na welke repressief alternatief aan de orde is, welke partijen daarbij een rol spelen en hoe het perspectief op veilige woon- en leefomgeving en kansrijke, aansluiting vindende jeugd daarbij bewaakt kan worden.

Vraag 15:

Wat is uw aanpak op het veld 'fysieke veiligheid'?

Mogelijke elementen ambitie

Uitdaging voor veel gemeenten is zowel in preventieve als repressieve zin de fysieke veiligheidszorg te optimaliseren. De kwaliteit van de preparatie op rampenbestrijding kent vaak belangrijke verbeterpunten op diverse facetten, net als de uitvoering van bouw- en milieureggeving. Momenteel krijgt dit veiligheidsveld, na een periode van minder aandacht, prioriteit in veel gemeenten. Maar een belangrijk

element van de uitdaging is erin gelegen die aandacht te bestendigen en de voorliggende opgave echt op te pakken. Gemeenten onderkennen dit en zoeken de samenwerking op, intergemeentelijk en regionaal, interdisciplinair met de operationele diensten en lokaal met de publieke en private partners.

Mogelijke elementen aanpak

De aanpak rondom fysieke veiligheid kent ten minste drie belangrijke dimensies, respectievelijk de uitvoering van milieuregeling, van bouwregeling (brandveiligheid) en de preparatie op rampenbestrijding.

De uitvoering van milieu- en bouwregeling kent als aangrijpingspunten vooral de kwaliteit van vergunningverlening (inclusief de uitgifte van gebruiksvergunningen) en het toezicht op en de handhaving van de naleving van vergunningsvoorschriften. Veel belang is gelegen in een goede afstemming van bouw- en milieuvergunningen aan de ene kant en bestemmingsplannen aan de andere kant.

Maatregelen met betrekking tot de preparatie op rampenbestrijding kunnen gericht zijn op zogenaamde primaire en secundaire aspecten van preparatie. Primaire aspecten zijn risicoanalyse, planvorming, opleiding, oefening en faciliteiten. Secundaire aspecten zijn vooral voorwaardenscheppend van aard: organisatorische, politiek-bestuurlijk en regionale inbedding. Partners in de aanpak op dit deelveld zijn buurgemeenten, de gemeentelijke en regionale brandweer, politie en de GHOR-keten.

Specifieke uitdagingen in de komende tijd zijn onder meer de totstandkoming van regionale beheersplannen, de interne gemeentelijke organisatie van de rampenbestrijding, opleiding en oefening van de leden van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie, kwaliteitszorg voor de brandweer en in het algemeen de versterking van de elf processen waarvoor gemeenten procesverantwoordelijk zijn.

Vraag 16:**Wat is uw aanpak op het veld 'integriteit en veiligheid'?****Mogelijke elementen ambitie**

Een integer maatschappelijk en economisch verkeer begint bij de overheid – zij heeft een duidelijke voorbeeldfunctie. Gemeenten ambiëren een sterkere aandacht voor de integriteit van het eigen apparaat en creëren daarvoor voorzieningen. Onderdeel van de aanpak is vaak het weerbaarder maken van de organisatiestructuur – zodat gevoelige informatie goed beheerd wordt, kwetsbare functionarissen niet op kwetsbare posities komen te zitten en als geheel beter met illegale bedreigingen en verleidingen kan worden omgegaan.

In het verlengde hiervan kunt u bepalen beter gebruik te maken van de bestuurlijke instrumenten voor een 'bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit'. Die zijn er wel degelijk, met als belangrijkste pijlers beschikkingen, handhaving en gebiedsgerichte aanpak. De Wet BIBOB (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) is 1 juni 2003 in werking getreden. Daarmee zien gemeenten hun instrumentarium verrijkt met de BIBOB-mogelijkheden (zie ook deel D van deze publicatie).

Mogelijke elementen aanpak

Zowel de interne als maatschappelijke integriteit kan beïnvloed worden door gemeenten. Wat betreft de interne integriteit kan gedacht worden aan een integriteitscode voor ambtenaren. De formulering daarvan geschiedt bij voorkeur interactief met panels van ambtenaren, opdat het project ook daadwerkelijk gaat leven. In overleg met de politie kan bepaald worden welke concrete risico's zich voordoen en waar kwetsbare schakels zitten in de gemeentelijke organisatie.

Met betrekking tot de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit – 'externe integriteit' – is samenwerking met ondernemers van strategisch belang. Lokale branches bezitten per definitie 'zelfreinigend vermogen' – geen enkele bonafide ondernemer is gebaat

bij de malafide collega die de markt vervalst. Dit potentieel kan aan-geboord en benut worden met bijvoorbeeld convenants.

Fundament van een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een nuchtere onderkenning van bedreigingen die zich voordoen en mogelijkheden voor gemeenten om daar daadwerkelijk iets aan te doen. Vervolgens is een gestructureerde benadering wenselijk, met als belangrijke elementen:

- dynamische informatiepositie van de bedreigingen in de gemeente;
- ordening van het instrumentarium (beschikkingen/BIBOB, handhaving, gebiedsgerichte aanpak);
- benoeming van de strategische partners;
- prioriteiten bij de inzet van instrumenten (welke branches, gebieden, buurten, intensiteit, etc.).

Behalve dat een dergelijke 'beleidslijn' de aanpak versterkt, gaat er ook een preventieve werking van uit: zeker wanneer ruchtbaarheid aan het beleid wordt gegeven weten criminelen 'hoe laat het is' in de gemeente en kan dit een dempend effect hebben op de georganiseerde criminaliteit. Criminelen zijn namelijk niet zo heel moeilijk af te schrikken: een kritische, goed doordachte en goed gecommuniceerde aanpak door gemeenten kan heel wat teweegbrengen.

5 INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

U hebt nu uw beleid bepaald wat betreft de prioriteiten en de aanpak op de vijf gemeentelijke veiligheidsvelden. De volgende stap is het aanbrengen van samenhang in uw omvattende aanpak. Dit doet u door de keuzes die u hebt gemaakt rondom prioriteiten en veiligheidsvelden systematisch naast elkaar te zetten en de consequenties wat betreft bijvoorbeeld capaciteit en middelen bij elkaar 'op te tellen'.

Een mogelijk schema daarbij is:

- 1 Strategische visie
- 2 De uitgangssituatie
- 3 Prioriteiten
 - 3.1 Aanpak: partijen, maatregelen, beoogde effecten/evaluatiepunten
- 4 Aanpak op de vijf veiligheidsvelden
 - 4.1 Veilige woon- en leefomgeving
 - a aanpak: hoofdlijnen, partijen, maatregelen, beoogde effecten/ evaluatiepunten
 - b doorwerking en samenwerking: wijkaanpak, beleid van de externe partners, intergemeentelijke en interdisciplinaire samenwerking
 - c voorwaarden: kennis en expertise, capaciteit en middelen
 - d mogelijkheden facetbeleid
 - 4.2 t/m 4.5 idem voor de andere gemeentelijke veiligheidsvelden
- 5 Overzicht capaciteit en middelen (op basis van de ramingen op de veiligheidsvelden)

Nadat u zodoende uw integrale beleid op een rij hebt gekregen, is het zaak vast te stellen in hoeverre het beleid daadwerkelijk integraal is. Het betreft een essentieel checkmoment voor de kwaliteit van uw beleid.

Vraag 17:

Hoe samenhangend en integraal is het kernbeleid dat u hebt geformuleerd?

Mogelijk dat het antwoord op deze vraag u ertoe noopt terug te keren naar de beantwoording van eerdere vragen en deels andere keuzes te maken.

De criteria voor de integraliteit zijn dezelfde als bij de *overall* analyse van de uitgangssituatie (zie beleidsvraag 9) en luiden:

1 *Integraal*

Worden de vijf veiligheidsvelden bestreken in het veiligheidsbeleid? Heeft beleidsmatige afweging op alle vijf velden plaats? Het gaat om de velden:

- veilige woon- en leefomgeving;
- bedrijvigheid en veiligheid;
- jeugd en veiligheid;
- fysieke veiligheid;
- integriteit en veiligheid.

2 *Samenhang*

Is er samenhang in de beleidsmatige afweging en ontwikkeling op de diverse veiligheidsvelden? Worden mogelijkheden voor wederzijdse versterking benut? Heeft als gevolg hiervan optimale benutting van de beperkte mogelijkheden plaats?

3 *Prioritering*

Heeft onderbouwde en doorgevoerde prioritering van thema's of veiligheidsvelden plaats? Is er sprake van een geconcentreerde inzet van middelen op basis van prioritering?

Het betreft geen waterdichte criteria. Eerder gelden ze met elkaar als drie gerelateerde aandachtspunten die gezamenlijk de toetssteen vormen voor uw 'gevoel' over het beleid – is het breed doch helder opgezet, samenhangend en worden er heldere keuzes gemaakt?

Als indicatoren voor de criteria gelden bijvoorbeeld:

'Integraal':

- beleidsmatige afwegingen op alle veiligheidsvelden;
- evenwichtige aandachtsverdeling;
- duidelijkheid over ambitie én aanpak op ieder veld;
- heldere doorvertaling in sectoraal beleid, wijkaanpak en beleid van partners.

‘Samenhang’:

- prioriteiten logisch afgestemd op de andere ambities op desbetreffende veiligheidsvelden;
- dwarsverbanden tussen velden waar plausibel;
- inhoudelijke consistentie tussen aanpak op diverse velden.

‘Prioritering’:

- duidelijke keuzes: wat moet in ieder geval gebeuren en waarom;
- heldere ‘volgorde van werken’.

6 ORGANISATORISCHE BORGING VAN BELEID

Dankzij een goede organisatorische borging kan de integrale beleidsvoering ‘doorgaan’ – blijven benodigde contacten in stand, zijn functionaliteiten en functionarissen bepaald, noodzakelijke structuren en andere faciliteiten geschapen. Partijen kunnen elkaar blijven ontmoeten, impulsen voor nieuw beleid kunnen worden opgepakt, vastgesteld beleid kan integraal en effectief worden uitgevoerd.

Natuurlijk behoeft elk beleidsproces organisatorische borging – er zullen altijd mensen en processen georganiseerd moeten worden. Bijzonder aan het veiligheidsbeleid is het hoge ‘facetgehalte’ ervan: een veelheid van partijen, sectoren en gerelateerde beleidsprocessen is aan de orde. Dit stelt hoge eisen aan de inbedding en afstemming van het beleid. Juist bij veiligheidsbeleid is een doordachte organisatorische borging nodig. Juist bij veiligheid maakt de borging deel uit van het kernbeleid.

Veiligheid in het gemeentelijk apparaat

Stap 1 in de borging is de verankering in het gemeentelijk apparaat – hoe houdt u de sectoren betrokken bij het veiligheidsbeleid? Hoe ziet de centrale coördinatie eruit?

Vraag 18:

Hoe organiseert u het veiligheidsbeleid binnen het gemeentelijk apparaat?

Twee deelvragen kunnen onderscheiden worden:

Vraag 18a:

Hoe verankert u het veiligheidsbeleid binnen sectoren?

Vraag 18b:

Hoe verankert u het veiligheidsbeleid centraal in de organisatie?

Met betrekking tot de sectorale verankering gaat het erom dat veiligheid blijft 'leven' binnen de sectoren – hoe zorgt u ervoor dat aan het vastgestelde facetbeleid invulling wordt gegeven? Dat bij sectorale beleidsprocessen rekening wordt gehouden met de veiligheidseffecten? En andersom: hoe zorgt u ervoor dat de ideeën en ambities van sectoren met betrekking tot veiligheid doorwerken in de integrale beleidsvoering?

