



De positie van het lokaal bestuur in veiligheidsbestel en veiligheidsbeleid

Welke ontwikkelingen vragen om aandacht?
En welke overwegingen kunnen daarbij helpen?

Colofon

Oktober 2024

Marnix Eysink Smeets

Op verzoek (en in opdracht) van de Commissie Bestuur en Veiligheid van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Inhoud

1	Samenvatting	5
2	Aanleiding en verantwoording	7
3	Hoe het lokaal bestuur uitgroeide tot centrale speler in het veiligheidsbestel	10
3.1	Prelude: de overgangsfase van de jaren 60-80 van de vorige eeuw	10
3.2	De wording van het integraal veiligheidsbeleid	12
3.3	Wanneer de nadruk op uitvoering wordt gelegd volgt het succes	14
3.4	De gegroeide grondslagen van het (lokaal) veiligheidsbeleid en -bestel	18
4	De Grote Verbouwing van het veiligheids-bestel (2010-2015)	21
4.1	Vorming van het 'superministerie' van VenJ (later J&V) (2010)	22
4.2	Wet op de Veiligheidsregio's (2010)	23
4.3	Hertekening van de gerechtelijke kaart (2013)	23
4.4	Reorganisatie(s) van de politie	24
4.5	Introductie van het Boa-stelsel en de opmars van 'lichtblauw'	26
4.6	Overige veranderingen	27
4.7	Alles overziend	29
5	Hoe onderwijl het veiligheidslandschap veranderde...	30
5.1	Terrorisme en radicalisering	31
5.2	Maatschappelijke onrust en polarisatie	31
5.3	Cyber, cybercrime en desinformatie	32
5.4	Georganiseerde criminaliteit en 'ondermijning'	32
5.5	Bedreiging, intimidatie en geweld	33
5.6	Andere nieuwe uitdagingen	33
5.7	En de traditionele criminaliteit?	33
5.8	Alles overziend	34
6	Nu: een veiligheids-bestel in onbalans	35
6.1	Niet alleen de politie, maar alle actoren staan onder druk	36
6.2	Een veelkoppiger veiligheidsvraagstuk	36
6.3	Een minder eenduidige lokale worteling	37
6.4	Het ontbreken van richtinggevende beleidstheorie	38
6.5	Trend naar repressie ten koste van preventie	39
6.6	De politisering van de veiligheidszorg	41

6.7	Spanning tussen uniformiteit en maatwerk	42
6.8	Incidentalisme versus de lange lijn	43
6.9	De urbanisering van de veiligheid(szorg)	44
6.10	Tekortschietende aandacht voor de uitvoering	45
6.11	Erosie van lokaal gezag	46
6.12	Ook de regiefunctie staat onder druk	48
6.13	Rolopvatting, bevoegdheden, deskundigheid en ondersteuning van burgemeesters	49
6.14	Knelpunten in de informatieuitwisseling	51
6.15	Tekortschietend handelingsperspectief bij personen met onbegrepen gedrag	52
6.16	Een riskante roze bril ten aanzien van de politie	53
6.17	Tot slot: twee paradoxen op meta-niveau	55
6.18	Alles overziend	56
7	Ondertussen in de samenleving...	58
7.1	De bungeejumpsamenleving?	58
7.2	Een shift naar existentiële veiligheid. En een andere utopie?	59
7.3	Verslechterend mentaal welbevinden	61
8	Suggesties voor de manier waarop het gesprek kan worden gevoerd	63
8.1	Een eerste reflectie van het lokaal bestuur zelf	63
8.2	Een herijking van het veiligheidsbestel als geheel?	64
8.3	Top-down of bottom-up?	65
8.4	Procesbegeleiding?	66
	Geraadpleegde literatuur	67
	Bijlage A Verantwoording	79

1

Samenvatting

De Commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG maakt zich zorgen over de positie van het lokaal bestuur in het veiligheidsbestel en -beleid. Kan het lokaal bestuur de haar daarin gegeven taken en verantwoordelijkheden nog voldoende waarmaken? Daarover wil de commissie de komende tijd het gesprek aangaan, binnen het lokaal bestuur, maar ook met andere actoren in het bestel. Daarom vroeg de Commissie om een inventarisatie van de onderwerpen waarover het gesprek vooral zou moeten gaan.

Deze notitie bevat dat overzicht; vervaardigd op basis van een scan van de literatuur, signalen uit sessies met bestuurders en veiligheidsprofessionals, een vijftigtal verdiepende interviews met deze doelgroepen en (andere) kenners van het veiligheidsbestel, aangevuld met observaties van demonstraties of ongeregelde heden en de daaropvolgende politiek-publicitaire debatten.

De discussie over de uitdagingen waarmee het lokaal bestuur zich in het (lokaal) veiligheidsbeleid gesteld ziet heeft zich tot nu toe veelal gericht op de (tekortschieterende) politiecapaciteit en de mate waarin het lokaal gezag over de politie nog daadwerkelijk inhoud kan worden gegeven. De inventarisatie laat echter zien dat de knelpunten in veiligheidsbeleid en -bestel veel breder zijn dan dat. Er is – in relatief korte tijd – een meervoudige onbalans ontstaan in bestel en beleid, waardoor het inmiddels alle actoren uit dat bestel ‘over de schoenen loopt’.

De *drivers* die deze onbalans hebben doen ontstaan zijn evenzeer meervoudig. Het gaat om *externe* factoren, zoals de snelle verandering van het veiligheidslandschap, resulterend in veelkoppiger en deels nieuwe veiligheidsopgaven, die ook nog eens minder lokale worteling kennen dan voorheen. Het gaat echter minstens zozeer om *interne* factoren. Zoals de manier waarop al dan niet op nieuwe veiligheidsheidsuitdagingen is gereageerd, om eerder gemaakte keuzen voor schaalvergroting, organisatiewijzen, sturing en financiering, of om bijvoorbeeld de politisering van het veiligheidsdebat.

De thans ontstane onbalans kan dan ook niet adequaat worden begrepen zonder de voorgeschiedenis in ogenschouw te nemen. Een collectief geheugen ten aanzien van de wording van het veiligheidsbeleid en -bestel (en van de positie van het lokaal bestuur daarbinnen) is echter nog maar beperkt aanwezig. Daarom zijn de bevindingen uit deze inventarisatie gepresenteerd tegen de achtergrond van de voorgeschiedenis; een voorgeschiedenis die ook nog eens interessante lessen voor het heden lijkt te bevatten.

Het is tenslotte opvallend – en bemoedigend – dat uiteenlopende actoren uit het bestel nu initiatieven ontplooiën om tot herijking van de positie, functie of strategie te komen. Vooralsnog echter nog wel op het niveau van de eigen organisatie of functie, terwijl veiligheidsbeleid en -bestel bij uitstek zijn gebaat bij het bezien van de activiteiten van de verschillende actoren in hun onderlinge samenhang. Met enige goede wil biedt het inmiddels kennelijk gedeelde gevoel van urgentie echter een *window of opportunity* om tot de noodzakelijke herijking te komen op het niveau van het veiligheidsbestel als geheel.

2

Aanleiding en verantwoording

Het Nederlandse veiligheidsbestel piept en kraakt. De organisaties die zich bezighouden met de handhaving van rechtsorde en openbare orde – de politie voorop – hebben moeite de uitdagingen waarvoor zij zich gesteld zien adequaat het hoofd te bieden. Dat leidde recent tot verschillende aanzetten tot herijking van de functie of tot bijstelling van de strategie, zoals de door de minister van Justitie en Veiligheid geïnitieerde *herijking van de politiefunctie* en de door het Openbaar Ministerie ingezette lijn van versobering.

Positionering van het lokaal bestuur in veiligheid

Burgemeester en lokaal bestuur zijn de afgelopen decennia uitgegroeid tot een belangrijke speler in het veiligheidsbestel en -beleid. Als bevoegd gezag over de politie. Als voorzitter van het driehoeksoverleg. Als initiator en vaak ook uitvoerder van het preventieve deel van het veiligheidsbeleid. En, deels daaruit voortvloeiend, als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid. Deze functies zijn de laatste jaren echter in toenemende mate onder druk komen te staan. Over de betekenis daarvan bestaat binnen het lokaal bestuur nog geen consensus, deels ook omdat het gesprek daarover nog niet systematisch is of wordt gevoerd. De noodzaak daartoe wordt echter steeds breder gevoeld, zoals ook moge blijken uit recente initiatieven als het *Manifest Lokaal Gezag* van de Regioburgemeesters.

Welke punten verdienen aandacht?

De Commissie Veiligheid en Bestuur van de VNG wil daarom bijdragen aan dat gesprek. Om zo te komen tot een, waar nodig, aangescherpt en breder gedeeld beeld van de *positie van het lokaal bestuur in veiligheid* voor de komende jaren. De commissie vroeg mij daarom eind 2023 hen behulpzaam te zijn met een overzicht van de punten waarover burgemeesters en andere vertegenwoordigers van het lokaal bestuur in dat kader het gesprek zouden moeten aangaan. Waarin de punten die

op dit moment een adequate invulling van hun functie(s) en verantwoordelijkheden in de weg staan vanzelfsprekend een centrale plaats innemen.

Werkwijze

Uiteenlopende sessies met bestuurders en professionals in veiligheid boden inzicht in de *breedte* van de problematiek. De *diepte* vond ik in een vijftigtal gesprekken met wetenschappers, adviseurs, burgemeesters, veiligheidsprofessionals van gemeenten, politie en OM, met vertegenwoordigers van de ministeries van J&V en BZK en met ondersteuners van NGB, bureau Regioburgemeesters en Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Ik bezag literatuur, beleidspublicaties en surveys op recente ontwikkelingen in veiligheid, veiligheidsbeleid en veiligheidsbestel. Tenslotte observeerde ik meerdere (geruchtmakende) demonstraties en volgde vervolgens hoe het politiek-publicitaire debat zich daarover ontspon. Een uitgebreidere verantwoording is opgenomen als Bijlage A.

Consistent beeld, veelkoppige problematiek

Het beeld dat uit met name de gesprekken en sessies naar voren komt is vrij consistent.¹ Met een grote consensus over wat op dit moment de uitdagingen zijn voor het lokaal bestuur in veiligheid en veiligheidsbeleid. Over wat daarop de antwoorden zouden moeten zijn bestaat vooralsnog minder (gedeeld) beeld. Maar dat was ook *nét* het vertrekpunt van de Commissie: om daarover gezamenlijk het gesprek aan te gaan.

De uitdagingen en knelpunten waarover dat gesprek zou moeten gaan blijken veelkoppig en hangen op verschillende manieren met elkaar samen. Zij zijn geworteld in uiteenlopende ontwikkelingen: in veranderingen in veiligheid, samenleving of politieke cultuur, in eerdere ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid en gemaakte beleids- of financiële keuzen. Maar ook in gegroeide verhoudingen en handelwijzen of de stress van een gevoeld tekortschieten.

1 Ik ben daarbij getroffen door de openheid en betrokkenheid waarmee mijn gesprekspartners bereid waren het gesprek aan te gaan. Ik ben hen daar zeer dankbaar voor.

Beperkt collectief geheugen

Veel van de zaken waarover het verstandig is het gesprek aan te gaan zijn dan ook alleen goed te begrijpen wanneer daarbij hun wordingsgeschiedenis betrokken wordt. Net als op andere aandachtsgebieden van de overheid² lijkt het collectief geheugen rond de ontwikkeling van veiligheidsbeleid en veiligheidsbestel echter nog maar beperkt aanwezig.

Opzet rapportage en leeswijzer

Daarom heb ik voor een rapportagevorm gekozen waarin óók die ontstaansgeschiedenis nog eens kort wordt geschetst. Met zevenmijlslaarzen wellicht, en zonder de pretentie uitputtend te zijn. Maar waarbij ik met name ontwikkelingen, lessen en ervaringen uit het verleden schets die de (her) overwegingen van bestuur, beleid en bestel in de huidige situatie kunnen voeden.

Daarom schets ik in deze rapportage:

- hoe de lokale overheid in de afgelopen decennia uitgroeide tot een centrale speler in het veiligheidsbeleid en -bestel (*hoofdstuk 2*),
- hoe in de periode 2010-2015 het bestel vervolgens werd 'verbouwd' (*hoofdstuk 3*)
- terwijl de aard van de (on)veiligheid razendsnel veranderde (*hoofdstuk 4*)
- en hoe, als optelsom van deze ontwikkelingen, vervolgens een meervoudige onbalans ontstond in beleid en bestel, en in de positie van het lokaal bestuur daarbinnen (*hoofdstuk 5*)

Afgesloten wordt met:

- enkele relevante ontwikkelingen in de samenleving (*hoofdstuk 6*)
- hoe het beoogde gesprek zou kunnen worden gevoerd (*hoofdstuk 7*)

Punten waar het gesprek over zou moeten gaan c.q. die verstandig zijn bij de overwegingen te betrekken zijn steeds samengevat in een gekleurd kader. De gehaaste lezer vindt in deze kaders dus ook de essentie van dit verslag.

² Zie bijv. Tjeenk Willink (2018)

3

Hoe het lokaal bestuur uitgroeide tot centrale speler in het veiligheidsbestel

3.1 Prelude: de overgangsfase van de jaren 60-80 van de vorige eeuw

Nederland kende, net zoals veel andere Westerse landen, van midden van de jaren '60 tot midden van de jaren '80 een turbulente periode. Met de opkomst van protestbewegingen (van provo's tot krakers), met terroristische aanslagen en gijzelingen (RAF, Japanse Rode Leger, RaRa, Molukkers, El Fatah) en met grote demonstraties (zoals tegen Vietnamoorlog, kernenergie of neutronenbom), die in een aantal gevallen resulteerden in grootschalige, gewelddadige ongeregeldheden. Zie bijvoorbeeld de krakersrellen, met de veldslag van Kroningsdag 1980 als schokkend dieptepunt. Het betekende een grote belasting voor politie en (lokaal) bestuur, waarbij in meerdere situaties Defensie moest bijspringen. Maar er was ook sprake van een gezagscrisis,³ waar in het midden van de jaren '80 nog een economische crisis overheen kwam.

De ontwikkelingen in deze periode waren niet zonder gevolgen voor (het denken over en doen van) overheid en bestuur. Mede in reactie op de onrust en onvrede werd het Weberiaanse overheidsparadigma ingevuld voor een nieuwe zakelijkheid, met *New Public Management*

3 Verbrugge (2023)

als dominante sturingsfilosofie.⁴ Terwijl, zoals Tjeenk Willink benadrukt, de realisatie van sociale grondrechten als ultieme missie voor de overheid werd verdrongen door economische groei. Dat zou samenleving en een aanmerkelijk deel van de bevolking een toenemende welvaart brengen, maar een – door de tijd heen groeiend deel – ook niet.⁵

Bevinden wij ons in weer in een soortgelijke overgangsfase als in de jaren 60-80 van de vorige eeuw? *Omarm de chaos*, stelt Rotmans dan, want de onrust, instabiliteit en druk op het gezag horen domweg bij zo'n periode van transitie.⁶ Het neoliberale gedachtengoed dat de afgelopen decennia zo dominant was lijkt aan het einde van zijn levenscyclus te komen, net als de sturingsfilosofie van *New Public Management* (NPM) die daar een exponent van is en die het denken over veiligheidsbestel en -beleid in de afgelopen jaren sterk heeft beïnvloed.

Als dat zo is lijkt het onverstandig veiligheidsbeleid en -bestel te (blijven) benaderen vanuit het paradigma dat aan het eind van zijn levenscyclus is gekomen. Wat de volgende fase ons dan gaat brengen is zeker nog niet duidelijk, maar gezaghebbende rapporten over de staat van onze overheid en rechtsorde wijzen wel in eenzelfde richting.⁷ Met een nieuwe rechtsstatelijkheid en aandacht voor de menselijke maat als belangrijke thema's. Of NPM zich daarmee tot *New Public Morals*, een *Nieuwe Publieke Menselijkheid*, *Nieuw Publiek Maatwerk* of tot nog iets anders ontwikkelt zullen we moeten zien. Wel lijkt het verstandig die opkomende thema's een nadrukkelijke(r) plek te geven in het denken over veiligheid, veiligheidsbeleid en veiligheidsbestel dan voorheen.

4 In den Berg (2022)

5 Tjeenk Willink (2018)

6 Rotmans & Vermeulen (2021)

7 Zie bv. Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023); Ombudsman (2022); Raad voor het Openbaar Bestuur (2020, 2022); Staatscommissie Rechtsstaat (2024)

3.2 De wording van het integraal veiligheidsbeleid

In dezelfde periode als hierboven beschreven groeide niet alleen de turbulentie en onrust, maar begon ook de criminaliteit aan een indrukwekkende opmars (zie figuur 1). Het ging hierbij vooral om wat toen de *kleine criminaliteit* werd genoemd: vandalisme, fietsendiefstal, winkeldiefstal, maar ook inbraken.

Tot dan toe was het tegengaan van dergelijke criminaliteit vooral een zaak van politie en justitie. Met name de politie gaf echter al snel aan dat zij niet in staat was de stijging het hoofd te bieden. De samenleving moest ook zelf actief worden, vooral via preventie. Innovatieve pioniers lieten zien dat dat ook daadwerkelijk perspectief bood. Zij wisten uiteenlopende vormen van de (traditionele) criminaliteit van dat moment aanzienlijk terug te dringen met doordacht vormgegeven preventieprojecten, mede gestoeld op de nieuwe wetenschappelijke inzichten.

Een doordachte beleidstheorie

Het inzicht dat preventie daadwerkelijk mogelijkheden bood, in combinatie met het groeiend maatschappelijk ongenoegen over de criminaliteitstoename, deed de ministers van BZK en Justitie besluiten tot de instelling van de *Commissie Kleine Criminaliteit*, met als opdracht tot nieuwe hoofdlijnen voor het criminaliteitsbeleid te komen. Deze multidisciplinair samengestelde commissie, beter bekend onder de naam van diens voorzitter, Hein Roethof, kwam op basis van een grondige analyse en met een solide wetenschappelijke onderbouwing, in 1984 en 1986, met een beleidstheorie die als onderligger van het criminaliteitsbeleid zou kunnen fungeren. Deze hield in dat de traditionele criminaliteit het best het hoofd kon worden geboden langs vier inhoudelijke hoofdlijnen:

1. aanpassing van de gebouwde omgeving
2. versterken van het semi-formele toezicht
3. versterken van de binding van jongeren aan de samenleving
4. intensivering van norm-overdracht en normhandhaving.

Om dit te realiseren was een mix nodig van (vooral) preventieve en repressieve interventies, goed afgestemd op de situatie waarin de criminaliteit zich ontwikkelde en voordeed. De lokale overheid werd daarbij gezien als de partij die het best gepositioneerd was om zowel de benodigde preventieve interventies tot ontwikkeling te brengen als om te zorgen dat de combinatie van preventieve en repressieve

interventies optimaal op de feitelijke situatie was toegesneden.

