

Aan de rand van het bestel

Een verkennende studie naar bestuurlijk veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine gemeenten



LokaleZaken

Rotterdam, februari 2011

Deze studie is in opdracht van Politie & Wetenschap uitgevoerd door de volgende onderzoekers van LokaleZaken:

Drs. T.B.W.M. van der Torre-Eilert

D. Keijzer Msc

Drs. H. Bergsma

Dr. E. Bervoets

Dr. E.J. van der Torre

Met medewerking van:

T. van Rossum

R. Eilert

Inhoudsopgave

1. Veiligheidsbeleid en politie in kleine gemeenten	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 Wat volgt	8
2. De context: onveiligheid in kleine gemeenten	9
2.1 Inleiding; een rustig beeld met zorgpunten	9
2.2 GVI: gunstige score, minder gunstige trend	9
2.3 Vergelijkenderwijs: kleine gemeenten binnen en buiten de Bible Belt	12
2.4 Hennepteelt: criminele kansen	12
2.5 Nieuwe groepen	13
2.6 Uitzonderingen: 'grote' vraagstukken voor 'kleine' gemeenten	14
2.7 Een beknopt criminologisch profiel van drie gemeenten	14
2.8 Afsluiting	17
3. Survey: raadsleden en politiemensen	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Raadsleden: twijfel over veiligheidsbeleid, zorgen over politie	19
3.3 Lokale politiemensen: stevige (zelf)kritiek	22
4. Klein veiligheidsbeleid: verschuivende verhoudingen	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Politiële piketpalen	25
4.3 Bestuurlijk veiligheidsbeleid: sluipende verankering	31
4.4 Voorbij het klassieke beeld: de politie sleurt niet (meer)	41
5. Conclusies en aanbevelingen	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Conclusies	48
5.3 Aanbevelingen	54

Bijlage	1	Literatuur (57)
	2	Verantwoording (59)
	3	GVI-scores in kleine gemeenten (61)
	4	Survey: antwoorden van raadsleden (67)
	5	Survey: antwoorden van politiemensen (77)

Veiligheidsbeleid en politie in kleine gemeenten

1.1 Inleiding

Het afgelopen decennium is gekenmerkt door bestuurlijke en politieke schaalvergroting. De politie koppelde schaalvergroting aan domeinafbakening. Ze richtte zich meer en meer op kerntaken en laat daarmee werk liggen dat ze in het verleden wel ter hand nam. De kwaliteit van het gemeentelijke veiligheidsbeleid wordt daardoor meer en meer bepaald door het bestuurlijk veiligheidsbeleid. In het veld zijn er dan ook talrijke initiatieven of projecten ter versterking van het veiligheidsbeleid. Bijvoorbeeld het project *Veilige gemeenten* van de VNG.

Deze ontwikkeling is door het hele land heen merkbaar, ook in een categorie gemeenten die doorgaans buiten schot blijft bij academisch onderzoek, namelijk gemeenten in de categorie tot 25.000 inwoners. Naast het gebrek aan empirisch onderzoek is er nog een aantal redenen om nu juist in deze gemeenten het bestuurlijk veiligheidsbeleid te bestuderen. Het is een interessante vraag hoe kleine gemeenten zich aanpassen aan de nieuwe realiteit op het veiligheidsdossier. Slagen ze erin om lokaal de veiligheidsfunctie te verankeren in de gemeentelijke organisatie en lukt het om gestalte te geven aan het relatiebeheer met de politie? Hoe is het in deze gemeenten gesteld met de kwaliteit van het politiewerk? Hoe geven veiligheidsambtenaren in kleine gemeenten gestalte aan hun werk en hoe groot zijn de veiligheidsproblemen nu eigenlijk?

We gaan in deze verkennende studie in op deze vragen. Bij dit onderzoek hebben we één categorie gemeenten buiten beschouwing gelaten, namelijk zogenoemde *Bible Belt*-gemeenten. Juist die gemeenten stonden namelijk centraal in een eerdere verkenning die we voor Politie & Wetenschap hebben uitgevoerd: *Politie en bestuur in de Bible Belt: een verkenning* (Van Duin e.a., 2010).

1.2 Onderzoeksvragen

We formuleren de volgende onderzoeksvragen voor deze verkennende studie:

1. Hoe wordt in gemeenten tot 25.000 inwoners gestalte gegeven aan het lokale veiligheidsbeleid? Met welke typische problemen of kansen krijgen politie en lokaal bestuur te maken en hoe gaan ze daarmee om?
2. Hoe oordelen raadsleden in gemeenten tot 25.000 inwoners over het veiligheidsbeleid en over politiewerk?
3. Hoe oordelen politiemensen in gemeenten tot 25.000 inwoners over het veiligheidsbeleid en over politiewerk?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd?

1.3 Wat volgt

In *hoofdstuk twee* geven we een beknopt beeld van de veiligheidsproblematiek in kleine gemeenten. De veiligheidsproblematiek is vaak weliswaar niet zo groot, maar het netwerk dat het veiligheidsbeleid uitvoert evenmin. Op veel locaties en dossiers is de pakkans gering.

Hoofdstuk drie presenteert de uitkomsten van twee surveys. Het brengt in beeld hoe raadsleden vragen over veiligheidsbeleid en politiewerk hebben beantwoord. Dit is niet gebaseerd op nieuw empirisch onderzoek ten behoeve van dit onderzoek. We baseren ons op een recent onderzoek onder raadsleden: *Lokale politiek over politie* (Van der Torre-Eilert e.a., 2010). Dit onderzoek was ruimer opgezet, maar we hebben de antwoorden van raadsleden uit gemeenten met maximaal 25.000 inwoners geselecteerd. We presenteren ook de antwoorden die politiemensen gaven op vergelijkbare vragen. Daartoe hebben we een digitale vragenlijst uitgezet. De respondenten waren politiemensen uit zes regiokorpsen die werken in een kleine gemeente (zie bijlage).

Hoofdstuk vier is gebaseerd op kwalitatief veldwerk. We beschrijven hoe de verhoudingen tussen politie en lokaal bestuur veranderen. Het klassieke beeld dat de politie trekker is van het lokale veiligheidsbeleid is achterhaald. Dit komt deels door een gunstige trend, namelijk de voorzichtige opbouw van bestuurlijk veiligheidsbeleid in kleine gemeenten. Er is echter ook een ongunstige ontwikkeling. Veel respondenten, waaronder politiemensen, maken zich – aan de vooravond van nationale politie - zorgen over de beschikbare politiecapaciteit in kleine gemeenten.

Hoofdstuk vijf formuleert conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk kan worden gelezen als samenvatting.

De *bijlage* bevat onder meer een verantwoording en de precieze antwoorden op de vragen van het survey.

De context: onveiligheid in kleine gemeenten

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de context van het veiligheidsbeleid in kleine gemeenten. Deze studie kent geen criminologische onderzoeksvragen, maar we schetsen op basis van het uitgevoerde veldwerk de veiligheidsproblemen waarmee onze respondenten worden geconfronteerd. We beschrijven eerst belangrijke patronen en geven daarna een korte casusbeschrijving van de veiligheidsproblematiek in drie gemeenten. We treffen vergelijkingen met onderzoek dat we uitvoerden in (kleine) gemeenten op de Bible Belt.

Het straatbeeld in kleine gemeenten is door de bank genomen ordelijk en rustig. Het zijn en blijven plaatsen waar mensen willen en kunnen wonen voor rust en orde. Het rustige beeld overheerst dus, maar er zijn kwetsbaarheden. De paradox is dat die deels besloten liggen in het doorgaans hoge of goede veiligheidsniveau. Gemeenten waar het veilig is of lijkt, kennen minder prikkels om het bestuurlijke veiligheidsbeleid te ontwikkelen. In kleine gemeenten is (relatief) weinig politiecapaciteit beschikbaar. Dat maakt deel uit van de criminele kansen die op het platteland blijken te bestaan en die soms worden benut, onder meer door hennep telers.

2.2 GVI: gunstige score, minder gunstige trend

Het veiligheidsniveau in kleine gemeenten wisselt, maar is gemiddeld hoger dan in grotere gemeenten. De zogenoemde gemeentelijke veiligheidsindex (GVI) van Politie & Wetenschap is hiervoor een goede indicatie. De GVI presenteert in 2008 landelijke indexcijfers over de periode van 2004 tot en met 2007. Het indexcijfer is afgeleid van de (relatieve) frequentie van een aantal veelvoorkomende delicten, onderverdeeld in vier clusters: **(1)** diefstal, **(2)** woninginbraak, **(3)** geweld en **(4)** vernieling. De indexberekening wordt gebaseerd op aangiftecijfers van de politie. Bij de berekening wordt het landelijk gemiddelde van elke delictsvorm in 2004 als ijkpunt genomen. Dat gemiddelde wordt op 100 gesteld. Vervolgens krijgt elke gemeente een indexscore toebedeeld die aangeeft hoeveel de eigen score afwijkt van dit landelijke gemiddelde. Zo wordt voor elk cluster een aparte indexscore berekend.¹ De totaalscore is het gemiddelde van de vier clusterscore. Elk cluster telt even zwaar mee.

De GVI-scores over de periode 2004-2007 geven op hoofdlijnen voorspelbare verschillen aan tussen grotere gemeenten en kleine gemeenten. De GVI-index hanteert een categorie van gemeenten met maximaal 20.000 inwoners.² De index bevestigt de bekende relatie tussen criminaliteit en verstedelijking. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de gemiddelde score van gemeenten met maximaal 20.000 inwoners uitkomt op 84. De score is in 2007 exact hetzelfde als in 2004. De trend is in de kleine gemeenten daarmee – uitgedrukt in percentage – wat ongunstiger dan

¹ Een score van 120 in gemeente x op woninginbraken betekent 20% meer inbraken dan het landelijk gemiddelde (in 2004); bedraagt de score op woninginbraken het jaar daarop 140, dan is het aantal inbraken (in diezelfde gemeente) dat jaar met een kleine 20% toegenomen.

² We hanteren zelf een grens van 25.000 inwoners, maar moeten bij weergave van de GVI uiteraard de gehanteerde klasse van gemeenten met maximaal 20.000 inwoners overnemen.

de grotere gemeenten die allemaal een daling in de aangiftecijfers laten zien. Zie tabel 2.1.

Tabel 2.1

Gemeenteklassen Index	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	84	84	-
20.000 – 50.000	98	95	- 3%
50.000 - 100.000	144	137	- 5%
100.000 - 250.000	173	161	- 7%
>250.00 inwoners	254	216	-15%
landelijk gemiddelde	100	98	- 2%

De GVI-index geeft iedere gemeente een score. Er worden kleurcoderingen toegekend. Een rode code is het meest ongunstig en donkergroen het meest gunstig. De meest voorkomende kleur of score onder gemeenten met maximaal 20.000 inwoners is lichtgroen: een indexscore die enigszins lager (en dus gunstiger) is dan de gemiddelde score van 100 (in 2004). Dit zijn relatief veilige gemeenten. De precieze verdeling van GVI-scores van gemeenten met maximaal 20.000 inwoners staat in de onderstaande tabel.

Tabel 2.2 Categorisering GVI-scores in 2007 van gemeenten met maximaal 20.000 inwoners

Rode score	12 gemeenten
Oranje score	34 gemeenten
Lichtgroene score	111 gemeenten
Donkergroene score	32 gemeenten

Een klein aantal kleine gemeenten scoort opvallend slechter dan gemiddeld. De negatieve top-5 bestaat uit Ouder-Amstel (206), Diemen (176), Vianen (168), Zandvoort (165) en Schagen (163). Achter deze scores schuilt steeds een verhaal. Politie & Wetenschap verklaart de ongunstige score van Ouder-Amstel. Ouder-Amstel huisvest namelijk het zeer drukke NS- en metrostation Duivendrecht en de ArenA, de thuishaven van voetbalclub Ajax. Dit station is fors uitgebreid tussen 2004 en 2007. Dit resulteert in 2007 in grotere criminele gelegenheidsstructuren en in meer geregistreerde delicten per inwoner. We hebben een beknopt casusonderzoek uitgevoerd in de gemeente Zandvoort (zie paragraaf 2.7).

Kleine gemeenten: vermogensdelicten dalen, geweld en vernieling stijgen

De GVI-scores van kleine gemeenten wisselen per delictcluster. De trend in deze gemeenten komt op hoofdlijnen overeen met die in grotere gemeenten. De vermogensdelicten dalen. De daling van het aantal geregistreerde diefstallen in kleine gemeenten komt uit op 23%. Dat stemt overeen met grotere gemeenten met maximaal 250.000 inwoners (zie tabel 2.3). De woninginbraak daalt over de hele linie, dat wil zeggen in alle gemeenteklassen. Maar, de daling is het kleinst in kleine gemeenten: 7% (zie tabel 2.5).

De geregistreerde aangiften van geweld nemen het meest toe in de kleinste gemeenten: een stijging van 10% (zie tabel 2.6). Ook wat vernielingen betreft spant de stijging, uitgedrukt in

procenten, de kroon in gemeenten met maximaal 20.000 inwoners. In deze kleine gemeenten komt de teller in 2007 uit op een toename van 20% in vergelijking met 2004 (zie tabel 2.7).

Tabel 2.3

diefstal	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	86	66	- 23%
20.000 - 50.000	91	71	- 22%
50.000 - 100.000	137	107	- 15%
100.000 - 250.000	196	153	- 22%
>250.00 inwoners	400	289	- 48%
landelijk gemiddelde	100	78	- 22%

Tabel 2.4

w. inbraak	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	87	81	- 7%
20.000 - 50.000	95	88	- 7%
50.000 - 100.000	145	123	- 15%
100.000 - 250.000	168	144	- 14%
>250.00 inwoners	208	171	- 18%
landelijk gemiddelde	100	92	- 8%

Tabel 2.5

geweld	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	77	85	+10%
20.000 - 50.000	100	105	+ 5%
50.000 - 100.000	160	168	+ 5%
100.000 - 250.000	197	203	+ 3%
>250.00 inwoners	285	263	- 8%
landelijk gemiddeld	100	108	+ 8%

Tabel 2.6

vernieling	2004	2007	verschil
< 20.000 inwoners	86	103	+ 20%
20.000 - 50.000	105	116	+ 10%
50.000 - 100.000	136	149	+ 10%
100.000 - 250.000	132	146	+ 13%
>250.00 inwoners	122	143	+ 17%
Landelijk gemiddelde	100	115	+ 15%

2.3 Vergelijkenderwijs: kleine gemeenten binnen en buiten de Bible Belt

Net als in de Bible Belt: jeugd en regelontduiking

Veel kleine gemeenten kennen een ordeprobleem dat wordt veroorzaakt door jongeren. Er bestaat op dit punt forse overlap met constatering die we deden bij onderzoek in de zogenoemde Bible Belt (Van Duin e.a., 2010). De problemen die we daar aantreffen komen evengoed voor in (van oudsher) katholieke gemeenschappen of in kleine gemeenten zonder duidelijk religieus signatuur. De sociale controle onder de dorpsjeugd is belangrijk voor het jeugdgedrag. Die controle en groepsdruk pakken wisselend uit. In kleine gemeenten houden sociale controle en (publieke) voorzieningen de jeugdoverlast vaak binnen de perken. Maar, voor jeugdgroepen die in beeld komen als hinderlijk of overlast gevend, geldt dat met name alcoholconsumptie een serieus probleem is. In mindere mate geldt dit voor drugsgebruik en drugshandel. De jongeren worden niet zelden van huis uit geconfronteerd met vergaande tolerantie ten aanzien van alcoholconsumptie. Het drankgebruik wordt gezien als een (belangrijke) oorzaak van het lokale geweld en lokale vernielingen.