Een mogelijkheid is (ambtelijke) portefeuillehouders Veiligheid te benoemen. Deze 'ambassadeurs' bewaken het veiligheidsfacet binnen de sectorale beleidsprocessen, promoten het waar nodig en sluiten relevante informatie door. Daarnaast vertegenwoordigen zij de sectoren op het centrale niveau bij de integrale beleidsvoering. Instrumenten voor sectorale borging zijn bijvoorbeeld checklists en een vaste veiligheidsparagraaf in beleidsnota's.

Een checklist 'veiligheidseffecten' verheldert de effecten van willekeurig welk beleid op de veiligheid; de sectorale functionarissen passen hem toe en kunnen met de uitkomst hun veiligheidsparagraaf schrijven. De (centrale) ambtenaar Veiligheidsbeleid zou zo'n checklist kunnen ontwikkelen en aanbieden, de ambassadeurs beheren de verdere benutting binnen sectoren.

De *centrale* borging van het veiligheidsbeleid geschiedt veelal via de ambtenaar Veiligheidsbeleid. Deze ziet erop toe dat sectoren participeren, projecten invulling krijgen en dat de beleidsvoering aan de gang blijft. Tevens is hij aanspreekpunt voor de bestuurlijk portefeuillehouder.

Een andere mogelijkheid is de centrale organisatie van het veiligheidsbeleid primair in de vorm van een *regie- of coördinatiepunt* gestalte te geven. Een dergelijk regiepunt bewaakt de integrale beleidsvoering en voert de interne regie. Participanten in de regiegroep zijn de ambassadeurs van de sectoren en de ambtenaar Veiligheidsbeleid.

Voordeel van zo'n regiepunt is dat de kans dat de ambtenaar Veiligheidsbeleid te veel zelf doet, afneemt: sectoren voeren gezamenlijk de coördinatie en zijn vanaf het begin betrokken. De ambtenaar Veiligheidsbeleid kan zodoende meer energie steken in (bijvoorbeeld) het op peil houden van de interne en externe contacten.

Het regiepunt kan een onderdeel van de bestuursdienst zijn, of een cluster binnen een afdeling Integrale Beleidsontwikkeling. In een overgangsfase kan ervoor worden gekozen een projectorganisatie in te richten die mogelijke vormen beproeft.

Maar wat rest er dan voor de ambtenaar Veiligheidsbeleid? Genoeg:

- intersectorale beleidsvoering aanjagen, bewaken en faciliteren;
- specifieke veiligheidszaken die niet bij een sector of afdeling passen, behartigen en ontwikkelen;
- interne en externe contacten onderhouden;
- het bewaken van de voortgang en vastlegging van veiligheidsbeleid;
- landelijke en regionale ontwikkelingen volgen en doorvertalen binnen de organisatie;
- periodieke kernbeleidsessies organiseren en aanjagen;
- bestuurlijke vertaling van het beleid;
- de organisatorische inbedding van de beleidsvoering op peil houden.

Voorop staat dat de ambtenaar Veiligheidsbeleid *zo min mogelijk zelf doet*: hij of zij legt de taken neer waar ze horen, bewaakt resultaten en signaleert nieuwe mogelijkheden.

Waar de ambtenaar toch te veel taken krijgt, past het in eerste instantie goed na te gaan of hij of zij wel met de goede zaken bezig is: wie kan het beste het Politiekeurmerk Veilig Wonen toepassen? Wie heeft taken in het kader van de coördinatie van rampenbestrijding? Welke afdeling praat met ondernemers over verkeersveiligheid?

Interne en externe afstemming

Partijen moeten elkaar blijven ontmoeten, elkaar aanspreken, van elkaar leren. Afstemming is de *hardware* van integrale beleidsvoering.

Vraag 19:

Hoe geeft u de interne en externe afstemming over het veiligheidsbeleid vorm?

In het algemeen is het zaak zo min mogelijk fora naast elkaar te hebben. Gewaakt dient te worden voor een jungle van overleggen. Waar mogelijk kunt u het beste reeds bestaande overlegvormen benutten.

Geïstitutionaliseerde afstemming is wenselijk tussen de interne gemeentelijke partners, tussen de interne en externe partners en met bewoners.

Vraag 19a:

Hoe organiseert u de interne afstemming over het veiligheidsbeleid?

Afstemming tussen sectoren vindt in principe plaats binnen een 'regieclub' veiligheid (zie beleidsvraag 18). Enigerlei vast overleg naast het regiepunt is wel aan te raden, om zo ook andere interne partners te kunnen betrekken. Deze overleggen kunnen breder van opzet zijn dan de regieclub, die dichter op de daadwerkelijke aanpak en uitvoering zit.

Vraag 19b:

Hoe organiseert u de afstemming tussen interne en externe institutionele partijen over het veiligheidsbeleid?

Gedacht kan worden aan een vast lokaal *veiligheids- en leefbaarheidsplatform*. Niet voor de hand ligt het een reeds bestaand platform – bijvoorbeeld rondom jeugdbeleid – daarvoor te benutten. Het gevaar daarvan is dat veiligheid een agendapunt wordt, in plaats van dat het platform de brede functie kan vervullen die het in beginsel heeft voor het lokale veiligheidsbeleid.

Op regionaal niveau kan aansluiting gezocht worden bij het Regionale Platform Criminaliteitsbeheersing (RPC). Indien dit er nog niet is, is het aan te bevelen daarvoor aanzetten te geven. RPC's vormen een beproefd concept voor afstemming en samenwerking tussen publieke en private partijen.

Vraag 19c:

Hoe organiseert u de afstemming met bewoners over het veiligheidsbeleid?

Afstemming met bewoners kan diverse vormen aannemen: periodieke panelachtige sessies, vaste wijkplatforms, bewonersavonden op ad hoc-basis met deelname van de wijkagent. De precieze vorm doet er niet zo heel veel toe, zolang er maar sprake is van gestructureerde afstemming. Zolang bewoners maar daadwerkelijk hun steentje kunnen bijdragen en substantieel deelnemen.

Aansluiting bij bestaande bewonersverbanden is in het algemeen aan te bevelen. Zeker de meer actieve verbanden vormen potentieel sterke gesprekspartners. Wel dient veiligheid nadrukkelijk geagendeerd te worden in de overlegvormen die u kiest of benut; daarnaast zijn een vaste vorm en periodiciteit wenselijk.

Het contact met bewoners kan veel onderwerpen bestrijken – veiligheid en leefbaarheid zijn juist op buurt- en wijkniveau fenomenen waarin tal van factoren een rol spelen. Dus: algemene sessies over leefkwaliteit. Of: de behoeften in het kader van buurtbeheer.

Wijkcontactambtenaren kunnen ondersteuning bieden bij de inrichting van wijkplatforms. Samen met bewoners kunnen een geschikte

vorm en organisatie bepaald worden en een locatie voor de bijeenkomsten gezocht worden. Naast gemeente en bewoners nemen eventueel ondernemers, de wijkagent, stadsbeheer en de welzijnsorganisatie deel aan de overleggen. Of een imam. Of de stichting thuiszorg. Het netwerk in de wijk is doorslaggevend.

Wat betreft de schaal waarop de afstemming moet plaatsvinden, geldt als richtlijn: de bestaande sociaal-fysieke infrastructuur zoals die blijkt uit onder meer de zelforganisatie van bewoners, andere sociale verbanden tussen bewoners, indelingscriteria van wijkorganisaties en de 'logische' infrastructurele begrenzingen (doorgaande wegen). Aansluiten dus op wat 'leeft en beweegt'.

Het belang van afstemming met bewoners valt nauwelijks te overschatten. Niet alleen wint de beleidsvoering aan kwaliteit door de input van bewoners – ook kan gestructureerd informatie over het veiligheidsbeleid worden overgebracht. Participatie van bewoners bij veiligheidsbeleid heeft daarnaast misschien wel als belangrijkste voordeel dat bewoners betrokken raken bij hun sociale omgeving. Sociale netwerken en informele sociale controle worden sterker – bewoners bepalen deels zelf hun eigen woon- en leefsituatie. Het veiligheidsgevoel wordt hierdoor bevorderd: men blijkt zelf niet machteloos, vindt weerklank bij wijkgenoten en heeft een beter zicht op de werkelijke problemen.

De meest effectieve veiligheidszorg is uiteindelijk de informele veiligheidszorg – de bewoner die meedoet, een oogje in het zeil houdt en zorgzaam is voor zijn woonomgeving. Zo beschouwd is integraal veiligheidsbeleid een vorm van samenlevingsopbouw.

Politiek-bestuurlijke inbedding

Vraag 20:
Hoe geeft u de politiek-bestuurlijk inbedding van het beleid vorm?

Het gaat hierbij om twee aspecten: wie is de bestuurlijk portefeuillehouder en welke rol heeft de gemeenteraad?

Vraag 20a:

Welke bestuurder krijgt integraal veiligheidsbeleid in portefeuille?

Een mogelijkheid is de portefeuille integraal veiligheidsbeleid onder te brengen bij een wethouder. De burgemeester blijft dan verantwoordelijk voor het openbare ordedeel terwijl de wethouder de beleidskant ‘doet’. Door een wethouder verantwoordelijk te maken, wordt concreter aangehaakt bij het beleidskarakter van integraal veiligheidsbeleid. De wethouder zit meer dan de burgemeester dicht op de kwaliteit van beleidsvoering en kan daarin ook effectiever een sturende rol spelen. De burgemeester staat meer boven de partijen en heeft de omvattende regie.

Nadeel van deze constructie is dat het openbare ordedeel zich lastig laat isoleren van andere aspecten van integraal veiligheidsbeleid. In de praktijk zal het vaak onduidelijk zijn wiens verantwoordelijkheid aan de orde is – die van de burgemeester of die van de wethouder. Wenselijk is een *afgeronde* veiligheidsportefeuille, een dus waarvan zowel openbare orde als integraal veiligheidsbeleid deel uitmaakt. De verantwoordelijkheid voor het integraal veiligheidsbeleid dient dan wel robuust gestalte te krijgen. In de huidige constellatie impliceert dit dat de burgemeester portefeuillehouder is.

Een ander punt is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor sectorale veiligheidsmaatregelen – wie is aanspreekbaar voor de toepassing van het Politiekeurmerk Veilig Wonen door de sector ruimtelijke ordening? Anders gezegd: tot hoever strekt de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Veiligheidsbeleid? In principe is de wethouder die RO in zijn pakket heeft, verantwoordelijk voor de invulling van dit facet nadat het college zich heeft gecommitteerd aan het beleid. Zodoende is er daadwerkelijk sprake van integrale verantwoordelijkheid van het college.

Vraag 20b:
Welke rol gaat de gemeenteraad vervullen in het integraal veiligheidsbeleid?

De raad stelt de kaders in het duale bestel. Tevens controleert hij de uitvoering en treedt actief naar buiten naar de burgers. Ook in het veiligheidsbeleid heeft de raad deze rol: hij is kaderstellend en bepaalt de hoofdlijnen van het beleid. Vervolgens committeert hij zich aan die richtinggeving door een kritische houding ten aanzien van de uitkomsten van beleid. In het algemeen treedt hij bevorderend op voor de totstandkoming van integraal veiligheidsbeleid en houdt het item met verve op de agenda.

De kernbeleidmethode bevat een stramien voor duale beleidsontwikkeling (zie het 12-stappenplan in deel A).

Het vastleggen van afspraken

In eerste instantie worden de afspraken vastgelegd in de kernbeleidsnota en in vervolg daarop in een nota veiligheidsbeleid of een operationeel veiligheidsprogramma. Als onderdeel van de doorwerking van het beleid vinden prioriteiten en maatregelen hun weerklank in het beleid van politie, OM en andere partners. Zeker richting interne partners maar ook richting externe publieke partners bieden deze beleidsdocumenten houvast om elkaar aan te spreken en bij de les te houden.