De ontwikkeling van een doordachte beleidstheorie vormt in deze periode een belangrijke succesfactor, doorvertaalt in een heldere strategie én taakverdeling tussen de verschillende actoren in het veiligheidsbestel. Het was op basis hiervan dat het lokale bestuur een centrale plek in veiligheidsbeleid en veiligheidsbestel ging innemen.

Lerend ontwikkelen

De hoofdlijnen van de commissie Roethof werden nog tijdens de werkzaamheden van de commissie overgenomen door het kabinet in het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* (1985). Meteen werd echter ook een interdepartementale *Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit* ingesteld, die, voorzien van een stevig budget, zo'n 200 lokale innovatieprojecten instigeerde, systematisch voorzien van (onafhankelijk) evaluatieonderzoek.⁸

Zo werd binnen relatief korte tijd betrokkenheid gecreëerd bij uiteenlopende partijen voor wie tot dan toe criminaliteitspreventie een onbekend terrein was (gemeenten, maar bijv. ook openbaarvervoerbedrijven) en werd veel kennis opgedaan over wat wel en niet werkte (en waarom!).

Ontstaan van Integraal Veiligheidsbeleid

Het leidde ertoe dat op lokaal niveau eerst *bestuurlijke preventie* tot ontwikkeling kwam, wat aan het begin van de negentiger jaren, onder het toevoegen van het aandachtsveld van de fysieke veiligheid, uitgroeide tot *integraal veiligheidsbeleid (IVB)*. In figuur 1 is te zien dat in deze periode de groei van de (totale) geregistreeerde criminaliteit min of meer tot staan komt en omslaat in een stabilisatie.

Als succesfactoren in deze periode vallen op:

⁸ Van Stokkom, Boutellier, Ter Veer, & (reds) (1995).

- Een hoge mate van innovatiedrang en inhoudelijke deskundigheid op de departementen van (met name) Justitie en Binnenlandse Zaken;
- Stevige interdepartementale samenwerking, waardoor meerdere perspectieven en beleidsdomeinen met elkaar verenigd werden⁹
- Een iteratief proces van uitproberen, (onafhankelijk) evalueren en bijstellen aan de hand van de opgedane ervaringen¹⁰.

In hoofdstuk 5 zal duidelijk worden dat deze elementen in de huidige situatie door veel gesprekspartners worden gemist.

3.3 Wanneer de nadruk op uitvoering wordt gelegd volgt het succes

In eerste aanleg wordt de stijging van criminaliteit dus tot staan gebracht, maar vanaf 'Roethof' duurt het nog zo'n 15 jaar voordat dat de criminaliteit ook (fors) gaat dalen. Tot dan toe waren in individuele projecten weliswaar successen geboekt en was het concept van bestuurlijke preventie c.q. IVB weliswaar verbaal omarmd, maar in veel plaatsen en organisaties ontbrak nog één ding: een scherpe focus op de plaatselijk écht spelende problemen, gecombineerd met daadkracht in de uitvoering.

Dat veranderde na de moord op Fortuyn, toen toenmalig burgemeester Opstelten van Rotterdam zag dat een andere aanpak nodig was om het breed levende ongenoegen in de samenleving (met criminaliteit als belangrijke steen des aanstoots) het hoofd te bieden. Met Opstelten als boegbeeld maakte Rotterdam de omslag van 'veiligheidsbeleid als papier' naar 'veiligheidsbeleid als praktijk'. Het veiligheidsbeleid ging in een hogere, praktijkgerichte versnelling, stadsmariniers deden hun intrede, *schoon, heel en veilig* werd het devies.¹¹

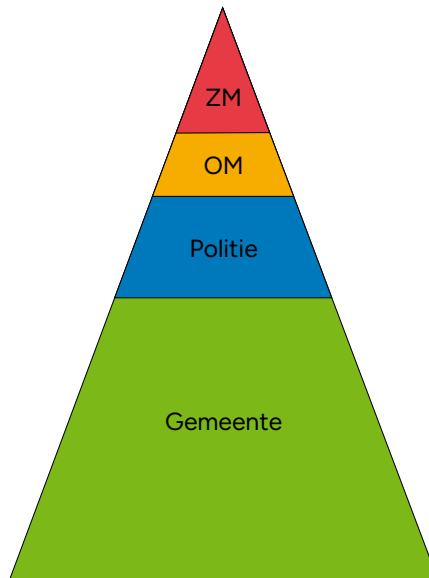
Die verandering werd al snel op vele plekken overgenomen, zowel lokaal

9 Niet alleen de departementen van Justitie en BZK, maar ook de departementen van Volksgezondheid, Verkeer & Waterstaat e.d.

10 Een proces dat juist bij complexe opgaven (zoals veiligheidsvraagstukken) in een complexe samenleving als cruciaal wordt gezien om vooruitgang te boeken. Zie bijv. Boutellier (2015)

11 Tops (2007)

als landelijk. Het beleidsplan *Naar een Veiliger Samenleving* van het kabinet Balkenende was op een soortgelijke leest geschoeid. In dat kader werd ook de handhaving en opsporing geïntensiveerd, onder meer via prestatieconvenanten met de politie.



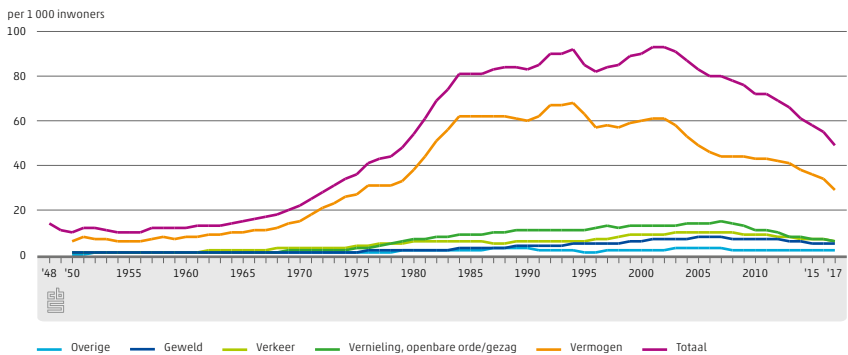
Figuur 2 Piramidale opbouw Integraal Veiligheidsbeleid

3.3.1 Snelle daling van criminaliteit en (beleving van) onveiligheid

Het is vanaf dat moment dat de verschillende registraties en monitoren een systematische en structurele daling laten zien (zie figuur 1). Niet alleen van het niveau van criminaliteit, maar ook van de publieke beleving van onveiligheid. Het is opvallend dat die publieke veiligheidsbeleving in deze periode (nog) sneller en sterker verbetert dan het criminaliteitsniveau. Het feit dat het publiek zag dat door de autoriteiten (in de ogen van het publiek: 'eindelijk') serieus en geloofwaardig werd gewerkt aan de door hen ervaren problemen lijkt hiervoor de meest plausibele verklaring¹². Zag in 2002 nog zo'n 60% van de Nederlanders criminaliteit als een van de twee belangrijkste problemen van het land, in de jaren daarna neemt dat aandeel snel af. In

¹² Eysink Smeets (2021)

dezelfde periode toont de waardering van het publiek voor de ordehandhaving een opvallend grote stijging. Dat laat zien dat het publiek de koerswijziging in het veiligheidsbeleid dus daadwerkelijk zag, merkte én waardeerde.¹³



Figuur 1 Ontwikkeling geregistreerde criminaliteit 1948-2017. Uit: De Jong, 2018.

Het grote effect van het nieuwe beleid kwam dus vooral nadat de nadruk was gelegd op de kracht van de uitvoering.

Hoofdstuk 5 laat zien dat (aandacht voor) de uitvoering nu weer als één van de zwakheden van het huidige veiligheidsbeleid wordt beschouwd. Kan het succes van de hierboven omschreven omslag opnieuw inspiratie bieden?

- 13 Criticasters zullen opmerken dat de daling van de criminaliteit een internationale trend was, door criminologen beschreven als de *crime drop*. Dat klopt, maar zowel de timing als de intensiteit van die *crime drop* verschilt tussen landen, net als de *fear drop* waarvan in het kielzog daarvan sprake was. We kunnen dus zeker niet de gehele daling van de criminaliteit aan het Nederlandse beleid toeschrijven, maar er is een scala van aanwijzingen dat zowel de timing als de intensiteit wel degelijk een effect is van het gevoerde beleid. Daarnaast laat internationaal onderzoek zien dat de meest plausibele verklaring voor de internationale *crime drop* de vermindering van de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit was, precies zoals ook een van de kernpunten van het Nederlandse beleid was (Farrell, Tilley, Tseloni, & Mailley, 2008).

Wat – zeker in de grotere steden – hielp, was dat het Grote Stedenbeleid gemeenten meer armslag bood om de – ook voor preventie van criminaliteit - noodzakelijke investeringen in het fysieke en sociale domein te doen.

3.3.2 Een behulpzame paradigmaverschuiving

Daarnaast deed zich in deze periode een opvallend verandering voor in de aanpak van veelplegers, waaronder heroïneverslaafden. Vanaf het midden van de zeventiger jaren waren de laatsten in toenemende mate verantwoordelijk voor (een disproportioneel deel van) de vermogenscriminaliteit en de overlast in de openbare ruimte. In het beleid ten aanzien van deze groep prevaleerde zeer lang het perspectief van de volksgezondheid (i.c. het belang van de gezondheid van de individuele verslaafde). Dat had echter niet of nauwelijks effect op de door hen gepleegde criminaliteit (en op hun doorwerking op de veiligheidsbeleving).

In 1995 vond een paradigma-shift plaats, waarin gezondheidsbelang en (collectief) veiligheidsbelang meer met elkaar in evenwicht werd gebracht. Dat leidde in eerste instantie tot de introductie van de zogenaamde Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV), in 2004 opgevolgd door de ISD (Maatregel Inrichting Stelselmatige Dader). Bij deze interventies gingen – in wisselende verhoudingen - behandeling en incapacitatie tot het plegen van criminaliteit hand in hand. Het leidde al snel tot een grote vermindering van de criminaliteit van heroïneverslaafden.¹⁴

In hoofdstuk 5 komt aan de orde dat het veiligheidsbestel ook nu weer worstelt met een problematiek waarbij het paradigma van de volksgezondheid leidend is in de aanpak: het vraagstuk van de personen met onbegrepen gedrag. Waarbij bestuurders en professionals hun uiterste best doen binnen de mogelijkheden en grenzen van dát paradigma.

Kan het zijn dat de – vanuit het veiligheidsperspectief - zo gewenste verbetering niet gevonden wordt door nóg harder te werken binnen dat paradigma, maar door een verandering van

14 Van Laar & Van Ooyen-Houben (reds.) (2009)

paradigma als waarvan bij de aanpak van heroïneverslaafden zo succesvol sprake was?

3.4 De gegroeide grondslagen van het (lokaal) veiligheidsbeleid en -bestel

Langs de hiervoor geschetste denklijnen ontwikkelen zich zo in deze periode nieuwe grondslagen voor het veiligheidsbeleid en -bestel, grondslagen die ook vandaag de dag nog in belangrijke mate het denken daarover sturen.

Preventie en repressie in een gelaagd model

De eerste grondslag is dat optimaal veiligheidsbeleid vraagt om een gelaagd model, waarin preventie een belangrijke rol speelt. Voor het realiseren van die preventie zijn activiteiten nodig van actoren op uiteenlopende domeinen (fysiek, sociaal, economisch en ga zo maar door). Daaronder vallen ook de verschillende sectoren van de lokale overheid zelf.

Strafrechtelijke interventies zijn daarnaast nodig, als bevestiging van de norm, als 'hefboom' om preventieve interventies kracht bij te zetten en als *ultimum remedium* waar preventie faalt. Dat vraagt daarmee om activiteiten van politie, OM, rechterlijke macht en gevangeniswezen. Idealiter – en met respect voor hun eigenstandige verantwoordelijkheden – in het verlengde van de preventieve activiteiten van gemeente en anderen.

Zo ontwikkelde zich een integraal veiligheidsbeleid zoals – gesimplificeerd - grafisch kan worden weergegeven in de 'bestelpiramide' van figuur 2.¹⁵

Gemeente als regisseur van het veiligheidsbeleid

Interventies dienden optimaal te zijn toegesneden op de specifieke situatie, zo was een tweede uitgangspunt dat zich ontwikkelde. Omdat de traditionele criminaliteit (en overlast) die in deze periode centraal stond vooral lokaal geworteld was, zich lokaal afspeelde en daar ook zijn doorwerking had was het voor de hand liggend dat het

15 Een werkwijze die internationaal als baanbrekend werd gezien, en waarnaar dan ook beleidsmakers en wetenschappers uit uiteenlopende landen kwamen kijken.

gemeente(bestuur) de functie kreeg van *regisseur van het veiligheidsbeleid*. Eens temeer omdat de burgemeester ook al het lokaal gezag over de politie vormde.

Driehoeksoverleg

Van oudsher vervulde de burgemeester al het lokaal gezag over de politie waar het gaat om de openbare orde (en 'de hulpverlening aan hen die deze behoeven'); het Openbaar Ministerie het gezag over de rechtshandhaving. Doordat in deze periode het belang van onderlinge afstemming steeds meer werd gezien, ontwikkelde zich het - inmiddels niet meer weg te denken – driehoeksoverleg, dat eind jaren tachtig in de meeste gemeenten was ingevoerd.¹⁶

Politie in een hybride positie

In het zo gegroeide model vervulde de politie een meervoudige rol. Niet alleen vanuit haar functie ten aanzien van zowel openbare orde als rechtshandhaving, maar net zo goed omdat zij haar taak niet alleen als repressief beschouwde, maar óók als preventief. En fungeerde als belangrijke informatiebron over (de ontwikkeling van) de veiligheid voor de andere spelers in het bestel. Maatschappelijke verankering en *presentie* – in de beschreven periode vooral in de vorm van *gebiedsgebonden politie* - werd dan ook in dit kader als een groot goed gezien. Een politie in de haarvaten van de samenleving, zo luidde het trots¹⁷.

Opkomst van (gemeentelijke) handhaving

Tenslotte komen in de beschreven periode verschillende vormen van toezicht en handhaving in de openbare ruimte op. Vooral actief op het gebied van leefbaarheids- of ordeningsvraagstukken en vooralsnog met niet of nauwelijks overlap met de functie van de reguliere politie.

16 Zie o.m. Van der Torre & Van der Torre-Eilert (2013); Zuydam, Karsten, Hoogenboom & Klaassen (2023)

17 Ook nu nog overigens zegt de politie presentie en maatschappelijke verankering als "onderdeel van haar DNA" te zien. Zie bv. Van Hoorn & Van Dijk (2024). Dat is overigens niet alleen maar 'papier': in uiteenlopende sessies met politiemensen merk ik dat dit uitgangspunt door hen ook nadrukkelijk 'wordt geleefd'.

In het navolgende zal naar voren komen dat diverse van de in deze periode ontwikkelde grondslagen van het veiligheidsbeleid inmiddels ernstig onder druk staan.

Alvorens daarover de discussie aan te gaan lijkt het zinvol éérst met elkaar te bespreken in hoeverre deze grondslagen in de huidige situatie nog steeds valide zijn.

4

De Grote Verbouwing van het veiligheidsbestel (2010-2015)

Hiervoor is geschetst hoe vanaf midden jaren '80 een succesvolle aanpak werd ontwikkeld voor de criminaliteit die toen een groot maatschappelijk probleem vormde: de criminaliteit die we nu de 'traditionele' criminaliteit noemen. En hoe daarbij veel van de grondslagen werden ontwikkeld waarop het (lokaal) veiligheidsbeleid ook nu nog is gebaseerd. Met een belangrijke rol voor de lokale overheid, als regisseur van het veiligheidsbeleid.

Met het aantreden van het kabinet Rutte I in 2010 breekt een periode aan waarin het veiligheidsbestel in enkele jaren tijd sterk op de schop wordt genomen. De situatie waarin veiligheidsbestel en veiligheidsbeleid nu verkeren kan niet los worden gezien van de keuzen die toen daarbij zijn gemaakt. Keuzen die op hun beurt niet losgezien kunnen worden van de context van dat moment. Met grote tevredenheid over de in de voorgaande periode bereikte reductie van de (traditionele) criminaliteit en een sterk gevoelde noodzaak tot bezuinigen als gevolg van de in 2008 uitgebroken financieel-economische crisis. Het denken over overheidssturing in termen van *New Public Management* verkeerde op een hoogtepunt, met de daaraan verbonden nadruk op schaalvergroting, efficiency, cijfersturing en marktwerking.

In het navolgende een kort overzicht van de belangrijkste veranderingen die in deze periode zijn doorgevoerd (zonder de pretentie daarin volledig te zijn).

4.1 Vorming van het ‘superministerie’ van VenJ (later J&V) (2010)

Tot 2010 waren voor het veiligheidsbestel twee departementen met name relevant. Het ministerie van Justitie, met als aandachtsgebieden onder meer wetgeving, rechtspleging en rechtshandhaving. En het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de min of meer natuurlijke partner van het lokaal bestuur, maar bij wie ook de verantwoordelijkheid voor politie en brandweer was ondergebracht.¹⁸ In deze verdeling is in zekere zin ook de scheiding van het lokaal gezag over de politie terug te zien, met het OM voor de rechtshandhaving, de burgemeester voor openbare orde en hulpverlening. Het is al vaak beschreven hoe deze verdeling ook op landelijk niveau leidde tot voldoende *checks and balances* in het veiligheidsbestel en -beleid, net als in de aansturing van de politie.

In 2010 besloot Kabinet Rutte I de verantwoordelijkheid voor de veiligheidszorg geheel onder te brengen bij een nieuw gevormd ‘superministerie’ van Veiligheid en Justitie (vanaf 2017 Justitie en Veiligheid), onder leiding van de man die eerder zo’n voortrekkersrol had gespeeld bij het op een daadkrachtiger leest schoeien van het lokaal veiligheidsbeleid: voormalig burgemeester van Rotterdam Ivo Opstelten.

Van meerdere kanten werd er bij dit kabinetsvoornemen voor gewaarschuwd dat deze verandering (onder meer) zou leiden tot het verdwijnen van voor een democratische rechtsorde zo noodzakelijke *checks and balances*, dat het veiligheidsbeleid risico liep meer repressief van aard te worden, terwijl het bestuurlijk perspectief op veiligheid en veiligheidszorg op de achtergrond zou raken.

De bevindingen van de voorliggende inventarisatie laten zien dat alle ontwikkelingen waarvoor werd gevreesd zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. En een belangrijke factor zijn in de nu ervaren problemen in het veiligheidsbestel.

Het was voor meerdere gesprekspartners dan ook een reden te

18 Daarnaast kende (en kent) het ministerie van Defensie haar verantwoordelijkheid voor de Koninklijke Marechaussee

pleiten voor een terugkeer van de politie naar het ministerie van BZK. Of om een andere ingreep in de structuur te doen die een terugkeer van checks and balances, bestuurlijk perspectief en lokale verbinding kunnen faciliteren.