Een categorie ondernemers in kleine gemeenten koppelt handelsgeest aan een vrijbuitersmentaliteit. Voor een kleine categorie (die bij elkaar opgeteld zorgt voor een beduidend probleem) rechtvaardigt dit hennepsteelt. Voor een grotere categorie geldt dat ze de morele of democratische grondslag van regels betwist, zeker voor regels 'uit Den Haag'. Lokale ondernemers verwachten begrip van lokale bestuurders en handhavers. Dit patroon stemt overeen met de Bible Belt. Net als in de bijbelgordel bestaan er grote verschillen tussen kleine gemeenten, en tussen kernen in die gemeenten.

Anders dan in de Bible Belt: huiselijk geweld

Vrijwel alle respondenten melden dat huiselijk geweld op de agenda staat. De status van dit dossier heeft oorzaken, die niet alleen schuilen in de ernst van de problematiek. Er is op dit dossier door het hele land heen een beleidsinstrumentarium opgebouwd, waardoor de implementatie van een aanpak van huiselijk geweld gemakkelijker is gemaakt. De aandacht voor huiselijk geweld heeft geresulteerd in een beleidseffect, waardoor concrete gevallen van huiselijk geweld eerder worden opgemerkt, aangepakt en geregistreerd.

In een onderzoek naar kleine Bible Belt-gemeenschappen constateerden we dat opvallend veel respondenten wezen op forse problemen achter de voordeur, inclusief incest. Ze waren louter bereid om hier op hoofdlijnen over te vertellen. In dit onderzoek stuiten we niet op dit soort (over)gevoeligheid. Weinig of geen respondenten dachten dat er in hun gemeente een groot verborgen probleem zou kunnen zijn. We durven hieraan niet de conclusie te verbinden dat ernstig huiselijk geweld een typisch Bible Belt-probleem is, maar het is een opvallend verschil.

2.4 Hennepsteelt: criminele kansen

In opvallend veel kleine gemeenten is hennepsteelt een serieus probleem, alleen al vanwege de hardnekkigheid ervan. Veel respondenten vertellen over ruiming van plantages, over de toenemende omvang en professionaliteit ervan en over het vermoeden dat het er in feite meer zijn dan worden opgespoord. De omvang van het probleem valt te verklaren uit de criminele

gelegenheidsstructuren die ten dele samenhangen met typische kenmerken van kleine plattelandsgemeenten:

- a. Veel van dit soort gemeenten kennen grote private terreinen met bedrijfspanden. Het zijn afgezonderde gebieden, zonder zichtlijnen en dus met weinig sociale controle.
- b. Er is een infrastructuur voorhanden van allerlei bedrijven die kan worden benut voor het aanleggen en onderhouden van hennepkwekerijen: agrarische bedrijven, aannemersbedrijven, elektriciens en transportbedrijven.
- c. Kleine gemeenten tellen een categorie ondernemers met een vrijbuitersmentaliteit. De afkeer van de besluitvorming in 'Den Haag' levert neutralisaties op om hennep te verbouwen. Omdat verschillende traditionele beroepen (boerenbedrijven; transportbedrijven; kleine bouwbedrijven) kampen met financiële problemen, nemen deze neutralisaties toe.
- d. Er zijn door het land heen, met concentraties in Brabant en Limburg, criminele partners of opdrachtgevers aanwezig die de bouw van hennepkwekerijen organiseren of faciliteren (zie Beke e.a., 2010). Zware criminelen verminderen hun bedrijfsrisico's door hennepkwekerijen te spreiden en ook op te zetten op het platteland. Ze reageren daarmee onder meer op de hardere aanpak van hennepkwekerijen in steden (Spapens e.a., 2007). Het past bij deze strategie om te kiezen voor kleine gemeenten met beschutte bedrijven en een klein handhavingapparaat.
- e. Kleine gemeenten hebben geregeld een substantieel oppervlakte, maar slechts een handvol handhavers, waaronder politiemensen.

2.5 Nieuwe groepen

Het valt op dat veel respondenten wijzen op problemen met zogenoemde nieuwe groepen. Het betreft mensen met een buitenlands paspoort die, naar het zich laat aanzien, tijdelijk in Nederland wonen of verblijven, in veel gevallen om te werken. Het betreft geen personen uit de klassieke allochtone groepen, maar uit de ruime categorie overige allochtonen. Bijna zonder uitzondering betreft het Europese landen, in het bijzonder Polen, Roemenië, Bulgarije en Spanje. Soms gaat het om categorieën, zoals Roma.

De problematiek bestaat uit overlast vanwege overbewoning en onaangepast gedrag, zoals buitensporig alcoholgebruik. De groepen plegen ook vermogensdelicten. Er worden specialisaties geconstateerd, bijvoorbeeld in autokraak. We kunnen geen uitsluitel geven over het aandeel van de Oost-Europese dadergroepen in de misdaadstatistiek van de vermogensdelicten in kleine gemeenten. We zijn wel overtuigd geraakt door drie patronen die voortkomen uit typische straatkennis. In de eerste plaats zijn er samenwerkingsverbanden ontstaan tussen Nederlandse hennepkwekers en Oost-Europeanen, waarbij met name Polen in het oog springen. In de tweede plaats zijn er groepen die in hoge mate crimineel actief zijn, ook in sommige kleine gemeenten. Er wordt in het bijzonder gewezen op Roma-familie. In de derde plaats is er een categorie werknemers die zich ontpopt als hele of halve gelegenheidscriminelen. We bedoelen hiermee dat ze naar Nederland komen om te werken, maar dat ze hier kampen met financiële problemen of tegenslagen, waaronder misbruik of uitbuiting door werkgevers of uitzendbureaus. Concrete verhalen van lotgenoten over een 'snelle buit' en lage pakkans, zet hen ertoe aan om delicten te plegen.

Er dient te worden gewaakt voor te snelle conclusies over effecten van Oost-Europese werknemers.

Het is een terrein waarop meer onderzoek gebonden is, en ook al wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld door de Avans Hogeschool. Het bovenstaande vestigt de nadruk op nadelige effecten: overlast en criminaliteit. Een categorie gemeenten ziet in de toestroom van dit soort werknemers juist economische kansen, in die zin dat het gemotiveerde werknemers voor eenvoudig werk oplevert en kan helpen om het aantal bewoners op peil te houden.

2.6 Uitzonderingen: 'grote' vraagstukken voor 'kleine' gemeenten

De veiligheidsproblemen in kleine gemeenten blijven vaak binnen de perken. Het is vaak gewoonweg rustig en veilig. Er zijn echter enkele specifieke omstandigheden die kunnen leiden tot veiligheidsproblemen die substantieel zijn, zeker in relatie tot de omvang van deze kleine gemeente. Het betreft de volgende uitzonderlijke omstandigheden of gebeurtenissen:

- a. Bepaalde feesten, evenementen of gebeurtenissen staan binnen gemeenschappen in kleine gemeenten te boek als momenten waarop veel alcohol de regel is. Buiten de Bible Belt gaat het in mindere mate of minder exclusief om de jaarwisseling, maar bijvoorbeeld om carnaval, kermis of lokale feestdagen (vgl. Adang en Van der Torre, 2007).
- b. Ontspoorde jeugdgroepen met buitensporig alcoholgebruik en drugsgebruik: speed, maar ook cocaïne of GHB. De ontsporing heeft deels plaats op eigen terrein: thuis of in de drankkeet, maar ook op uitgaansavonden.
- c. Een aantal kleine gemeenten telt vrijplaatsen waar groepen of families zich stelselmatig toeleggen op criminele activiteiten.
- d. Kleine gemeenten kunnen door de geografische ligging, in combinatie met publieke voorzieningen, een scheve verhouding hebben tussen inwoners en bezoekers. Vaak gaat het om een grote piek aan bezoekers in het toeristenseizoen. De piek aan bezoekers trekt een wissel op de flexibiliteit van bestuur en politie. Voor de score van een kleine gemeenten in de Gemeentelijke Veiligheidsindex (GVI) mag het belang van deze factor niet worden onderschat, zo blijkt uit de gang van zaken in Zandvoort (zie paragraaf 2.7).
- e. Kleine gemeenten zijn kwetsbaar gebleken bij een overconcentratie van Oost-Europese werknemers. Het geeft overlast, criminaliteit en beroering en boosheid in politieke en publieke kringen. De situatie in Zundert kan als bijvoorbeeld dienen (zie paragraaf 2.7).
- f. Kleine gemeenten zijn kwetsbaar bij pieken in de reguliere criminaliteit, zoals woninginbraken of overvallen. De gemeente Zundert kan als voorbeeld dienen. In ongeveer een jaar tijd hadden veertien overvallen plaats. Dit legt beslag op de beschikbare politiecapaciteit in het district en heeft geresulteerd in forse veiligheidsinvesteringen van de gemeente (zie paragraaf 2.7).

2.7 Een beknopt criminologisch profiel van drie gemeenten

Zandvoort: probleemjeugd uit Amsterdam op het strand

Zandvoort is een Noord-Hollandse badplaats met ongeveer 16.600 inwoners. Op (zomer)dagen met mooi weer, stromen de stranden vol. Het inwonertal gaat dan vele malen 'over de kop'. Het totaal aantal bezoekers in het zomerseizoen wordt door respondenten geschat op 4 miljoen. De badplaats

kent verhoudingsgewijs een omvangrijke horeca-infrastructuur. Er zijn ongeveer 200 horecagelegenheden, waaronder 4 discotheken. De combinatie van strand en horeca trekt veel jongeren aan, onder meer uit Amsterdam, waaronder probleemjeugd: “etterbakken uit Mokum”.

Dit geeft door de jaren heen overlast. In 2007 zijn de problemen fors en in 2008 escaleert de situatie. Groepen jongeren trekken over het strand, drinken (zelf meegebrachte) alcohol en richten vernielingen aan. Er breken vechtpartijen uit tussen groepen jongeren. Nette badgasten worden beroofd en bestolen. De jongens weten zich volstrekt niet te beheersen tegenover meisjes en jonge vrouwen op het strand. Er worden verkrachtingen gepleegd. De stranddagen leveren veel extra aangiften op.

In eerste instantie tast de regiopolitie Kennemerland, en meer in het bijzonder het zogenoemde strandteam van Zandvoort, in het duister over de precieze herkomst, groepsvorming, gedragspatronen en antecedenten van ordeverstoorers en strandcriminelen. Het profiel is op hoofdlijnen wel van meet af aan duidelijk. Het gaat om jonge Marokkanen, aangevuld met Antilliaanse en andere (autochtone) jongens uit Amsterdam. Het resulteert in contacten tussen de regiopolitie Kennemerland en Amsterdam-Amstelland. De probleemjongeren blijken nagenoeg allemaal voor te komen in het Amsterdamse Regionale Informatiesysteem Jeugdgroepen en in de registratie van Amazone (Schaafsma, 2010). Het zijn notoire ordeverstoorers en/of criminele jongeren, met vaak een (stevig) strafblad. Er is allerhande informatie over deze groepen voorhanden in deze systemen. De jongeren reizen op een mooie zomerdag met de trein van Amsterdam naar Zandvoort. Er ontstaat een samenwerkingsverband tussen de regiopolitie Kennemerland, regiopolitie Amsterdam-Amstelland, NS en KLPD (zie hoofdstuk 4).

Naast het strand, verklaart ook het grote horeca-aanbod de slechte GVI-score. Er is een toestroom van jongeren. Het gaat gepaard met de bijna gebruikelijke problemen: overlast, dronkenschap, vernielingen, geweld. De toestroom is heel fors in relatie tot het inwonertal. Die toestroom verklaart ook waarom Zandvoort relatief veel brommer- en scooterdiefstallen telt. De woninginbraken liggen juist wat lager dan gemiddeld in de regio. De gemeente telt maar twee invalswegen, waardoor dieven een groter risico lopen dat ze worden gespot en worden aangehouden.

Zandvoort telt de nodige hennepplantages en kampt met een bijzonder verschijnsel. De plaats is namelijk een (uitvals)basis voor zware criminelen. Een aantal van hen woont in Zandvoort, anderen wonen in de streek of hebben daar geïnvesteerd in (strand)horeca. De burgers hebben er in directe zin weinig last. De onderwereld heeft contacten, belangen en eigendommen. Burgers zijn op de hoogte van de aanwezigheid van deze criminelen, zo wordt ingeschat. Het zal menig burger verbazen of dat zware criminelen er zo vrij en fraai wonen. Zware criminelen voelen zich er kennelijk veilig voor politie en justitie, maar volgens respondenten ook voor criminele tegenstanders. De relatief grote pakkans vanwege het geringe aantal invalswegen is namelijk een blokkade voor een afrekening op het woonadres. Zandvoort wordt getypeerd als een liquidatieveilige gemeente met één ingang en één uitgang.

Zundert: overvallen

De gemeente Zundert telt ongeveer 21.000 inwoners. De subjectieve onveiligheidsgevoelens zijn de afgelopen jaren toegenomen. Hier liggen enkele feitelijke omstandigheden en problemen aan ten grondslag.

Bewoners voelen zich overvallen vanwege een reeks van veertien overvallen en de instroom van duizenden Polen. Er worden in ongeveer een jaar tijd veertien (gewelddadige) overvallen

gepleegd, met name op winkels en bedrijven. Dit is een schok voor de gemeente. Het geeft bewoners het gevoel dat de grote stadsproblematiek dichterbij komt en de veiligheid in hun gemeente wordt aangetast. Veel bewoners zijn bekend met de slachtoffers of hun zaak, hetgeen de delicten gevoelsmatig nog dichterbij brengt. Er zijn eind 2010 nul overvallen opgelost.