Zodra een aanpak complexer wordt en meer actoren betrokken raken, kan de houvast in de praktijk te beperkt blijken. Soelaas biedt dan een aparte samenwerkingsverklaring, ondertekend door de deelnemende partijen. Deze verklaring kan de vorm aannemen van een *convenant*. Hierin worden doeleinden, taken en middelen van een specifieke aanpak beschreven.

Vraag 21:
Hoe legt u de afspraken met betrekking tot het veiligheidsbeleid vast?

Het aantrekkelijke van convenants is dat ze een gezamenlijk *statement* vormen: de convenantpartners staan ergens voor, maken zich gezamenlijk sterk voor een aanpak. Hoe symbolisch de schriftelijke vastlegging daarvan ook is – hij geeft vaart aan die aanpak, bevestigt het enthousiasme. Mochten partijen het laten afweten, dan kan er aan die handtekening herinnerd worden: ‘u zou zich hiervoor toch sterk maken?’ Publiciteit kan deze bevorderende werking nog vergroten.

Het is raadzaam in het kernbeleid na te gaan welke instrumenten gebruikt kunnen worden om afspraken op operationeel niveau vast te leggen. Ook kunt u nagaan omtrent welke maatregelen of veiligheidsvelden dit wenselijk is.

Op een veiligheidsveld waarop ‘oud’ beleid niet goed van de grond is gekomen door verzakende partners, ligt het vastleggen van afspraken extra voor de hand.

Als vuistregel geldt hierbij dat u een instrument als convenants terughoudend dient te benutten – bij een teveel ervan treedt inflatie op. Het krijgt dan een plichtmatig karakter en geeft geen bijzondere lading meer aan een gezamenlijke aanpak.

Planning en control

Bewaking van voortgang en effecten van beleid vindt primair plaats in uw contacten en overleggen – hierbij treft u uw partners in veiligheid en komen alle relevante zaken aan de orde. Van een systematische bewaking is daarbij echter geen sprake. Om toch goed zicht te houden op de voortgang van beleid is een vaste systematiek voor voortgangsbewaking nodig.

Vraag 22:

Welke systematiek voor planning en control kiest u?

Uw systeem kan een relatief eenvoudige controleroutine behelzen waarin gekeken wordt hoe de beleidsuitvoering vordert op basis van een vastgesteld operationeel veiligheidsprogramma. Maar het kan

ook een duidelijke planningsprocedure betreffen die bepaalt hoe het programma uitgewerkt moet worden, i.e. hoe checkmomenten, effecten en termijnen vastgesteld moeten worden.

Een effectieve vorm van voortgangsbewaking is de periodieke kernbeleidscyclus; hierin wordt immers ook gekeken naar de actuele beleidsvoering en de effecten daarvan: de analyse van de uitgangssituatie in de beleidsvragen 6 tot en met 9 geeft inzicht in de vorderingen en knelpunten van beleid.

Een gedetailleerder zicht op deze punten kan verkregen worden door periodiek na te gaan hoe de uitvoering van *concrete maatregelen* vordert op een aantal kritische punten. Hiervoor kan de planning die u in het operationeel veiligheidsprogramma vastgelegd hebt, worden benut. Op deze manier controleert u echt of de *uitvoering* gestalte krijgt conform de planning en niet zozeer hoe de *veiligheid* bevorderd wordt. Dit is meer in de geest van voortgangsbewaking.

Indien uw 'kritische punten' bedrijfsmatig van aard zijn, bent u op weg naar een professioneel planning-en-controlsysteem; u kijkt dan bijvoorbeeld naar werkelijke versus geplande inzet van partijen, mensen en middelen; de implementatiegraad van maatregelen en de slaag- en faalfactoren daarbij.

Communicatie

Vraag 23:

Hoe gaat u communiceren over het veiligheidsbeleid?

Onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds de min of meer 'vaste' communicatie rondom veiligheidsbeleid. Zo zal er intern bekendheid aan de totstandkoming van de nota IVB worden gegeven, is er wellicht een nieuwsbrief IVB en wordt bij tijd en wijle de pers ingelicht over de vorderingen. Anderzijds is er de 'beleidsgestuurde communicatie': communicatie rondom specifieke beleidsvoering op de vijf gemeentelijke veiligheidsvelden.

De eerste soort communicatie heeft als ijkpunten de *timing*, de doelgroepen en de middelen. De tweede soort communicatie luistert nauwer. Per deelaanpak rond prioriteiten en op veiligheidsvelden zijn er andere factoren waar rekening mee moet worden gehouden. Aandachtspunten zijn:

- de *functie* van de communicatie: gaat het ‘sec’ om transparantie en legitimiteit of beoogt u een bepaald soort doorwerking van het beleid via communicatie?
 - door ruchtbaarheid te geven aan beleid kan een preventief effect optreden, bijvoorbeeld doordat overtreders weten dat er een scherper handhavingsbeleid gevoerd gaat worden;
- de *inhoud* van de communicatie: wat wilt u vertellen?
 - welke informatie dient in ieder geval over te komen bij de doelgroepen?;
- de *doelgroepen* van de communicatie: bij wie dient de informatie te belanden?
 - richt u zich op de interne partners, externe partners, specifiek bewoners of bijvoorbeeld buurgemeenten, provincie of Rijk?;
- de *afzender* van de communicatie: van wie komt de boodschap?
 - communiceert de gemeente met de doelgroepen, of de veiligheidspartners gezamenlijk?;
- de *timing* van de communicatie.

Benodigde capaciteit en middelen

Vraag 24:
Welke capaciteit en middelen zijn nodig voor de beleidsvoering ?

Bij de uitwerking van uw aanpak op de vijf veiligheidsvelden hebt u reeds nagedacht over de benodigde capaciteit en middelen per veld. Ter afronding van uw organisatorische plaatje is het zaak nu ook dit aspect compleet te krijgen.

Elementen van uw beleid en de borging die u dient te vertalen in benodigde capaciteit en middelen zijn:

- aanpak prioriteiten;
- aanpak op de vijf veiligheidsvelden;
- kennis en expertise;
- ambtelijke coördinatie.

Grofweg dient zicht te ontstaan op de gemoeide investeringen voor het beleid en de organisatie die u voorstelt. Daarbij kunnen zich principiële vragen voordoen, zoals met betrekking tot de capaciteit voor opleiding en oefening van ambtenaren in verband met de rampenbestrijding: moet die in personeelskosten vertaald worden? ('kapitalisering')

Regie over het beleid

Het vraagstuk van de regie heeft veel weg van een *restcategorie*: als de beleidsvoering inhoudelijk in orde is, de organisatorische voorwaarden gerealiseerd zijn en binnen deze bakens uitvoering plaatsvindt zoals afgesproken – dan valt er in principe weinig te regisseren.

Punt is natuurlijk dat dit niet altijd het geval is. Partijen komen hun afspraken niet na, het draagvlak voor het beleid brokkelt af, maatregelen blijken bij nader inzien eigenlijk niet zo geschikt maar partijen houden er graag aan vast. Of partijen laten zich niet betrekken bij het beleid. Dan is het dus tijd voor *regie*. Zodat er wel afspraken komen, partijen hun afspraken nakomen en de beleidsvoering aan de gang blijft. Regie is zorgen dat beleid (uit)gevoerd blijft worden en wel op het juiste inhoudelijke peil.

Regie is daarmee startpunt en sluitstuk van beleid. In het kader van kernbeleid denkt u er pas aan het einde met elkaar over na – zodat al die andere noodzakelijke voorwaarden (zie de beleidsvragen 1 tot en met 24) niet 'per ongeluk' onder regie worden gevat. Die andere voorwaarden moeten gewoon gerealiseerd worden.

Vraag 25:
Voor welke invulling van de regierol kiest u?

In het kader van kernbeleid kunt u in ieder geval de volgende aspecten van regie met elkaar uitwerken:

- ***Wat verstaat u onder regie?***

Accenten in regie zijn bijvoorbeeld het zorgen dat er afspraken worden gemaakt en toezien op de uitvoering daarvan, of het blijven betrekken van partijen. Het uitdragen van de beleidsvisie. Stel met elkaar vast wat uw kernpunten in de regie zijn – waar ‘gaat’ regie wel en niet over? Waak daarbij voor een te brede definitie.

- ***Wie is de regisseur?***

Het gaat er hierbij om dat u nagaat welke partij (of samenstel van partijen) effectief invulling kan geven aan wat u onder regie verstaat. Vaak zal dit de gemeente zijn, aangezien de gemeente alle beleidsterreinen bestrijkt, van daaruit met alle partners allerlei aanknopingspunten heeft en zodoende gewicht in de schaal kan leggen. Bovendien is de gemeente verantwoordelijk voor de lokale veiligheid en heeft zij het voortouw bij de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid.

- ***Hoe geeft de regisseur invulling aan zijn regierol ?***

Het kan zijn dat u bepaald hebt dat regie onder meer behelst het zorgen dat partijen hun toezeggingen gestand doen. Maar hoe krijgt de regisseur dat voor elkaar? Bijvoorbeeld door een peptalk te geven. Of partijen te herinneren aan afspraken. Of door uw bestuur in te schakelen. Een andere methode is het creëren van win-winsituaties: mogelijk dat de regisseur ‘wisselgeld’ op andere beleidsterreinen kan gebruiken om partijen tot medewerking te bewegen.

- ***Hoe is de regierol in de afgelopen tijd opgepakt en welke aspecten kunnen verbeterd worden?***

Regie is – net als beleid – niet iets nieuws. Er was al regie en door te kijken hoe die eruitzag, kunt u met elkaar de accenten voor de komende tijd nog wat scherper stellen. Wat ging er fout en wat gaat er goed? Waarop moet de regisseur extra letten in de komende tijd?

Deel C

Gemeentelijke veiligheidsthema's

Veiligheid is een breed begrip: het heeft betrekking op fysieke veiligheid zoals brandveiligheid, risico's van gevaarlijke stoffen en verkeerssituaties; op integriteit van economisch verkeer en overheids-handelen; op veiligheid in de woon- en leefomgeving maar ook op problematische jeugd en geweld bij het uitgaan.

Maar niet alleen dit soort aantastingen van de veiligheid zijn thema's in lokaal veiligheidsbeleid – de aandacht kan zich ook toespitsen op mogelijke maatregelen en oplossingsrichtingen (zoals PPS-construc-ties, toezicht in het publieke domein of horecaconvenants). In de ene gemeente gaat de aandacht vooral uit naar het betrekken van bewo-ners en ondernemers terwijl in de andere gemeente geweld op straat en jeugdoverlast de accenten in het beleid zijn.

Om te bewaken dat de veiligheid voorop blijft staan, is het wel zo wenselijk de aantastingen van de veiligheid als 'echte' thema's te be-schouwen. Op basis van een overzicht daarvan in de gemeente kan worden nagedacht over veiligheidsproblemen, hiaten in het beleid, oplossingsrichtingen, relevante partijen en te treffen maatregelen. Dit is een logische volgorde en tevens de volgorde die aangehouden wordt in deze handreiking.

I VEILIGHEIDSVELDEN

Onderscheid wordt hier gemaakt tussen *veiligheidsvelden* en *veiligheidsthema's*. De thema's zijn daarbij aspecten of onderwerpen bin-nen de velden.