4.2 Wet op de Veiligheidsregio's (2010)

In de voorafgaande jaren hadden (de evaluaties van) uiteenlopende rampen laten zien dat het zaak was de slagkracht van de hulpverleningsdiensten bij bovenlokale rampen te vergroten. Vanaf het midden van de negentiger jaren vond daarom een regionaliserings­slag plaats waarin de politie (waarover later meer), geneeskundige hulpverlening en ambulance­zorg in toenemende mate op regionaal niveau werden georganiseerd. Ook voor de brandweer werd een dergelijke ontwikkeling wenselijk geacht. Het leidde in 2010 tot de inwerking­tre­ding van de Wet op de Veiligheidsregio's, waarin – mede bij wet­swij­ziging van 2013 - brandwe­er­zorg en rampenbestrijding regionaal werden georganiseerd. *Territoriale congruentie* met de politie­zorg werd daarbij belangrijk geacht. Daarom werd voor de Veiligheidsregio's voor dezelfde indeling in 25 regio's gekozen als die op dat moment bij de politie gold. Zoals hierna aangegeven werd de regio-indeling van politie drie jaar later alweer losgelaten, waarmee de beoogde territoriale congruentie alweer snel ongedaan werd gemaakt.

4.3 Hertekening van de gerechtelijke kaart (2013)

Territoriale congruentie, maar dan tussen andere actoren uit het veiligheidsbestel, wordt even later wel gerealiseerd met het in werking treden van de *Wet Herziening Gerechtelijke Kaart*. Het aantal arrondissementen wordt teruggebracht van 19 naar 10. De schaalvergroting die dit met zich meebrengt moest efficiënter werken mogelijk maken¹⁹; terwijl geografische congruentie van werkgebieden van de rechtbanken, het Openbaar Ministerie en de politie zou moeten leiden tot het vergemakkelijken van de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. De schaalvergroting betekende echter tegelijkertijd een grotere afstand tot de lokale samenleving(en) en het lokaal bestuur en zou alleen al in fysieke zin de toegankelijkheid van het

19 Net als het behalen van de bezuinigingstaakstellingen die in die periode aan de verschillende actoren zijn opgelegd

recht voor rechtszoekende veerminderen.²⁰

4.4 Reorganisatie(s) van de politie

Tot 1993 kende Nederland twee soorten politie. De Rijkspolitie, die – met enkele uitzonderingen - de politiezorg verzorgde in gemeenten tot 25.000 inwoners. En de gemeentepolitie, in de vorm van eigenstandige korpsen in 148 grotere gemeenten. Een burgemeester had in deze periode daarmee ofwel te maken met de korpschef van het eigen politiekorps (waarover hij/zij dus ook het beheer voerde) ofwel met de lokale ‘groeps-’ of rayoncommandant’ van de Rijkspolitie (waarvan het beheer weliswaar op landelijk niveau lag, maar met grote ruimte voor het lokaal niveau).

4.4.1 De regionalisering van 1993

In de hierboven beschreven regionaliseringstendens vond in 1993 de eerste reorganisatie van de politie plaats, waarbij Rijks- en gemeentepolitie werden samengevoegd in 25 regionale korpsen (en één Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)). Aan het lokaal gezag over de politie veranderde niets, maar het beheer kwam nu in handen te liggen van de zogenaamde korpsbeheerder, meestal de burgemeester van de centrumgemeente van de regio. Deze voerde over het beheer overleg met het Regiocollege, met daarin de burgemeesters van de verschillende gemeenten uit de regio (en de Hoofdofficier van Justitie).

4.4.2 Vorming van de Nationale Politie

Dat veranderde met de Politiewet 2012, waarin de 25+1 politieorganisaties werden samengebracht in de Nationale Politie. Officieel met ingang van 1 januari 2013, maar het zou tot 2015 duren voordat de hele organisatie was opgezet en ingevuld.

In aansluiting op de hertekening van de gerechtelijke kaart werd de Nationale Politie nu ingedeeld in 10 geografisch eenheden, met dus aanzienlijk grotere werkgebieden dan voorheen. De KLPD werd omgezet in de Landelijke Eenheid (die sinds kort in twee eenheden is opgesplitst: de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties en de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies).

²⁰ Kristen et al. (2017).

Robuuste basisteams

De lokale politiezorg kwam voortaan te liggen bij zogenaamde robuuste basisteams; grotere eenheden dan voorheen, die in het geval van kleinere gemeenten meerdere gemeenten tegelijk besloegen. Het aantal politiebureaus werd in de jaren nadien bijna gehalveerd, wat vooral in kleinere gemeenten voelbaar was.²¹ (Ook) bij deze schaalvergroting groeide dus de afstand tot (lokale) samenleving en lokale overheid, mede doordat het overleg in de driehoek steeds meer burgemeesters ging omvatten.²²

Gezag en beheer

Het *beheer* over de politie werd nu verder omhoog gebracht en berustte voortaan bij de minister van Veiligheid & Justitie (later J&V). Aan het lokale gezag zou dit echter niets veranderen, zo benadrukte minister Opstelten bij de bespreking van de wetsvoorstellen.²³ Het parlement – net als het lokaal bestuur – liet zich daardoor overtuigen.

Zowel uit de gesprekken als bv. uit het recent verschenen Manifest van de Regioburgemeesters blijkt dat de erosie van het lokale gezag van de burgemeester voor hen juist één van de grote pijnpunten van dit moment is.

Om het lokaal gezag te vertegenwoordigen in gesprekken over beheer en taakuitvoering van de politie bij minister, korpsleiding en (College van) PG's kende elke geografische eenheid voortaan een Regioburgemeester, die de verzamelde burgemeesters uit het gebied van de eenheid zou vertegenwoordigen²⁴. Daartoe werd onder meer het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) ingesteld waarin de regioburgemeesters, de voorzitter van het College van PG's en de minister van Justitie periodiek, in aanwezigheid van de korpschef,

21 De Jong (2024); Van Dijke (2018); Van Vollenhoven & Gunther Moor (2024).

22 Terpstra, Van Duijneveld, Eikenaar, Havinga, & Van Stokkom (2016)

23 'Er verandert niets in het gezag. Punt!', zo verzekerde hij de Eerste Kamer. (De Koning, 2015)

24 Dat aantal varieert sterk van eenheid tot eenheid, tot bv. 76 gemeenten die bediend worden door 27 basisteams in de Eenheid Oost-Nederland.

periodiek met elkaar het gesprek aangaan over beheer en functioneren van de politie. Ook twee niet-regioburgemeesters (en burgemeester van gemeenten van minder dan 100.000 inwoners) nemen aan dit overleg deel.

Een onmogelijke operatie?

“Het lokaal bestuur heeft zich bij de vorming van de Nationale Politie in het pak laten naaien”, zo verwoordt een gesprekspartner van de politie (!) het gevoel dat ook in veel andere gesprekken kon worden opgetekend. En dat gebeurde ondanks goed onderbouwde waarschuwingen van gezaghebbende kenners van het politie- en veiligheidsbestel, zo wordt daaraan toegevoegd.²⁵ Tot een soortgelijke conclusie komen ook de auteurs van Blauwdruk, de ‘kroniek’ van de wording van de Nationale Politie. “Begin 2014 begonnen topambtenaren te betwijfelen of het allemaal wel goed zou komen met de Nationale Politie. Ze besloten een en ander een op een rijtje te zetten: personele reorganisatie, financiën, ICT enzovoort. Het beeld dat zich aan hen opdrong loog er niet om. Het kon gewoon niet. Ze adviseerden hun minister om op zijn minst een soort “winstwaarschuwing” af te geven aan de Tweede Kamer. Maar het was wat hem betreft onbespreekbaar om aan verwachtingsmanagement te doen: de Nationale Politie moest gewoon een succes worden”.²⁶

4.5 Introductie van het Boa-stelsel en de opmars van ‘lichtblauw’

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven leidden diverse experimenten (en werkgelegenheidsprojecten) tot een toenemend aantal lokale toezichthouders of handhavers in de publieke ruimte. De ontwikkeling sluit aan op een behoefte van zowel burger als bestuur. Het aantal handhavers in de (lokale) publieke ruimte groeit²⁷, de opleiding wordt steeds professioneler, de toezichthouders worden in toenemende mate Boa’s. In 2010 volgt de introductie van het zogenaamde domeinenstelsel voor de (verschillende typen) Boa’s.

Omdat de politie bij de omvorming naar de Nationale Politie op grotere afstand van zowel bestuur als lokale samenleving komt te staan, maar

25 Zie bijvoorbeeld het werk van Fijnaut (2012; ook in Wittenberg (2012)

26 Tekst op de boekomslog van Postma & Bentvelzen (2022)

27 Anno 2022 kende Nederland inmiddels zo’n 4.500 boa’s in domein I (Openbare Ruimte).(Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022)

dichter aankruipt tegen de actoren van de rechtshandhaving, wordt van verschillende kanten gewaarschuwd voor de dreiging van een tweedeling in de politiezorg. Met een nationale politie voor de meer justitiële, zwaardere problematiek. En een gemeentelijke handhaving die zich ontwikkelt tot *nieuwe gemeentepolitie*, voor de nabij-politiezorg. 'Dat gaat zeker niet gebeuren', zo verzekert de minister ten tijde van de politiereorganisatie; dat blijft daarna onder zijn opvolgers de officiële lijn.

Een nieuwe gemeentepolitie zou dus niet ontstaan. Wie kijkt naar de ontwikkeling van de lokale handhaving in aantallen, uitdossing, bevoegdheden, bewapening en taken waarvoor zij worden ingezet ziet echter iets anders. Het is *The Duck's Law in optima forma: if it looks like a duck, quacks like a duck and wobbles like a duck... it must be a duck.*

De ontwikkeling gaat sluipend maar gestaag, waardoor het niet irrealistisch is te verwachten dat de gemeentelijke handhaving bij ongewijzigd beleid over een aantal jaren inderdaad belangrijke delen van de basispolitiezorg uitvoert.

4.6 Overige veranderingen

4.6.1 Bezuinigingen

De financiële crisis die in 2008 is uitgebroken noopt het kabinet in deze periode tot bezuinigen. De uitgaven voor de veiligheidszorg, die dan tot jaar-op-jaar waren toegenomen komen tot staan en slaan om in bezuinigingen. De efficiencywinst die bereikt zou worden met de verschillende vormen van schaalvergroting door de reorganisaties wordt alvast ingeboekt. Later zou blijken dat deze zich niet heeft gematerialiseerd.

4.6.2 Bestending veiligheidshuizen en RIEC/LIEC-structuur

De in de vorige periode ontstane intensievere samenwerking tussen gemeente, politie en OM bij de ontwikkeling van het integraal veiligheidsbeleid resulteert onder meer in de opkomst van het Veiligheidshuis, waarvan in 2009 al een landelijk dekkend netwerk bestond. Het beheer daarvan ligt aanvankelijk bij het OM, die dit beheer

in 2013 overdraagt aan de gemeenten. Daarna vindt een ontwikkeling plaats naar *Zorg- en Veiligheidshuizen*.

De vanaf het rapport Van Traa toenemende aandacht voor georganiseerde criminaliteit leidt²⁸ in 2008 tot de opkomst van de Regionale Informatie- en Expertisecentra, die (lokale) overheden moet ondersteunen bij de aanpak van deze criminaliteit. In 2011 volgt een beleidskader waarin de samenwerking wordt bestendigd, in 2014 gevolgd door een Convenant (LIEC, 2014) waarin de samenwerking/ondersteuning verder wordt geïntensiveerd.

De gesprekken leveren uiteenlopende signalen op over de mate waarin burgemeesters zich op dit moment daadwerkelijk gesteund weten door de RIEC's en Zorg- en Veiligheidshuizen, over de toegevoegde waarde van de ondersteuning en daarmee samenhangend de kosten-batenverhouding. Een bezinning hierop lijkt daarmee gerechtvaardigd.

4.6.3 Instelling Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (2012)

In de nasleep van de terroristische aanslagen aan het begin van het millennium wordt in 2005 de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) ingesteld. Deze wordt verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid op het gebied van terrorismebestrijding en taken op het gebied van bewaking en beveiliging ter voorkoming van onder meer terroristische aanslagen.

In 2012 wordt de NCTb omgezet in de NCTV: de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, met een aanzienlijk bredere taakstelling: terrorismebestrijding, cybersecurity, nationale veiligheid, crisisbeheersing en weerbaarheid tegen statelijke dreigingen. In de jaren erna zal de NCTV uitgroeien tot een belangrijke en invloedrijke speler in het veiligheidsdomein.

28 Via belangrijke tussenstappen als het (BZK-)programma Bestuurlijke Preventie Van Georganiseerde Criminaliteit en de introductie van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) in 2003.

4.6.4 Veranderingen in het sociale domein

Grote veranderingen die weliswaar niet het veiligheidsbestel zelf betreffen, maar wel de mogelijkheid van de lokale overheid beïnvloeden om haar regierol in veiligheid te vervullen, zijn de veranderingen die zich voltrekken in het sociaal domein. Zoals de 3D-operatie van 2015, de vermarkting van de (geestelijke) gezondheidszorg en de *ambulantisering* die daar wordt ingezet. Zij leveren nieuwe vraagstukken op voor de veiligheid, verminderen het handelingsperspectief van het lokaal bestuur om deze het hoofd te bieden, maar zetten tevens de financiën van vele gemeenten onder druk.²⁹ En hebben daarmee óók hun invloed op het lokaal veiligheidsbeleid, zo benadrukken vele gesprekspartners met zorg.

4.7 Alles overziend

De hoofdlijnen van de Grote Verbouwing van het veiligheidsbestel die in de periode 2010-2015 wordt doorgevoerd kunnen worden samengevat als:

- Schaalvergroting en efficiency-gerichtheid (in lijn met het op dat moment dominante paradigma van New Public Management)
- Versterking van de positie van de minister van Veiligheid en Justitie (later Justitie en Veiligheid)
- Vermindering van checks and balances op lokaal, regionaal en landelijk niveau
- Een meer justitiële oriëntatie, ten koste van het bestuurlijk perspectief
- Een grotere afstand van politie en rechtshandhaving tot lokale samenleving en lokaal bestuur
- Het lokaal gezag (van de burgemeester over de politie) komt onder druk
- Toename van het aantal spelers in het bestel
- Financiële druk door bezuinigingen en/of beoogde maar zich niet materialiserende efficiencywinst
- Toenemend risico op tweedeling van de politiezorg

²⁹ Kromhout, Van Echelt & Feijten (2020)

5

Hoe onderwijs het veiligheidslandschap veranderde...

De Grote Verbouwing van het veiligheidsbestel geschiedt aan de hand van de ervaringen van de voorgaande decennia, zo beschrijft toenmalig minister Opstelten in zijn biografie.³⁰ Dat was dus de periode waarin – met enkele uitzonderingen - de bestrijding van traditionele criminaliteit het voornaamste veiligheidsvraagstuk voor het veiligheidsbestel vormde.

Natuurlijk hadden impactvolle gebeurtenissen als 9-11, of de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh de aandacht voor terrorisme al doen toenemen, net als dat in de nasleep van de commissie Van Traa (1996) of bijvoorbeeld door de geruchtmakende moord op Endstra (2004) de aandacht voor georganiseerde (drugs) criminaliteit begint toe te nemen. Wat óók bij de in voorgaand hoofdstuk beschreven verbouwing leidt tot aanpassingen van het veiligheidsbestel om deze uitdagingen beter het hoofd te kunnen bieden. Dat laat echter onverlet dat ook *tijdens* de Grote Verbouwing de traditionele criminaliteit vooralsnog het belangrijkste aandachtspunt blijft in het (lokaal) veiligheidsbeleid zoals door het ministerie gestimuleerd. Met een focus op wat dan inmiddels *high impact crime* genoemd wordt³¹, waarbij de Nationale Politie haar bestaansrecht onder meer moet laten zien door het terugdringen van het (stijgende) aantal woninginbraken.

30 Meerhof (2019)

31 Delicten uit de traditionele criminaliteit die met name impact hebben op de veiligheidsbeleving van het publiek, waartoe bijvoorbeeld woninginbraken en straatroof werden gerekend. Door de tijd heen is zo een evolutie zichtbaar van kleine criminaliteit naar veel voorkomende criminaliteit naar high impact crime

Tijdens de periode van de Grote Verbouwing doen zich echter al meerdere schokkende gebeurtenissen voor die – met de wijsheid van achteraf – als een aankondiging kunnen worden gezien op wat komen ging. De aanslag bij De Naald (2010), Project X in Haren (2012) of, nog datzelfde jaar, de schietpartij in de Staatsliedenbuurt. Het jaar 2014 kan helemaal als een kantelpunt worden gezien.³² Rusland valt de Krim binnen, nog geen halfjaar later wordt boven Oekraïne de MH17 uit de lucht geschoten. IS snijdt in het voorjaar van datzelfde jaar de Amerikaanse journalist James Foley voor het oog van de sociale media-camera's de keel af en roept een kalifaat uit in delen van Syrië en Irak. Jongeren uit Nederlandse wijken, al snel 'uitreizigers' genoemd, verlaten het land om zich bij de strijd van IS aan te sluiten.

5.1 Terrorisme en radicalisering

De voorgaande ontwikkelingen zorgen ervoor dat tegenaan van *radicalisering en terrorisme* al snel stijgt op de prioriteitenlijst van (ook het lokale) veiligheidsbeleid. Eens te meer wanneer IS met de aanslag op Charly Hebdo in januari 2015 haar terrorismecampagne in Europa en de ons omliggende landen begint en die meerdere jaren aan zou houden. In de afgelopen jaren constateert de AIVD echter steeds vaker dat ook in andere segmenten van de samenleving in toenemende mate sprake is van extremisme en radicalisering, met mogelijk gewelddadige gevolgen.³³

5.2 Maatschappelijke onrust en polarisatie

Vanaf 2014 komen ook de protestbewegingen op die lokaal bestuur en politie jarenlang handenvol werk bezorgen. *Kick Out Zwarte Piet* laat vanaf dat jaar in toenemende mate van zich horen. De vluchtelingen crisis rond de Middellandse Zee, met een stroom van asielzoekers die ook ons land bereiken, leidt in 2015 tot gepolariseerd debat en onrust, en in sommige plekken ook tot ongeregelde heden. Al snel volgen *Black Lives Matter* en *Extinction Rebellion*. Bouwers en boeren drommen vanaf 2017 samen op het Malieveld, wat in het geval van de boeren uiteindelijk culmineert in de roemruchte boerenprotesten van 2019 en verder. Tenslotte volgen de uiteenlopende protesten tegen de coronamaatregelen en de (al dan niet avondklok) rellen die daarbij op meerdere plaatsen uitbreken. Nederland staat daarmee overigens niet alleen: internationaal is sprake van een

32 Eysink Smeets (2021)

33 AIVD (2023).

soortgelijke toename van protesten én gewelddadigheden. Het legt (wederom) een groot beslag op de capaciteit van de politie en andere actoren uit het bestel, waaronder het lokaal bestuur.