De gemeente telt vier campings annex recreatieparken. Op de campings worden veel buitenlandse (seizoens)arbeiders, met name Polen, gehuisvest. Uitzendbureaus hebben standplaatsen en recreatiewoningen opgekocht. Er zijn naar schatting 4.000 buitenlandse werknemers in de gemeente gehuisvest. Dat is enorm veel in relatie tot het inwonertal. Er is veel overlast: overbewoning, overmatig drankgebruik, geschreeuw, verkeersovertredingen en veelvoorkomende criminaliteit. Het pallet aan gedragingen, in combinatie met de grote aantallen, geeft inwoners een “invasiegevoel”. Op tenminste één camping gaat de problematiek verder. Die camping is een criminele vrijplaats geworden, die door georganiseerde criminele verbanden wordt gebruikt voor onder meer hennepcultuur. De politie organiseert diverse acties. Bij één actie rolt ze zes hennepkwekerijen op. In caravans worden sporen van kwekerijen gevonden en op twee adressen zijn kwekerijen in aanbouw. De belastingdienst legt een belastingheffing van enkele honderdduizenden euro's op.

Zundert kampt ook met criminaliteit van Marokkaanse jongens en jongemannen. De plaats telt een relatief omvangrijke Marokkaanse gemeenschap. Ze zijn naar Zundert gekomen vanwege de werkgelegenheid in de Spinaziefabriek. Marokkaanse jongens plegen onder meer vermogensdelicten, waaronder woninginbraak. Zundert telt ook enkele problematische (autochtone) jeugdgroepen. Dit geeft overlast en levert de nodige criminaliteit op. Respondenten maken zich zorgen over de impact van drugsgebruik (GHB).

Er is weinig politie beschikbaar in de gemeente. Het politiebureau is gesloten, waardoor burgers veel minder agenten en politieauto's zien en er feitelijk ook beduidend minder politie op straat is dan in het recente verleden. Het politieoptreden tegen de vrijplaats oogst waardering, maar stemt niet tevreden. Het lage oplossingspercentage en de afgenomen zichtbaarheid van de politie worden gezien als bewijs voor de terugtrekkende beweging van de politie. De gemeente legt het toezicht in handen van vier gemeentelijke toezichthouders en drie ingehuurde particuliere beveiligers.

Oudewater: rustig, met de nodige overlast

Oudewater ligt in de Provincie Utrecht en telt ongeveer 10.000 inwoners. Het plaatsje kent een monumentale binnenstad met het predicaat beschermd stadsgezicht. Van de drie casus is het de meest rustige en ordelijke gemeente. De lokale problematiek is vooral een overlastprobleem: jongerenoverlast, horecaoverlast, hard rijdend verkeer en overlast bij evenementen. De problemen zijn sterk geconcentreerd: in de tijd (weekenden), in een straat met enkele horecazaken en in enkele straten waar te hard wordt gereden. De jeugdproblematiek wordt in kaart gebracht met de zogenoemde shortlistmethodiek. Dat wijst uit dat het vooral gaat om hinderlijke jeugd. Dit betekent dat de gedragsbeïnvloeding in hoge mate een bestuurlijke zaak is. De gemeente betaalt een politiesurveillant voor toezicht. De gemeenteraad heeft aangedrongen op extra beleidsinspanningen. Respondenten signaleren drank- en drugsgebruik, maar benadrukken dat de problemen binnen de perken blijven.

Bij evenementen, zoals carnaval, het heksenfestijn en de havendagen, schatten bewoners en professionals de situatie verschillend in. Grote delen van de bevolking vinden dat uitspattingen tijdelijk zijn toegestaan, maar de politie denkt dat er een grens getrokken moet worden ten aanzien van het alcoholgebruik. De geweldsincidenten blijven binnen de perken, maar er worden soms wel jongeren onwel.

Zo nu en dan krijgt Oudewater te maken met een kleine piek in woninginbraken, auto-

inbraken of fietsendiefstal. Dit komt sinds enkele jaren vaker voor. De daders komen meestal van buiten de gemeente, onder meer uit Gouda of Utrecht e.o., maar ook uit meer regionaal of landelijk opererende dadergroepen. De delicten vallen moeilijk te voorspellen en het is lastig om aanhoudingen te verrichten.

Oudewater is al met al een rustige gemeente, maar de veiligheidsontwikkeling past op bescheiden schaal wel in de trend van dit hoofdstuk. De gemeente krijgt namelijk te maken met daders vanuit stedelijke gebieden en de jeugd neemt tot op zekere hoogte slechte stedelijke gewoonten over.

2.8 Afsluiting

Kleine gemeenten zijn relatief veilig. Ze hebben een voorsprong op grotere gemeenten, maar die voorsprong is kleiner geworden. Kleine gemeenten kennen zo hun eigen veiligheidsproblemen. De oorzaken daarvan schuilen onder meer in de anonimiteit en in de beperkte institutionele slagkracht om in te grijpen bij criminaliteit. Het valt in het volgende hoofdstuk op dat niet alleen raadsleden, maar ook politiemensen, wijzen op de veiligheidsrisico's die schuilen in de geringe (opsporings)capaciteit van de politie in kleine gemeenten.

Survey: raadsleden en politiemensen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert antwoorden van raadsleden en van politiemensen op een survey dat we digitaal hebben afgenomen. We hebben vragen gesteld over het lokale (bestuurlijk) veiligheidsbeleid en over politiewerk in kleine gemeenten. Raadsleden en politiemensen hebben met elkaar gemeen dat ze uitermate kritisch zijn op de effecten van reorganisaties van regiokorpsen op het politiewerk in kleine gemeenten. De bijlage bevat tabellen met de precieze uitkomsten van het survey.

Raadsleden zijn tevreden over het functioneren van de burgemeester op het veiligheidsdossier en twijfelen over de precieze kwaliteit van het lokale veiligheidsbeleid. Ze zijn tevreden over lokale politiemensen, maar kritisch op de centralisatie binnen de regiokorpsen (zie paragraaf 3.2).

Volgens politierespondenten doet het lokaal bestuur te weinig aan veiligheidsbeleid, maar mogen bestuurders zich op hun beurt bekocht voelen, omdat de sterkteherverdelingen door de regiopolitie ten koste zijn gegaan van de kwaliteit van het lokale politiewerk. De burgemeester doet het volgens de ondervraagde politiemensen (redelijk) goed en in de contacten tussen politie en kleine gemeenten gaat het beter of redelijk. Maar de beleidsvorming door het lokaal bestuur schiet op het veiligheidsdossier nog wel tekort (zie paragraaf 3.3).

3.2 Raadsleden: twijfel over veiligheidsbeleid, zorgen over politie

Deze paragraaf presenteert de antwoorden die raadsleden uit gemeenten met maximaal 25.000 inwoners hebben gegeven bij een survey-onderzoek. We hebben het survey eind 2009 uitgevoerd. Daarbij zijn raadsleden uit alle gemeenteklassen ondervraagd. We hebben hiervan verslag gedaan in de Politie & Wetenschap-studie *Lokale politiek over politie* (Van der Torre-Eilert e.a., 2009). Voor deze studie zijn de antwoorden van politici uit kleine gemeenten geselecteerd. Die steekproef telt 255 raadsleden.

De 255 raadsleden uit gemeenten met maximaal 25.000 inwoners zijn gematigd positief over de veiligheid in hun gemeente. Precies 154 raadsleden (60,4%) vinden de lokale veiligheidssituatie (zeer) goed en 85 raadsleden (33,3%) kiezen voor de antwoordcategorie 'neutraal'. Het valt op dat maar 16 raadsleden (6,3%) de lokale veiligheid als 'slecht' bestempelen.

Tabel 3.1: Hoe schat u de veiligheidssituatie in uw gemeente in?

	Aantal respondenten	Percentage
Slecht	16	6,3
Neutraal	85	33,3
Goed	136	53,3
Zeer goed	18	7,1
	255	100

Lokaal veiligheidsbeleid: twijfel over regie en uitvoering

Veel raadsleden steunen de wijze waarop de eigen burgemeester gestalte geeft aan het lokaal veiligheidsbeleid: 65%. Dit betekent dat er volgens veel raadsleden geen plaats is voor een wethouder 'veiligheid': 59,2% vindt zo'n wethouder overbodig.

Raadsleden geven voorzichtige en verdeelde oordelen over het lokaal veiligheidsbeleid. Bijna een derde (32,2%) is het (zeer) eens met de stelling dat de veiligheidszorg in hun gemeente prima geregeld is. Een kleine meerderheid beantwoordt de vraag neutraal: 131 raadsleden (51,4%).

Raadsleden vinden het ook lastig om te bepalen of het gemeentelijk apparaat het veiligheidsbeleid goed uitvoert. Een ruime minderheid (41,2%) antwoordt neutraal. Op de vraag over de kwaliteit van de afstemming tussen bestuur en politie worden meer positieve dan negatieve antwoorden gegeven: 87 raadsleden (34,1%) zijn (zeer) tevreden en 62 raadsleden (24,3%) zijn (zeer) ontevreden. Er zijn weer veel 'neutralen': 41,2%. Er blijft verdeeldheid bestaan als gevraagd wordt of de gemeente zelf feitelijk de regie heeft over het lokaal veiligheidsbeleid. Een ruime minderheid (40%) van de raadsleden denkt dat de regie bij de gemeente ligt, maar 35,7% meent juist dat dit niet zo is.

Politieke waardering voor lokale politiemensen

Een meerderheid van de raadsleden (53,8%) onderhoudt persoonlijk contact met politiemensen: rondom raadsvergaderingen, maar ook door werkbezoeken. Bijna evenveel raadsleden (53%) worden geregeld door kritische bewoners of ondernemers aangespoord om toenadering te zoeken tot de politie. Een ruime meerderheid van de raadsleden (59,6%) is (zeer) tevreden gestemd over politiemensen die de gemeenteraad bezoeken. Nog iets meer raadsleden (61,5%) zijn goed of zeer goed te spreken over de adviezen van de politie aan de gemeenteraad over het veiligheidsbeleid of over een acuut probleem. Er wordt wel frequent neutraal geantwoord op deze vragen: 27,5%, respectievelijk 29%.

Raadsleden vinden niet dat de politie incidentenpolitiek bedrijft of hoeft te bedrijven. Slechts 15,4% vindt namelijk dat de politie vooral in de gemeenteraad komt vanwege incidenten. Ruim een derde van de raadsleden (37,6%) vindt dat het raadsdebat over het politiebeleid wordt verstoord doordat politici teveel aandacht vragen voor incidenten.

Het valt op dat er veel steun bestaat - van 76% van de respondenten - voor de stelling dat 'de politie vooral in de gemeenteraad komt om beleids- of jaarplannen te bespreken'. Op het niveau van de lokale politiek bestaat het gevoel dat er weinig valt te veranderen aan deze plannen. Raadsleden antwoorden dan ook terughoudend of kritisch op de vraag of de politie voldoende rekening houdt met politieke wensen. Een ruime minderheid (42%) vindt dat de politie onvoldoende rekening houdt met de wensen van de gemeenteraad. In totaal 86 raadsleden (33,7%) geven een neutraal antwoord. Het valt op dat raadsleden uit kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) kritischer zijn dan de gemiddelde score. In gemeenten met meer dan 25.000 inwoners vindt namelijk 30,1% van de raadsleden dat de politie onvoldoende rekening houdt met politieke wensen.

Over de prioriteitenstelling van de politie zijn de meningen van raadsleden verdeeld. Precies 35,3% van de raadsleden stemt in met de prioriteiten van de politie en 36,9% geeft een neutraal antwoord. Dit betekent dat 27% het niet eens is met de geldende politieprioriteiten.

Politieke zorgen over politieke slagkracht en centralisatie

Er bestaat politieke twijfel over het politieoptreden bij incidenten. Zo geeft weliswaar 39,6% van de raadsleden aan (zeer) tevreden te zijn met de reactie van de politie bij incidenten, maar een grote groep geeft een neutraal antwoord (36,9%) en 23,2% is (zeer) kritisch. Dit stemt grotendeels overeen met de score op de stelling dat de politie geen 'papierorganisatie' is: ze treedt op als dat moet. Precies 36,5% steunt deze stelling en 41,2% kiest een neutrale positie. Een vijfde van de raadsleden (21,6%) is kritisch. Raadsleden uit kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) zijn op deze punten aanmerkelijk kritischer dan politici in grote(re) gemeenten:

- In gemeenten tot 25.000 inwoners is 39,6% van de raadsleden tevreden over de reactie van de politie bij incidenten; in grotere gemeenten komt deze score uit op 57,5 %.
- In gemeenten tot 25.000 inwoners vindt 36,5% van de raadsleden dat de politie geen papierorganisatie; in grotere gemeenten komt deze score uit op 45,1%.

Bij vragen over concrete elementen van het lokale politiewerk neemt de tevredenheid van raadsleden af. Over de aanpak van geweld bestaat nog een redelijke tevredenheid: 38,4% is het er namelijk (zeer) mee eens dat de politie het geweld voldoende aanpakt. Vragen over twee andere beleidsterreinen laten een kritischer gemeenteraad zien. Bij de vermogenscriminaliteit is 32,9% (zeer) ontevreden en 38% antwoordt neutraal. Raadsleden tonen zich het meest kritisch over de aanpak van jeugdoverlast en –criminaliteit: 46,3% is namelijk (zeer) ontevreden en 21,6% is neutraal.

We hebben de raadsleden de vraag voorgelegd of de politie hard genoeg optreedt tegen overlast en criminaliteit. Veel raadsleden tonen zich kritisch: 46,7% is namelijk (zeer) ontevreden. In grotere gemeenten, dus vanaf 25.000 inwoners, was de onvrede beduidend minder groot: een derde (33,2%) toonde zich daar (zeer) ontevreden.

Het valt op dat een ruime meerderheid van de raadsleden (her)invoering van gemeentepolitie als een verbetering zou zien: 146 raadsleden (57,2%). De raadsleden realiseren zich dat dit onrealistisch is. De gedachte aan gemeentepolitie of aan de oude groepen van de Rijkspolitie, bevalt een meerderheid van de raadsleden uit kleine gemeenten beter dan regiopolitie of nationale politie. Dit komt, zo blijkt uit toelichtingen op de antwoorden, vooral omdat er vóór de regionalisering en vóór de schaalvergroting in het regionale bestel veel meer zekerheid bestond over de lokale beschikbaarheid van politiemensen. De raadsleden zijn hierover zeer kritisch. Precies 178 raadsleden (69,8%) is het namelijk (zeer) oneens met de stelling dat de politie in de eigen gemeente over voldoende menskracht beschikt. Het is niet vreemd dat veel raadsleden de politie willen afrekenen op prestaties die zijn opgenomen in een lokaal veiligheidsplan: 67,8% zegt dit (zeer) verstandig te vinden. Bijna driekwart van de raadsleden (72,5%) van kleine gemeenten is (zeer) ontevreden over de hoeveelheid blauw op straat in hun gemeente. In grotere gemeenten (vanaf 25.000 inwoners) komt deze score uit op 63,2%.