De volgende vijf gemeentelijke veiligheidsvelden kunnen worden onderscheiden:

1 Veilige woon- en leefomgeving

Het gaat hierbij om thema's als overlast en sociale weerbaarheid van buurten maar ook om vergrijpen als inbraak en diefstal uit auto; de leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten kunnen op uiteenlopende manieren bedreigd worden; niet zelden liggen daar dieperliggende processen aan ten grondslag die bijvoorbeeld verband houden met verhuisbewegingen en demografische verandering; veiligheids-thema's binnen deze categorie hangen nauw samen met de fundamentele kwaliteit van het wonen in de gemeente en de ontwikkelingen daarin – de veiligheidsthema's zijn er symptomen van en betreffen aangrijpingspunten voor fysiek en sociaal beleid, zijn het ijkpunt voor processen in het kader van samenlevingsopbouw.

2 Bedrijvigheid en veiligheid

Ondernemers kunnen slachtoffer zijn van onveiligheid (bedrijfsinbraken, overvallen) maar ook door hun bedrijvigheid een aanleiding of katalysator van onveiligheid vormen (horeca, kampeerterreinen); thema's binnen deze categorie spelen in wisselende mate een rol in gemeenten, afhankelijk van eventuele problematiek op bedrijventerreinen en bijvoorbeeld de aanwezigheid van grootschalige evenementen.

3 Jeugd en veiligheid

Ook voor jeugd geldt dat ze slachtoffer en (mede)veroorzaker kan zijn van onveiligheid – accenten binnen deze categorie bestrijken potentieel het volledige, soms problematische traject van de ontwikkeling van kinderen tot jongvolwassenen; de relatie met jeugdbeleid is complex – om de overlap echter niet te groot te maken, is het wenselijk de thema's binnen deze categorie een duidelijk veiligheidsprofiel te geven en zodoende de term 'jeugd en veiligheid' recht te doen; accenten zijn dan bijvoorbeeld overlast en hardekernproblematiek.

4 Fysieke veiligheid

Bewoners en werknemers, recreanten en publiek lopen fysieke risico's bij het betreden van het publieke domein en gebouwen, deelnemen aan verkeer maar ook in de woonomgeving; thema's als brandveiligheid en milieurisico's zijn de laatste tijd sterk in de aandacht gekomen, mede naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen in Enschede en Volendam; werken aan fysieke veiligheid betreft een zware verantwoordelijkheid van de lokale partijen en de thema's binnen deze categorie nemen een bijzondere plaats in in het integraal veiligheidsbeleid; accenten zijn inderdaad brandveiligheid en verkeersveiligheid maar ook bijvoorbeeld de risico's van natuurrampen zoals dijkdoorbraken door hoog water.

5 Integriteit en veiligheid

De overheid heeft een voorbeeldfunctie en past bij uitstek integer handelen – aantasting daarvan is onaanvaardbaar en ondergraaft de rechtsorde, hetgeen aantasting van de veiligheid impliceert; maar ook maatschappelijke partijen kunnen de rechtsorde ondergraven en hun medeburgers daarmee 'indirect' bedreigen; het gaat dan om verschijnselen als organisatiecriminaliteit en georganiseerde criminaliteit; het economisch verkeer verziekt erdoor, het ondernemersklimaat en de leefbaarheid in de gemeente raken aangetast en – fundamenteel – de rechtsorde ondergraven; het betreft evident ongewenste verschijnselen, ook vanuit veiligheidsoptiek.

2 VEILIGHEIDSTHEMA'S

Binnen de veiligheidsvelden zijn thema's te onderscheiden – de gemeentelijke veiligheidsthema's. Het betreft aspecten van het veld die op zichzelf vaak een rol spelen in gemeentelijk veiligheidsbeleid. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Het overzicht is in zoverre niet compleet dat in uw gemeentelijk beleid andere aspecten binnen de velden centraal kunnen staan. De lokale situatie in gemeenten is nooit volledig 'af te dekken' met een dergelijk overzicht. Van de genoemde thema's staat in elk geval vast dat ze spelen in veel gemeenten.

Veiligheidsthema's	
Veiligheidsvelden	Thema's
Veilige woon- en leefomgeving	Overlast
	Onveiligheidsgevoelens
	Leefbaarheid en sociale weerbaarheid
	In en om de woning/Huiselijk geweld
	Geweld
	Inbraken en voertuigcriminaliteit
	Overige criminaliteit
	... (lokale andere accenten)
Bedrijvigheid en veiligheid	Veiligheid op bedrijventerreinen en in winkelcentra
	Uitgaan en overlast
	Toerisme en onveiligheid
	Grootschalige evenementen
	... (lokale andere accenten)
Jeugd en veiligheid	Overlast
	12-minners
	Allochtone jongeren
	Harde kern
	Alcohol en drugs
	... (lokale andere accenten)
Fysieke veiligheid	Verkeersveiligheid
	Veilige infrastructuur
	Brandveiligheid gebouwen
	Risico's aanwezige bedrijvigheid
	Risico's natuurrampen
	... (lokale andere accenten)
Integriteit en veiligheid	Organisatiecriminaliteit
	Georganiseerde criminaliteit
	Integriteit van het lokaal bestuur
	... (lokale andere accenten)

Een 'lastige' is het thema onveiligheidsgevoelens ofwel de subjectieve veiligheid. Die speelt in principe binnen alle veiligheidsvelden. Inwoners van gemeenten kunnen zich immers onveilig voelen door een nabij gesitueerde fabriek maar ook door de wetenschap dat de georganiseerde criminaliteit actief is binnen de gemeentegrenzen – of doordat jeugdgroepen overlast veroorzaken in de woonomgeving.

Subjectieve veiligheid is hier opgevoerd in het veiligheidsveld 'veilige woon- en leefomgeving'. Dit sluit aan bij de wijze waarop het begrip gebruikt wordt in bijvoorbeeld de Politiemonitor. In dit onderzoek worden veiligheidsgevoelens 'gezocht' in de directe woonomgeving: durft men 's avonds open te doen? Hoe veilig acht men de buurt? Is men bang voor groepen jongeren?

3 ONDERSTEUNEND SCHEMA

In het onderstaande schema zijn bij elk veiligheidsthema voorbeelden gegeven van:

- manieren waarop ze in gemeenten voorkomen;
- maatregelen rondom het thema;
- bestaande instrumenten rondom het thema.

Het schema biedt ondersteuning bij uw beantwoording van de beleidsvragen, in het bijzonder die met betrekking tot de veiligheidsanalyse en de uitwerking van de aanpak op de vijf veiligheidsvelden.

Veiligheidsveld 'Veilige woon- en leefomgeving'				
Thema	Toelichting/ verschijningsvormen accenten in de praktijk	Accenten in beleid/ maatregelen	Instrumenten en voorzieningen	
Overlast	<ul style="list-style-type: none"> • Botsende leefstijlen • Jongeren vs. senioren • Probleemgezinnen • Psychiatrische gevallen • Blijkt uit meldingen bij politie, observaties van wijkprofessionals, gegevens van corporaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Versterking netwerken door contacten te faciliteren; gezamenlijke activiteiten • Rol opbouwwerk • Portiekgesprekken • Rol van wijkagent en andere wijkprofessionals • AMW/CAD/RIAGG 		
Onveiligheids- gevoelens	<ul style="list-style-type: none"> • Vermijden van donkere, rustige plekken • Afnemende betrokkenheid bij het publieke domein • Sterker bij senioren • Signaal voor afnemende leefbaarheid in de buurt • Blijkt met name uit de Politie-monitor, evt. burgerpellings, ommisbuseenquôte, e.d. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlichting van achterpaden • Afsluiten van portieken • Bewoners betrekken via bijv. gezamenlijke onderhoudsactiviteiten • Bevordering van de oprichting van bewonersorganisaties • Goede voorlichting, informering • Rol van wijkagenten, corporaties, opbouwwerk, gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicaties Senioren en veiligheid: ILV www.ilv.nl 	
Leefbaarheid en sociale weerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe betrokkenheid bij publieke domein • Zwakke sociale netwerken • Intolerantie, klaagcultuur • Fysieke verloedering van de woonomgeving • Blijkt uit observaties van wijkprofessionals, gegevens van corporaties e.d. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevordering van gezamenlijke activiteiten (bijv. onderhoud van binnenterreinen) • Verbetering van groen-, water- en speelvoorzieningen in de buurt • Fysiek onderhoud in algemene zin • Bevordering van de oprichting van bewonersorganisaties, commissies, panel etc. • Bevordering van kleinschalige middenstand in de wijk • Kunst in de openbare ruimte 	<ul style="list-style-type: none"> • Stichting De Wijk: Bewonersnetwerken voor leefbaarheid www.wijk.nl • www.onzebuurt-aanzet.nl 	

Veiligheidsveld 'Veilige woon- en leefomgeving'			
Thema	Toelichting/ verschijningsvormen accenten in de praktijk	Accenten in beleid/ maatregelen	Instrumenten en voorzieningen
In en om de woning/ huiselijk geweld	<ul style="list-style-type: none"> Geweld binnen het gezin Problematische gezinssituaties Ongevallen binnenshuis 	<ul style="list-style-type: none"> Voorlichting Gezamenlijk optrekken van politie, onderwijs, maatschappelijk werk 	<ul style="list-style-type: none"> www.huiselijkgeweld.nl Wijkveiligheidsplannen en publicaties huiselijk geweld via www.ilv.nl
Geweld	<ul style="list-style-type: none"> Zware geweldpleging/ mishandeling Vechtpartijen 	<ul style="list-style-type: none"> Camera-toezicht Zichtbaar toezicht door daarmee belaste instanties Bevordering van informeel toezicht door private partijen (bewoners en ondernemers) Convenants voor uitgaansgebieden en andere urgentiegebieden 	<ul style="list-style-type: none"> BZK: Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2003 ILV: publicaties geweld op straat, camera-toezicht en veilig uitgaan
Inbraken en voertuig- criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Buurtjes/straten waarin veel inbraken plaatsvinden Eventueel gerelateerd aan drugsmilieu Of inbraaktoerisme: passerende 'professionele' groepen inbrekers die na gedane zaken huiswaarts – elders in het land – keren 	<ul style="list-style-type: none"> Gebiedsgerichte integrale aanpak met preventieve en repressieve elementen Inbraakwerend hang- en sluitwerk Afsluiting en verlichting achterpaden 	<ul style="list-style-type: none"> Politiekeurmerk Veilig Wonen Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVC): <i>Lokale veiligheid en Voertuigcriminaliteit</i> www.stavc.nl Praktijkvoorbeelden aanpak voertuigcriminaliteit via www.ilv.nl
Overige criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Straatroof, tasjesroof 		

Veiligheidsveld 'Bedrijvigheid en veiligheid'				
Thema	Toelichting/ verschijningsvormen accenten in de praktijk	Accenten in beleid/ maatregelen	Instrumenten en voorzieningen	
Veiligheid op bedrijverreinen en in winkelcentra	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsinbraken • Overvallen • Onveiligheidsgevoelens van klanten, winkelend publiek, werknemers 	<ul style="list-style-type: none"> • PPS omtrent veiligheid, toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Overval-preventieadvisering (Politie Haaglanden) • Keurmerk Veilig Ondernemen • Commissie Veiligheid Juweliersbranche: advies 'Goud in Veiligheid, een keten van maatregelen' (2003) 	
Uitgaan en overlast	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast rondom uitgaansgelegenheden • Geweld op straat in uitgaansgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Horecaconvenants • PPS omtrent veiligheid, toezicht • Inzet van stadswachten • Rol van portiers • Etiquette in het bedrijf zelf 	<ul style="list-style-type: none"> • Handreiking Alcohol, Veiligheid en Jeugd (www.ilv.nl) • Veilig Stappen Plan, ILV, 1999 • Handreiking Veilig Uitgaan, ministerie van Justitie, 1998 	
Toerisme en onveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast van campinggasten, op de weg naar de disco's • Gevaarlijke situaties in recreatiegebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht en handhaving • Voorlichting 		
Grootschalige evenementen	<ul style="list-style-type: none"> • Baldaadigheid rondom voetbalwedstrijden • Gevaarlijke situaties bij dansevenementen 	<ul style="list-style-type: none"> • PPS m.b.t. toezicht en handhaving • Kritische vergunningverleningsprocedure met accent op veiligheid en logistiek 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicaties vechtoevenementen via www.ilv.nl • Handreiking publieksevenementen (2001), via www.nibra.nl 	