5.3 Cyber, cybercrime en desinformatie

Digitalisering van de samenleving was natuurlijk al langer gaande, maar ten tijde van Project X (2012) kenden de meeste volwassenen digitale platforms als Facebook nog nauwelijks; smartphone en sociale media waren nog maar een paar jaar aan hun opmars bezig. Die verbreiding gaat echter hard: social media zijn rond 2014 uitgegroeid tot een mainstream communicatiemiddel, wanneer 75% van de volwassenen beschikt over een smartphone én gebruikmaakt van social media. Dat verandert de manier waarop de wereld bij ons binnenkomt (real-time, grafisch) en geeft de mogelijkheid om daarop ook meteen (al dan niet vanuit emotie) te reageren. Het geeft ons ook de mogelijkheid ons te organiseren én – geholpen door algoritmen – om gelijkgestemden te vinden waarvan we daarvoor het bestaan wellicht niet eens wisten. De opkomst van social media (en andere digitale platforms) heeft daarmee ook een grote impact op veiligheid en veiligheidsbestel. Bijvoorbeeld door radicalisering of aanwerving te faciliteren; ongenoegen te versterken en organisatie van demonstraties of ongeregelde heden te vergemakkelijken; uiteenlopende vormen van fraude, intimidatie of bedreiging mogelijk te maken of geopolitieke spelers de mogelijkheid te bieden via desinformatie instabiliteit in de samenleving aan te jagen. Het confronteert de actoren uit het veiligheidsbestel dus in snel tempo met een breed scala van uitdagingen en een nieuw speelveld.

5.4 Georganiseerde criminaliteit en ‘ondermijning’

Zoals hiervoor aangegeven was in de nasleep van ‘Van Traa’ al een toenemende aandacht ontstaan voor de bedreigingen van de georganiseerde (drugs)criminaliteit. Dat leidde in het begin van het millennium bijvoorbeeld al tot het (BZK-)programma *Bestuurlijke Preventie Van Georganiseerde Criminaliteit* en tot de introductie van de *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur* (de zogenaamde Wet Bibob). Geruchtmakende incidenten zoals de moord op Endstra (2004) of de schietpartij in de Staatsliedenbuurt (2012) vormden wellicht al een schokkende *eye-opener* over waartoe criminele netwerken in staat waren, maar het werk van onder meer Tops en Noordanus over de ontwikkelingen in Brabant bracht de bewustwording verder in versnelling. Al helemaal na het verschijnen van Tops & Tromp’s *De Achterkant van Nederland* (2017); in de jaren daarna door de moorden op de broer van kroongetuige Nabil B.

(2018), diens advocaat Derk Wiersum (2019) en Peter R. De Vries (2021). Het heeft de aanpak van ondermijning vrijwel bovenaan de prioriteitenlijst van veel spelers van het veiligheidsbestel gebracht.

5.5 Bedreiging, intimidatie en geweld

Alle van de hierboven geschetste ontwikkelingen brengen, ieder op hun eigen wijze ook uiteenlopende vormen van bedreiging, intimidatie en geweld met zich mee. Van bijvoorbeeld politici, ambtsdragers of veiligheidsprofessionals. Van anderen met een cruciale rol in het de rechtsstaat, zoals advocaten of journalisten. Van BN'ers of (andere) mensen die een niet-welgevallige mening uiten in een gepolariseerd debat. Of van dienstverleners, zoals apothekers of zorgverleners. Deze ontwikkeling leidt tot een groot beslag op de veiligheidsdiensten in het kader van de noodzakelijke beveiliging. Maar ook is zichtbaar dat bijvoorbeeld het aantal sollicitanten op burgemeestersvacatures terugloopt. Met de toename van bedreigingen en andere uitingen van ongenoegen als een van de daarvoor genoemde oorzaken.

5.6 Andere nieuwe uitdagingen

Uiteenlopend gemeenten zagen vanaf 2015 een instroom van nieuwe arbeidsmigranten, waarmee zij onder meer te maken kregen met vraagstukken van uitbuiting, of van druk op de leefbaarheid en veiligheidsbeleving sociaaleconomisch zwakke wijken. De pandemie leverde weer heel nieuwe uitdagingen op, zeker waar het gaat om de openbare orde. Zowel politie en bestuur kregen in toenemende mate te maken met overlast (en criminaliteit) van verwarde personen c.q. *personen met onbegrepen gedrag* (op de specifieke knelpunten rond deze problematiek wordt in hoofdstuk 5 dieper ingegaan).

5.7 En de traditionele criminaliteit?

Deze is weliswaar sinds het begin van deze eeuw aanzienlijk teruggelopen, maar daarmee zeker nog niet weg. Sterker: de laatste Veiligheidsmonitor wijst weer op een opleving, zeker waar het gaat om geweldscriminaliteit. Belangrijk is daarbij te realiseren dat er over een langere periode gezien weliswaar sprake is van een daling van het *gemiddelde* criminaliteitsniveau, maar dat daarbij ook sprake is van concentratiegebieden waarin zo'n daling zich veel minder (of niet) voordoet. Het vervelende is (voor zowel betrokken bestuurders als burgers) dat in dergelijke gebieden de burgers nogal eens geen aangifte (meer) doen. Zodat de cijfers lijken te zeggen dat hier van een zorgwekkend criminaliteitsniveau geen sprake is, waardoor het lastiger is voor deze gebieden bijvoorbeeld de politiecapaciteit te krijgen die nodig wordt geacht.

5.8 Alles overziend

Het aangezicht van de (sociale) veiligheid in Nederland is - in nog geen 10 jaar – substantieel veranderd. Daarmee ook de uitdagingen waarvoor het veiligheidsbestel zich geconfronteerd ziet. De situatie waarin de traditionele criminaliteit in wijken en buurten de belangrijkste zorg was van de burger en (daardoor) de belangrijkste opgave vormde voor het lokaal bestuur en het veiligheidsbestel als geheel, is omgeslagen naar een situatie waarin het veiligheidsvraagstuk veelkoppig is geworden. Met daarin nieuwe, vaak ook intensieve opgaven op het gebied van zowel openbare orde als rechtshandhaving.

6

Nu: een veiligheidsbestel in onbalans

Zoals hiervoor beschreven werden in de periode van midden jaren tachtig tot het eerste decennium van deze eeuw belangrijke grondslagen gelegd voor het veiligheidsbestel en veiligheidsbeleid. Dat gebeurde aan de hand van de ervaringen met de belangrijkste veiligheidsopgave van die periode: het tegengaan van de traditionele criminaliteit.

In de periode 2010-2015 werd het veiligheidsbestel vervolgens grondig ‘verbouwd’, ingegeven door de ervaringen uit de voorgaande periode en beïnvloed door het dan dominante sturingsparadigma van New Public Management (met diens nadruk op schaalvergroting en efficiency) en de gevoelde noodzaak tot bezuinigen.

Waarna in (nog geen) 10 jaar het veiligheidslandschap in razendsnel tempo verandert, waardoor het palet van uitdagingen voor de actoren in het veiligheidsbestel verbreedt, vernieuwt en intensiveert.

Door deze combinatie van ontwikkelingen duurt het niet lang voordat het veiligheidsbestel begint te piepen en te kraken. Een *meervoudige disbalans* wordt zichtbaar tussen de voorliggende uitdagingen en de inrichting, mogelijkheden en functioneren van het bestel, op onderdelen nog eens versterkt door de – mede door de opkomst van social media – veranderde politieke cultuur, geopolitieke ontwikkelingen, sociale spanningen en krapte op de arbeidsmarkt.

Deze meervoudige disbalans is in het navolgende samengevat in 16 knelpunten zoals deze zich uit gesprekken en literatuur opdringen. Die knelpunten worden hier weliswaar los van elkaar beschreven, maar vertonen in de praktijk een grote onderlinge samenhang, met wederzijdse beïnvloeding. Zij dienen dus ook in deze samenhang te worden gezien.

6.1 Niet alleen de politie, maar alle actoren staan onder druk

De discussie over de knelpunten in het veiligheidsbestel richtte zich in de afgelopen tijd vooral op de *capaciteit* van de politie. Wie de huidige situatie in de in hoofdstuk 2 geschetste 'bestel-piramide' bekijkt ziet echter dat er *in alle lagen van het bestel* sprake is van opgaven die de mogelijkheden van de actoren overtreffen. De politie, natuurlijk. Maar ook het Openbaar Ministerie is inmiddels tot een vergelijkbare conclusie gekomen. De rechterlijke macht liet al eerder weten grote knelpunten te ervaren voor een zorgvuldige uitoefening van haar functie. Mede door krapte op de arbeidsmarkt ondervindt ook het gevangeniswezen problemen om haar taak in voldoende mate te vervullen. En is de lokale overheid vervolgens de partij die de gaten die de andere actoren laten vallen kan opvullen? Uit de gesprekken blijkt van het tegendeel sprake: met uitzondering wellicht van de grootste gemeenten zien de meeste gemeenten uitdagingen op zich afkomen die hun mogelijkheden (vaak veruit) overschrijden.

Het is verleidelijk de problemen bij *alle* actoren te schetsen in termen van tekortschietende capaciteit. De voorliggende inventarisatie geeft een ander beeld. En dat is dat het minstens zozeer gaat om tekortschietende *capabilities*.³⁴ Die deels - maar niet alleen - samenhangen met de inrichting van het bestel. De navolgende punten spelen daarbij een rol.

6.2 Een veelkoppiger veiligheidsvraagstuk

Het is in het voorafgaande al eerder beschreven: lang vormde - terecht of niet terecht³⁵ - één relatief samenhangend vraagstuk de hoofdmoot voor de actoren in het veiligheidsbestel: de traditionele criminaliteit (en overlast) op straat, in buurten en in wijken. Het vraagstuk van de traditionele criminaliteit is nu aangevuld met opgaven van een heel ander karakter: radicalisering en terrorisme, 'ondermijning', polarisatie

34 Schaap & Paanakker (2023)

35 Enkele respondenten wijzen erop dat het vraagstuk van georganiseerde (drugs) criminaliteit ook in deze periode prominenter op de agenda had moeten staan, omdat vanaf Van Traa al steeds duidelijker werd hoe groot deze problematiek aan het worden was.

en maatschappelijke onrust, cybercrime. Elk van deze vraagstukken vereist zijn eigen aanpak. Met zijn eigen mix van preventieve en repressieve activiteiten. En met zijn eigen rol voor de verschillende actoren van het veiligheidsbestel.

Het veelkoppiger worden van het veiligheidsvraagstuk betekent dat de aandacht en inspanningen van de verschillende actoren uit het veiligheidsbestel nu dus als het ware uitgespreid moeten worden over meerdere van de in hoofdstuk 2 afgebeelde 'bestelpiramides'.

Dit op zichzelf levert voor deze actoren al een risico op van *overstretch*, nog eens versterkt doordat elk van deze actoren daarvoor dan ook nog eens over de juiste middelen, deskundigheden of bevoegdheden moet beschikken.

6.3 Een minder eenduidige lokale worteling

De dominante veiligheidsopgave van voorheen - de traditionele criminaliteit - was vooral lokaal geworteld, vond vooral lokaal plaats en had daarmee ook vooral daar zijn doorwerking. Vanuit die sterke lokale gebondenheid was het voor de hand liggend dat de gemeente een belangrijke rol speelde in de preventie van deze criminaliteit én de functie van regisseur van het veiligheidsbeleid ging vervullen.

De nieuwe veiligheidsopgaven zijn ten dele anders in hun worteling, manifestatie en doorwerking. Minder (louter) lokaal, maar (deels ook) regionaal, nationaal, zelfs internationaal. Dat vraagt dus opereren op meerdere niveaus, van het louter lokale niveau tot het internationale. Mede als gevolg van de geopolitieke spanningen in de wereld vervaagt daarbij ook nog eens de scheiding tussen 'interne' en 'externe' veiligheid.

Wat de minder eenduidige lokale worteling betekent voor de verdeling van taken binnen het veiligheidsbestel - en voor de (preventieve) activiteiten of regiefunctie van het lokaal bestuur in het bijzonder - lijkt nog weinig expliciet gemaakt en daarmee dus voor verschillende interpretaties vatbaar. Zowel *internationalisering* als lokalisering verdienen daarbij meer aandacht.

6.4 Het ontbreken van richtinggevende beleidstheorie

Het beginnen over het belang van een beleidstheorie zal wellicht niet bij iedereen op vruchtbare bodem vallen ('theoretische wijsneuzerij?'). Maar zeker in tijden van schaarste is het zaak om tot een heldere strategie en taakverdeling te komen, gebaseerd op een doordacht beeld van de interventies die de meeste zoden aan de dijk zetten.

Uit de gesprekken en de literatuur komt naar voren dat bij meerdere (zo niet alle) van de 'nieuwe' veiligheidsvraagstukken waarmee het veiligheidsbestel te maken, heeft zo'n onderliggende beleidstheorie goeddeels ontbreekt. Op onderdelen zijn wel aanzetten zichtbaar, maar van een onderbouwde beleidstheorie, vertaald in een breed gedragen strategie is op de meeste onderdelen nog geen sprake.

Dat maakt het dus lastiger om tot een plausibel handelingsperspectief voor de verschillende actoren te komen, inclusief een heldere positionering van de lokale overheid op de verschillende vraagstukken. Nog eens versterkt door de inmiddels gegroeide politieke cultuur dreigt veiligheidsbeleid daarmee tot *grabbeltonbeleid* te worden, waarin ieder het zijn of hare kan kiezen dat op dat moment opportuun lijkt.

Overdreven?

Tegengeworpen kan natuurlijk worden dat het ontbreken van een dergelijke beleidstheorie niet ongewoon is in het overheidsbeleid. Het succes van het veiligheidsbeleid vanaf midden jaren '80 laat echter zien wat het resultaat is wanneer van zo'n beleidstheorie wél sprake is. Zoals hiervoor geschetst is het terugdringen van de traditionele criminaliteit in die periode immers terug te voeren op het ontwikkelde begrip van de *gelegenheidsstructuur* waarin deze vormen van onveiligheid zich konden ontwikkelen. Dat begrip werd vertaald in een heldere, breed gedragen *beleidstheorie* en (vervolgens) *strategie* die op vernieuwende

wijze richting gaf aan het handelen van de verschillende actoren. *Verminderen van gelegenheid* was daarin het belangrijkste bestanddeel, vooral gerealiseerd langs de weg van preventie. Op dit moment lijken we de gelegenheidsstructuren die ten grondslag aan de nieuwe veiligheidsuitdagingen echter nog onvoldoende te doorgronden.

Het ontwikkelen van dergelijke beleidstheorieën vraagt om een open, multidisciplinaire benadering, gecombineerd met *out-of-the-box* denken en gebruikmakend van solide wetenschappelijke inzichten en van ervaringen die voorlopers in het veld inmiddels hebben opgedaan. De adoptie ervan vraagt vervolgens politieke en bestuurlijke moed: om tot dan toe wellicht heilige huisjes los te laten, maar waarschijnlijk ook om onder ogen te zien dat – bijvoorbeeld rond polarisatie en maatschappelijke onrust – de problematiek mede in de hand wordt gewerkt door het eigen handelen.

In de hiervoor beschreven structurele *overstretch* van de actoren is een heldere beleidstheorie, doorvertaald in een heldere strategie *per veiligheidsopgave* onmisbaar. Op basis daarvan kan immers pas scherp worden bepaald wat de optimale bijdrage van elk der actoren – en dus ook van het lokaal bestuur – kan zijn. Hoe kan (door wie) de ontwikkeling daarvan in gang worden gezet?

6.5 Trend naar repressie ten koste van preventie

Door veel gesprekspartners wordt gesproken van een trend waarin het veiligheidsbeleid een steeds repressievere invulling en toonzetting heeft gekregen, waarbij preventie meer naar de achtergrond is gedrukt. Het hierboven beschreven ontbreken van beleidstheorie kan hierin natuurlijk een rol spelen. Zeker in een onzekere samenleving³⁶ wordt het dan voor ambtsdragers of politici aantrekkelijk repressieve maatregelen uit de beleidsgrabbelton te halen, al was het alleen maar om daadkracht uit te stralen.

Zowel gesprekken als literatuur wijzen echter op andere invloeden. De verbouwing van het veiligheidsbestel bijvoorbeeld, waarbij de politie

³⁶ Zie hierover hoofdstuk 6

dichter bij het OM is komen te staan, op grotere afstand van het bestuur. En waarbij de korpsleiding dichterbij minister en departement is komen te staan, waar meerdere gesprekspartners al geruime tijd een repressievere wind menen waar te nemen.

Een aantal schokkende incidenten, een toenemende behoefte aan beveiliging en een toenemend aantal demonstraties heeft daarnaast de politie-inzet meer naar repressie getrokken. In het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit bijvoorbeeld, beveiligen en bewaken of grootschalige ordehandhaving. De hiervoor benodigde capaciteit gaat in de praktijk immers vaak ten koste van de - van oudsher meer preventief georiënteerde - lokale politiezorg.

Een volgende factor is dat binnen de lokale overheid, met uitzondering van wellicht de grootste gemeenten, de capaciteit en *capabilities* in het ambtelijke apparaat niet toereikend zijn om adequate preventie vorm te geven op de volle breedte van de nieuwe veiligheidsvraagstukken.

Een laatste factor waar door meerdere gesprekspartners op wordt gewezen is de toename van zogenaamde burgemeestersbevoegdheden, die wellicht strikt genomen een preventief karakter hebben en/of de openbare orde betreffen, maar waarbij het onderscheid met repressieve criminaliteitsbestrijding zodanig dun is dat de feitelijke toepassing nogal eens een repressief karakter lijkt te krijgen.

Tenslotte is ook waar het gaat om licht blauw een dergelijke trend waarneembaar, waarin uitbreiding van bevoegdheden (en middelen) de rol van gemeentelijk toezichthouders meer in de richting van handhaving doet bewegen.

An ounce of prevention is worth a pound of cure is een gevleugelde wijsheid uit de veiligheidszorg. Hoe is (het belang van) preventie weer hoger op de agenda te krijgen?

6.6 De politisering van de veiligheidszorg

Uiteenlopende veranderingen in de samenleving en in het politiek-publicitaire complex hebben het debat over veiligheid en veiligheidszorg politieker en gepolariseerder gemaakt. Ambtsdragers zijn daarin voorzichtig(er) geworden, om zo te voorkomen op ongunstige ontwikkelingen, nalatigheden of bijvoorbeeld vermeend onjuiste keuzen te kunnen worden aangesproken.

Dit heeft ook een doorwerking op de departementen, zo blijkt uit gesprekken en literatuur. Dat roept bij nogal wat gesprekspartners de vraag op om wiens veiligheid het in het veiligheidsbeleid nu eigenlijk gaat: *de veiligheid van de samenleving of de (politieke) veiligheid van de minister?* Het uit de wind houden van de minister lijkt in hun ogen de belangrijkste opgave van het departement van J&V te zijn geworden, met een cultuur van risicomijdendheid tot gevolg.

Gecombineerd met een sterk teruggelopen inhoudelijke deskundigheid op het departement leidt dit, zo constateren uiteenlopende gesprekspartners, tot het niet tijdig adresseren van urgente ontwikkelingen of tot interventies die weliswaar goed vallen in het politiek-publicitaire complex, maar die in de praktijk geen zoden aan de dijk zetten (of zelfs contraproductief zijn).