Rapportcijfer: een 6.4

Het eindoordeel van raadsleden in de kleinste gemeenten over het functioneren van de politie komt uit op een voldoende. Het 'rapportcijfer' voor de politie komt uit op 6,4. In totaal geven 57 raadsleden (22,4%) het functioneren van de politie in de eigen gemeente een onvoldoende.

Tabel 3.2: Hoe beoordeelt u, alles bij elkaar, het functioneren van de politie in uw gemeente?

	Aantal respondenten	Percentage
1	1	0,4
2	2	0,8
3	6	2,4
4	9	3,5
5	39	15,3
6	71	27,8
7	90	35,3
8	37	14,5
9	3	1,2
10	1	0,4
	255	100

3.3 Lokale politiemensen: stevige (zelf)kritiek

In deze paragraaf worden de resultaten gepresenteerd van een survey onder politiemensen dat we in de laatste maanden van 2010 hebben uitgevoerd. De respondenten zijn politiemensen die werkzaam zijn (of tot voor kort waren) in een gemeente met maximaal 25.000 inwoners. In totaal hebben 118 politiemensen de vragenlijst beantwoord. De respondenten zijn bijna allemaal man: 94,1% (n=111). Een kleine meerderheid (54,9%, n=67) is wijkagent. Zie de onderstaande tabellen.

De respondenten schatten de veiligheidssituatie in 'hun' (kleine) gemeente vrij positief in. Precies 67,8% (n=80) noemt de veiligheidssituatie (zeer)gunstig. Slechts 11% (n=13) geeft aan de situatie ongunstig in te schatten.

Tabel 3.3: Wat is of was uw functie in een gemeente met maximaal 25.000 inwoners?

	Aantal respondenten	Percentage
Operationele chef	20	16,4
Tactische chef	20	16,4
Projectleider	6	4,9
Wijkagent	67	54,9
Anders	9	7,4
	122*	100

*Vier respondenten geven aan twee functies te bekleden

Tabel 3.4: Hoe schat u de veiligheidssituatie in voor de gemeente met maximaal 25.000 inwoners waar u werkt of werkte?

	Aantal respondenten	Percentage
Ongunstig	13	11,0
Neutraal	23	19,5
Gunstig	68	57,6
Zeer gunstig	12	10,2
Weet niet	1	0,8
Missing cases	1	0,8
	118	100

Lokaal veiligheidsbeleid: politieke kritiek op lokaal bestuur

De politierespondenten tonen zich kritisch over het veiligheidsbeleid van het lokaal bestuur in kleine gemeenten. Ze vinden dat ze - nog steeds - de kar trekken. Ruim driekwart (71,2%) is het namelijk (zeer) eens met de stelling de politie (nog altijd) een grote bijdrage levert aan het lokale veiligheidsbeleid. Precies 69,5% vindt dat kleine gemeenten meer zouden moeten doen aan het lokale veiligheidsbeleid. Een meerderheid (56,8%) vindt dat het bestuurlijk veiligheidsbeleid sterk wordt gebaseerd op informatie en beleidsplannen van de politie. Een ruime meerderheid vindt nota bene dat gemeenteambtenaren geen verstand hebben van politiezaken.

Politie mensen geven (wel) een redelijk mild antwoord op de vraag hoe de veiligheidszorg in de gemeente is geregeld. Precies 37,2% is namelijk (zeer) tevreden, bijna een derde (32,2%) antwoordt neutraal en 30,5% is kritisch. Ze zijn verdeeld over de feitelijke regie van de gemeente op het veiligheidsdossier: 39,9% denkt dat de gemeente deze regie in handen heeft, maar 37,3% is het hier (zeer) mee oneens. Op de vraag of het veiligheidsplan van de gemeente helder is, en de informatie geeft waaraan de politie mensen behoefte hebben, worden meer negatieve dan positieve antwoorden gegeven: 38,1% is namelijk (zeer) ontevreden en ongeveer de helft daarvan (20,3%) is juist (zeer) tevreden.

De politierespondenten zijn ook kritisch gestemd over de bestuurlijke aanpak op enkele terreinen. Op het gebied van vermogenscriminaliteit is 53,4% (zeer) kritisch, wat jeugdoverlast betreft komt deze score uit op 44,1% en op het geweldsdossier op 43,2%.

Politieke tevredenheid over contacten met lokaal bestuur

De politierespondenten zijn aanzienlijk positiever gestemd over het sociale verkeer tussen lokale politie en stadhuis, dan over de beleidsplanning en de concrete bestuurlijke aanpak. Een zeer ruime minderheid (45,8%) is namelijk tevreden over de wijze waarop politie en bestuur hun prestaties en inspanningen op elkaar afstemmen. Een derde (33,9%) antwoordt neutraal. Voor goede afstemming zijn kennelijk geen gewaardeerde bestuurlijke veiligheidsplannen nodig. Beleidsplannen van de politie zijn volgens de respondenten belangrijke input voor het bestuur, maar het beleidsmatige overleg gaat verder dan die plannen: 44,9% is het (zeer) oneens met de stelling dat het beleidsmatige overleg vrijwel beperkt blijft tot het bespreken van het beleids- of jaarplan van de politie.

Politierespondenten zijn meer tevreden over de informatiepositie van de gemeente, dan over de bestuurlijke veiligheidsplannen: 44,9% vindt namelijk dat de gemeente goede 'veiligheidsinformatie' verstrekt indien de politie daar om vraagt. De respondenten zijn veel beter te

spreken over de lokale veiligheidskennis van de burgemeester (68,7% is positief) dan die van gemeenteambtenaren (27,9% is positief).

Organisatie en menskracht van de (lokale) politie: stevige zelfkritiek

Politie mensen oordelen verschillend over aspecten van het lokaal politiewerk. Zo is men (redelijk) tevreden over de politiereactie bij incidenten (61% is tevreden of zeer tevreden) en over aangiftemogelijkheden (48,3% is tevreden of zeer tevreden).

Er worden echter ernstige zorgen geuit over de lokaal beschikbare politie en over de lokale consequenties van reorganisaties en schaalvergroting van de politie. De politierespondenten zijn kritisch over de menskracht voor het politiewerk op straat. Ruim driekwart (75,5%) vindt dat dit tekortschiet in kleine gemeenten. Nog kritischer tonen de politierespondenten zich over de slagkracht van de lokale opsporing: 86,4% vindt namelijk dat er (veel) te weinig menskracht is voor lokale opsporing. Dit beaamt wat respondenten in het kwalitatieve deel vertelden over de gelegenheidsstructuren op 'het platteland'. De pakkans is te gering en dat trekt in een categorie gemeenten onder meer inbrekers, hennep telers en in minder mate overvallers aan. De geringe beschikbaarheid van de politie in kleine gemeenten leidt bij ruim tachtig procent (82,2%) van de politierespondenten tot zorgen. Ze schatten dat kleine gemeenten er in de afgelopen tien jaar beduidend op achteruit zijn gegaan. Maar liefst 89% denkt dat de politiesterkte in deze gemeenten is afgenomen. Nog eens 85,6% onderschrijft de stelling dat het politiewerk in kleine gemeenten de dupe is geworden van reorganisaties in het afgelopen decennium. Ruim een derde (36,4%) is het hier zelfs zeer mee eens. Precies 81,3% van de respondenten vindt dat schaalvergroting en centralisatie de kwaliteit van het politiewerk in kleine gemeenten hebben verslechterd.

Rapportcijfer: met de hakken over de sloot

Het eindoordeel van politie mensen over de kwaliteit van het veiligheidsbeleid van gemeenten met maximaal 25.000 inwoners komt, afgerond, uit op een zesje. Gemiddeld beoordelen zij het veiligheidsbeleid met een 5,8. Indien enkele extreme antwoorden (onder de 4 en boven de 8) worden weggelaten, komt de score precies uit op een 6.

Tabel 3.5: Hoe beoordeelt u, alles bij elkaar, de kwaliteit van het veiligheidsbeleid van de gemeente?

	Aantal respondenten	Percentage
0		
1		
2	2	1,7
3	6	5,1
4	7	5,9
5	27	22,9
6	32	27,1
7	37	31,4
8	6	5,1
9	1	0,8
10		
	118	100

Klein veiligheidsbeleid: verschuivende verhoudingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe bestuur en politie gestalte geven aan het veiligheidsbeleid in kleine gemeenten. De onderlinge verhoudingen zijn verschoven. De politie slaat piketpalen en richt zich op de harde kern van haar takenpakket. Dit geeft kleine gemeenten weinig garanties over de taakuitoefening door de politie (paragraaf 4.2). Dit betekent dat het veiligheidsniveau meer en meer wordt bepaald door het bestuurlijke veiligheidsbeleid. In paragraaf 4.3 beschrijven we de opbouw daarvan. Daarbij besteden we aandacht aan gunstige ontwikkelingen, maar ook aan blokkades. Paragraaf 4.4 beschrijft vier hedendaagse patronen die stuk voor stuk afwijken van het beeld dat gangbaar was en is in het politieveld, namelijk dat van een politieorganisatie die trekt en sleurt aan het lokale veiligheidsbeleid.

4.2 Politiële piketpalen

Het politiebestedel: de povere positie van kleine gemeenten

De machtspositie van kleine gemeenten in het politiebestedel is pover. Er tekent zich in het – nu nog – regionale politiebestedel al jarenlang een trend af van centralisatie in de korpsen. En van centralisatie en concentratie van macht en invloed bij de belangrijkste gezagsdragers. Het regionale beheer en de besluitvorming op districtsniveau leggen de lokale gezagsuitoefening door de burgemeester aan banden. Wensen van het lokaal bestuur lopen frequent stuk op personeelstekorten in politiedistricten.

Bij discussies over de inzet van politiepersoneel hanteren lokaal bestuur en politiechefs uiteenlopende perspectieven op lokaal politiewerk. Voor een politiechef komt dit neer op de verdeling van schaarse politiemiddelen over enkele gemeenten: “De teamchef werkt voor het gebied van de basiseenheid en niet voor de gemeente. Daar ligt spanning op” (respondent, bestuur). Bestuurlijke respondenten stellen vast dat de politie vaak niet ‘levert’, ook niet bij taken die tot voor kort ook door de politie werden gepresenteerd als kerntaak. Het betreft bijvoorbeeld opsporingsonderzoeken naar (ernstige) delicten met opsporingsindicaties en optreden bij verstoringen van de openbare orde. Maar ook de beschikbaarheid van politie in de gemeente. Bestuurders en veiligheidsambtenaren vragen zich af welke garanties er nu nog zijn wat politie-inzet betreft, te meer omdat ze weinig of geen mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op het beheer.

Als een burgemeester van een kleine gemeente het op lokaal niveau niet eens kan worden met de lokale politiechef, dan kan hij of zij het hogerop zoeken bij de teamchef. Die politiechef zal echter niet zomaar de wensen van één burgemeester inwilligen. Dat resulteert snel in kritische vragen uit de andere gemeenten. Hij kan in een later stadium moeilijk nee verkopen bij bestuurlijke wensen van een andere burgemeester in zijn werkgebied. Indien een burgemeester een verzoek bij de teamchef neerlegt dat wordt gesteund door de andere burgemeesters in het gebied, dan wordt de ruimte voor de politiebaas om nee te verkopen fors kleiner. Onze bestuurlijke respondenten

zeggen dat zo bestuurlijke wensen geregeld worden gehonoreerd, maar ze benadrukken dat ze ook dan niet zomaar hun zin krijgen. De teamchef schuift de vraag vaker door naar boven, in veel korpsen nog altijd het districtsniveau. Ook bij regelrechte kerntaken van de politie is het niet vanzelfsprekend dat de politie in kleine gemeenten 'levert'. Bestuurlijke respondenten stellen dat de politie claimde garant te staan voor de uitoefening van kerntaken in ruil voor sterkteherverdelingen die nadelig uitpakten voor kleine gemeenten. Politie mensen benadrukken het werkoverschot, ook op het terrein van kerntaken. Vanwege deze botsende perspectieven staan we kort stil bij de zogenoemde kerntakendiscussie.

Kerntaken

In 2003 benoemen de korpschefs drie zogenoemde superkerntaken (Boin, Van der Torre en 't Hart, 2003). De grondgedachte is dat het de politie legitimiteit oplevert als ze deze taken vervult.

In de eerste plaats dient de politie werk te maken van misdrijven met duidelijke opsporingsindicaties. Het betreft strafbare feiten met voldoende aanknopingspunten voor een (kansrijk) politieonderzoek.

In de tweede plaats dient de politie noodhulp te verlenen. De politie verleent voor een deel zelfstandig noodhulp en voor een ander deel ondersteunt zij eerst aangesproken instanties, zoals de brandweer of de GGD.

In de derde plaats dient de politie de openbare orde te beschermen tegen dreigende verstoringen op grote schaal. Deze taak omvat het politietoetreden bij grote calamiteiten of crises. Dit zijn ingrijpende gebeurtenissen die tijdelijk het andere politiewerk overschaduwen. In de praktijk vat de politie haar openbare orde taak breed op. Twee taken keren overal terug: politietoezicht op locaties met ernstige inbreuken op de rechtsorde of openbare orde, en het garanderen van een minimale hoeveelheid blauw op straat. Die laatste kerntaak wordt uitgewerkt in het referentiekader Gebiedsgebonden Politie (2006). Het kader positioneert gebiedsgebonden politiewerk als de basis van de Nederlandse Politie. Het bevat weinig harde garanties wat dit precies betekent voor gemeenten. Dergelijke garanties zijn juist voor kleine gemeenten belangrijk. De belangrijkste garantie bestaat uit het uitgangspunt dat elk korps wijkagenten kent, dat er een gemiddelde verhouding wordt gehanteerd van 1 op 5.000 inwoners en dat de wijkagent tenminste 80% 'wijkgerelateerd werk' levert. In een gemeente met 15.000 inwoners zouden in theorie – dat wil zeggen conform het referentiekader - drie voltijds wijkagenten actief moeten zijn. Bestuurlijke respondenten vinden het belangrijk dat de praktijk wat dit betreft zoveel mogelijk overeenstemt met het kader. Voor burgemeesters en gemeenteambtenaren is het een lakmoesproef om te bezien of ze wat betreft de beschikbaarheid van de wijkagent invloed hebben op de politieorganisatie:

“De wijkagenten waren elke dienst eerst twee uur op het districtsbureau om te brieven en stapten dan in de auto naar onze gemeente. De burgemeester heeft toen gezegd dat dit voorbij moest zijn, omdat anders het eind echt zoek was” (respondent, bestuur).