Veiligheidsveld 'Jeugd en veiligheid'				
Thema	Toelichting/ verschijningsvormen accenten in de praktijk	Accenten in beleid/ maatregelen	Instrumenten en voorzieningen	
Overlast	<ul style="list-style-type: none"> • Hangplekken • Baldadigheid en vandalisme • Onveiligheidsgevoelens van buurtbewoners (senioren) 	<ul style="list-style-type: none"> • Betrekken jeugd netwerken/processen in de buurt • Vindplaatsgericht jongerenwerk • Halt • Doe effe Normaal 	<ul style="list-style-type: none"> • www.jeugdnetwerk.nl • Innovatieve Pilots Veiligheid en Jeugd: www.lokaaljeugdbeleid.nl; handboek jeugdbeleid • www.ilv.nl 	
12-minners	<ul style="list-style-type: none"> • Baldadigheid en vandalisme • Schoolluitval 	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerken van instanties waaronder politie, welzijn, gemeente, evt. jeugdzorg • Halt 	<ul style="list-style-type: none"> • Literatuurmap 12-minners via www.justitie.nl 	
Allochtone jongeren	<ul style="list-style-type: none"> • Interetnische conflicten • Beperkte aansluiting • 'Marokkaanse schoffies' • Schoolluitval 	<ul style="list-style-type: none"> • Beter betrekken en kansen creëren • Halt • Werk scholing • Eigen voorzieningen • Betrekken van etnische zelforganisaties 	<ul style="list-style-type: none"> • nota <i>Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden</i> ('CRIEM-nota') 	
Harde kern	<ul style="list-style-type: none"> • Schoolluitval 	<ul style="list-style-type: none"> • Lik op stuk • Scholing en werk organiseren • Jeugdhulpverlening 	<ul style="list-style-type: none"> • Individuele Traject Begeleiding (ITB), www.justitie.nl 	
Alcohol en drugs	<ul style="list-style-type: none"> • Problematisch druggebruik en daaraan gerelateerde criminaliteit (inbraken, overvallen) • Agressie van dronken jongeren in de uitgaansfeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting • Gezamenlijk optrekken welzijn/jongerenwerk, CAD en horeca • Etquette voor horeca 	<ul style="list-style-type: none"> • Handreiking Alcohol, Veiligheid en jeugd (www.ilv.nl) • Projecten Stichting Verantwoord Alcoholgebruik www.stiva.nl • Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid 	

Veiligheidsveld 'Fysieke veiligheid'				
Thema	Toelichting/verschijningsvormen accenten in de praktijk	Accenten in beleid/maatregelen	Instrumenten en voorzieningen	
Verkeersveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verkeer in winkelstraten • Rondom scholen • Hard rijden op rondwegen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fysieke ingrepen (drempels, rotondes) • Schoolveiligheidsplannen • Integrale verkeersveiligheidsplannen, samen met omwonenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Kennisbank, publicaties www.swov.nl • www.van-anaarbeter.nl • www.3vo.nl 	
Veilige infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Veiligheidseffecten van functiemenging: wonen, werken, industrie • Snelwegen en spoorwegen in de bebouwde kom 	<ul style="list-style-type: none"> • Doordachte ontwikkeling van plangebieden • Visie op veilige ruimtelijke ordening 	<ul style="list-style-type: none"> • Veiligheidseffectrapportage • Infopunt Duurzaam Veilig Verkeer duurzaam.veiligerverkeer.com 	
Brandveiligheid gebouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Afwezigheid van goed werkende brandmeldinstallaties • Onbegaanbaarheid van vluchtwegen ('opgestapelde kratten') • Niet naleven van voorschriften in de bouwvergunning 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritische uitvoering van bouwregelgeving, van vergunningverlening tot handhaving • Afgifte gebruiksvergunningen • Grondige preparatie op rampenbestrijding in al haar facetten 	<ul style="list-style-type: none"> • Slagen voor Veiligheid • Model-bouwverordening VNG • Europees informatiepunt Brandveiligheid Gebouwen www.euronorm.net • www.nibra.nl • www.brandweer.nl 	
Risico's aanwezige bedrijvigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Industrie, opslag, LPG-stations, vliegvelden • Evt. Seveso-inrichtingen • Blijkt uit gemeentelijke risicoanalyse 	<ul style="list-style-type: none"> • Vestigingsbeleid • Kritische uitvoering van milieuregelgeving, van vergunningverlening tot handhaving • Grondige preparatie op rampenbestrijding in al haar facetten 	<ul style="list-style-type: none"> • Slagen voor Veiligheid • Project Risico's aanwezige bedrijven Enschede • Centrum voor Externe Veiligheid en Vuurwerk (CEV) RIVM • www.nibra.nl • www.brandweer.nl 	
Risico's natuurrampen	<ul style="list-style-type: none"> • Dijkdoorbraken • Blijkt uit gemeentelijke risicoanalyse 	<ul style="list-style-type: none"> • Preventie via bestemming van onderloopegebied • Grondige preparatie op rampenbestrijding in al haar facetten 	<ul style="list-style-type: none"> • Slagen voor Veiligheid • www.nibra.nl • www.brandweer.nl 	

Veiligheidsveld 'Integriteit en veiligheid'			
Thema	Toelichting/ verschijningsvormen accenten in de praktijk	Accenten in beleid/ maatregelen	Instrumenten en voorzieningen
Organisatie- criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrentievervalsing in lokale economie door malverserende ondernemers • Bouwfraude, groei hormonen, mest 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenants afsluiten met lokale branches/ benutten van 'zelfreigend vermogen' • Kritische beschikkingsprocedures • Intensief toezicht en handhaving 	<ul style="list-style-type: none"> • BIBOB • <i>Handreiking Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit: ongewoon gewoon</i> www.ilv.nl • 'Organisatie-criminaliteit, aard, achtergronden en aanpak' 2002 www.justitie.nl
Georganiseerde criminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Drugsmilieu dat zetelt in de gemeente, panden opkoopt, dekmantelbedrijven opstart • Illegale casino's • Illegale prostitutie • Vrouwenhandel • Mensensmokkel • XTC-laboratoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Benutting van het gemeentelijk repertoire dat er wel degelijk is • Integrale gebiedsgerichte aanpak • Convenants afsluiten met lokale branches/ benutten van 'zelfreigend vermogen' • Kritische beschikkingsprocedures • Intensief toezicht en handhaving 	<ul style="list-style-type: none"> • BIBOB • <i>Handreiking 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit: ongewoon gewoon'</i> www.ilv.nl
Integriteit van het lokaal bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Corruptie • Diffuse situaties die in non-integer handelen resulteren 	<ul style="list-style-type: none"> • Integriteitscode • Scan van het gemeentelijk apparaat: waar zitten de risico's • Organisatie en processen weerbaarder maken 	

Deel D

Achtergrondinformatie

Dit deel van de handreiking bevat achtergrondinformatie voor de beantwoording van de beleidsvragen. Ingegaan wordt op thema's die landelijk spelen, de rijksnota 'Naar een veiliger samenleving', mogelijkheden van monitors, het belang van de regionale dimensie, instrumenten voor lokaal veiligheidsbeleid, facetbeleid en 'integraliteit'.

I LANDELIJKE THEMA'S

Enkele veiligheidsthema's in het bijzonder trekken landelijk de aandacht én zijn relevant voor gemeenten. Het gaat om de volgende thema's.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Integraal veiligheidsbeleid impliceert per definitie een zo veel mogelijk gezamenlijk optrekken van publieke en private partners. Omtrent de rol van ondernemers bij de lokale veiligheidszorg bestaat brede overeenstemming dat die veelzijdig is en geprofileerd kan en behoort te worden. Ondernemers hebben belang, zijn 'bereid' en beschikken over middelen - nu nog de benutting daarvan. Mogelijkheden doen zich bijvoorbeeld voor rondom de beveiliging van bedrijventerreinen, preventie bij bestaande en nieuwbouw, toezicht in uitgaansgebieden en stadscentra, veiligheidszorg rondom grootschalige evenementen. Het *Nationaal Platform voor Criminaliteitsbeheersing*, waarin landelijke publieke en private partijen zitting hebben, denkt na en publiceert over het onderwerp en bevordert de ontwikkeling van instrumenten. De regionale equivalenten – de RPC's – slagen er in toenemende mate in daadwerkelijk een platform voor afstemming, ontwikkeling en samenwerking te zijn. De mogelijkhe-

den van deze regionale platforms zijn nog lang niet uitgeput en krijgen naar verwachting meer gewicht in de komende tijd, ook in verband met het groeiende regionale accent in veiligheidszaken.

Preparatie op rampenbestrijding

Gemeenten hebben een wettelijke plicht rampenplannen op te stellen en daarnaast al het nodige te doen in het kader van preparatie op rampenbestrijding. Het gaat daarbij om de inrichting van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie, de opleiding en oefening van de leden daarvan, afstemming met politie, brandweer en GHOR en in het algemeen het op peil houden van het bestrijdingspotentieel. De vuurwerkkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben het cruciale belang van preparatie op indringende wijze onder de aandacht gebracht. Landelijk zijn verbeterprocessen op gang gekomen op basis van de adviezen van de commissie-Oosting en de commissie-Alders, ook omtrent de kwaliteit van de gemeentelijke preparatie.

Uitvoering van bouw- en milieuregelgeving

Behalve op preparatie richt de landelijke verbeteroperatie zich ook op de verantwoordelijkheid van de gemeente voor uitvoering van de aangescherpte bouw- en milieuregelgeving. Gebleken is dat de fysieke veiligheid in gemeenten bedreigd kan worden (en wordt) door onvolkomen uitvoering van deze regelgeving – aspecten als de brandveiligheid van gebouwen en situering van vuurwerkbedrijven vormen forse risicofactoren. Gemeenten dragen een zware verantwoordelijkheid ten aanzien van de vergunningverlening en het toezien op en afdwingen van de naleving van vergunningsvoorschriften.

Handhaving

De ‘handhavingsopgave’ voor gemeenten speelt breder dan enkel bij bouw- en milieuregelgeving. Tal van andere regels, procedures en ‘regimes’ kennen een veiligheidsaspect en behoeven uit dat oogpunt beleidsmatige aandacht. Duidelijke voorbeelden zijn de prostitutiewetgeving, het horecabeleid, drugsverordeningen maar ook bijvoorbeeld lokaal verkeerscirculatiebeleid en regels rondom speelautoma-

ten en kansspelen. Integrale versterking van de handhaving staat nadrukkelijk op de gemeentelijke agenda. Ondersteuning bij het oppakken van deze opgave biedt bijvoorbeeld het landelijke project *Handhaven op niveau* en www.handhavingsbeleid.nl.