Deze ontwikkeling bemoeilijkt het maken van fundamentele keuzen of bijstellingen die door de veranderingen in veiligheidsopgaven en het overvraagd raken van het veiligheidsbestel zo noodzakelijk zijn. Als recent voorbeeld wordt door meerdere gesprekspartners op de White Paper over de herziening van de politiefunctie gewezen. Gelet op de huidige enorme druk op de politie gaat het om een urgente kwestie, waarbij gedurfd beleidskeuzen dringend nodig zijn. In eerdere concepten zou het betreffende White Paper nog wel enige aanzetten daartoe hebben bevat, maar nadat het stuk door de handen van de strategische besluitvormers was gegaan was het ontdaan van elk scherp kantje waar de minister zich maar aan kon bezeren. Maar was het daarmee ook ontdaan van elke dimensie waarmee vooruitgang kon worden geboekt.

Een soortgelijke voorzichtigheid wordt door gesprekspartners ook gesignaleerd in de politietop, maar dan om niet tot wrijving met minister of departement te komen. Op lokaal niveau wordt een dergelijke trend ook hier en daar gesignaleerd, net als een meer politieke opstelling van enkele burgemeesters in de grootste

gemeenten. Waarbij de vraag wordt opgeworpen of dat een verstandige keuze is voor de positionering van het 'ambt' van burgemeester.

Dat van politisering sprake is en dat dit een niet-bevorderlijk effect heeft op de kwaliteit van veiligheidsbestel en -beleid komt (ook) in deze inventarisatie helder naar voren. Het roept alleen de vraag op: wat kan (en wil) het lokaal bestuur doen om hieraan het hoofd te bieden?

6.7 Spanning tussen uniformiteit en maatwerk

Een punt dat nauw samenhangt met het voorgaande is de door meerdere gesprekspartners gesignaleerde uniformiteitsdruk die de mogelijkheid van (lokaal) maatwerk onder druk zet.

Adequate veiligheidszorg vraagt immers om maatwerk, zo leert ook de ervaring uit de afgelopen decennia. Dat geldt zowel in de criminaliteitsbeheersing als bij de handhaving van de openbare orde. Het is zaak rekening te kunnen houden met de context, de interventies die in dié situaties mogelijk en geboden zijn, de actoren die daarbij een rol kunnen spelen, of de timing en toonzetting.

Bij lokaal gewortelde problemen is het lokaal bestuur – met haar lokale kennis, organisatie en netwerken – bij uitstek geëquipeerd om dergelijk maatwerk te leveren. Bij bepaalde vormen van criminaliteit of incidenten is het ook de lokale overheid die bij uitstek kan bepalen of deze een zodanige impact hebben in de samenleving dat deze met meer of minder daadkracht, voorrang of zichtbaarheid dienen te worden aangepakt. Dat is een afweging die maar in beperkte mate in 'Excel-sheets' kan worden vastgelegd.

Terwijl het belang van maatwerk verbaal meestal wordt omarmd wordt door meerdere gesprekspartners een – deels expliciete, deels impliciete – uniformiteitstendens gesignaleerd, die de mogelijkheid voor lokaal bestuur (en individuele veiligheids-professionals) om maatwerk te leveren onder druk zet. Gewezen wordt daarbij op de doorwerking van sturingsmechanismen zoals de Veiligheidsagenda of kaderbrieven. Op financieringswijzen zoals specifieke uitkeringen (SPUK's) die, hoe goed bedoeld wellicht ook, de bestuurlijke bewegingsvrijheid beperken. Op

het sluipend effect van *taalsturing*³⁷. En op de invloed van het huidige politieke-publicitaire debat, waarin verschillen in optreden of afhandeling op lokaal niveau al snel worden geproblematiseerd.

Ook wordt echter gerept van een meer 'cultureel' georiënteerde uniformiteitsdrang binnen bijvoorbeeld de politie, waarin de wens om niet af te wijken van wat elders in de eenheid of het korps wordt gedaan een niet te verwaarlozen drijfveer voor het handelen zou vormen.

De ex- en impliciete vormen van uniformiseringsdrang leiden tot het paradoxale gegeven dat het belang van (lokaal) maatwerk breed wordt onderschreven, zolang dat maar niet leidt tot afwijkingen van wat landelijk als wenselijk wordt gezien.

6.8 Incidentalisme versus de lange lijn

Een tweede verschijningsvorm of doorwerking van de politisering is de hyperfocus van het politiek-publicitaire complex op incidenten. Mede omdat deze de bekende risico-regelreflex in de hand werkt staat deze hyperfocus op gespannen voet met een genuanceerde beeldvorming bij zowel publiek als politiek en verdringt deze, bij onvoldoende politiek-bestuurlijke tegenkracht, het beschouwen van ontwikkelingen op de wat langere termijn. Recente gebeurtenissen hebben laten zien dat deze hyperfocus ambtsdragers ook gemakkelijker uit hun rechtstatelijke rol doet stappen en daarmee (bijvoorbeeld) treden in de bevoegdheid van lokaal bestuur of lokaal gezag.

Een zekere vorm van incidentalisme is echter ook zichtbaar op lokaal of regionaal niveau. Bijvoorbeeld waar het gaat om het functioneren van de driehoek. Die prima door de driehoekspartners wordt benut om het handelen bij crises op elkaar af te stemmen, maar waarover gesprekken en literatuur ook veel signalen opleveren dat het met elkaar overleggen over strategie en interventies op de langere termijn (steeds) minder uit de verf komt. Niet uitgesloten kan worden dat dit laatste een effect is van de in de verschillende actoren van het bestel gevoelde werkdruk. Desalniettemin kan (ook) deze ontwikkeling de kwaliteit van de

³⁷ Zie bijv. Hoogenboom, 2023

strategische afstemming en besluitvorming nadelig beïnvloeden en de regiefunctie van het lokaal bestuur ondergraven.

Incidentalisme dreigt op meerdere manieren het perspectief op (en besluitvorming over) de lange lijn te verdringen en de taakinfilling van de lokale bestuurder te bemoeilijken.
Hoe kan deze trend worden gekeerd?

6.9 De urbanisering van de veiligheid(szorg)

Uit de gesprekken komt nadrukkelijk ook een trend van urbanisering van de veiligheid en veiligheidszorg naar voren. De veiligheidssituatie en het veiligheidsbeleid in de grotere gemeenten (en/of het Randstedelijk gebied) lijkt, vaak impliciet en onbewust, de maat der dingen te worden in het denken en doen rond veiligheid en veiligheidsbeleid, zo benadrukken uiteenlopende gesprekspartners.

Dat werkt door in het denken over de opgaven, de mogelijkheden en de deskundigheid van de lokale overheid, de verdeling van de politiecapaciteit of bijvoorbeeld de beschikbaarheid van aanvullende financiële middelen. Dat doet echter onvoldoende recht aan de specifieke veiligheidsvraagstukken van kleinere gemeenten (en/of landelijker gebied), de behoeften van hun bevolking of de slagkracht van de lokale overheid aldaar.

De situatie wordt mede in de hand gewerkt door de bij de laatste politiereorganisatie ingerichte werk- en overlegstructuren, waarbij basisteams, driehoeken en eenheden steeds meer gemeenten omvatten (wat de inbreng van kleinere gemeenten lastiger maakt). Op landelijk niveau zijn het vooral de Regioburgemeesters die goed gepositioneerd zijn in gremia zoals het LOVP). Terwijl het maar helemaal afhangt van de Regioburgemeester of deze ook de specifieke vereisten en behoeften van de kleinere gemeenten voldoende onderkent en naar voren weet te brengen³⁸.

38 Natuurlijk in het LOVP bestaat de bestuurlijke inbreng al uit de Regioburgemeesters plus twee burgemeesters van 100.000- gemeenten. Dat biedt echter kennelijk vooralsnog onvoldoende soelaas.

Goed beschouwd is het dus de problematiek zoals geschetst in *Elke Regio Telt* die zich ook in veiligheid en veiligheidsbestel doet voelen³⁹. Bij ongewijzigd beleid kan dit leiden tot een *inequality of security and justice* tussen de grootste en kleinere (of minder Randstedelijke) gemeenten. Zo hiervan nu reeds niet al sprake is.

Hoe kan aan de grote verschillen tussen gemeenten waar het gaat om veiligheidssituatie, bestuurskracht en behoeften van de bevolking meer recht worden gedaan? Kan het nadrukkelijker werken met verschillende profielen – waarvan groot-middelgroot-klein een eerste ruwe aanzet is – soelaas bieden? Waarbij deze profielen dan gehanteerd worden bij inhoudelijke (en financiële) afwegingen, maar ook in representatie in relevante overlegvormen?

6.10 Tekortschietende aandacht voor de uitvoering

De hiervoor gesignaleerde politisering heeft ook consequenties voor de kwaliteit en slagkracht van de uitvoering, zo signaleren meerdere gesprekspartners (en recente publicaties). Te snel wordt in de politiek-bestuurlijke besluitvorming voorbijgegaan aan de uitvoerbaarheid van wetgeving of (andere) besluiten, waardoor uitvoerders worden opgezadeld met regelingen of interventies die ofwel niet aansluiten op de betreffende problematiek, ofwel reëel niet uitvoerbaar zijn. Maar waarbij geen monitoring plaatsvindt op de uitvoering, zodat geen sprake is van een 'informatielus' op basis waarvan zou kunnen worden bijgestuurd.

Ook op lokaal en regionaal niveau wordt beschreven dat de aandacht van veel bestuurders en beslissers uitgaat naar de besluitvorming, zonder dat deze wordt voorafgegaan (en gevolgd) door aandacht voor de uitvoering. Terwijl meerdere gesprekspartners met grote zorg benadrukken dat dáár op dit moment een belangrijke achilleshiel van het veiligheidsbeleid zit, in de vorm van zowel een kwalitatief als kwantitatief gebrek aan probleemgerichte, doortastende interventiekracht.

³⁹ En die sterke overeenkomsten vertoont met wat de leden van het Limburgse RBO in het door hen geïnitieerde essay van Hoogenboom (2023) naar voren brachten.

Processen op het gebied van personele bezetting en personeelsbeleid worden in de gesprekken ook frequent benoemd als afbreuk doend aan de interventiekracht. Door veelvuldige en snelle wisselingen op sleutelposities bijvoorbeeld, waardoor zowel lokale/regionale bekendheid wegvalt, maar waardoor ook netwerken en onderling vertrouwen steeds weer opnieuw moeten worden opgebouwd. Door een concentratie ook, zowel bij politie als lokale overheid, van beleidsvoorbereidende, projectleidende of coördinerende functies, waardoor veel personele capaciteit zich als het ware concentreert in een niet-uitvoerende middenlaag. Bij de politie zou dit nog eens versterkt worden door leeftijdsopbouw en de hogere schalen die voor dergelijke functies gelden, maar waarmee (ook) veel ervaring uit de uitvoering zou verdwijnen. Tenslotte speelt bij meerdere actoren in het bestel de krappe arbeidsmarkt, waardoor het aantrekken van personeel lastig(er) is, óók voor uitvoerende functies.

Kwaliteit en kwantiteit van de uitvoering vraagt nadrukkelijk aandacht, ook van het lokaal bestuur. Belangrijke aandachtspunten vormen de kwaliteit van de politieke besluitvorming, de aandacht van bestuurders voor de uitvoering en uiteenlopende processen op het gebied van personeelszaken.

6.11 Erosie van lokaal gezag

“Binnen de politie bestaat de beleidsruimte van een vacuüm verpakte rookworst”, zo stelde oud-politielcommissaris Boele Staal ooit in een interview. Een soortgelijk beeld dringt zich op bij het overzien van de bevindingen uit de gesprekken rond het lokaal gezag van de burgemeester over de politie. Formeel vormt de burgemeester het gezag over de politie waar het gaat om openbare orde (en hulpverlening), de gegroeide praktijk lijkt de mogelijkheid dat gezag ook daadwerkelijk invulling gegeven toenemend te beknotten. Formeel en materieel gezag staan daarmee steeds meer op gespannen voet met elkaar.

Essay en Manifest gingen voor

Een aantal van de mechanismen en processen die daarbij een rol spelen is onlangs inzichtelijk gemaakt door Hoogenboom in diens essay voor het RBO van de Eenheid Limburg. Van nog recenter datum is het

Manifest Lokaal Gezag van de Regioburgemeesters. Waarin bijvoorbeeld de spanning wordt beschreven die voortkomt uit de dubbelrol van de Minister; bij wie immers het beheer rust, maar die óók keuzen maakt ten aanzien van de capaciteit voor landelijk prioriteiten en landelijke inzet. Of waarin de rolvastheid wordt beschreven waardoor de Minister in het lokale gezag van de burgemeester lijkt te treden.

Zichtbaar is echter dat het gezag van de burgemeester ook op andere manieren onder druk staat. Doordat de (nu landelijke georganiseerde) politie zich gemakkelijker verbonden weet met andere landelijke spelers (zoals departement en OM), waardoor sluipenderwijs keuzen worden gemaakt die eerder passen bij deze spelers dan bij de belangen van het lokaal bestuur. Het hemd is nader dan de rok, het lokaal bestuur bevindt zich letterlijk en figuurlijk op grotere afstand.

Dan is een keuze als waarvan onlangs sprake was (over de niet-beschikbaarheid van de lokale politie tijdens de komende NAVO-top) al snel gemaakt.

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat het argument geen capaciteit door diverse burgemeesters als een belangrijke hinderpaal wordt gezien, die voor hen – zeker voor burgemeesters van kleinere gemeenten – nauwelijks te controleren of te doorbreken is. Een verschillende interpretatie van ‘gezag’ en ‘beheer’ wordt evenzeer gesignaleerd. Een technische, instrumentele opvatting van een politiebureau definieert zo’n bureau als een huisvestingsvraagstuk, dus beheer. Maar wie de symbolische rol van zo’n bureau voor de lokale samenleving in aanmerking neemt, ziet in dit vraagstuk al snel (ook) een gezagsvraag.

Rond de huidige concentratie van arrestantenbewaarplaatsen is iets dergelijks zichtbaar. Vanuit het vraagstuk van efficiency is dit vraagstuk als een beheersvraag te kwalificeren. Maar wie de cascade-effecten van deze concentratie in aanmerking neemt beweegt al snel in de richting van een gezagsvraag. Want het op grotere afstand brengen van de arrestantenbewaarplaats betekent meer reistijd voor politiemensen na een aanhouding. Politiemensen worden daardoor, zeker gezien de toch al bestaande capaciteitsdruk, terughouden(der) in het doen van aanhoudingen. En geven daardoor bijvoorbeeld een jongere - na strafbare feiten waarvoor deze eerder zou zijn aangehouden - liever een waarschuwing dan dat zij aanhouden. Met als risico dat recidiverende jongeren op een later moment – en voor

inmiddels ernstiger feiten – in beeld komen bij gemeente en hulpverlening, waardoor mogelijkheden tot vroegtijdig interveniëren worden gemist. Is hier nu inderdaad sprake van (alleen) een beheersvraagstuk?

Tenslotte staat in een andere betekenis het gezag van de burgemeester (maar dan in de samenleving) onder druk door ontwikkelingen in het veiligheidsbestel. Meerdere gesprekspartners merken op dat het Openbaar Ministerie (maar ook de rechterlijke macht) steeds minder ruimte heeft om (tijdig) opvolging te geven aan grenzen die de burgemeester bijvoorbeeld in het kader van handhaving van de openbare orde stelt (of wil stellen). Daarmee dreigt de burgemeester gezag in de lokale gemeenschap te verliezen, maar verliest de rechtshandhaving ook de eerder beschreven hefboomwerking op preventie.

Zoals ook geagendeerd in het Manifest Lokaal Gezag en het door het Limburgse RBO geïnitieerde essay staat de ruimte om *materieel* invulling te geven aan het gezag zoals dat *formeel* bij de burgemeester berust ernstig onder druk. De mate waarin hiervan sprake is lijkt daarbij nog eens omgekeerd evenredig met de gemeentegrootte te zijn.

6.12 Ook de regiefunctie staat onder druk

Nauw met het voorgaande punt verbonden is de regiefunctie van het lokaal bestuur c.q. de burgemeester. Een functie die nauw is verbonden aan het gedachtengoed van het integraal veiligheidsbeleid zoals geschetst in hoofdstuk 2, maar die in het huidige veiligheidsbeleid in toenemende mate onder druk zou staan.

Een combinatie van factoren lijkt hierop van invloed. De erosie van het lokaal gezag, zoals beschreven in het voorgaande punt. Het veelkoppiger worden van het veiligheidsvraagstuk en de vermindering van de lokale worteling, waardoor het bij specifieke veiligheidsvraagstukken ook minder voor de hand ligt dat de (primaire) regiefunctie op lokaal niveau wordt belegd. De schaarste die wordt gevoeld bij alle actoren uit het bestel, waardoor enerzijds het lokaal bestuur zelf over minder capaciteit beschikt om de regiefunctie

optimaal in te vullen, maar anderzijds andere actoren zich meer terugtrekken en minder genegen zijn zich te laten registreren. Anderzijds wordt door diverse gesprekspartners gewezen op een doorgeschoten afstemmingscultuur, waarin een discrepantie is ontstaan tussen de tijd en aandacht die 'het overlegcircus' vraagt en de feitelijke vooruitgang die daarmee uiteindelijk wordt geboekt.

Ten aanzien van welke (veiligheids)vraagstukken en/of onderdelen van het veiligheidsbeleid wordt de regiefunctie van het lokaal bestuur nog steeds als gewenst gezien? Wat is nodig om deze optimaal invulling te geven?

6.13 Rolopvatting, bevoegdheden, deskundigheid en ondersteuning van burgemeesters

Uit zowel gesprekken als literatuur komen verschillen in rolopvatting tussen burgemeesters naar voren, waarin de gestage uitbreiding van bevoegdheden in het kader van de veiligheid en leefbaarheid mede een rol zou spelen. Deels daarmee samenhangend wordt gewezen op de groeiende deskundigheid die van burgemeesters in het veiligheidsbeleid wordt gevraagd en de ondersteuning die zij daarbij nodig hebben, maar waarover zij zeker niet overal kunnen beschikken.

Waar het gaat om de rolopvatting gaat het om de - al vaker gesignaleerde - spanning tussen de (sub)rollen als burgervader of burgermoeder; bemoediger, bruggenbouwer en verbinder; de rol van regisseur van het veiligheidsbeleid of de rol van criminaliteitsbestrijder annex *sheriff*. Mede door de hiervoor beschreven repressievere tendens in het veiligheidsbeleid als geheel wordt een grotere druk gesignaleerd in de richting van criminaliteitsbestrijder, een rol die de ene burgemeester ook gemakkelijker op zich neemt dan de ander.

Meerdere gesprekspartners wijzen echter op het gevaar van het (te zeer) innemen van deze laatste rol. Het zet spanning op de andere rollen die, zeker in een polariserende samenleving, als minstens zo belangrijk worden gezien voor de veiligheid in (en stabiliteit van) de lokale samenleving. Een te grote focus op de criminaliteitsbestrijdende (of *sheriff*) rol zou daarbij op de langere termijn een fatale remedie kunnen zijn. De bijeffecten ervan zouden de – toch al teruglopende –

aantrekkelijkheid van het ambt verder onder druk zetten, waarmee op de langere termijn de kwaliteit van het openbaar bestuur wordt ondergraven. In deze visie betekent dat nadrukkelijk niet dat het niet aan de burgemeester is om grenzen te stellen en krachtdadig op te treden: dat zou echter vooral moeten gebeuren in het bredere kader van hoeder van de democratische rechtsorde, waarin de verschillende hierboven benoemde rollen in evenwicht met elkaar worden uitgeoefend.