“Toen de functie van wijkagent zou worden ingevuld door een agente die parttime werkt, heb ik de burgemeester door de muur heen horen telefoneren met de districtschef” (respondent, bestuur).

De symboliek van de wijkagent kan ook gunstig uitpakken:

“De burgemeester is tevreden over de wijkagenten. Eén wijkagent mag langer blijven dan past in het

personeelsbeleid van de politie. Dat heeft de verhouding tussen stadhuis en het districts bureau heel goed gedaan” (respondent, bestuur).

Het visiedocument *Politie in Ontwikkeling* (RHC, 2005) neemt in 2005 alweer afstand van het lijstje met superkerntaken dat de korpschefs in 2003 opstelden. Een belangrijke reden is simpelweg dat de politie lang niet alle kerntaken kan oppakken. *Politie in Ontwikkeling* wil de “impasse van een voortdurende discussie over kerntaken” doorbreken door niet langer pogingen te doen te duiden wat kerntaken zijn, maar “datgene [te doen] wat de grootst mogelijke bijdrage levert aan de veiligheid van burgers, gegeven haar verantwoordelijkheden, bevoegdheden en capaciteiten”. Het wordt niet duidelijk wat hier nu precies mee wordt bedoeld.

Consequenties voor kleine gemeenten: instrumentele en terugtrekkende politie

De strategie van de politietop heeft gevolgen voor politiewerk in kleine gemeenten. Er voltrekt zich een schaalvergroting binnen de korpsorganisatie, die vaak nog is gestoeld op een zogenoemd drielagen model: korpsniveau, district en basiseenheid of team. Sommige korpsen tellen twee lagen. Het oppervlakte van het werkgebied van de tweede laag - vaak het district dus – wordt alsmaar groter. Veel van onze respondenten hebben zojuist een overgang van bijvoorbeeld vijf naar drie districten achter de rug. Dit gaat vaak gepaard met gehele of gedeeltelijke sluiting van politiebureaus. Het leidt tot deconcentratie van het politiepersoneel in een districts bureau, met hooguit één of enkele andere bureaus, soms aangevuld met een post van een wijkagent. Het plaatst de politie letterlijk op grotere afstand. De lokale politiesterkte neemt af (Vlek en Van der Torre, 2010).

Deze trend stemt niet alleen de politieke en bestuurlijke respondenten kritisch, maar ook politiemensen, zo blijkt uit het survey (zie hoofdstuk 3). Maar liefst 85,6% van de ondervraagde politiemensen onderschrijft namelijk de stelling dat het politiewerk in kleine gemeenten de dupe is geworden van reorganisaties in het afgelopen decennium. Ruim een derde (36,4%) is het hier zelfs zeer mee eens. Precies 81,3% van de politierespondenten vindt dat schaalvergroting en centralisatie de kwaliteit van het politiewerk in kleine gemeenten hebben verslechterd.

Er zijn, geredeneerd vanuit het perspectief van het lokaal bestuur, tenminste vier gevoelige punten ten aanzien van de deconcentratie en centralisatie van de politie.

In de eerste plaats heeft de burgemeester van een kleine gemeente geen exclusief overleg met de teamchef. De teamchef heeft van doen met meerdere burgemeesters. Het directe aanspreekpunt is een lager geplaatste operationele chef of de wijkagent. Net als de raadsleden zijn de bestuurders en ambtenaren die we spraken door de bank genomen tevreden over het persoonlijk functioneren van deze politiemensen. Toch bestaat er twijfel over de interne invloed van de meest lokale politiemensen: “De wijkagent is extern heel belangrijk. Intern veel minder” (respondent, bestuur).

In de tweede plaats is de lokale politiesterkte een teer punt. Raadsleden en politiemensen toonden zich in hoofdstuk 3 uitermate kritisch op dit punt. Een ruime meerderheid van de raadsleden van kleine gemeenten is (zeer) ontevreden over de hoeveelheid blauw op straat in hun gemeente. Het betreft maar liefst bijna driekwart van de raadsleden: 72,5% (zie hoofdstuk 3). Ruim tachtig procent – om precies te zijn 82,2% - van de politierespondenten maakt zich zorgen over de geringe beschikbaarheid van politie in kleine gemeenten. In de interviews stuitte we bij bestuurlijke respondenten op dezelfde zorgen en kritiek. Er is te weinig politie beschikbaar en de politie laat

steken vallen bij kerntaken. De geringe politiesterkte stelt strakke grenzen aan de mogelijkheid om een lokaal politiebeleid te vormen:

Eigen politiebeleid onmogelijk

De gemeenteraad van Elburg heeft geen speelruimte om het politiebeleid af te stemmen op de veiligheidsprioriteiten in de eigen gemeente. Elburg werd afgelopen week geconfronteerd met de effecten van de door Den Haag opgelegde bezuinigingen op de politie. De Veluwegemeente had 4 jaar geleden nog een eigen politiekorps met 33 agenten. Nu deelt de gemeente met Nunspeet en Oldebroek een gezamenlijk politieteam van 62,6 fte maar moet deze omvang terug naar 48,7 fte. Een van de redenen is het lage criminaliteitscijfer. 'Door de formatie met 22 procent in te krimpen voelen we ons gestraft', aldus De Lange. Adequate politiezorg komt steeds meer onder druk in de noordelijke Veluwe. 'Mijn grootste zorg is de aanrijdtijd voor de politie. We hebben één politieauto voor noodhulp voor het hele gebied van de drie gemeenten dat bijna 50 kilometer breed is. Als er een calamiteit is in Elspeet duurt het minimaal een half uur voordat die auto in Elburg kan zijn. Een van onze agenten werkte als wijkagent in Apeldoorn. Als hij daar optrad, wist hij dat er snel vier, vijf politieauto's hem konden helpen. Als hij hier wil ingrijpen, denkt hij wel even na omdat hij weet dat het een kwartier tot een half uur kan duren voordat er assistentie is.' Harderwijk en Apeldoorn zijn de nabijgelegen grote steden die wat meer agenten hebben, maar het duurt natuurlijk even voordat er iemand is. Wij hebben ook nog eens het nadeel dat we aan de rand van de veiligheidsregio (Noord- en Oost-Gelderland, red.) zitten. Er moet wel bijna een ramp gebeuren voordat je assistentie krijgt uit Flevoland. Met de aangekondigde bezuinigingen die per 2013 moet worden uitgevoerd, worden de aanrijdtijden voor de politie fors langer.' Van het uitgangspunt dat de gemeenteraad controle op de politiezorg kan uitoefenen en zelf prioriteiten kan stellen, komt volgens de Elburgse ChristenUnie-burgemeester niets terecht. 'Eerlijk gezegd is dat niet meer mogelijk voor de raad. Met straks nog maar 48 fte aan politie voor drie gemeenten kun je nauwelijks een werkrooster maken. De gemeenteraad heeft dan ook nog maar eens voor een derde deel iets te zeggen. Voor gerichte acties en prioriteiten in de politiezorg in de gemeente is weinig tot geen ruimte.'

Bron: Eigen politiebeleid onmogelijk, Binnenlands Bestuur, 18 december 2009

In de derde plaats beklagen bestuurlijke respondenten zich over de beperkte mogelijkheden om in de gemeente aangifte te doen (op bepaalde tijdstippen). Dit komt doordat er bureaus of posten worden of zijn gesloten.³ Dit is symbolisch, in die zin dat bewoners het idee hebben dat de politie het dorp als het ware de rug toekeert. De aanwezigheid van een politiebureau of politiepost, politieauto's en politiemensen gaf een veilig gevoel. Bestuurlijke respondenten memoreren dat veel gesloten politieposten in het decennium daarvoor waren geopend, soms met de nodige plichtplegingen: "De opening van de politiepost op het stadhuis schijnt een hele gebeurtenis te zijn geweest. Het staat leeg" (respondent, bestuur). In augustus 2009 telt dagblad *De Pers* dat in vijf jaar tijd in totaal 74 politieposten zijn gesloten. Het onderstaande artikel laat zien dat de terugtrekkende beweging van de politie gelijk op gaat met andere voorzieningen die kleine gemeenten of dorpen verlaten.

Menaldum zit zonder agent

Menaldum is een van de vele dorpen in ons land die geen politiepost meer hebben, zo is gebleken uit onderzoek van *De Pers*. De afgelopen vijf jaar gingen er 74 op slot. Die van Stiens is ook dicht, zo'n acht kilometer verderop. En die in Ferwerd ook. De burgemeester van de gemeente Menaldumadeel, je zou

³ Precies 48,3% van de politierespondenten van het survey (zie hoofdstuk 4) vindt dat de politie goed genoeg beschikbaar is voor aangifte.

Menaldum de hoofdstad kunnen noemen, heet Gerrie van Delft-Jaasma. Ze doet tussen de middag een boodschap op de fiets bij de Poiesz, de supermarkt. 'Heel jammer', vindt ze het dat de politiepost dicht is. Want het nieuwe gemeentehuis staat er pas sinds 2004. 'Doodzonde dat de politie, die een eigen ingang had, alweer weg moet.'

Maar ze snapt het ook wel. Menaldumadeel heeft dertien dorpskernen, en vormt samen met de gemeenten Ferwerderadeel, Leeuwarderadeel en Het Bildt een politiedistrict. Dat zijn ongeveer 42.000 inwoners, 360 vierkante kilometer en 35 agenten. In, het moet gezegd, een paar van de veiligste gemeenten van Nederland. Minimale toeloop bij de politiepost, zegt de burgemeester. Dus ja, vind je het gek? Er is alleen een probleem als er in het zuiden van de regio een ongeluk gebeurt, en in het noorden een gevecht uitbreekt. Het is wél een heel groot gebied.

'Weet je wat grappig is?' vraagt de burgemeester. Dat de mensen in Menaldum zich veilig voelden, met de politieauto voor de deur. Nu hij er niet meer staat, voelt de Menaldummer zich minder veilig. Daar heeft de gemeente onderzoek naar gedaan.

Dirkje Stegeman is 36 en werkt bij de kleine benzinepomp, vlak bij het gemeentehuis. Belachelijk, vindt ze het, dat de post moest sluiten. Want denk eens aan de oudere mensen. Ja, zegt dan de politie, er is de politiepost in Sint Annaparochie. En je kunt altijd bellen, en dan is er een spreekkamer beschikbaar in het gemeentehuis. En digitaal aangifte doen kan tegenwoordig ook.

'Maar Sint Annaparochie is toch weer een stuk rijden', zegt Stegeman. 'Veel oudere mensen hebben behoefte aan persoonlijk contact, en hebben geen internetverbinding.' En wat doe je dan, als er bijvoorbeeld een paar rubberboten en buitenboordmotoren van je worden gestolen, zoals haar vorige maand gebeurde. Geen politie in de buurt. 'De politie, daar hoor je steeds minder van. Ze denken aan bezuinigingen, maar denken ze ook aan de mensen?' (...)

Bron: De Pers, 26 augustus 2009

Veel van onze bestuurlijke respondenten zijn ervan overtuigd dat deconcentratie van de politie leidt tot een afname van de aangiftebereidheid in kleine gemeenten. Tegelijkertijd zijn de aangiftecijfers belangrijke parameters voor de politiechefs. Respondenten vinden dat de wens de vader van de gedachte wordt bij tevredenheid over een lichte daling van de aangiftecriminaliteit:

"Probeer in onze gemeente eens aangifte te doen. Eenvoudig als je een ict-twintiger bent, maar de gemiddelde leeftijd ligt in onze gemeente ver boven de twintig" (respondent, bestuur).

In de vierde plaats pakt de kerntakendiscussie slecht uit voor kleine gemeenten. Eerst worden lijsten met kerntaken opgesteld. Dat was voor de politie een grondslag om politiesterke weg te halen uit kleine gemeenten. Als zich vandaag de dag kerntaken aandienen in kleine gemeenten (bijvoorbeeld seriematige inbraak of straatroof), dan krijgen burgemeester en veiligheidsambtenaren te horen dat de kerntakendiscussie voorbij is. Burgemeesters die aantonen dat de problematiek in hun gemeente voldoet aan de enkele jaren geleden opgestelde definitie van politieke kerntaken, kunnen daarmee dus geen politietoetredingen afdwingen. Het wekt de indruk dat de politie de kerntakendiscussie heeft begraven om dit soort dwingende politiek-bestuurlijke claims op politie-inzet te voorkomen. Respondenten tonen zich verontwaardigd als bijvoorbeeld ook de aanpak van de georganiseerde misdaad, voor hun gevoel, naar de gemeente wordt afgeschoven. Ze begrijpen dat de gemeente alert dient te zijn bij het verlenen van vergunningen en dat Bibob-toetsing nuttig kan zijn, maar vragen zich af waar en wanneer politie en justitie dan optreden:

"Onze provincie wordt wel de hennepschuur van Nederland genoemd. Logisch dat we controleren,

maar de aanpak van zware criminaliteit wordt nu ook naar de gemeente getild. Bestuurlijke handhaving helpt beter dan het strafrecht, vindt de politie. Wij denken dat bestuurlijke handhaving een lachertje is zonder het risico de gevangenis in te draaien”.

Is er dan louter kritiek op de gecentraliseerde politie? Nee, want zo nu en dan proeven kleine gemeenten de voordelen van de operationele slagkracht van regiopolitie. Bijvoorbeeld bij een grootschalig opsporingsonderzoek (bij een moord, een seriematige brandstichting of een woningoverval met veel geweld), bij een grootschalig evenementen, bij de jaarwisseling of in het recreatie seizoen bij een toestroom van Marokkaanse lastposten (zoals in Zandvoort). De bestuurlijke respondenten vinden wel dat dit piekgebeurtenissen zijn die de regel bevestigen. Die regel luidt dat de politie zich terugtrekt uit kleine gemeenten en dat de politie zich toelegt op kerntaken, zonder dat ze de garantie afgeeft dat ze bij kerntaken optreedt. Dit betekent simpelweg dat de kwaliteit van het veiligheidsbeleid meer en meer afhangt van de daadkracht van het bestuurlijk veiligheidsbeleid. We constateerden dat veel bestuurlijke respondenten zich inmiddels proberen aan te passen aan die realiteit.