Toezicht in het publieke domein

‘Blauw op straat’ is een onvermijdelijk thema in het veiligheidsbeleid – voor de veiligheid is het nu eenmaal noodzakelijk dat er vormen van toezicht bestaan in het publieke domein. Het thema heeft aan actualiteit gewonnen door de discussie en experimenten met betrekking tot diverse mogelijkheden om het toezicht te versterken. De politiesterke zal uitgebreid gaan worden in de komende tijd, ook met het oog op de toezichtfunctie. Tegelijk zijn er aardig wat gemeenten die arrangementen afsluiten met particuliere beveiligingsorganisaties voor toezicht in het publieke domein. Hier tegenover staat het stadswachtpotentieel en de toenemende professionaliteit en effectiviteit daarvan; de vraag is of deze Melkertbanen in vaste banen moeten worden omgezet en hoe die dan ingebed moeten worden in het gemeentelijk apparaat. Cameratoezicht ten slotte vindt meer en meer ingang. Het Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV) heeft algemene informatie en praktijkvoorbeelden bij het onderwerp (camera)toezicht.

Naast deze vormen van formeel toezicht zijn er voorbeelden van *informeel* toezicht die bevestigen dat deze vorm zeer effectief kan zijn, op onderdelen zelfs effectiever dan formeel toezicht: toezicht door bewoners, vaders, moeders of jongeren bevordert niet alleen de objectieve veiligheid maar ook de sociale samenhang en de leefbaarheid in de buurt – dit mes snijdt opzichtig aan meerdere kanten. Punt daarbij is bovendien dat meer formeel toezicht een zichzelf versterkend effect heeft: de bereidheid tot informeel toezicht neemt naventant af en daarmee de weerbaarheid van buurten, hetgeen de vraag naar formeel toezicht weer versterkt. Vaststaat dat gemeenten en lokale partners het toezicht in het publieke domein op diverse manieren kunnen invullen; juist vanuit de beoogde integraliteit van het beleid – de ‘zoektocht’ naar de optimale benutting van mogelijkheden

van partijen met het maximale effect op de veiligheid – past hierbij zorgvuldige afweging en geen automatische keuze voor meer blauw op straat.

Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

Georganiseerde vormen van criminaliteit – denk aan drugshandel, mensenmokkel, wapenhandel maar ook bouwfraude, mestfraude en de ‘hormonenmafia’ – zijn op tal van manieren verweven met hun ‘legale’ omgeving. Als gevolg hiervan hebben ook gemeenten mogelijkheden om criminelen en criminele ondernemers de voet dwars te zetten. Bestuurlijke aangrijpingspunten zijn bijvoorbeeld beschikkingen, handhaving van vergunningen en de gebiedsgerichte aanpak. De mogelijkheden van gemeenten voor een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit worden al langere tijd onderkend; na ‘Van Traa’ heeft met name Amsterdam een pioniersrol vervuld in de andere verkenning én benutting van het bestuurlijk instrumentarium. Met de Wet BIBOB – die 1 juni 2003 in werking is getreden – hebben gemeenten nieuwe mogelijkheden gekregen bij vergunningverlening en aanbestedingen: vreest de gemeente dat de beschikking misbruikt gaat worden in het kader van criminele activiteiten dan kan de beschikking of aanbesteding geweigerd worden. Heeft zij zelf al het nodige gedaan om dit te onderzoeken en voorkomen, dan kan zij hierover een advies aanvragen bij het landelijke BIBOB-bureau. De bestuurlijke aanpak komt hiermee opnieuw in beeld. Het is aan gemeenten hun mogelijkheden te onderkennen en er werk van te maken.

2 HET LANDELIJK BELEIDSKADER

Het landelijk beleidskader met betrekking tot veiligheid is neergelegd in (onder meer) de nota’s *Naar een veiliger samenleving* (oktober 2002) en *Bewust veiliger. Actieprogramma rampenbeheersing en brandweer 2002–2006* (oktober 2002).

Naar een veiliger samenleving benoemt de prioriteiten die het Rijk stelt en die als richtsnoer dienen voor gemeenten, politiekorpsen, brandweer en andere partijen. Rollen van partijen worden toegelicht en in-

strumenten aangekondigd. Aandacht gaat uit naar de wijze waarop het Rijk de effecten van het gezamenlijk beleid van instanties gaat monitoren en evalueren. De nota culmineert in een overzicht van voorgenomen maatregelen.

In de nota worden obstakels voor effectief veiligheidsbeleid gesignaleerd. De versnippering van initiatieven en inzet van partijen tast de gezamenlijke slagkracht aan en resulteert erin dat kansen voor synergie niet verzilverd worden. De handhavende capaciteit van politie en justitie vertoont tekorten. En de met toezicht belaste partijen zijn te weinig zichtbaar in het publieke domein, hetgeen de gedoogcultuur versterkt. Burgers en andere private partijen worden niet gestimuleerd verantwoordelijkheid te nemen.

Het gesignaleerde gebrek aan afstemming en gezamenlijk optrekken van publieke en private partijen brengt andermaal het belang van integraal veiligheidsbeleid onder de aandacht. Basisvoorwaarde voor een effectieve, gezamenlijke aanpak is een scherpe onderkenning van lokale problemen én van de gecombineerde mogelijkheden van publieke en private partijen. Lokaal integraal veiligheidsbeleid verschaft overzicht en houvast.

De ministers formuleren de volgende speerpunten:

- 1 het aanpakken van de stelselmatige dader en van de jeugdcriminaliteit;
- 2 het versterken van de opsporing en handhaving;
- 3 het versterken van toezicht in de publieke ruimte;
- 4 intensivering van gerichte preventieprojecten.

Bij elk van deze prioriteiten is een rol voor diverse partijen, waaronder gemeenten, weggelegd. Het kabinet stelt extra middelen beschikbaar om de capaciteit van politie en justitie op niveau te brengen. Daarnaast wordt een aantal 'onorthodoxe' maatregelen aangekondigd, waaronder de aanwijzing van urgentiegebieden waar sprake zal zijn van ruimere politieke bevoegdheden en de inrichting van nieuwe detentievormen voor hardnekkige veelplegers.

Om de samenwerking met gemeenten en politiekorpsen zo transparant mogelijk te maken zullen concrete en consistente resultaatafspraken gemaakt gaan worden. De afspraken worden in termen van prestaties/effecten gedefinieerd.

In de nota *Bewust veiliger* formuleert het Ministerie van BZK haar beleid met betrekking tot fysieke veiligheid voor de periode 2002 tot 2006. Met nadruk wordt gesteld dat er al heel veel initiatieven lopen op het terrein van fysieke veiligheid – mede als uitvloeisel van de vuurwerkcramp en de nieuwjaarsbrand – en dat de nota beoogt de samenhang tussen die initiatieven te verduidelijken en te versterken.

Daarnaast wordt een drietal beleidsprioriteiten benoemd en uitgewerkt. Het gaat om:

- 1 de vorming van veiligheidsregio's; dit moet eind 2006 gerealiseerd zijn; in 2003 dienen de regio's 'territoriaal congruent' te zijn;
- 2 samenvoeging van de meldkamers van de operationele diensten: politie, brandweer, ambulancediensten; in 2006 dienen er 25 samengevoegde meldkamers te zijn ofwel in iedere veiligheidsregio één;
- 3 versterking van het veiligheidsbewustzijn van burgers, ondernemers, instellingen en bestuur; zowel publieke als private partijen behoren hun verantwoordelijkheid met betrekking tot veiligheid te nemen; het beleid van het Rijk is erop gericht alle partijen op hun verantwoordelijkheid te wijzen en ze in staat te stellen die verantwoordelijkheid ook te nemen.

3 MONITORING

Landelijk wordt informatie verzameld over lokale veiligheid en leefbaarheid en de ontwikkelingen daarin. Deze informatie komt periodiek beschikbaar. Voor de gemeentelijke beleidsvoering is vooral de Politiemonitor Bevolking van belang; deze biedt inzicht in de veiligheidsgevoelens van bewoners.

Deze en vergelijkbare kwantitatieve informatie vormen een belangrijke bron voor de gemeentelijke *veiligheidsanalyse*, het vertrekpunt van de beleidsvorming. Kwalitatieve observaties kunnen ermee onderbouwd worden. Behalve als bron voor de veiligheidsanalyse kunnen monitorgegevens ook gebruikt worden voor evaluatie van beleidseffecten en als basis voor afstemming met politie en OM.

Bruikbare kwantitatieve gegevens voor de gemeentelijke beleidsvoering inzake veiligheid leveren (onder meer):

- de Politiemonitor Bevolking;
- CBS;
- de GSB-monitor;
- de Integrale Veiligheidsrapportage (IVR) van het ministerie van BZK;
- politieke bedrijfsinformatiesystemen zoals HKS.

Niet al deze bronnen genereren 'uit eigen beweging' hanteerbare informatie voor gemeenten. In het kader van het opbouwen van een duurzame informatiepositie als basis voor beleidsvoering kan de gemeente ervoor opteren een vaste systematiek te ontwikkelen voor de informatievergaring. Gegevens van de districtspolitie zijn over het algemeen wel voorhanden (zoniet, dan is het zaak hierover afspraken te maken in regionaal verband). Met name de *combinatie* met gegevens uit andere bronnen vergt een gestructureerde aanpak (zie ook de beleidsvragen 6 tot en met 9).

4 DE VEILIGHEIDSREGIO

De regionale factor in de veiligheidszorg wint aan gewicht. Dit was natuurlijk al aanzienlijk door het bestaan van de regiopolitie en de regionale organisatie van brandweer en GHOR. Momenteel wordt gewerkt aan de congruentie van de hulpverleningsregio's.

Ook in het gemeentelijk veiligheidsbeleid wordt de regiofactor steeds belangrijker, onder meer in verband met de agendering van de fysieke veiligheid. Na Oosting en Alders wordt van gemeenten verwacht

dat ze meer samenwerken op onderwerpen als handhaving en preparatie op rampenbestrijding (het regionaal beheersplan).

Maar ook op andere veiligheidsvelden is intergemeentelijke samenwerking plausibel. Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit bijvoorbeeld is pas succesvol als het regionaal is ingekaderd – criminelen zijn gemeentegrensoverschrijdend actief en misschien wijken zij uit naar de buurgemeente die wat minder alert is. Veelvoorkomende vormen van criminaliteit beperken zich evenmin tot die ene gemeente.

Naast de reguliere afstemming met buurgemeenten in politieel en brandweerverband is het zinvol regiozaken te ‘borgen’ in regionale platforms en overleggen rondom veiligheid. In het ideale geval hebben die een PPS-karakter; in dit verband is het zinvol de mogelijkheden die de RPC’s bieden te benutten.

Concreet kan de regiofactor op de volgende manieren doorwerken in de gemeentelijke beleidsvoering:

- bij de analyse van problemen;
- bij de selectie van prioriteiten (beleidsafstemming);
- bij het selecteren van strategische partners;
- bij de ontwikkeling van maatregelen en plannen;
- bij de realisatie en benutting van voorzieningen en organisaties (zoals PPS-verbanden en toezichtorganisaties);
- bij de uitwisseling van kennis, expertise en capaciteit.

Om het afwegingsproces rond de veiligheidsregio goed in te kaderen, heeft het kabinet in januari 2002 een adviesaanvraag ingediend bij de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). In het resulterende advies, getiteld *‘Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio’* (februari 2003) pleit de Raad voor een veiligheidsregio op basis van de Wgr. Het advies van de Rob sluit in belangrijke mate aan bij het rapport van de VNG-commissie Brouwer, *Krachten bundelen voor veiligheid. Regionaal denken, lokaal doen* (mei 2002).

5 BESTAANDE INSTRUMENTEN

Gemeenten kampen vaak met vergelijkbare problemen waar vergelijkbare oplossingen voor bestaan. Om te voorkomen dat elke gemeente opnieuw het wiel moet uitvinden, worden landelijk instrumenten ontwikkeld en aan gemeenten aangeboden. Rijk, VNG, ILV en NPI (Nederlands Politie Instituut) trekken daarbij gezamenlijk op.