Een reflectie op de positie van het lokaal bestuur in veiligheid is niet los te zien van een expliciete reflectie op de rolomvatting/positie van de burgemeester.

De trend van toenemende burgemeestersbevoegdheden blijft daarbij volgens meerdere gesprekspartners aandacht verdienen.

Een tweede punt dat vaak naar voren wordt gebracht is de mate van deskundigheid en ondersteuning waarover een burgemeester kan beschikken. De toenemende complexiteit van de veiligheidsproblematiek vraagt om steeds bredere deskundigheid, ook door de hiervoor beschreven uitbreiding van bevoegdheden. Deels zal de burgemeester hierbij moeten kunnen steunen op ambtelijke staf of, bijvoorbeeld in de driehoek, op ondersteuning door de chef van het basisteam. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de burgemeester van de grootste gemeenten zich op dit vlak prima kunnen bedruipen, maar dat de beschikbaarheid (en deskundigheid) van de ondersteuning afneemt met de gemeentegrootte. Ook basisteamchefs weten zeker niet altijd de gewenste deskundigheid en ondersteuning in te brengen. Het vraagstuk van deskundigheid en ondersteuning wordt nog eens extra gesignaleerd bij (en door) beginnende burgemeesters.

Hoe kan de deskundigheid en ondersteuning van de burgemeester ook in de huidige complexere veiligheidsproblematiek op orde worden gehouden, vooral in de minder grote gemeenten?

Is een extra inspanning nodig om het 'instapniveau' van burgemeesters op het gebied van veiligheid en veiligheidsbestel te vergroten?

6.14 Knelpunten in de informatieuitwisseling

Zowel politie als OM zijn zeer terughoudend geworden in het verstrekken van informatie over personen, zo wordt door veel bestuurders en veiligheidsprofessionals beschreven. Terwijl deze informatie onontbeerlijk is voor het vervullen van de gemeentelijke/ bestuurlijke taak op het gebied van preventie en voor het adequaat (doen) aansluiten van de (preventieve) taken van gemeente en de (strafrechtelijke) taken van politie en OM. Het vraagstuk raakt daarmee dus ook nadrukkelijk de gemeentelijke regiefunctie.

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat de ruimte die vertegenwoordigers van politie en OM voelen om informatie met het bestuur te delen deels persoons- en plaatsafhankelijk is. Toch ervaren de meeste gesprekspartners een overwegend strikte opvatting van wat wel en niet kan, waarbij zelfs gesproken wordt van een dominante 'cultuur van de angst'.

De recente inwerkingtreding van de *Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS)* zal vermoedelijk al de nodige verbetering brengen. Waar het gaat om informatiedeling met en tussen (ook) andere relevante actoren is het wachten nog op de parlementaire behandeling van de *Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS)*.

Of de WGS daadwerkelijk de beoogde verbeteringen brengt zal de komende tijd nauwlettend moeten worden gevolgd. Daarnaast verdient het aanbeveling – waar mogelijk – druk te houden op besluitvorming en invoering van de WAMS.

6.15 Tekortschietend handelingsperspectief bij personen met onbegrepen gedrag

Uit de gesprekken komt een ronduit schrijnend beeld naar voren van de lokale problematiek van overlast van *personen van onbegrepen gedrag*. Een beeld van een problematiek die zich op lokaal niveau met grote frequentie (en impact op de omgeving) voordoet en waarbij allerlei organisaties uit de GGZ bij de aanpak betrokken zijn, maar het lokale bestuur in haar verantwoordelijkheid voor veiligheid en leefbaarheid uiteindelijk vaak weer met lege handen blijft. Zonder (tijdig) handelingsperspectief, ook al staat de veiligheid en leefbaarheid in de omgeving aantoonbaar onder druk.

Lang heeft in het debat hierover het disproportionele beslag dat de zogenaamde E-33-problematiek op de *politiecapaciteit* legt op de voorgrond gestaan. Maar in de mening van veel bestuurders en veiligheidsprofessionals in deze inventarisatie verdient de impact (van de ernstiger gevallen) op de samenleving zelf, op de leefbaarheid én op het vertrouwen in de overheid een minstens zo grote aandacht.

Door vertegenwoordigers van het lokale bestuur is in de afgelopen jaren, in samenwerking met GGZ en andere partijen, al veel werk verzet om dit vraagstuk van een werkbaar(der) handelingsperspectief te voorzien. Tot op heden heeft dat echter nog niet tot het gewenste resultaat geleid.

Meerdere gesprekspartners plaatsen dit vraagstuk – net als het hiervoor beschreven vraagstuk van de informatie-uitwisseling - in het frame van een meta-vraagstuk: een disbalans tussen de bescherming van individuele belangen en de belangen van de gemeenschap als geheel. Naar hun mening dient op dát niveau een uitweg uit de ervaren problematiek worden gevonden.

Door de oogharen bezien vertoont het voorliggende vraagstuk veel overeenkomsten met de problematiek van de heroïneverslaafden uit de eerste periode van het integraal veiligheidsbeleid. Zoals beschreven in hoofdstuk 2. werd deze problematiek ook lang vanuit het toen dominerende paradigma van volksgezondheid en het individuele belang

van de verslaafde gezien en behandeld; de impact op de (lokale) samenleving bleef daarbij echter onverminderd voortduren. Pas toen sprake was van een *paradigmawisseling*, waarin de individuele en collectieve belangen met elkaar in evenwicht werden gebracht, werd in hoog tempo verbetering behaald.

Ligt een verbetering van het handelingsperspectief voor het lokaal bestuur in een soortgelijke *paradigm shift* als waarvan bij de (aanpak van) heroïneverslaafden sprake was? Zo dit het geval is, hoe kan deze worden bereikt?

Aansluitend op de hierboven geschetste problematiek zeggen diverse bestuurders zich voor de toekomst zorgen te maken over zowel de 'algemene' ambulantisering als over het voorgenomen einde aan de gesloten jeugdzorg. Vooral omdat in beide ontwikkelingen geen 'eindpunt' is bepaald. Tot hoever kan de gesloten jeugdzorg bijvoorbeeld afgebouwd worden, zonder dat vervolgens elders problemen gaan ontstaan met jongeren die écht intensieve (en gesloten) zorg nodig hebben?

Hoe kan voor zowel de ambulantisering van de GGZ in zijn algemeenheid, als voor de beoogde sluiting van de gesloten jeugdzorg, een 'eindpunt' worden bepaald waarin de individuele én de collectieve belangen op een aanvaardbare manier met elkaar in balans zijn?

6.16 Een riskante roze bril ten aanzien van de politie

"Met de politie is het inmiddels al veel slechter gesteld dan men binnen het politiek-bestuurlijke complex onder ogen wil zien", zo stellen meerdere politiekenners bij deze inventarisatie. Ook diverse (lokale) veiligheidsprofessionals en bestuurders laten zich in soortgelijke termen uit. De politie is uit de spreekwoordelijke haarvaten van de samenleving verdwenen, de presentie in buurten en wijken is zowel kwantitatief als kwalitatief gereduceerd, aangiften worden terzijde gelegd of komen op

de plank, de lokale intelligence-positie is teruggelopen. De ervaren werkdruk en het ziekteverzuim is hoog, het moreel staat onder druk, en bij herhaling komen affaires naar buiten (bijvoorbeeld op het gebied van omgang met minderheden).

Geruststellend wordt nogal eens benadrukt dat het publiek desalniettemin een groot (en zelfs stijgend) vertrouwen in de politie heeft. Dat is – gemiddeld genomen (!) – zeker het geval, maar dat gaat eraan voorbij dat dat vertrouwen niet zomaar reflectie is van het functioneren, maar ook een expressieve component in zich heeft. In een onzekere samenleving (zie ook 6) wil het publiek kunnen vertrouwen op een organisatie die rust en zekerheid kan brengen in tijden van onveiligheid. Dat geeft de politie het karakter van een teflon-organisatie waar ‘negatieve signalen lang van blijven afdruipen’. Dat is echter niet oneindig. Complexiteitstheorie wijst er daarbij op dat veranderingen in het vertrouwen in de politie zich niet lineair (hoeven te) ontwikkelen, maar bij het bereiken van een kantelpunt ook plots kan omslaan.

De Nederlandse politie kent, zeker waar het gaat om haar filosofie, haar positionering en de legitimiteit en het vertrouwen dat zij geniet in de samenleving, grote overeenkomsten met de Engelse politie. Dan maant het tot waakzaamheid dat in het VK zich daar net zo’n kanteling in legitimiteit en vertrouwen heeft voorgedaan. In een binnenkort te verschijnen artikel laat Van Reenen zien dat deze kanteling met name zichtbaar is in één van de tot voor kort hoogst aangeschreven politiekorpsen ter wereld, de Londonse *Metropolitan Police*. Volgens hem geeft het te denken dat daaraan een combinatie van ontwikkelingen ten grondslag ligt die grote overeenkomsten vertoont met ontwikkelingen die zich ook bij onze politie voltrekken.⁴⁰

Een soortgelijke vertrouwens- en legitimiteitsval als die zich in Engeland voordeed zou grote repercussies hebben op de veiligheidszorg in de lokale samenleving en daarmee ook een grote uitdaging vormen voor het lokaal gezag van de burgemeester.

40 Zoals een beweging richting repressie, bezuinigingen, verdwijnen lokale politiezorg, nadruk op bestrijding van terrorisme, georganiseerde criminaliteit en beveiliging, inkorten opleidingen en ga zo maar door. Zie verder Van Reenen (in press)

Waakzaamheid is geboden, net als een nadrukkelijke bestuurlijke inbreng in de discussie over de politiezorg in de komende jaren.

Het verdient daarbij overweging de al jaren voortslepende discussie over licht blauw op een hoger niveau te brengen (en te versnellen).

6.17 Tot slot: twee paradoxen op meta-niveau

De bevindingen uit gesprekken en literatuur overziend dringen zich twee opvallende paradoxen wanneer het huidige functioneren van het veiligheidsbestel op meta-niveau wordt gezien.

Belichaamt het veiligheidsbestel zélf de kernwaarden van de rechtsstaat?

Een belangrijke functie van het bestel is gelegen in het borgen en onderhouden van de rechtsstaat. De missie van de Nationale Politie zegt dat zelfs met zoveel woorden: "Waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtsstaat".

Dan is het opvallend dat het veiligheidsbestel in zowel inrichting als functioneren de waarden die als essentieel worden beschouwd voor de rechtsstaat of de democratische rechtsorde niet zo lijkt te belichamen. Door *checks and balances* weg te organiseren, een situatie van macht en tegenmacht eerder lastig te vinden dan te cultiveren of voorbij te gaan aan de discipline die het Huis van Thorbecke aan de verschillende actoren vraagt.

Over vertrouwen, dialoog en polarisatie in het veiligheidsbestel zelf

De tweede paradox schurkt daar dicht tegenaan, maar is toch nét iets anders. In de huidige, onrustige en gepolariseerde samenleving is het mede de taak van de actoren in het bestel om het vertrouwen binnen de samenleving te stimuleren en polarisatie tegen te gaan. Daarbij hameren uiteenlopende actoren van het bestel met regelmaat op belang van dialoog.

Dan valt het in deze inventarisatie op dat het vertrouwen tussen de verschillende spelers van het bestel onder druk staat lijkt te staan. Dat de dialoog tussen die verschillende spelers zeker niet altijd wordt aangegaan. Al helemaal niet als dat om dialoog gaat met een minder machtige of invloedrijke partij in het krachtenspel. In de afgelopen jaren lijken zelfs meer trekjes van polarisatie zichtbaar te worden.

Wordt het geen tijd om de kernwaarden van de rechtsstaat ook in (het samenspel van) de actoren van het bestel weer nieuw leven in te blazen?

Over risico-acceptatie en risicomijdendheid

De laatste paradox, eigenlijk zijn er dus drie, ligt besloten in de mate van 'risico-acceptatie' die de actoren van het veiligheidsbestel van de samenleving verlangen en de mate van risico-acceptatie in het veiligheidsbestel zelf. De actoren uit het bestel benadrukken immers met regelmaat aan de samenleving dat 'een zeker risico nu eenmaal bij het leven hoort' en dat 100% veiligheid niet te realiseren is. Dan is het enigszins paradoxaal dat in het veiligheidsbestel zelf juist een toenemende trend van risicomijdendheid geconstateerd kan worden.

6.18 Alles overziend

Het is een complex samenspel van – elkaar vaak wederzijdse beïnvloedende – ontwikkelingen dat ervoor zorgt dat het veiligheidsbestel en -beleid nu functioneert zoals het doet. Waarbij sprake is van een meervoudige onbalans, waarin (ook) de positie van het lokaal bestuur in het gedrang komt. Om over de positie van de lokale samenleving nog maar te zwijgen.

Op zoek naar de dominante drivers...

Natuurlijk is het zaak de in dit hoofdstuk beschreven knelpunten allereerst op hun validiteit en onderling gewicht te bezien en te beoordelen. Maar op zoek naar de mogelijkheden tot verbetering is het vervolgens (vooral) zaak te bezien wat dan de centrale *drivers* zijn van de gegroeide situatie.

De veranderingen die tijdens de *Grote Verbouwing* in het bestel zijn doorgevoerd lijken één van die dominerende drivers te zijn. Gecombineerd met de keuzen over sturing en financiering die in het verlengde daarvan zijn gemaakt.

Een tweede factor die hoge ogen gooit is de *verandering van het veiligheidslandschap*, waarop niet is gereageerd met het

ontwikkelen van onderbouwde, doordachte beleidstheorieën, culminerend in een voor iedereen heldere strategie en taakverdeling ten aanzien van de onderscheidene deelvraagstukken.

De *politisering* van de veiligheidszorg lijkt eveneens een niet te verwaarlozen factor, met een toename van risicomijdendheid, uniformiteitsdrang en bijvoorbeeld incidentalisme in het kielzog.

Ten slotte de *urbanisering* van de veiligheidszorg of, anders gezegd, het gebrek aan oog in bestel, beleid, sturing en financiering voor de behoeften en mogelijkheden van de niet-grootste gemeenten.

Een zo zijn er zeker nog een paar ontwikkelingen te noemen die wellicht als zo'n centrale driver van de ontstane disbalans kunnen worden aangemerkt. Maar het lijkt verstandig ook om juist daarover het (beoogde) gesprek aan te gaan. *Zie daarvoor verder hoofdstuk 7.*

Tot slot

De voorgaande opsomming zou de onoplettende lezer het gevoel kunnen geven dat het alleen nog maar kommer en kwel is in 'veiligheidsland'? Het schetsen van zo'n beeld is echter geenszins de bedoeling. Elke dag beijveren vele bestuurders en professionals zich met grote inzet om de veiligheid in hun gemeenschap of werkdomein te bevorderen. En boeken daarmee nog steeds óók mooie resultaten. Maar we mogen niet naïef zijn. Het geheel overziend komen we steeds dichterbij de buurt van een fase waarin zich ongelukken gaan voordoen. Die de veiligheid zullen aantasten, maar ook het aanzien van en vertrouwen in de overheid. En daar zit niemand op te wachten.

Er ligt dus de uitdagende opgave (voor lokaal bestuur en voor anderen) om te voorkomen dat we in die situatie terechtkomen. De kwaliteit, betrokkenheid en veranderingsbereidheid overziend van alle mensen die ik in het kader van deze inventarisatie tegenkwam moeten we ook in staat zijn om ook dié opgave tot een goed einde te brengen.

7

Ondertussen in de samenleving...

Wordt de overheid (ook) waar het gaat om veiligheid niet overvraagd door de burger, terwijl deze zelf weinig verantwoording voor die veiligheid wil dragen? Dat was één van de vragen waar de Commissie nader op wilde reflecteren. Het is het beeld van de *bungeejumpsamenleving*, waarin burgers wel alle vrijheid willen hebben om te doen en laten wat zij willen, maar de overheid ondertussen maar moet zorgen dat dat ook goed gaat. Ook het Whitepaper van het ministerie van J&V over de herijking van de politiefunctie gebruikt dit beeld, met daarbij de constatering dat het ‘van alle tijden’ is dat de vraag naar politie de mogelijkheden van de politie overstijgt. Waarover we ons dus kennelijk niet al te veel zorgen moeten maken. Het voorgaande overziend lijkt dat een wat al te gemakkelijke constatering.

7.1 De bungeejumpsamenleving?

Het beeld van de bungeejump komt voort uit Boutelliers *Veiligheidsutopie*, waarin hij (in 2002) een utopisch verlangen in de samenleving beschrijft naar de combinatie van ‘vitaliteit’ en ‘veiligheid’. Hij beschrijft dat in zijn boek echter als een vrucht van het systeem als geheel, niet zozeer als een (welhaast consumentistische) instelling van de burger alleen. Dan maakt dat niet alleen de vraag moet worden gesteld wat de instelling van de burger is (of zou zijn), maar ook of de overheid – als belangrijke onderdeel van het systeem – een dergelijke instelling niet juist voedt of zelfs uitlokt.

Dikke Ik...

De politiek-bestuurlijke cultuur overziend die in de afgelopen jaren is gegroeid, net als de risicomijdendheid die daarbij is ontstaan lijkt daar veel voor te zeggen. Natuurlijk zijn er zeker individuele burgers die (ook) in hun behoefte aan veiligheid zogenaamd *Dikke Ik*-gedrag vertonen en bijvoorbeeld via juridische procedures proberen alsnog hun gelijk te

halen. Tjeenk Willink merkt daar in zijn recentste boek⁴¹ fijntjes over op dat het neoliberale gedachtegoed in de afgelopen jaren onderstreepte dat succes (en falen) het resultaat is van een individuele keuze; we moeten volgens hem dan niet verbaasd zijn dat individuen dat ook in hun omgang met de overheid als richtsnoer nemen en dan daadwerkelijk voor hun behoefte of gelijk opkomen. Hij voegt daaraan toe dat inspraak en participatie bij de beleidsontwikkeling door de overheid zo'n instrumentele (de facto afhoudende) invulling hebben gekregen, dat de juridische weg vaak nog de enige realistische weg is die de voor burger nog openstaat.

Of gerechtvaardigde behoeften?

Uiteenlopende rapporten over het functioneren van de overheid wijzen in feite op een vergelijkbare richting. Waarin gerechtvaardigde behoeften van (al dan niet specifieke groepen) burgers in toenemende mate beknelde zijn geraakt in een technocratische beleidsopvatting en -uitvoering. Meerdere gesprekspartners herkennen zich dan ook niet in het bungeejump-beeld van een overvragende bevolking. Ook op het gebied van veiligheid wordt aan veel gerechtvaardigde vragen en verlangens van het publiek nu al te vaak niet voldaan, zo wordt benadrukt. Waaraan één gesprekspartner verontwaardigd toevoegt: *“dat burgers hierover eigenlijk nog veel te tam blijven”*.