Zandvoort

Na de zomers van 2007 en 2008 heeft de criminaliteit en overlast van Amsterdamse badgasten de hoogste prioriteit. De gemeente en vooral de politie tillen een succesvolle grensoverschrijdende werkwijzen van de grond. De aanpak van criminaliteit en overlast op het strand in Zandvoort was bijvoorbeeld gebaat bij uitwisseling tussen de regiopolitie Kennemerland en het korps Amsterdam-Amstelland. De daders reisden op dagen met mooi weer met de trein naar Zandvoort en pleegden daar ‘anoniem’ delicten. Informatie-uitwisseling maakt de politie in Zandvoort alert op de komst van mogelijke ordeverstoorders en Amsterdamse persoonsinformatie helpt om de risico’s in te schatten en de werkwijze en inzet van de politie daarop af te stemmen. De Amsterdamse politie krijgt te horen hoe jongeren zich op het strand gedragen. Dergelijke terugkoppeling biedt concrete aanknopingspunten. Een buurtregisseur uit Amsterdam-West (geciteerd door Schaafsma, 2010) : “Wat in Zandvoort is gebeurd, horen we terug van onze collega’s van Kennemerland en voegen we toe in onze systemen. Als een jongen uit mijn buurt in Zandvoort een gebiedsverbod heeft gekregen, dan ga ik met dat gegeven naar de ouders van de jongen”. De jongeren die op het strand de (rechts)orde verstoren, bleken vrijwel allemaal voor te komen in registratiesystemen van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland: het Regionale Informatiesysteem Jeugdgroepen en Amazone. Vier politiemensen in Kennemerland zijn verheugd dat ze bij uitzondering toegang hebben gekregen tot deze systemen: “Maar eigenlijk is het te gek dat dit nodig is, in zo’n klein landje als Nederland. Ik kan in mijn eigen regio niet eens in *Blue View*. Alles loopt via het districtsinformatieknooppunt (DIK). Ik vind het niet werkbaar” (Schaafsma, 2010).

De gemeente Zandvoort neemt ook het horecabeleid ter hand. Er is een sanctiebeleid ingevoerd en er is nauw overleg met politie en horecasector.

Een ruilrelatie tussen bestuur en politie

De burgemeester van kleine gemeenten heeft op papier het gezag over de politie hebben, maar in de praktijk heeft het lokaal bestuur een ruilrelatie met de politie. De politie hanteert een instrumentele opvatting op het relatiebeheer met gemeenten. De macroboodschap die wordt afgegeven luidt dat het lokaal bestuur haar rol nu maar eens op moet pakken. De politie plafonneert haar eigen taken en verantwoordelijkheden. De grensbewaking door de politie roept bestuurlijke tegenkrachten op.

Bestuurders en ambtenaren de politie de maat. Het goede nieuws is dat veel kleine gemeenten in de afgelopen jaren een veiligheidsorganisatie hebben opgebouwd. Dit bestuurlijke veiligheidshuis is nog bepaald niet 'af', maar het betekent wel dat het stadhuis doorvraagt als de politie adviseert.

Een andere positieve ontwikkeling bestaat uit een door het hele land heen ingevoerd instrumentarium. De zogenoemde shortlistmethodiek categoriseert jeugdgroepen in hinderlijke, overlast gevende en criminele groepen. Dit helpt om concrete opdrachten te formuleren voor bestuur, jongerenwerk, politie en justitie. Bestuurders of gemeenteambtenaren bekruipt soms wel het gevoel dat de politie hinderlijke groepen op de bestuurlijke agenda zet, maar zelf te weinig doet aan criminele groepen of deze categoriseert als overlast gevende groep. Gemeenteambtenaren, wethouders, toezichthouders of jongerenwerkers blijken soms over meer straatkennis te beschikken dan de politie. Het leidt ertoe dat de politieanalyse de maat wordt genomen:

“De wijkagenten hadden op de vragenlijst van de shortlistmethodiek een paar jaar terug niet ingevuld dat de jeugdgroepen hier drugs gebruiken en dat enkele jongeren uit die groepen het ook verhandelen. Daar hebben we veel kritiek op gegeven. Nu vullen de jongerenwerkers en toezichthouder de lijsten ook in” (respondent, bestuur).

“De gemeente geeft vaker haar visie op jeugdgroepen” (respondent, politie).

Het besef dat het bestuur zelf informatie over veiligheid dient te verzamelen, dient door te vragen richting politie en zelf initiatieven dient te nemen, heeft er van lieverlee toe geleid dat de opbouw van de bestuurlijke veiligheidstaak (ook) in kleine gemeenten ter hand is genomen. We schetsen hoe wordt geprobeerd hieraan gestalte te geven.

4.3 Bestuurlijk veiligheidsbeleid: sluipende verankering

Veiligheid staat op de agenda, ook in veel kleine gemeenten. De gemeentelijke veiligheidsorganisatie is in opbouw. We spraken veel gemeenterespondenten die gebruik maken van de zogenoemde methode Kernbeleid Veiligheid. Deze methode telt 5 velden en 30 thema's. De velden zijn: veilige woon- en leefomgeving; bedrijvigheid en veiligheid; jeugd en veiligheid; fysieke veiligheid; integriteit en veiligheid. De keuze voor de methode komt voort uit gewoonte en uit promotie door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse gemeenten. Het is niet ongebruikelijk om kennis te nemen van plannen van buurgemeenten die de methode hanteren: “nog net geen overschrijven” (respondent, politie).

Volgens de rapportage *Evaluatie Project Veilige Gemeenten* (Bootsma e.a., 2008) is 90% van de Nederlandse gemeenten bekend met de methode Kernbeleid Veiligheid en maakt 68% van deze gemeenten er gebruik van. Precies 73% gaf aan dat het instrument goed bruikbaar is. Onze respondenten bevestigen dit ten dele. Ze wijzen erop dat de methode “rode draden” geeft, dat het helpt “ordenen”. Het heeft geholpen om de eerste generatie veiligheidsplannen op te stellen: “Die methode helpt om wat op touw te zetten” (respondent, bestuur). En: “Het gaf me houvast” (respondent, bestuur). Bij de introductie van de methode worden *shortcuts* bewandeld ten opzichte van het omslachtige proces en de lange lijst met thema's: “Wij gebruiken de velden nog. Al die thema's lijken op elkaar en je ziet door de bomen het bos niet meer” (respondent, bestuur). Een andere veiligheidscoördinator gebruikt nog 23 van de 30 velden: “ook nog een hele lijst” (respondent, bestuur).

De methode Kernbeleid Veiligheid heeft menige klein gemeenten geholpen om de veiligheidsplanning 'op de rit' te zetten. We constateren echter dat de methode nauwelijks helpt en zelfs een blokkade is bij vervolgstappen. De ordening en indeling kan desgewenst blijven bestaan, maar om te zorgen dat het veiligheidsbeleid niet stagneert is het nodig om meer focus aan te brengen. Dit wordt verderop beschreven als één van de uitdagingen.

Veiligheid: inpassen in de gemeentelijke organisatie

Veiligheid dient te worden ingepast in het gemeentelijke organisatiemodel. Dat model bestaat bij verreweg de meeste gemeenten uit meerdere (productgerichte) afdelingen, zoals Strategie en Programmering; Ruimtelijke Ontwikkeling of Openbare Ruimte; Maatschappelijke Ontwikkeling of Maatschappij en Dienstverlening. Daarnaast is er vaak een stafafdeling bestuurszaken en een ondersteunende afdeling voor Bedrijfsvoering.

De 'hoofdfiguur' voor het inpassen van de veiligheidstaak bestaat uit het aanstellen van een voltijds veiligheidscoördinator (VC) die wordt belast met integrale veiligheid (het thema van deze studie) en rampenbestrijding of fysieke veiligheid. De functie is soms parttime, maar er wordt sterk getwijfeld of dat mogelijk is, ook bij de buitenwacht: "Ik heb gezegd dat het echt vijf dagen werk is voor elke gemeenten in Nederland" (respondent, politie). Er wordt vaak gekozen om de VC onder te brengen bij de afdeling Bestuurszaken of Bestuurlijke Juridische zaken. Daarmee wordt de eindverantwoordelijkheid voor veiligheid in handen gelegd van het afdelingshoofd van de VC: "Dat is mijn strategisch klankbord en ik kan hem zo nodig benutten in het contact met andere afdelingen" (respondent, bestuur). Sommige respondenten werken niet als VC, maar vanuit een klein organisatieonderdeel, zoals een veiligheidsbureau: "Het veiligheidsbureau stond buiten de lijn, maar is daar nu in de lijn geplaatst" (respondent, bestuur). Dit veiligheidsbureau brengt medewerkers van toezicht, handhaving en beleidsmedewerkers bijeen, om zo beleidsvorming en beleidsuitvoering met elkaar te verbinden.

In de kleine gemeenten hebben alle veiligheidsambtenaren, los van hun precieze organisatorische positie, te maken met het feit dat veiligheidsbeleid voor een aanzienlijk deel facetbeleid is. Daarmee wordt bedoeld dat (langer) bestaande afdelingen, te midden van hun werkrouines, bijdragen leveren aan de uitvoering van veiligheidsbeleid. Intern relatiebeheer met andere afdelingen is daarom een hoofdtaak van veiligheidsambtenaren: "het is van levensbelang" (respondent, bestuur).

De VC lijkt op het eerste gezicht een 'eenzame strijder'. Dat kan dat in de praktijk (ten dele) zo zijn, maar om twee redenen kan de schijn bedriegen:

- a. Hij of zij kan een stevige basis ontlelen aan verschillende overlegvormen.
- b. Binnen de gemeentelijke organisatie kan er een soort informeel veiligheidscluster ontstaan (soms van ongeveer tien ambtenaren) die veel tijd spenderen aan veiligheid.

Ad a) Overlegvormen als basis

De VC maakt deel uit van verschillende interne en externe overlegvormen. Dit is een zware belasting in relatie tot de beschikbare tijd, maar het opent de deur naar contacten, informatie en invloed op de operatie van de gemeente en van partners.

De VC heeft *intern overleg* met het afdelingshoofd, maar vaak ook met de gemeentesecretaris en de burgemeester. De kracht die uitgaat van dit overleg blijkt intern cruciaal. De VC is voor de uitvoering van onderdelen van het veiligheidsbeleid namelijk afhankelijk van andere afdelingen: van het onderhouden van het groen, via het organiseren van toezicht of het verlenen van vergunningen, tot aan het inhuren van jongerenwerkers. Het helpt uiteraard als er geoormerkt budget is voor veiligheid: “geld helpt altijd” (respondent, bestuur). Het weegt zwaar als de VC beschikt over steun van de burgemeester of gemeentesecretaris. De VC kan dan gebruik maken van ‘geleend gezag’ in de relatie met afdelingsmedewerkers:⁴

“Als ze weten dat niet alleen ik wil dat de vergunning wordt ingetrokken, maar de burgemeester ook, dan scheelt me dat toch al snel veertig e-mails en twintig telefoontjes” (respondent, bestuur).

“Ik raad elke VC aan om te investeren in de relatie met de gemeentesecretaris. Je bent als VC regisseur en geen uitvoerder. De afdelingen moeten het doen. Soms heb ik geld als drukmiddel, soms niet. En wie ben ik? Het klinkt plat, maar sommige afdelingshoofden luisteren alleen naar een ambtenaar die hoger in rang is”.

Een respondent wijst op de informele macht en invloed die uitgaat van frequent persoonlijk contact met de burgemeester:

“Mijn burgemeester heeft gezegd dat ik op veiligheid de hoogste ambtenaar ben. En dat ambtenaren die er met mij niet uitkomen, bij de burgemeester worden verwacht. Ik heb nog nooit de burgemeester in hoeven te schakelen en beschouwde het als een ludieke opmerking. De secretaris is meer ervaren en moest lachen toen ik dat zei. Hij zei dat ik zo vaak bij de burgemeester de kamer op loop en dat de burgemeester ook zo vaak even naar mijn werkplek komt, dat daar alleen al veel invloed van uitgaat”.

Het geleende gezag van een waarnemend burgemeester legt minder gezag in de schaal voor de veiligheidscoördinator. Die neemt immers tijdelijk waar, in afwachting van een herindelingsprocedure of benoeming van een reguliere burgemeester. Vanwege herindelingsoperaties tellen heel wat kleine gemeenten een waarnemend burgemeester. Ook extern geeft die tijdelijke of onzekere vorm van bestuur de VC minder invloed. Enkele politierespondenten vertelden bijvoorbeeld hoe ze uitkijken naar een nieuwe grotere gemeente met een veiligheidsbureau dat wordt gevormd door enkele voormalige solo-VC's.

De meeste gemeenten kennen een overlegvorm die wij de *lokale vierhoek* noemen. Het wordt in de praktijk vaak de *Stuurgroep Veilig* genoemd. Wij geven de voorkeur aan lokale vierhoek, omdat het een gemeentelijk overleg is. Bij het zogenoemde driehoeksoverleg (zie verderop) nemen andere gemeenten plaats achter de overlegtafel. De lokale vierhoek of Stuurgroep Veilig bestaat uit de burgemeester als voorzitter, de VC (vaak de secretaris), een gebiedsgebonden politiefunctionaris (bijvoorbeeld een inspecteur of wijkagent) en de brandweercommandant. De gemeentesecretaris kan ook deelnemen aan dit overleg. In dit overleg staan lokale zaken en lokale belangen centraal. Van

⁴ In een heel andere, grootstedelijke, context beschrijft Tops (2007), hoe het geleende gezag van voormalig burgemeester van Rotterdam Opstelten heeft bijgedragen aan het succes van de zogenoemde stadsmariniers. Dit speelt op microniveau, en op hun eigen en totaal verschillende speelveld, ook voor de veiligheidscoördinatoren in kleine gemeenten.

de hulpdiensten wordt verwacht “hierin mee te denken en mee te bewegen” (respondent, bestuur). Meerdere respondenten denken dat het dienen van lokale belangen vanzelfsprekender is voor de brandweer dan voor de politie. De terugtrekkende beweging van de politie werkt door aan de overlegtafel.

De VC's beschikken vrijwel allemaal over een vorm van *lokaal maatschappelijk overleg*. Het kan bijvoorbeeld geformaliseerd zijn onder de noemer *Platform Veiligheid*. Naast overleg- en communicatieforum kan het worden benut bij de vorming van het veiligheidsbeleid:

“Het *Platform Veiligheid* bestaat uit externe partners. Een integrale aanpak is namelijk alleen mogelijk als er sprake is van samenwerking met betrokken instanties, zoals dorpen wijkraden, woningbouwverenigingen, scholen, horeca, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Deze instellingen zijn op bepaalde onderdelen van het veiligheidsbeleid direct betrokken en deskundig. Het Platform Veiligheid heeft als klankbord gefungeerd bij de realisatie van de [veiligheids]nota en het daaraan gekoppelde uitvoeringsprogramma (...). Bij de verdere concretisering van het beleid zal deze functie blijven bestaan” (Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2007-2010, gemeente Asten, p. 25).