In deze paragraaf worden enkele van deze gereedschappen kort behandeld.

Het Politiekeurmerk Veilig Wonen

Het politiekeurmerk beoogt de bevordering van veilig wonen, zowel wat betreft inbraak als fysieke veiligheid, in het bijzonder brandveiligheid. Het instrument kent twee varianten: een voor nieuwbouw, een voor bestaande bouw. In beide varianten speelt niet alleen de woning maar ook de woonomgeving een belangrijke rol. Met het instrument kunnen gemeenten, politie, corporaties en projectontwikkelaars hun afstemming en afspraken over veiligheid rond het wonen in goede banen leiden. Het instrument stelt heldere, objectieve eisen aan de woning en woonomgeving. Het keurmerk geniet grote bekendheid – veel gemeenten hanteren het in hun beleidsvoering. Private partijen onderkennen het belang en hanteren het vroegtijdig in ontwerpprocessen. Landelijk wordt het instrument momenteel zo breed mogelijk ingevoerd.

> Meer weten?

www.politiekeurmerk.nl

Handreiking Veilig Uitgaan

Koninklijke Horeca Nederland, diverse ministeries, de VNG en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben gezamenlijk een handreiking ontwikkeld die als basis kan dienen voor lokale samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven omtrent veilig uitgaan. De handreiking bevat een overzicht van mogelijke uitgangspunten, maatregelen, randvoorwaarden en relevante regelgeving. Ook worden voor-

beelden van samenwerking beschreven. Al met al biedt de handreiking duidelijke handvatten om tot samenwerking te komen.

> Meer weten?

www.horeca.org

Keurmerk Veilig Ondernemen

Het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) is een certificeringsregeling. Lokale publieke en private partijen ontvangen het certificaat indien ze door middel van een aantal effectieve en bewezen maatregelen erin geslaagd zijn de veiligheid in een winkelcentrum of op een bedrijventerrein structureel op een hoger niveau te brengen. In de KVO-handboeken voor respectievelijk winkelcentra en bedrijventerreinen staan de criteria nauwkeurig omschreven. Belangrijk voordeel van het KVO is dat de kwaliteit van de veiligheid in de werkomgeving herkenbaar, meetbaar en realiseerbaar is. Het instrument heeft bij uitstek een preventief karakter.

> Meer weten?

www.justitie.nl

Veiligheidseffectrapportage

Met dit instrument kunnen ontwerpplannen voor woningen, complexen en wijken getoetst worden op een scala van veiligheidseffecten, zowel fysiek als sociaal van aard. Het instrument is momenteel nog in ontwikkeling, hoewel eerdere versies reeds beproefd zijn in pilots.

> Meer weten?

www.ilv.nl

BIBOB

Met de Wet BIBOB is de mogelijkheid geschapen voor gemeenten om bepaalde vergunningen – zoals de Drank- en Horecaverunning, horeca-exploitatievergunning, vergunning voor seksinrichtingen en speelhallen, maar ook de bouw- en milieuvergunning – te weigeren

of in te trekken als er een ernstig gevaar bestaat dat er criminele activiteiten gefaciliteerd worden. Gemeenten kunnen bij het landelijk bureau BIBOB een advies vragen over de mate van dit gevaar. Het landelijk bureau heeft mogelijkheden om gegevens over betrokkene op te vragen uit open en gesloten bronnen. Bij het bureau BIBOB is een helpdesk ingericht en kan voorlichtingsmateriaal – waaronder een handboek – worden opgevraagd.

> Meer weten?

www.bureaubibob.nl

ILV-handreiking Bestuurlijke aanpak
georganiseerde criminaliteit: www.ilv.nl

Slagen voor Veiligheid

In het kader van het ondersteuningsprogramma *Slagen voor Veiligheid* komen diverse instrumenten beschikbaar die gemeenten ondersteunen bij het invulling geven aan de actiepunten 'Oosting/Alders'. Bijzondere vermelding verdienen de regiobijeenkomsten die georganiseerd worden vanaf najaar 2002, het digitale diagnose-instrument dat sinds de zomer van 2002 beschikbaar is en de reeks handreikingen rondom de respectievelijke resultaatvelden van de actieprogramma's. In juli 2002 is de onderliggende 'basishandreiking' gepubliceerd.

> Meer weten?

www.slagenvoorveiligheid.nl

Handhaven op Niveau

Het actieprogramma Handhaven op Niveau ontplooit activiteiten die de 'kwaliteit, intensiteit en doelmatigheid van de handhaving in de praktijk' dienen te verbeteren. Het programma kent twee pijlers: enerzijds activiteiten rondom *programmatisch handhaven*, zoals regionale workshops, werkconferenties voor bestuurders, methodiekontwikkeling en publicaties daarover; anderzijds *best practises* op de diverse handhavingsdomeinen, dat wil zeggen: het bevorderen en beschrijven daarvan (onder meer op de website van het actiepro-

gramma). De handreikingen van het actieprogramma zijn te verkrijgen via het projectbureau bij het Ministerie van Justitie. Bij de VNG is het Steunpunt Handhavingsbeleid ondergebracht dat onder meer in opdracht van Handhaven op Niveau overheden ondersteunt bij het opzetten van een handhavingsprogramma.

> Meer weten?

www.handhavenopniveau.nl
www.handhavingsbeleid.nl

Handreikingen NPC

Het Nationaal Platform voor Criminaliteitsbeheersing bevordert de totstandkoming van samenwerking tussen publieke en private partijen inzake veiligheid en ondersteunt in dat kader de ontwikkeling van instrumenten en handreikingen. Voorbeelden zijn – naast het reeds genoemde KVO – de handreikingen ‘*Publiek-Privaat Evenwicht*’ (met een checklist voor PPS) en ‘*Oprichting Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing*’.

> Meer weten?

www.justitie.nl

6 FACETBELEID

Vrijwel elke gemeentelijke sector beschikt over mogelijkheden om aan veiligheid te werken. Veiligheidsbeleid is dus voor een belangrijk deel facetbeleid – veiligheid als facet van andere beleidsprocessen. Het gaat bijvoorbeeld om ruimtelijkeordeningsvraagstukken, welzijnsbeleid, onderwijsbeleid. Maar ook om vergunningverlening en handhaving.

Integraal beleid betekent niet alles benoemen en betrekken – het gaat er juist om vanuit een goed overzicht de juiste *selecties* te maken. Dit impliceert dat alleen die thema’s en beleidsprocessen als facetbeleid in het veiligheidsplan worden opgenomen waarvan de veiligheidsrelevantie onmiskenbaar is. Om een voorbeeld te geven: vroeg- en voorschoolse educatie heeft op den duur implicaties voor de vei-

ligheid in de gemeente aangezien meer geïnvesteerd wordt in kinderen, die daardoor geringere risicofactoren vormen. Het voert echter te ver dit als een aspect of facet van veiligheidsbeleid te beschouwen: het welzijn van het kind staat hier centraal, niet de kans dat er over tien jaar minder overlastbronnen zullen zijn.

Vuistregels bij de bepaling van uw facetbeleid zijn:

- 1 vertrek altijd vanuit de *veiligheidsanalyse* die de belangrijkste items voor veiligheidsbeleid benoemt; elke suggestie over een veiligheidsfacet moet herleidbaar zijn naar de veiligheidsanalyse;
- 2 ga zorgvuldig na welke interne partners een rol kunnen spelen bij het aanpakken van de *specifieke veiligheidsitems*;
- 3 ga zorgvuldig na welke andere lopende beleidsprocessen raken aan veiligheidsonderwerpen (denk bijvoorbeeld aan horecabeleid, jeugdbeleid, prostitutiebeleid);
- 4 formuleer gezamenlijk met de interne partners *ontwikkelrichtingen* en eventueel maatregelen; waar de items geen ‘centrale prioriteiten’ betreffen die gezamenlijk opgepakt gaan worden, is het in principe aan de competentie van de afdelingen om de ontwikkelrichtingen nader in te vullen, bijvoorbeeld door ze binnen die andere lopende beleidsprocessen op te pakken;
- 5 bewaak altijd de *coherentie* tussen het beleid van de diverse afdelingen;
- 6 ga na welke *instrumenten* benut kunnen worden door afdelingen (zoals de veiligheidseffectrapportage) en expliciteer ze in het veiligheidsplan.

Hoe sterker het facetbeleid, hoe minder ‘centraal’ veiligheidsbeleid er nodig is. In wezen betreft het communicerende vaten: naarmate de sectoren systematischer en meer doordacht met veiligheid omgaan, zal de veiligheidssituatie minder aanleiding geven tot ‘integrale interventies’. Het beste zou het zijn dat bij elk gemeentelijk beleid de ‘veiligheidstoets’ wordt gedaan: veiligheidseffecten bepalen en bezien of het beleid niet bijgesteld moet worden, uit oogpunt van veiligheid.

Uitgangspunt bij de bepaling van het facetbeleid zijn de ambitie en aanpak op het veiligheidsveld dat u aan het uitwerken bent. Op basis

daarvan gaat u na welke beleidsprocessen in andere sectoren een rol kunnen spelen. Cruciale sectoren zijn welzijn en onderwijs, ruimtelijke ordening, verkeer, economie, milieu.

7 'INTEGRALITEIT'

Veiligheidsbeleid behoort een integraal karakter te hebben. Integraal in ten minste de volgende opzichten:

- oriëntatie op alle gemeentelijke veiligheidsthema's en de samenhang daartussen;
- oriëntatie op zowel problemen als lopend beleid en de lacunes daarin;
- benutting van mogelijkheden van alle lokale partijen, publiek en privaat;
- benutting van alle schakels van de veiligheidsketen;
- bakens voor *inhoud* en *organisatorische borging* van het beleid.

Ook bij integraliteit echter zijn *keuzes* essentieel – integraal veiligheidsbeleid is nadrukkelijk *niet* 'alles aanpakken met alle lokale partners'. Dit is een verwarrende notie die er nog wel eens in sluipt: dat je zo breed en volledig mogelijk beleid moet voeren. Maar integraal wil juist zeggen: er samen uit komen, kijken waar de prioriteiten liggen, bezien wie wat het beste kan bijdragen gezien de mogelijkheden. Selectie dus.

IVB heeft eigenlijk een 'allocatiekarakter': er is een veelheid van problemen in beeld, er zijn partijen en mogelijkheden beschikbaar – hoe sluiten die op elkaar aan? Welke inzet door welke partij past het best? Wat geniet prioriteit en vormt een goede besteding voor de schaarse middelen, ook gezien de doorwerking in andere veiligheidsthema's?

Slimme toepassing van die beschikbare middelen, daar gaat het om. Het adjectief *integraal* verwijst misschien wel vooral naar de kwaliteit van het afwegingskader van waaruit het beleid wordt vastgesteld: een brede, integrale oriëntatie op problemen, lopende acties en mogelijkheden. Vervolgens worden vanuit dit overzicht de juiste selecties gepleegd.

Met betrekking tot de veiligheidsketen

Maatregelen in het veiligheidsbeleid kunnen uiteenlopend van aard zijn – alle schakels van de veiligheidsketen komen aan bod. De keten telt vijf schakels:

- 1 proactie;
- 2 preventie;
- 3 preparatie;
- 4 repressie;
- 5 nazorg.