7.2 Een shift naar existentiële veiligheid. En een andere utopie?

Aan het begin van deze eeuw werd de beleving van onveiligheid van het publiek nadrukkelijk ingegeven door de percepties en ervaringen van criminaliteit op straat en in buurt en wijk. Zoals eerder aangegeven is die – gemiddeld genomen – aanzienlijk teruggelopen. De veiligheidsbeleving verbeterde, maar veranderde evenzeer. Nu maken mensen zich – waar het gaat om hun sociale veiligheid – vooral zorgen over polarisatie of cybercrime. Maar daaronder zit een verandering die voor de veiligheid en veiligheidszorg (en het vertrouwen in onze overheid) waarschijnlijk veel belangrijker is. Langzaam maar gestaag ontwikkelde zich namelijk een beleving van onveiligheid die veel meer existentieel van aard was. Ingegeven door het gevoel niet meer mee te kunnen in een steeds complexere en grenze(n)lozere samenleving. Door toenemende ongelijkheid. Het gevoel niet meer gezien te worden of mee te tellen. Maar ook door *shattered assumptions* over de staat en

41 Tjeenk Willink (2023)

betrouwbaarheid van uiteenlopende instituties en overheden. Zoals door het ineens stortende financiële systeem in 2008. Door de manier waarop de overheid zich voor velen ontwikkelde van beschermer tot bedreiger, zoals in de Groninger gas- of Toeslagenaffaire. Of door de manier waarop een virus opeens een hele wereld in zijn greep kon houden en de manier waarop de overheid daarop reageerde. Door de steeds beter zichtbare klimaatcrisis of de toenemende geopolitieke spanningen.

Verlies van vertrouwen in de toekomst

De befaamde socioloog Baumann beschreef in 2017 al hoe de hiervoor beschreven ontwikkelingen ertoe leidden dat steeds meer mensen zich van de toekomst af gingen keren, een waarneming die ook empirische ondersteuning heeft. Waar we voorheen een nadrukkelijk vertrouwen hadden dat de toekomst beter zou zijn (en onze kinderen het beter zouden hebben dan wijzelf) blijkt uit *surveys* dat dat vertrouwen steeds verder terugloopt en zelfs omkeert.

Baumann liet daarbij ook zien dat al vanaf de eeuwwisseling een steeds groeiend deel van de bevolking een (wederom utopisch) verlangen begint te ontwikkelen naar het verleden. Een trend die hij *Retrotopia* noemde. En die geflecteerd lijkt te worden in de verkiezingen vanaf Fortuyn – en in de meest recente verkiezingsuitslagen al helemaal. Maar een voorbeeld dat lokaal bestuurders al helemaal moet aanspreken (en herkennen) zijn de nieuwbouwwijken die in de afgelopen jaren in veel plaatsen van het land zijn verzezen. Waarin het modernisme wat bijvoorbeeld bij de VINEX-wijken zo'n belangrijke rol speelde plaatsmaakte voor architectuur die nadrukkelijk verwijst naar het verleden. Met nieuwbouwhuizen die van binnen voldoen aan de modernste eisen, maar aan de buitenkant allerlei elementen hebben uit de vijftiger of dertiger jaren, en soms van nog veel langer terug. Die bewoners het prettige, vertrouwde gevoel geven van iets wat zij al heel lang kennen.

Het utopische verlangen naar het verleden is dus inmiddels (zelfs) zichtbaar in de architectuur, maar kan ook aanknopingspunten bieden voor het denken over vernieuwing van veiligheidszorg. Volgens formule van de hedendaagse nieuwbouwwijk: met een binnenkant volgens de laatste stand der techniek, maar met een buitenkant die nadrukkelijk aan het verleden refereert. Voor een

deel is zo'n trend al zichtbaar in het licht blauw, waarvan de uitstraling steeds meer aan politie refereert. De lijn kan met enige verbeelding echter nog veel verder doorgetrokken, in bijvoorbeeld wijkagent of politieposten 'nieuwe stijl'. De trend draagt echter ook een waarschuwing in zich: dat oplossingen voor een aanzienlijke groep in de samenleving niet (of niet hoofdzakelijk) een modernistische vorm moeten hebben, zoals bijvoorbeeld bij digitale vormen van contact en aanwezigheid.

7.3 Verslechterend mentaal welbevinden

De hiervoor beschreven toename van existentiële onveiligheid heeft echter nog andere doorwerkingen. Data van *Gallup* laten bijvoorbeeld zien, dat vanaf de financiële crisis het zogenaamde *negatieve affect* (stress, zorgen, boosheid, frustratie) onder de bevolking wereldwijd toeneemt en in uiteenlopende landen tot uiting komt in maatschappelijke onrust.⁴² Het vertaalt zich ook in afnemend mentaal welbevinden van mensen, een trend die ook in uiteenlopende monitoren in Nederland naar voren komt. Dat geldt voor volwassenen, maar al helemaal voor jongeren. In de zomer van 2024 luidde *The Lancet* in een uitgebreide overzichtsstudie de noodklok over de geestelijke gezondheid van jongeren tussen de 12 en 25 jaar: deze is in de afgelopen jaren in grote stappen achteruitgegaan. Als belangrijkste oorzaken daarvan werden diverse vormen van de hierboven beschreven *existentiële* onveiligheid aangemerkt, gecombineerd met het 'ongereguleerde' gebruik van sociale media. De achteruitgang had in de periode van de coronapandemie nog eens een extra impuls gekregen.⁴³

Een blinde vlek van het leiderschap?

De CEO van Gallup noemt de door zijn organisatie gemeten toename van negatieve gevoelens *The Blind Spot* van het publieke leiderschap: publiek leiders lijken noch deze ontwikkeling zelf te zien, noch de implicaties ervan op de samenleving. Dat geldt ook voor de achteruitgang van het geestelijk welbevinden in de samenleving. Terwijl zowel theorie als empirie wijzen op een daarvan met uiteenlopende vormen van onrust, met polarisatie en met het welbekende 'korte lontje'. Aandacht voor het tegengaan van de verslechtering van mentaal

42 Clifton (2022)

43 McCorry et al (2024)

welbevinden lijkt daarmee ook voor de veiligheid essentieel. Daarin kan ook het lokaal bestuur een rol hebben, al is het alleen maar door stimuleren van zogenaamde positieve veiligheid in de (lokale) samenleving. Bijvoorbeeld langs de weg van het versterken van sociale cohesie, 'gezien worden' en sociale geborgenheid. Of afleiding en vertier dat de sociale stemming in de samenleving verbetert.

Het verdient reflectie of de relevantie van de (verslechterende) geestelijke gezondheid van burgers (en jongeren in het bijzonder) voor de veiligheid voldoende wordt gezien. En in hoeverre dat de opgaven voor het lokaal bestuur nog verandert.

8

Suggesties voor de manier waarop het gesprek kan worden gevoerd

8.1 Een eerste reflectie van het lokaal bestuur zelf

Het is een breed palet van knelpunten, ontwikkelingen en (soms ook) mogelijkheden die in het voorgaande de revue is gepasseerd. Dat werpt dan natuurlijk de vraag op hoe daarover het debat kan worden gevoerd over een aangescherpte positionering van het lokaal bestuur in veiligheid; dat was immers de aanleiding van deze exercitie. En wellicht nog mooier: hoe het lokaal bestuur een aanzet of bijdrage kan geven aan het verbeteren van de balans in het veiligheidsbestel als geheel. Een paar stappen lijken daarvoor verstandig.

De eerste stap is vanzelfsprekend om als lokaal bestuur het gesprek aan te gaan over de validiteit van de aangegeven punten. Worden zij herkend? En worden zij ook in voldoende mate als (te verbeteren) pijnpunt gezien?

De tweede stap is het gesprek aan te gaan over wat deze punten dan betekenen voor de gewenste, noodzakelijke en (al dan niet met enige moeite) haalbare positie van het lokaal bestuur. Voor welke functies wilt u gezamenlijk staan? Ten aanzien van welke veiligheidsvraagstukken? En onder welke voorwaarden? Welke positionering is daarbij ook wenselijk voor de burgemeester, met zijn bijzondere status in het bestel? Wat is daarvoor nodig? En wat heeft u bij deze positioneringen *in ieder geval* nodig van (welke) andere actoren in het bestel?

Als derde stap lijkt het verstandig om te bepalen wat dan de *sweet spots* of knooppunten in de (immers veelal met elkaar samenhangende) knelpunten zijn waarvan verandering *vooral* nodig is om tot de gewenste positionering en/of verbeterde balans in het veiligheidsbestel te komen. Het is niet ondenkbaar dan dat – al dan niet mede – veranderingen van het bestel zelf nodig zijn. Maar net zo goed een eendrachtiger opstelling van het lokale bestuur, om zo de serieuze® tegenmacht te vormen die in een democratische rechtsorde nu eenmaal nodig is. Zijn dergelijke veranderingen wenselijk en haalbaar? En hoe dan?

Deze eerste stappen gaan dus over de herijking van de positie van het lokaal bestuur *zelf* in veiligheid. De vraag is echter of dat voldoende is.

8.2 Een herijking van het veiligheidsbestel als geheel?

Zoals eerder gezegd is deze exercitie van de Commissie Bestuur en Veiligheid niet de enige aanzet tot herijking die in het veiligheidsbestel zichtbaar is. Die is immers zichtbaar bij meerdere actoren, zoals:

- i. Het departement van J&V, waar het gaat om de politiefunctie (zie bv. het White Paper Politiefunctie).
- ii. Het Openbaar Ministerie, waar het gaat om de ('soberder en selectiever') positionering van deze organisatie in de komende jaren.
- iii. De Nationale Politie, die – min of meer gelijktijdig met J&V's herijking van de politiefunctie – reflecteerde op *politierol* en *politietaak*, maar waar de nieuwe korpschef volop bezig is met een strategische herbezinning op meerdere fronten.
- iv. De Regioburgemeesters die, in samenspraak met de Commissie, met hun Manifest het gesprek over met name het lokaal gezag over de politie in gang beogen te zetten.
- v. Nogmaals het ministerie van J&V (Directie Veiligheid en Bestuur), met een herbezinning op (aspecten van) het Boa-bestel.
- vi. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid dat, om nieuwe wegen te vinden voor de versterking van de OOV-functie van middelgrote en kleinere gemeenten, in de zomer van 2024 het innovatietraject *Proeflokalen OOV* in gang zette.

In november 2024 zal het LOVP daarnaast het gesprek over de politiecapaciteit voor de komende jaren voortzetten, waarbij de Korpschef inmiddels heeft aangegeven dat dat een *fundamentele discussie* zal vergen over de politiezorg en -functie, en dus niet kan gaan over sterkte en fte's alleen.

Een aanzet tot herijking van een wat andere orde kan ten slotte worden gevonden in de *Parlementaire Verkenning Verward/Onbegrepen gedrag en veiligheid*, zoals deze in de zomer van 2024 door de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid werd opgeleverd.

Er dus inmiddels sprake van een aantal in gang gezette 'herijkingen' op het niveau van verschillende actoren in het bestel. De activiteiten van die actoren kunnen echter niet los worden gezien van elkaar; zij zullen alleen in onderlinge samenhang de gewenste effecten op de veiligheid kunnen sorteren. Dan dringt zich de vraag op of deze min of meer 'sectorale' herijkingen wel de gewenste verbeteringen kunnen brengen, *als deze niet wordt vergezeld van een fundamentele herijking op het niveau van veiligheidsbestel en -beleid als geheel*.

Zou het (gezamenlijke) lokaal bestuur ook niet op zo'n 'meta-herijking' aan moeten dringen? Het zoeken van allianties met partijen die ook zo'n fundamentele discussie noodzakelijk achten lijkt in dit kader verstandig; de door de korpschef gewenste fundamentele discussie biedt daarvoor wellicht een aanknopingspunt.

8.3 Top-down of bottom-up?

De vraag is of de discussie alleen op landelijk niveau gevoerd moet worden, of dat (juist) ook het gesprek moeten worden aangegaan op lokaal en regionaal niveau. Bijvoorbeeld binnen de driehoek⁴⁴ of binnen een of enkele RBO's op het niveau van de politie-eenheid. Tenminste één RBO zette onlangs een dergelijke exercitie al in gang, waarbij de reflectie plaatsvond langs twee sporen: (1) hoe kunnen wij de landelijke discussie voeden, onder meer via Regioburgemeester en LOVP en (2) hoe kunnen wij op de korte termijn ook al vooruitgang boeken op de ervaren knelpunten, in de wetenschap dat het realiseren van verbeteringen op het landelijk niveau iets meer tijd zal vragen?

44 Waarover de studie van Van Zuydam c.s. recent nog liet zien dat lang niet overal de tijd wordt genomen om te reflecteren op het eigen functioneren als samenwerkende partners, een bevinding die in de voorliggende inventarisatie nog eens wordt bevestigd.

8.4 Procesbegeleiding?

Afhankelijk van de strategie die de Commissie kiest om het gesprek verder te voeren, de daarbij te kiezen vormen en te betrekken doelgroepen kan het verstandig zijn om het proces te laten begeleiden door onafhankelijke procesbegeleiding⁴⁵.

45 Zoals waarvoor de commissie bijvoorbeeld ook koos voor de heidesessie van januari 2024

Geraadpleegde literatuur

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde. (2023). *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken.*

Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid. (2022). *Naar een toekomstbestendige Landelijke Eenheid. Tussenadvies van de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid.*

AIVD. (2023). *AIVD Jaarverslag 2022.* Den Haag.

Akkermans, M., Derksen, E., Kennis, M., Kloosterman, R., & Moons, E. (2024). *Veiligheidsmonitor 2023.* Den Haag.

Algemene Rekenkamer. (2024). *Staat van de rijksverantwoording 2023. Groot denken, realistisch doen.* Den Haag.

Bauman, Z. (2017). *Retrotopia.* Cambridge: Polity Press.

Bekkers, V., Devroe, E., Sluis, A., van der; Prins, R. S., Cachet, L., Akerboom, M., ... Waltheer, J. (2017). *Politiebestel in balans ?* Rotterdam.

Bijleveld, C., Salet, R., Damstra, A., & Stéfanovic, D. (2021). *Politiefunctie in een veranderende omgeving. Working Paper 51.* Den Haag.

Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B., & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede? Enschede.*

Boutellier, H. (2002). *De Veiligheidsutopie.* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Boutellier, H. (2015). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij. Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven.* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Boutellier, H. (2020). *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21ste eeuw.*

Boutellier, H. (2021). *Het Nieuwe Westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding.* Amsterdam: Van Genneep.

Castenmiller, P., Burgers, L., Ten Elshof, E. J., & Essers, M. L. G. (1994). *Gemeentelijk veiligheidsbeleid.* Den Haag: VNG Uitgeverij.

CCV. (2024). Stimuleringstraject Proeflokalen OOV op Orde. Retrieved October 1, 2024, from <https://hetccv.nl/stimuleringstraject-proeflokalen-oov-op-orde/>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2024.*

Clifton, J. (2022). *Blind Spot. The Global Rise of Unhappiness and How Leaders missed it.* Washington, DC: Gallup Press.

Commissie Evaluatie Politiewet. (2017). *Commissie Evaluatie Politiewet 2012.* Den Haag.

Commissie Kleine Criminaliteit. (1984). *Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit.* Den Haag.

Commissie Kleine Criminaliteit. (1986). *Eindrapport Commissie Kleine Criminaliteit.* Den Haag: Staatsuitgeverij.

De Argumentenfabriek. (2023). Trends en factoren relevant voor de politiefunctie in 2040. De Argumentenfabriek i.s.m. De Informatiekaart.

De Jong, C. (2024, September 25). Bijna kwart van politiebureaus is afgelopen 5 jaar dichtgegaan: "Agenten verdwijnen uit de wijken." *EenVandaag.NL.*

De Koning, B. (2015). Waarom moest de Nationale Politie er ook alweer komen? *De Correspondent.*

DG Politie & Veiligheidsregio's. (2023). Nota Strategische haardvuursessie politie.

Dijkstra, G. S. A., & Van der Meer, F. M. (2024). *Van euforie tot misère : wat valt er te leren uit 'affaires' ? Een onderzoek naar het overheidsbeleid rond de afhandeling van schade als gevolg van de aardbevingen in Groningen in vergelijkend perspectief.*

Directie Strafrechtketen. (2017). *Op weg naar ... een maatschappelijke ambitie van de strafrechtketen. Gezamenlijke beelden over de opgaven : een naslagwerk.*

Enthoven, G. (2023). *De menselijke maat.* Leiden.

Etman, O., Eysink Smeets, M., Huizing, J., Walop, R., & Wijn, M. (Eds.). (1992). *Preventie van criminaliteit.* Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Eysink Smeets, M. (2021). *Fear drop and fear change. Perceptions of security in the 21st century their formation, trends, and impact in society.* Cardiff University.

Eysink Smeets, M. (2022). *Onrust begrijpen begint bij anders kijken. Een veiligheidspsychologisch perspectief op maatschappelijke onrust.* Den Haag/Utrecht.

Farrell, G., Tilley, N., Tseloni, A., & Mailley, J. (2008). The Crime Drop and the Security Hypothesis, (62), 17–21.

Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps. Achtergronden, Blauwdrukken En Vooruitzichten.* Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Goudriaan, F. (2017). *Op weg naar een optimale informatiepositie. Informatiepositie kleine gemeenten op het gebied van veiligheid.* Utrecht.

Halsema, F., Februari, M., Kalleveen, M., & Terpstra, D. (2013). *Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur.*

Harambam, J. (2023). *Waarheid ontstaat in dialoog. Hoe komen we weer in gesprek met andersdenkenden?* Den Haag/Utrecht.

Helsloot, I., & Scholtens, A. (2023). De verbindende burgemeester. *De Burgemeester*, (99), 36–37.

Hoogenboom, B. (2023). *'Ben ik van Limburg, de Nationale Politie of de minister ?' Essay over gezag en beheer ten behoeve van de nieuwe visie op de politiefunctie*. Den Haag - Rotterdam: Boom Criminologie.

Hoop, Lef en Trots - Hoofdlijnenakkoord 2024-2028. (2024).

IAT. (2023). De politiefunctie. Een analyse van het Informatie-analyseteam. Den Haag: Nationale Politie.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (2023). *Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst. Rapportage demonstratie Kick Out Zwarte Piet in Staphorst, 19 november 2022*. Den Haag.

Inspectie Justitie en Veiligheid. (2020). Voorkomen lokale problemen stukt door overvraagde politie.

IRF. (2017). *IBO Effectiviteit politie*.

Kabinet Schoof. (2024). Regeerprogramma. Den Haag: Kabinet Schoof.

Kleijn, B., & Winninghof, M. (2023). *Visie op de politiefunctie. Verkennend kwalitatief onderzoek onder burgers*. Amsterdam.

Knol, J. (2024). Stevig staan Tussen samenleving en rechtsstaat. Den Haag: Nationale Politie.