Het maatschappelijk overleg van de VC is belangrijk. Het stimuleert betrokkenheid en zelfredzaamheid in de lokale gemeenschap. Het levert de VC informatie op: over jeugdgedrag, over milieucriminaliteit of over bedrijven die zaken lijken te doen met onbetrouwbare of criminele lieden. In het sociale verkeer komt de gemeente soms in een heel vroegtijdig stadium zaken te weten. Bijvoorbeeld over een boerenbedrijf dat verkocht zou gaan worden, volgens geruchten, aan een handlanger van een grote hennepkweker: “Een wethouder heeft geïnformeerd en het gerucht is in elk geval niet uitgevoerd” (respondent, bestuur). Onderhandeling wil langs deze lijnen nog wel eens plaats maken voor handhaving. Een respondent (bestuur):

“Ik kreeg een tip en wist bijna zeker welk bedrijf illegaal afval had gestort, maar bewijzen kon ik het niet. De directeur bekende niet, maar beloofde dat hij zijn best zou doen. Het is nooit meer gebeurd”.

VC's en andere ambtenaren in kleine gemeenten bouwen een (eigen) informatiepositie op. Dat is belangrijk. Het is inhoudelijk relevant, maar het helpt ook bij het opbouwen van zelfvertrouwen en bij het definiëren van de positie van de gemeente. Als doende ontdekken VC's bijvoorbeeld dat ze op bepaalde dossiers meer weten dan de politie of ze ontdekken veiligheidsproblemen waarvan de politie wel op de hoogte blijkt te zijn, maar niet had gesignaleerd.

De VC zit ook aan bij het zogenoemde *driehoeksoverleg* en zorgt voor zijn of haar gemeente voor de voorbereiding en nasleep. De deelnemers van het driehoeksoverleg zijn de teamchef van de politie, de officier van justitie en de burgemeesters in het betreffende territorium. Dit is in feite de ‘laagste’ organisatievorm waarin over het beheer van de politie gesproken kan worden, dat wil zeggen over de verdeling van politiecapaciteit, over de politie-inzet in de gemeenten en over de prioriteiten. Het driehoeksoverleg is van oudsher ook incidentenoverleg. Onrustige jaarwisselingen worden er voorbereid en nabesproken, een overvallenreeks staat zeker op de agenda, evenals eventuele klachten of vragen over de beschikbaarheid van wijkagenten. Het is beleidsoverleg en een forum om

politiebeleid en bestuurlijk veiligheidsbeleid op elkaar af stemmen. Evengoed is het een platform voor interbestuurlijke afstemming van de inhoud van het bestuurlijk veiligheidsbeleid:

“In het driehoeksoverleg is afgesproken het integrale veiligheidsbeleid zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. We werken samen, de ivb-coördinatoren.⁵ Het plan van aanpak is op elkaar afgestemd, met ruimte voor lokale veiligheidsproblemen. Verkeer kan bijvoorbeeld extra aandacht nodig hebben” (respondent bestuur).

Een positieve aanjager van het bestuurlijke veiligheidsbeleid in kleine gemeenten is het intercollegiale netwerk en overleg van veiligheidsambtenaren in regio's of districten. Bijna elke regio telt een *overleg van veiligheidsambtenaren*, waar namens de kleine gemeenten de VC's aan deelnemen. Op bestuurlijk niveau hebben de burgemeesters contact met elkaar. In het recente verleden betrof het met name het regionaal college van de politieregio, maar van lieverlee wordt de veiligheidsregio belangrijker, al is het maar omdat deze regio's blijven bestaan en de politieregio's niet. Er komt immers nationale politie. De veiligheidsambtenaren sparren met elkaar en nemen initiatieven (over). Burgemeesters doen hetzelfde en nemen elkaar de maat. Ze willen liever niet uit de pas lopen op het veiligheidsdossier. Voor burgemeesters van kleine gemeenten die (ook) op het veiligheidsdossier willen bewijzen dat hun gemeente zelfstandig kan blijven, helpt het als ze hun veiligheidszaken op orde hebben.

Ad b) *Informele clustering*

De term “solo-VC” wekt in veel kleine gemeenten onterecht de indruk dat het aansturen, organiseren en uitvoeren van veiligheid een individuele aangelegenheid is. Menig respondent bestrijdt dat. Binnen de formele contouren van gemeentelijke afdelingen tekent zich een informeel cluster af van ambtenaren die volledig of een aanzienlijk deel van hun tijd bezig zijn met veiligheid. De omvang van dit informele veiligheidscluster loopt uiteen van enkele personen tot ongeveer tien. Naast de VC keert een aantal functionarissen of functies vaak terug in dit cluster. Het betreft om te beginnen een jurist, die bijvoorbeeld ondersteunt bij aanpassingen van de APV, en in jeugd gespecialiseerde medewerkers van de afdeling maatschappelijke ontwikkeling die vaak ook één of enkele jongerenwerkers inhuren om werkzaamheden uit te voeren. Ambtenaren die zijn belast met preventie en handhaving controleren onder meer vergunningen. Meer en meer gemeenten hebben BOA's, soms aangesteld in samenspel met andere gemeenten. Enkele gemeenten huren particuliere beveiligers in: min of meer structureel of om pieken op te vangen, bijvoorbeeld in het recreatie seizoen. Onze respondenten rekenen een preventist van de brandweer tot 'hun' informele cluster.

Deze clustering van personen met veiligheidstaken geeft het veiligheidsbeleid een bredere basis. Dat is zeker het geval als de VC en de gemeentesecretaris erin slagen dit cluster heldere opdrachten te geven die zijn gebaseerd op lokale kennis. Dat geeft focus. Dit laatste lukt nog lang niet altijd. Het smeden van een visie op veiligheid en het aanbrengen van focus in de veiligheidsmaatregelen zijn een belangrijke uitdaging van de VC. We gaan daar nader op in, maar schenken eerst aandacht aan de eigenzinnige *low profile* informatieverzameling door kleine gemeenten.

⁵ IVB staat voor integraal veiligheidsbeleid.

Een eigenzinnige informatiepositie

Veiligheidsambtenaren met een lokale antenne komen het nodige te weten over de lokale veiligheid. Dit is natuurlijk niet altijd het geval. Er bestaan op bepaalde dossiers of in bepaalde gemeenten gewoonweg informatietekorten. Maar het klassieke beeld van de politie die beschikt over een informatiemonopolie, zoals de studie *Veiligheid als bestuurlijke opdracht* (SMVP, 2007) die schetst, gaat lang niet altijd op. Dit beeld houdt in dat de politie mede op basis van haar informatiemonopolie trekker is van het lokale veiligheidsbeleid, terwijl het bestuur en de gemeenteambtenaren achterop blijven met gebrekkige informatie.

Veiligheidsambtenaren beschikken in kleine gemeenten niet louter over informatie die zij aangeleverd krijgen door de politie. Zij putten uit meer bronnen: rechtstreeks van de straat (van burgers of ondernemers) of van ambtenaren die daar werken als vergunningverlener, handhaver of BOA. Ze krijgen concrete informatie van ambtenaren die in de gemeente wonen, maar soms ook van bestuurders of politici die contacten hebben in de lokale gemeenschap. Lokale werkgevers, schooldirecteuren en bewonersorganisaties kunnen belangrijke bronnen van informatie zijn. Sommige veiligheidsambtenaren verrichten zelf observaties op straat en verzamelen zo informatie:

“Op een camping was het een zootje met buitenlandse werknemers. Ik ben gaan kijken en dat was waar. Ik heb er meteen foto’s van gemaakt. Dan kan niemand het meer ontkennen. Dat scheelt. Dan verkeer je eerder in het stadium dat je praat over een aanpak” (respondent, bestuur).

De verzamelde informatie geeft kleine gemeenten zelfvertrouwen in het relatiebeheer met de politie. De gemeente wijst de politie op criminaliteit en overlast en vraagt wat ze eraan gaat doen. De gemeenten maken daarbij onder meer gebruik van registraties of rapportages van BOA’s of soms van particuliere beveiligers. Ze leggen steekhoudende informatie op tafel over milieucriminaliteit, over vernielingen, over inbraken in schuurtjes waarvan geen aangifte is gedaan, over drugshandel en drugsgebruik door jongeren of over een reeks verkeersovertredingen. Het valt op dat meerdere bestuurlijke respondenten, los van elkaar, signaleren dat de politie bepaalde vormen van overlast of criminaliteit niet wil zien. Ze vermoeden dat de politie informatie negeert om geen veranderingen door te hoeven voeren. Veiligheidsambtenaren zien de regiopolitie niet (meer) automatisch als een instituut dat boven de partijen staat, maar als een organisatie die de neiging heeft haar eigen autonomie en belangen te laten prevaleren boven het belang van de veiligheidzorg in kleine gemeenten.

Uitdagingen: ‘schapen met duizend poten’

We spraken veiligheidsambtenaren (VC’s) die enthousiast zijn over hun functie. Zonder uitzondering schetsen ze een beeld van de VC als schaap met duizend poten. We citeren uit de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2007-2010 van de gemeente Asten (p. 24):

“Het ideaal plaatje van de coördinator integrale veiligheid zoals is beschreven in de methode Kernbeleid Veiligheid wordt door ons onderschreven. Hierin staat aangegeven dat de ideale coördinator IVB lijntjes samen pakt, overlegt met de interne en externe partners, knelpunten signaleert en oplossingen weet te creëren, de vaart in beleid en uitvoering houdt, evalueert, afstemt, nieuwe projecten bedenkt en de kadernota en uitvoeringsprogramma’s IVB schrijft. Tegelijkertijd verwijst de coördinator IVB voor de inhoudelijke uitvoering van het beleid direct naar de verschillende

vakafdelingen. De coördinator integrale veiligheid ontwikkelt zelf dus geen BIBOB beleidslijn, voert het Keurmerk Veilig Wonen niet uit, verricht geen inventarisatie van probleemjongeren, verleent geen vergunningen rond gevaarlijke stoffen. De coördinator integrale veiligheid houdt het overzicht, stuurt eventueel bij, bewaakt de resultaten en geeft feedback. Daarnaast neemt zij wel veel “sleurwerk” voor haar rekening. Voordat nieuwe items en projecten van de grond komen, moeten partijen overtuigd worden, moet een aanzet gemaakt worden en moeten lijnen worden uitgezet. Veel van deze acties liggen bij de coördinator integrale veiligheid. Het past bij de coördinerende, regisserende rol nieuwe accenten te ontwikkelen, toe te voegen in het palet en er dan weer tijd op een afstandje van komen te staan”.

De beperkte tijd, de breedte van de portefeuille en de interne en externe afhankelijkheden zorgen ervoor dat de VC een zware taak heeft. De functie wordt in de regel ingeschaald in schaal 9 tot en met 11. Het loopbaanprofiel van onze respondenten is divers. Een categorie heeft bij de politie gewerkt, is zonder uitzondering op straat begonnen en verlaat de politie vaak als brigadier. De opgedane ervaring is nuttig voor de gemeente en voor een brigadier betekent de overstap naar het stadhuis één of enkele ‘salarisschalen’ erbij. Andere VC’s maken een overstap binnen de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld van maatschappelijke ontwikkeling (jeugd en welzijn) naar veiligheid. Deze ambtenaren hebben het voordeel dat ze bekend zijn met de routines van de afdelingen die bijdragen aan het veiligheidsbeleid. Ze kennen de interne werking van de gemeente. Andere VC’s startten op latere leeftijd met een op veiligheid gerichte HBO- of WO-opleiding en beginnen daarna aan de functie.

Oudewater

In de gemeente Oudewater maakt de beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid deel uit van de sector Bestuur en Bewonerszaken. Deze ambtenaar heeft sociale veiligheid en crisisbeheersing in portefeuille en heeft een aanstelling van 24 uur in de week. Er is geen plaatsvervanger aangewezen. Het was in het recente verleden een 36-urige functie, maar dat was inclusief uitvoerende taken. Deze aanstelling noopt tot het stellen van scherpe prioriteiten. De politie vindt dat elke gemeente, dus ook Oudewater, een voltijds veiligheidsambtenaar dient te hebben.

De beperkte aanstelling maakt dat veiligheidsbeleid in hoge mate facetbeleid is, waaraan andere afdelingen bijdragen leveren. Sinds 2008 is handhaving ondergebracht bij andere afdelingen: Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken. De gemeente Oudewater heeft een *Integraal Veiligheidsplan: Veiligheidsanalyse en activiteitenplan 2009-2010* opgesteld. Dit is inmiddels vervangen door het *Integraal Veiligheidsplan 2011-2014*. Het bevat onder meer een opsomming van veiligheidsactiviteiten op het gebied van: uitgaan en jeugdoverlast; woninginbraak; (andere vormen van) veel voorkomende criminaliteit; lichamelijke integriteit; aanpak ongelijkwaardigheid (discriminatie en radicalisering); nazorg ex-gedetineerden; bedrijfsinbraak; horeca; HALT; wijk- en buurtbeheer; verkeer; en crisisbeheersing. De uitvoering vergt dus steeds ambtelijke afstemming tussen de beleidsmedewerker en ambtenaren van andere afdelingen. De aanpak van in het bijzonder het horecabeleid diende van de gemeenteraad nader te worden uitgewerkt. Een wijkplatform dringt ook aan op plannen van aanpak voor enkele lokale dossiers: naast horeca ook evenementen en verkeer, meer in het bijzonder zwaar verkeer en te hard rijdend verkeer op twee lokale wegen.

Er speelt een bestuurlijke en politieke kerntakendiscussie. Bestuurlijk laten de bezuinigingen zich voelen. Er zijn vacatures en bij beperkte ambtelijke capaciteit op afdelingen neemt de bijdrage die ze kunnen leveren aan het veiligheidsbeleid af. De politie richt zich via de wijkagent op gemeentegestuurde politiewerk, al draait hij mee met noodhulpdiensten en zorgen ook administratieve lasten ervoor dat hij een beperkt deel van zijn tijd op straat is in Oudewater. De politie speelt wel met projectmatige inzet in op horecaoverlast (uitgaansavonden), bij evenementen (onder

meer carnaval, het heksenfeest en de havendagen) en, zij het in mindere mate, op verkeerstoezicht. De formatie van het team Oudewater/Montfoort is in de afgelopen twee jaar teruggebracht van 17,9 naar 15,7 fte. Dat is in absolute zin niet zo heel veel, maar het gaat wel om een sterktereductie met ongeveer 15%.