Afhankelijk van het veiligheidsthema dat aan de orde is, opereert een partij binnen een (of meerdere) van deze schakels. Hoewel er wel degelijk accenten in rollen zijn te onderkennen – de gemeente zal eerder preventief handelen terwijl de politie vaak repressief optreedt – kunnen rollen van partijen wisselen. Ook de gemeente kan repressief handelen (bijvoorbeeld in het kader van rampenbestrijding) terwijl de preventieve mogelijkheden van bijvoorbeeld wijkagenten bekend zijn.

Deel E

Over de kernbeleidmethode

In dit deel wordt stilgestaan bij de kenmerken van de kernbeleidmethode. Met de gegeven informatie kunt u zich een algemener beeld vormen van de voordelen van kernbeleid.

I GEEN MINUTIEUZE HANDLEIDING

De kernbeleidmethode is geen minutieuze handleiding voor de totstandkoming van een beleidsnota. Veeleer is het een inhoudelijk instrument dat de ijkpunten voor het veiligheidsbeleid op een rij zet en dusdanig presenteert – door middel van beleidsvragen – dat ze op een goede, efficiënte manier aangevat en ingevuld kunnen worden door de lokale veiligheidspartners. Idee van de methode is dat die partners gezamenlijk de beleidsvragen beantwoorden in een beperkt aantal sessies – ze ‘kauwen’ als het ware op de vragen. Wat resulteert is een betrouwbare, kernachtige maar integrale basis voor het lokale veiligheidsbeleid – het *kernbeleid veiligheid*.

De lokale context zelf verzet het werk, maakt de keuzes. De kernbeleidmethode bevordert dat die keuzes gemaakt worden – omtrent de juiste onderwerpen en op de juiste manier. De kernbeleidmethode beoogt primair inspirerend te zijn: door het panorama te schetsen, context te bieden en de inhoud te ordenen, verkrijgen de lokale partners overzicht en houvast; dadendrang is het uitgangspunt.

Daarmee verschilt de kernbeleidmethode van bijvoorbeeld het *Stapenplan integrale veiligheid* uit 1994, dat de gebruiker veel directer aan de hand neemt bij het vervaardigen van een *nota*. De kernbeleidmethode gaat uit van een interactief proces van lokale partijen en stelt de beleidsvoering centraal: de ‘kern’ van het kernbeleid is de bepa-

ling van een inhoudelijk hoogwaardig beleid. In welke vorm dat vervolgens precies gegoten wordt, is een lokale keuze (waarvoor in deze publicatie overigens wel suggesties worden gedaan).

‘Kernbeleid’ – wat is dat?

Het ‘kernbeleid veiligheid’ van de gemeente verschaft helderheid over de punten waarover ten minste helderheid moet bestaan in de lokale veiligheidscontext. Helderheid om effectief en samenhangend beleid te kunnen voeren, om met vrucht integraal aan de slag te gaan. Om tot een goed werkend veiligheidsprogramma te kunnen komen.

Kernbeleid veiligheid is zodoende daadwerkelijk de *kern* van het lokale veiligheidsbeleid: het brengt de kernpunten in beeld, zet de bakens uit. De lokale partners weten waar ze aan toe zijn, kennen de kaders – beschikken over een ‘gezamenlijk referentiekader’.

Een kwestie van vormkeuze

De nadere uitwerking hiervan – bijvoorbeeld in een gemeentelijk veiligheidsplan – is eigenlijk een kwestie van vormkeuze. Er kan ook voor een programma worden gekozen, of aparte nota’s op deelterreinen van veiligheid, of voor wijkveiligheidsplannen. Het betreft allemaal nadere uitwerkingen van dat gezamenlijke vertrekpunt, van die gezamenlijk vastgestelde bakens: het *kernbeleid veiligheid*.

Twee soorten kernpunten

Waar gaat dat kernbeleid dan over? Anders gezegd: wat zijn de kernpunten in het veiligheidsbeleid waarover ten minste duidelijkheid moet bestaan? Hierin zijn twee globale categorieën te onderscheiden, namelijk:

- enerzijds kernpunten met betrekking tot de *inhoud van het beleid*; hierbij gaat het om aspecten met betrekking tot (onder meer) het strategische kader, de beleidsprioriteiten en de uitwerking daarvan;
- anderzijds kernpunten met betrekking tot de *organisatorische borging* van het beleid: het creëren van functionaliteiten, structuren en faciliteiten binnen het gemeentelijk apparaat en overlegvormen met interne en externe partners.

25 kernpunten – 25 beleidsvragen

In totaal zijn er 25 kernpunten van het veiligheidsbeleid te onderscheiden. Per kernpunt is in deel B van deze publicatie een beleidsvraag opgenomen. Door de 25 beleidsvragen gezamenlijk met uw lokale partners te beantwoorden, bepaalt u uw gemeentelijk kernbeleid veiligheid.

Een 'integrale kern'

De twee soorten kernpunten – inhoud en organisatie – vullen elkaar nadrukkelijk aan. De inhoudelijke kernpunten zetten de inhoudelijke bakens uit, de organisatorische kernpunten zijn richtinggevend voor de organisatorische verankering van het beleid. Dankzij deze verankering kan de inhoudelijke beleidsvoering beter aan de gang blijven, wordt implementatie van beleid gefaciliteerd en 'leeft' het veiligheidsbeleid, binnen en buiten het gemeentelijk apparaat. Met elkaar creëren de verschillende soorten kernpunten een integrale basis voor duurzame gemeentelijke beleidsvoering inzake veiligheid.

Een gezamenlijk product

Aangezien de kernpunten van het beleid pas werkelijk kernpunten *kunnen* zijn indien er breed draagvlak voor bestaat, is het essentieel ze gezamenlijk met de lokale partners in veiligheid te bepalen. Geadviseerd wordt een brede werkgroep met interne en externe deelnemers te installeren. Gezamenlijke bepaling van de kernpunten resulteert in een solide basis voor integrale beleidsvoering. De bakens voor het beleid zijn inhoudelijk sterk en voor alle partijen herkenbaar.

De doelgroep van deze publicatie is eigenlijk breder dan alleen gemeenten. Feitelijk is de publicatie bedoeld voor de gezamenlijke lokale veiligheidspartners of het lokale veiligheidsnetwerk. Met elkaar kunnen zij de vruchten plukken van de methode. En praktisch gesproken zal iedere deelnemer kennis moeten nemen van de systematiek en de beleidsvragen inclusief toelichting. De rol van de gemeente is natuurlijk wel die van aanjager in het hele kernbeleidsproces en

in die zin afwijkend – zij zal de partners ‘warm’ moeten zien te krijgen voor de methode.

‘Dynamische kern’

De verzamelde bakens – het kernbeleid – vormen een referentiekader, een soort omvattend ijkpunt voor de veiligheidszorg. De invulling van de kernpunten is echter dynamisch – slechts de reeks objectieve kernpunten zelf is constant. In die zin zijn niet zozeer de antwoorden op de beleidsvragen het ‘vaste ijkpunt’ maar de beleidsvragen zelf. De antwoorden op de beleidsvragen vormen het ‘dynamische ijkpunt’ – per kernbeleidstraject van de lokale partners zal de uitkomst veranderen, meer of minder, afhankelijk van de ontwikkelingen in de gemeente sinds de vorige beantwoording van de beleidsvragen.

Dit impliceert dat het referentiekader *onderhouden* moet worden – het moet immers wel het juiste ijkpunt betekenen. Anders gezegd: de reeks beleidsvragen kan het beste periodiek doorlopen worden door de lokale partners. Gedacht kan worden aan eenmaal per jaar. Een dergelijke herhalingssystematiek zorgt ervoor dat de bakens ‘bij de tijd’ blijven. In het toepassingsprotocol wordt hierop teruggekomen.

De uitkomst: een kernbeleidsnota

En wat leveren die sessies op? Een geactualiseerde versie van de kernbeleidsnota. Deze vormt zoals gezegd de basis voor nadere operationele uitwerkingen. Maar zij kan zelf natuurlijk ook als gemeentelijke veiligheidsnota beschouwd worden – de precieze benutting en eventuele nadere uitwerking betreffen keuzes van de toepassende gemeente. Het is alleszins denkbaar dat de kernbeleidsnota als gemeentelijk veiligheidsplan fungeert en dat concretisering in wijkveiligheidsplannen geschiedt. Het is even plausibel dat op basis van de kernbeleidsnota een operationeel veiligheidsprogramma dat als eigenlijke veiligheidsnota dient, wordt opgesteld. In deze publicatie wordt ervan uitgegaan dat de kernbeleidsnota het strategische ijkpunt voor het veiligheidsbeleid vormt, dat na vaststelling nader uit-

gewerkt wordt in een veiligheidsprogramma dat het eigenlijke gemeentelijke veiligheidsplan vormt.

2 WAAR LEIDT DE METHODE TOE?

Meest concreet leidt de toepassing van de kernbeleidmethode tot uw *kernbeleid veiligheid*: u vergaart er uw bakens voor het veiligheidsbeleid mee met behulp waarvan u gemakkelijk een veiligheidsplan kunt maken. Toepassing levert zogezegd een betrouwbaar 'referentiekader' op voor de lokale partners in veiligheid. Nadere uitwerking daarvan leidt bijvoorbeeld tot:

- een veiligheidsprogramma;
- nota IVB;
- wijkveiligheidsplannen;
- inbreng veiligheidsfacetten in sectoraal beleid;
- inbreng prioriteiten in de politieke beleidsplancycclus onder gebruikmaking van het inbrengrecht.

Bijlage 1

Info en contact

Onderstaande organisaties zijn actief op het terrein van integrale veiligheid en kunnen informatie verschaffen over onderwerpen op het terrein en/of ondersteuning verlenen:

- Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV): www.ilv.nl
- Slagen voor Veiligheid: www.SlagenvoorVeiligheid.nl
- Frontoffice BJZ van de VNG: tel. 070-3738020
- Steunpunt handhavingsbeleid: www.handhavingsbeleid.nl
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: www.minbzk.nl

SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG, heeft een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van deze publicatie. Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met SGBO (070 – 3738357) of direct met Jasper van Gaalen (jasper.vangaalen@vng.nl) of Lourens Burgers (lourens.burgers@vng.nl).

De *Handreiking kernbeleid veiligheid* is te bestellen bij de VNG uitgeverij: www.vnguitgeverij.nl, tel. 070-3738888.

Bijlage 2

Woord van dank

Bij de totstandkoming van deze publicatie is afgestemd en samengewerkt met een veelheid van organisaties en personen waaronder (natuurlijk) gemeenten, het Ministerie van BZK, het Nederlands Politie Instituut, experts binnen politieregio's en universiteiten.

Bijzondere dank gaat uit naar de leden van de klankbordgroep en de gemeenten die eerdere versies van de methode in de praktijk beproefd hebben. Zeer waardevolle kritiek werd daarnaast geleverd door de heren Harry Wijnja van het Projectbureau Integrale Veiligheid IJsselland en Lex Cachet van de vakgroep Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Leden klankbordgroep:

- Mevr. De Boer (ambtenaar veiligheid Leeuwarden)
- Mevr. De Loor-Meursing (ambtenaar veiligheid Zwolle)
- Mevr. Mohebbi (ambtenaar veiligheid Alphen a/d Rijn)
- Dhr. Van Pel (NPI)
- Mevr. Steenvoorden (ambtenaar veiligheid Berkel en Rodenrijs)
- Mevr. Vermeulen (ambtenaar veiligheid Spijkenisse)

Proefgemeenten:

- Eibergen: de heren Evers (ambtenaar veiligheid) en Tjaberings (burgemeester)
- Nijkerk: de heren Kokkeler (ambtenaar veiligheid) en De Vries (burgemeester)
- Ridderkerk: de heren Visser (ambtenaar veiligheid) en Waaijer (burgemeester)