Koekkoek, B. (2024). Factsheet Verward/onbegrepen gedrag. Den Haag: Parlement & Wetenschap.

Kristen, F. G. H., Sikkema, J.M.W., L., Schiffelers, M. J. W. ., Van der Vorm, B., Van der Weerd, A., ... De Vries, A. J. (2017). *Evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart – Samenwerking in de strafrechterketen*. Utrecht.

Kromhout, M., Van Echelt, P., & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag.

LIEC. (2014). *Convenant - ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit , Bestrijding*

Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen.
Den Haag.

Loader, I. (2020). The Strategic Review of Policing in England and Wales: Police Mission, Insight Paper 2, (April).

LOVP. (2024a). *Oplegger bij De betekenis van de politie in de samenleving*.

LOVP. (2024b). *Vervolproces politiefunctie*.

Luesink, M., Boin, C., Berger, E., Wijkhuis, V., & Van Duin, M. (2022). *Boerenprotesten in de zomer van 2022. Een analyse van operationele en bestuurlijke dilemma's*. Arnhem.

M'hamdi, H. I. (2023). *Een ethische reflectie op de politiefunctie in de toekomst: goed, juist en integer*. Rotterdam.

Manning, P. K. (2012). Jean-Paul Brodeur on High and Low Policing. In *Hommages a J.P. Brodeur* (Vol. IX, p. 5272). <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/champenal.8285> Traduction(s)

Mcgorry, P. D., Mei, C., Dalal, N., Alvarez-jimenez, M., Blakemore, S., Browne, V., ... Malla, A. (2024). The Lancet Psychiatry Commission on youth mental health. *The Lancet Psychiatry*, 11(September), 731–774. [https://doi.org/10.1016/S2215-0366\(24\)00163-9](https://doi.org/10.1016/S2215-0366(24)00163-9)

Meerhof, R. (2019). *Opstelten. Een leven in het openbaar bestuur*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Meershoek, G. (2023). *Een politie die burgers bindt aan de publieke zaak*. Apeldoorn/Enschede.

Meijer, A. (2023). *Transformatieve Politie. Over de politiefunctie, nieuwe maatschappelijk conflicten en de just transition*. Utrecht.

Middeldorp, M. (2024). *Leefbaarheid onder de loep. Analyse en verdieping Leefbaarometer meting 2022*. Amsterdam.

Miltenburg, E., Geurkink, B., & Ridder, J. Den. (2024). *Burgerperspectieven 2 - 2024*. Den Haag.

Minister van Justitie en Veiligheid. (2018). Kamerbrief Doorontwikkeling en verbetering van de politie en het politiebestedel. *Tweede Kamer Der Staten-Generaal*.

Minister van Justitie en Veiligheid. (2024). Verzamelbrief Politie. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Nationaal programma Leefbaarheid en Veiligheid*. Den Haag.

Ministerie van Justitie. (1985). Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren. Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022a). Meerjarige beleidsagenda 2023-2026. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid - Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022b). *Veiligheidsagenda 2023-2026*. Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2023a). *Bijlage III : Wat hebben we gedaan ?* Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2023b). *Rapportage Aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024). De politiefunctie in een wereld vol verandering. Den Haag: Min. van J&V.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2023). White paper doorontwikkeling van de politiefunctie. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. (2002). Naar een veiliger samenleving. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Moors, H., Klarenbeek, L., Berger, E., Dückers, M., Duin, M. Van, Kist, G., ... Broekmans, V. (2022). *"Avondklokrellen": lokale dynamiek in een mondiale crisis*. Den Haag.

Muller, P. E. R. (2023). *Essay Veiligheidsfunctie in Nederland*. Den Haag.

National Coordinator for Security and Counterterrorism. (2023). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 58*. Den Haag.

Nationale Politie. (2016). *Handhavingstekort, opsporing en openbare orde - bijlage bij investeringsagenda*.

Nationale Politie, & Regioburgemeesters. (2023). *Position paper 2024-2028. Dichtbij en daadkrachtig*.

NGB. (n.d.). *Zakboek Openbare orde en veiligheid* (4e druk). Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

NGB. (2023). De Veiligheidseditie. *Burgemeester*, (104).

NGB. (2024). De Veiligheidseditie. *Burgemeester*, (107).

Nijmeijer, P., & Van Daalen, L. (2024). Regierol burgemeester in het lokaal veiligheidsbeleid. Een cruciale rol in het huidige tijdperk (concept). Utrecht.

NSCR. (2022). Factsheet Maatregelen Georganiseerde Criminaliteit. Amsterdam: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR).

Ombudsman, N. (2022). *Jaarverslag 2022 - Tijd voor de burger*. Den Haag.

Otte, R. (2024a). *De troost van gebrekkig strafrecht*. Amsterdam: Prometheus.

Otte, R. (2024b). Openingstoespraak Staat-van-het-OM-DAG.

Parlementaire enquetecommissie aardgaswinning Groningen. (2023). *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquetecommissie aardgaswinning Groningen. Deel 1. Conclusies en aanbevelingen*. Den Haag.

Pinas, M., Schaap, D., & van Stokkom, B. (2023). Agressie en geweld tegen ambtenaren-OOV: In de spotlight van de burgemeester. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 22(1), 3–22. <https://doi.org/10.5553/tvv/.000048>

Postma, T., & Bentvelzen, W. (2022). *Blauwdruk. Kroniek van de Nationale Politie*. Amsterdam: Balans.

Projectgroep Visie op de Politiefunctie. (2005). *Politie in ontwikkeling*.

Raad van State. (2023). *Jaarverslag 2022*,.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*.

Regioburgemeesters. (2024a). Bestuurlijke terugkoppeling LOVP 26 februari 2024.

Regioburgemeesters. (2024b). Manifest Lokaal Gezag. Den Haag: Regioburgemeesters.

Regioburgemeesters. (2024c). Uitwerking Regeerprogramma en Begroting 2025 Justitie en Veiligheid.

Regioburgemeesters. (2024d). Werking bestel en verstevigen positie lokaal gezag. Den Haag: Regioburgemeesters.

RLI-ROB-RVS. (2023). *Elke Regio Telt! Een nieuw aanpak van verschillen tussen regio's. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*.

ROB. (2014). *Nationaal investeren in lokaal veiligheidsbeleid. Bijdrage aan de strategische agenda voor lokaal veiligheidsbeleid*. Den Haag.

ROB. (2020). *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag.

Schaap, D., & Paanakker, H. (2023). *De verweven politietaak*. Nijmegen.

Schut, D. (2023). Burgemeester als online sheriff ? APV is doodlopende weg. Retrieved May 21, 2023, from https://specials.publiekdenken.nl/publiek-denken-42-2023/burgemeester-als-online-sheriff?utm_source=Publiek+Denken&utm_campaign=118f6e285d-EMAIL_CAMPAIGN_2020_04_01_09_45_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_2ac44315d2-118f6e285d-194312456

Staatscommissie Rechtsstaat. (2024). *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*. Den Haag.

Stephenson, S. (2023). Are Political “Attacks” on the Judiciary Ever Justifiable? The Relationship Between Unfair Criticism and Public Accountability. *The American Journal of Comparative Law*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ajcl/avad034>

Straaten, G. Van. (2023). *Risico- en crisisbarometer najaar 2023*. Amsterdam.

Terpstra, J., Van Duijneveld, I., Eikenaar, T., Havinga, T., & Van Stokkom, B. (2016). *Basisteams in de Nationale Politie.Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werken*. Apeldoorn/Nijmegen.

Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.

Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*. Amsterdam: Prometheus.

Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam = Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.

Tops, P., & Pronk, J. (2019). *De achterkant van Amsterdam*.

Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De Achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Tops, P., & Van Der Torre, E. (2024). *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*. Den Haag: Boom.

- Tops, P., Van Ostaaijen, J., & Boswijk, R. (2022). VNG-essay *Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030. Normaliseren, versnellen en alert blijven*.
- Tops, P. W., Van Duin, M., Van Os, P., & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of Sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn/Den Haag.
- Van den Berg, C. (2022). *Can the centre hold? Over de robuustheid van de rijksoverheid*. Rijksuniversiteit Leiden.
- Van den Bos, K. (2023). *Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Van den Brink, P. (2024). Nieuwjaarstoespraak 2024. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Van der Torre, E. J., & Van der Torre-Eilert, T. B. W. . (2013). *Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal*. Apeldoorn/Rotterdam.
- Van der Varst, L., Domrose, J., Berger, E., Luesink, M., Van der Spek, S., & Van Duin, M. (2022). *Toekomstverkenning Crisisbeheersing. Wendbare crisisbeheersing. Wen er maar aan. Trendrapport voor veiligheidsregio's in opdracht van de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregios (RCDV)*.
- Van der Vorm, B., & Van Duyne, P. C. (2020). De burgemeester als 'sheriff' in de aanpak van ondermijnende misdaad: op weg naar een wettelijke grondslag? *Tijdschrift Voor Veiligheid*, (4).
- Van der Woude, M. (2022). *De politiefunctie in de explosieve en hyperdiverse veiligheidssamenleving*. Leiden.
- Van Dijke, W. (2018). Politiebureau verdwijnt uit het straatbeeld: bijna 200 bureaus gesloten. Retrieved October 1, 2024, from <https://www.rtl.nl/nieuws/nederland/artikel/4394841/politiebureau-verdwijnt-uit-het-straatbeeld-bijna-200-bureaus>
- Van Gaalen, J. (2021). *Kernbeleid Veiligheid 2021. Handreiking voor gemeenten*. Den Haag.

Van Laar, M., & Van Ooyen-Houben (reds.), M. (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht.

Van Reenen, P. (n.d.). De neergang van de Londense "Met", een soort boekbespreking. *Cahiers Politie Studies*.

Van Steden, R., Stougie, L., & van Veldhoven, D. (2017). Particuliere uitbesteding van gemeentelijke handhavingstaken. *Bestuurskunde*, 26(2), 51–60. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872017026002008>

Van Stokkom, B. (2019). Rondetafelgesprek BOA's. In *TK Rondetafelgesprek Boa's*.

Van Stokkom, B., Boutellier, H., Ter Veer, P., & (reds.) (1995). *Tien jaar ' Samenleving en Criminaliteit '*. (B. Van Stokkom, H. Boutellier, & P. Ter Veer, Eds.). Den Haag.

Van Vollenhoven, P., & Gunther Moor, L. (2022). *De Nationale Politie, gezagsdragers en de wijkagent*. *Discussienotitie*. Den Haag.

Van Vollenhoven, P., & Gunther Moor, L. (2024). *De verantwoordelijkheid over de Nationale Politie ter discussie*. Den Haag.

Van Wonderen, R., & Postmes, T. (2022). *Casusonderzoek maatschappelijke onrust Noord-Nederland bij overheidsbeslissingen*. Utrecht.

Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid. (2024). *Verward / onbegrepen gedrag en veiligheid*. Den Haag.

Verbrugge, A. (2023). *De Gezagscrisis. Filosofisch essay over een wankel orde*. Amsterdam: Boom.

Vermaas, P., & Davidse, J. (2024). "We moeten onze doelen realistisch hebben". Interview met Collegevoorzitter Rinus Otte. *Opportuun*, 30(3), 12–17.

VNG. (2024). VNG-inbreng CD Politie 25 september. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Vrolijk, M. (2023). *Draagvlakonderzoek voorziening voor burgemeesters. (Versie 1.0)*. Den Haag.

Wittenberg, D. (2012, February 10). Fijnaut uit zware kritiek op plannen nationale politie. *NRC*.

WRR. (2023). *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. Den Haag.

Zuydam, V., Karsten, N., Hoogenboom, J., & Klaassen, R. (2023). *De driehoek in perspectief Een agenda voor reflectie op het functioneren van de lokale veiligheidsdriehoek*. Tilburg.

Bijlage A

Verantwoording

Voor deze inventarisatie is gebruikgemaakt van meerdere bronnen. Allereerst is een analyse gemaakt van (recente) literatuur en vakpublicaties op het gebied van veiligheidsbeleid, veiligheidsbestel en de positie van het lokaal bestuur daarbinnen. Omwille van de leesbaarheid is in de tekst spaarzaam gebruik gemaakt van literatuurverwijzingen; een volledig overzicht van de geraadpleegde literatuur is opgenomen achterin deze publicatie.

Uiteenlopende sessies met bestuurders, lokale (veiligheids) ambtenaren, politiemensen (van eenheidschef tot wijkagent) en vertegenwoordigers van OM die ik in de periode december 2023 tot en met oktober 2024 bijwoonde of verzorgde gaven inzicht in de door de verschillende actoren ervaren sterkten en zwakten *in de praktijk* van het huidige veiligheidsbestel en -beleid. In diverse van dergelijke sessies zijn tijdens het onderzoek groeiende inzichten ook nog eens getoetst. Ook maakte ik gebruik van inzichten uit lopend onderzoek, onder meer naar de aanpak van relatief nieuwe veiligheidsuitdagingen zoals complottheorieën en online aangejaagde ordeverstoringen.

Gaf het voorgaande inzicht in de *breedte* van het vraagstuk, in semi-gestructureerde gesprekken werd vervolgens de *diepte* opgezocht. Bij de selectie van gesprekspartners werd daarbij niet gestreefd naar een representatieve afspiegeling van het beroepenveld, maar naar *pioniers of early adopters* in het veiligheidsveld en naar mensen die bereid waren open te spreken over het *beleid zoals dat in praktijk wordt gebracht*, in plaats van over het *beleid zoals dat formeel wordt beleden*. Uiteindelijk leidde dit tot een vijftigtal gesprekken; met lokale bestuurders en lokale veiligheidsprofessionals, met vertegenwoordigers van politie, OM en RIEC's, met vertegenwoordigers van departementen en ondersteunende organisaties (NGB, Bureau Regioburgemeesters, CCV), en ten slotte met wetenschappers en adviseurs. Met meerdere van hen werd meermalen gesproken.

Een laatste werkwijze waarvan gebruikt werd gemaakt is de observatie van (politieoptreden bij) uiteenlopende demonstraties en ongeregelde heden⁴⁶, en het vervolgens volgen van het politiek- publicitaire debat daarover. Dit verrijkte nog eens het inzicht in de opgaven waarvoor het lokaal gezag zich in deze onrustige tijd gesteld ziet en in de politiek-maatschappelijke context waarin zij daarbij moet opereren.

Gesprekspartners

	Functie	Organisatie
Kees Bangma	Politiecommissaris b.d.	Nationale Politie
Monica den Boer	Bijzonder hoogleraar Politiestudies- Hoogleraar Militaire Politie Operaties	Universiteit Leiden Nederlandse Defensie Academie
Hans Boutellier	Bijz. Hoogleraar Polarisatie en maatschappelijke Veerkracht	Vrije Universiteit
Daphne Bottenberg	Coördinator Interventieteam en beleidsadviseur Zorg & Veiligheid	Gemeente Ede
Wynand Brants	Hoofd Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Patrick van den Brink	Directeur-bestuurder	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

46 Waaronder diverse XR-demonstraties/blokkades, de opening van het Holocaustmuseum en uiteenlopende pro-Gaza manifestaties en -bezettingen.

	Functie	Organisatie
Babs van den Broek	Sectorhoofd Politie Eenheid Rotterdam/ vrmhg. Programmaleider Integrale Aanpak Ondermijning	Nationale Politie Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland
Debbie Bruijn-Van den Berg	Gemeentesecretaris	Gemeente Westerveld
Bart Engberts	Coördinerend Beleidsadviseur DG Politie en Veiligheidsregio's	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Henk Ferwerda	Inhoudelijk directeur/ criminoloog	Bureau Beke
Sander Flight	Adviseur/onderzoeker	Zelfstandig
Heleen de Haas⁴⁷	Veiligheidscoördinator	Gemeente Amsterdam-Stadsdeel-Oost
Ira Helsloot	Hoogleraar Besturen van Veiligheid	Radboud Universiteit
Bob Hoogenboom	Hoogleraar Forensic Business Studies	Nyenrode Business Universiteit
Jaco van Hoorn	Strategisch adviseur korpsleiding	Nationale Politie
Gilbert Isabella	Burgemeester; bestuurslid M50	Gemeente Houten
Jeroen Joon	Burgemeester	Gemeente Harderwijk

47 Dit gesprek vond plaats in de vorm van een groepsgesprek, waarin mevrouw de Haas werd vergezeld door drie – op onderdelen van het veiligheidsbeleid werkzame -collega's van het stadsdeel en de accounthouder van de Directie Openbare Orde en Veiligheid van de centrale stad.

	Functie	Organisatie
Joost Keemink - Haane	Bestuurlijk adviseur veiligheid & crisisbeheersing /plv. directeur	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
Peter Klerks	Adviseur/onderzoeker	Openbaar Ministerie
Freek van der Laan	Interim-directeur	RIEC Midden- Nederland
Wouter Landman	Adviseur / adviseur korpchef NP	Bureau Landman
Egbert Lichtenberg	Burgemeester	Gemeente Altena
Kees Loef	Adviseur Nationaal Programma Arnhem Oost Vrmlg. Coördinator Nationale Aanpak Overlast	Gemeente Arnhem Ministerie van Justitie en Veiligheid
Teun Meurs	Lector Gebieds- gebonden Politie	Politieacademie
Han van Midden	Burgemeester	Gemeente Rosendaal
Jack Mikkers	Burgemeester	Gemeente 's Hertogenbosch
Esther de Mol	Strategisch adviseur	Bureau Regioburgemeesters
Hans Moors	Partner	EMMA – Experts voor Media en maatschappij
Petra Nijmeijer	Directeur Veiligheid	Gemeente Utrecht

	Functie	Organisatie
Peter van Os	Vrmlg Directeur Kennis, strategie en ontwikkeling	Politieacademie
George Rasker	Officier van Justitie	Openbaar Ministerie
Maureen Sarucco	Vrmlg. Directeur Openbare Orde en Veiligheid	Gemeente Amsterdam.
Dorian Schaap	Universitair Hoofddocent	Radboud Universiteit
Roelant Schenk	Hoofd	Bureau Regioburgemeesters
Krista Schram	Associate lector Publiek Vertrouwen in Veiligheid	Hogeschool Inholland
Lieke Sievers	Burgemeester	Gemeente Edam-Volendam
Ina Sjerps	Burgemeester	Gemeente Harlingen
Liesbeth Spies	Burgemeester	Gemeente Alphen aan den Rijn
Remco Spithoven	Lector Maatschappelijke Veiligheid	Hogeschool Saxion
Bertine Steenbergen⁴⁸	Directeur Veiligheid en Bestuur	Ministerie van Justitie en Veiligheid

48 Mevrouw Steenbergen werd in dit gesprek vergezeld door twee collega's van haar directie; Esther Jägers (senior beleids-medewerker/strateeg) en Stefan Scheeringa (plv. Hoofd afdeling Integrale Veiligheid)

	Functie	Organisatie
Edward van der Torre	Onderzoeker	Lokale Zaken
Harold van de Velde	Strategisch Adviseur veiligheid	Gemeente Roosendaal
Jaap de Waard	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Bernard Welten	Lid Wetenschappelijke Adviesraad/vrmlg. korpschef Amsterdam-Amstelland	Nationale Politie



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

oktober 2024