Op concrete dossiers heeft er taakafbakening plaats tussen politie en bestuur. De gemeente wil graag verkeerscontroles door de politie, maar de wijkagent probeert met adviezen aan te sturen op kleine fysieke ingrepen die de snelheden van het verkeer omlaag brengen. De politie is tevreden over preventiemaatregelen om woninginbraken te voorkomen, maar adviseert ook om op dit punt nog maatregelen te treffen in samenspraak met de woningcorporatie. Het toezicht en de controle van de horeca zijn grotendeels verschoven van politie naar gemeente. De gemeente verleent de vergunning en controleert op naleving, terwijl in het verleden de politie optrad om de sluitingstijden te handhaven. De politie handhaaft wel de APV. De gemeenteraad dringt aan op extra maatregelen op met name het horecadossier. De gemeente betaalt reeds de inzet van een surveillant die onder meer toezicht houdt op uitgaansavonden. Er wordt politiek-bestuurlijk gediscussieerd over de verdere invulling van het horecabeleid, inclusief de mogelijkheid om een (extra) BOA of surveillant aan te stellen.

Onze respondenten wijzen op belangrijke ‘uitdagingen’ voor de VC en van het veiligheidsbeleid in kleine gemeenten. Het zijn factoren die (ook bij geboekte vooruitgang) zorgen voor kwetsbaarheden of die verklaren waarom het lokale bestuurlijke veiligheidsbeleid in de kinderschoenen staat. Het gaat om de volgende factoren:

a. Beperkte ambtelijke capaciteit

In een beperkt tijdsbestek dient een fors aantal interne en externe taken te worden uitgevoerd. Dit creëert tijdsdruk en dat noopt tot het zoeken naar pragmatische oplossingen. Veiligheidsambtenaren nemen deel aan meerdere overlegvormen, ontvangen vele e-mails en genieten doorgaans weinig of geen secretariële ondersteuning.

Het bestuurlijk veiligheidsbeleid staat of valt met het functioneren van enkele van sleutelfiguren, waaronder de veiligheidscoördinator. Vooruitgang en successen zijn eerder aan hen te danken, dan aan geïnstitutionaliseerde werkprocessen. Toch is de beloning van de veiligheidscoördinator geplafonneerd en kan er daardoor verloop optreden. De kans daarop neemt toe als deze ambtenaren zich profileren in regionale netwerken. Soms werkt ‘een schaal erbij’ om een goed functionerende veiligheidscoördinator te behouden voor een gemeente. Een respondent over de nadelige invloed van personele wisselingen :

“Toen we met de IVB-ambtenaren bij elkaar zaten voor een tweedaagse constateerden we dat maar 2 van de 9 ambtenaren aanwezig waren bij een soortgelijke bijeenkomst, twee jaar eerder. In het verslag stond dat we daarom ook niet zo heel veel verder waren gekomen. De burgemeester wilde dat dit uit het verslag werd geschrapt”.

Veiligheidsambtenaren worden ook in hun externe omgeving geregeld geconfronteerd met personele verschuivingen, onder meer bij de politie: een nieuwe wijkagent, een nieuwe projectleider of een nieuwe teamchef. Dit vergt tijd en energie. Juist omdat persoonlijke relaties in kleine netwerken zo belangrijk zijn, kan dit een nadelige invloed hebben op de kwaliteit van het veiligheidsbeleid. Een bestuurlijke respondent:

“Wij hadden hier een goede projectleider [van de politie, LokaleZaken], maar om er een salarisschaal bij te kunnen krijgen moest hij hier weg. Hij ging ergens anders exact hetzelfde werk doen, maar omdat het in een grotere gemeente was werd het hoger ingeschat”.

De beschikbaarheid en bereikbaarheid van belangrijke lokale politiemensen is frequent een probleem. De werktijden van de politie lopen niet parallel met die op het gemeentehuis: “Als de wijkagent bijvoorbeeld twee nachtdienst heeft en een weekenddienst, dan is hij de hele week niet bereikbaar” (respondent, bestuur). De ambtelijke piketregeling stuit evengoed geregeld op problemen. We merkten bijvoorbeeld dat solo-VC’s in kleine gemeenten het piket soms laten waarnemen door een college uit een grotere nabijgelegen gemeente. Het ontstreept hoezeer het passen en meten is met ambtelijke capaciteit in kleine gemeenten.

b. Facetperikelen: onderhandelen met afdelingen

Veiligheidsambtenaren dienen om te gaan met facetperikelen. Het is en blijft lastig dat een prille gemeentelijke functie (bestuurlijk veiligheidsbeleid) afhankelijk is van gevestigde afdelingen bij het uitvoeren van veiligheidsmaatregelen. De veiligheidscoördinator krijgt niet altijd zijn of haar zin. Een afdeling vult taken of opdrachten uit het veiligheidsplan op haar eigen manier in. Dat vergt alertheid van de veiligheidscoördinator op afwijkingen van datgene wat is beoogd. Het vergt onderhandeling en overreding om planning en praktijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Er worden bijvoorbeeld onvoldoende grenzen gesteld door jongerenwerkers (ingehuurd door de afdeling maatschappelijke ontwikkeling) aan overlast gevende groepen, terwijl de burgemeester en de veiligheidsambtenaar dat wel hebben afgesproken in het driehoeksoverleg en in de Stuurgroep Veilig. Een respondent (bestuur): “We hadden een probleem met enkele families. Het was ook een criminaliteitsprobleem, maar de harde kant ontbrak”. Een politierespondent: “de aanpak van Marokkaanse jeugd zat helemaal bij maatschappelijke ontwikkeling. Dat werkt niet”. Ook andere afdelingen kiezen soms voor interventies waarmee ze ervaring hebben, maar die niet afdoende zijn:

“De aanpak van de overlast gevende jeugdgroepen was terecht gekomen bij de afdeling die het fysieke beheer doet. Er waren bankjes verplaatst om de groep te verplaatsen, maar de problematiek was nog dezelfde. Het is toen weer bij de veiligheidscoördinator gelegd om te registreren. Wat is nodig? Wie doet wat?” (respondent, bestuur).

Als de veiligheidscoördinator een medewerker van een andere afdeling aanspreekt, kan hij of zij daarbij niet terugvallen op een hiërarchische positie. De steun van de burgemeester of de gemeentesecretaris voor het veiligheidsbeleid biedt niet altijd soelaas en is ook niet altijd aanwezig. Het betekent dat er sleurwerk geleverd moet worden: langs lopen, bellen, e-mailen, overleggen, overreden en nog een keer uitleggen. Dit vraagt tijd en die is beperkt. De uitkomst van intern overleg staat niet vast. Het maakt uiteraard veel verschil of er door de gemeenteraad extra geld is vrijgemaakt voor veiligheid of niet. Als er nauwelijks budget is voor veiligheid, is de kans groter dat projecten die bij afdelingen worden ondergebracht vastlopen of anders lopen dan vanuit een veiligheidsperspectief wordt gevraagd.

c. *Beperkte trekkracht en vernieuwing*

De burgemeester, de gemeentesecretaris of het afdelingshoofd zijn belangrijke interne trekkers van het veiligheidsbeleid. Dat is steeds vaker zo, maar dat is niet overal (in dezelfde mate) het geval. Sommige burgemeesters zijn wel tevreden met het veiligheidsniveau, ontkennen feitelijke problemen of zijn niet daadkrachtig op het veiligheidsdossier. In kleine gemeenten wordt een afwachterende bestuurlijke opstelling niet afgestraft door zichtbare onveiligheid op straat die leidt tot politieke kritiek. Daarvoor is het, ook zonder goed veiligheidsbeleid, te rustig. Een respondent (bestuur): “De burgemeester en belangrijke oude raadsleden vinden dat er geen jeugdprobleem is. Dat is er wel en daar heb ik last van”.

Veiligheidsambtenaren in kleine gemeenten hebben weinig tijd voor kennisontwikkeling, zoals het volgen van onderwijs of training, het bijwonen van een congres of het lezen van vakliteratuur. Dit kan drempels opwerpen bij de inhoudelijke ontwikkeling van het veiligheidsbeleid.

d. *Bovenlokale belangenbehartiging: “lastig”*

Om lokale belangen te behartigen is het verstandig of nodig om regionale ontwikkelingen op het veiligheidsdossier te volgen. Hoe gaat het bijvoorbeeld met het veiligheidshuis en meer in het bijzonder met het casusoverleg waarin personen uit ‘onze gemeente’ ter sprake komen? Welke besluiten worden er in de veiligheidsregio of in het regionaal college genomen en wat kunnen daarvan de lokale consequenties zijn? Een respondent vertelde ons dat ze heeft gepersisteerd in persoonlijke aanwezigheid bij casusoverleg van het veiligheidshuis als er jeugd uit ‘haar’ gemeente wordt besproken. Het lezen van een dik rapport van de veiligheidsregio bleek nuttig, want een veiligheidscoördinator las op bladzijde “honderd zoveel” dat de preventisten uit de gemeente dreigden te verdwijnen. Dit kon op de valreep worden voorkomen, met steun van andere gemeenten. Dit soort belangenbehartiging vergt óók weer tijd en aandacht. Veel veiligheidsambtenaren hebben hun handen zo vol aan ‘het lokale’ dat deze belangenbehartiging erbij inschiet. Een veiligheidscoördinator waarschuwt:

“Ik merk dat je steeds maar weer uit moet leggen dat het niet altijd maar beter is als wordt gecentraliseerd naar een kantoor in de stad. De veiligheidshuizen lopen dat risico en de veiligheidsregio denkt ook dat het beter gaat als zij het doen. Je moet het steeds weer uitleggen”.

e. *Zelfopgelegde complexiteit*

De methode Kernbeleid Veiligheid heeft menige kleine gemeenten geholpen om de veiligheidsplanning op te starten. We constateren dat de methode niet helpt bij vervolgstappen die gezet moeten worden. Het werpt zelfs blokkades op. De methode brengt, juist in kleine gemeenten met beperkte ambtelijke capaciteit, het gevaar met zich mee van zelfopgelegde ingewikkelde opdrachten.⁶ De veiligheidsopdracht wordt onnodig complex gemaakt: veel velden, veel targets, veel activiteiten en veel monitoring.

⁶ Andere veiligheidsambtenaren weten de methode werkbaar te maken. De methode brengt met andere woorden het risico met zich mee dat er een overdaad aan planning (en een tekort aan doelgerichte uitvoering) ontstaat, maar dat hoeft niet. Tijdens dit onderzoek ontvingen we informatie over een aangepaste, minder omvattende versie van de methodiek. Dat kan de complexiteit verminderen, maar ook dan ontstaat nog niet de focus die juist in kleine gemeenten nodig en mogelijk is. Zie aanbevelingen.

Bij toepassing van de methodiek gaat de complexiteit van de plannen vaak gelijk op met oppervlakkigheid bij de analyse van daders, dadergroepen, gelegenheidsstructuren en oorzaken van criminaliteit en overlast. Een gouden regel van veiligheidsbeleid en handhaving - de zogenoemde 80/20-regel – verdwijnt uit beeld. Die regel houdt in dat 20% van de groepen of personen (daders) verantwoordelijk zijn voor 80% van de problemen. Het is belangrijk om met focus en met een overzichtelijke uitvoeringsorganisatie interventies te plegen die op die 20% zijn gericht (Beke e.a., 2009).

f. Te geringe afstand tussen bestuur en lokale economie

In kleine gemeente bestaat het gevaar van versmelting van lokale economie met het politiek-bestuurlijke systeem. Een lokale gemeenschap krijgt via geestverwanten in de gemeenteraad, via bevriende wethouders en via goed gezinde ambtenaren invloed op de publieke besluitvorming. Die besluitvorming wordt zo ten dele een politiek verlengstuk van het lokale ondernemerschap. Het politiek-bestuurlijke systeem wordt een gelegenheidsstructuur om private zaken te regelen. Het bestuur kan te toegankelijk zijn naar burgers en ondernemers.

4.4 Voorbij het klassieke beeld: de politie sleurt niet (meer)

Het klassieke beeld in de (politie)literatuur luidt dat de politie in veel opzichten de kar trekt, terwijl het bestuur de zwakste schakel is. De politie verzamelt informatie, signaleert problemen, neemt initiatieven en treedt ook nog eens op als aanjager van lokale veiligheidsnetwerken. De publicatie *Veiligheid als bestuurlijke opdracht* (SMVP, 2007) presenteert het klassieke perspectief van de politie als goed geïnformeerde trekker:

“Sinds tien jaar geleden de gemeenten werden aangewezen als de regisseur van de lokale veiligheid, wordt daar vrijwel onveranderd in tobberige termen over gesproken” (p. 55).

“Als slagvaardig gemeentelijk beleid uitblijft, grijpen anderen het initiatief. Onderzoek van SGB0 wees uit dat het in de lokale praktijk vaak in feite de politie is die de regie voert in plaats van de gemeente. Gewezen wordt in dat verband op de grote kennisvoorsprong van de politie op het gebied van veiligheid” (p. 57).

“Het lijkt geen twijfel: zonder de signaalfunctie, het initiatief, de inzet en de aanjaagfunctie van de politie hadden de veiligheidsnetwerken nooit een (...) hoge vlucht genomen” (p. 71).

Het beeld van de gemeente als ‘achterblijver’ op het veiligheidsdossier lijkt nog de meeste zeggingskracht te hebben voor kleine gemeenten, zo wordt geconstateerd in een recente studie van Tops e.a. (2010). Die constatering wordt ten dele bevestigd in deze verkennende studie. Toch is het klassieke beeld ook in kleine gemeenten te eenzijdig. Dit komt door gunstige en ongunstige ontwikkelingen. De ‘voortrekker’ van weleer - de politie - trekt zich terug en stelt zich instrumenteel op. Tegelijkertijd wordt het bestuurlijke apparaat in veel kleinere gemeenten sterker op het veiligheidsdossier.

We troffen bij ons veldwerk vier perspectieven en daarop gebaseerde praktijken aan die afwijken van het klassieke beeld:

- a. Spanningen en stagnatie bij terugtrekkende politie. De politie centraliseert en levert lokaal minder politiewerk, maar het bestuur past zich nog niet aan op deze veranderde situatie.
- b. De politie als tijdelijke trekker. De politie initieert of agendeert projecten, waarna het bestuur aan zet is.
- c. Bestuur wil 'regie voeren', maar (nog?) weinig frontlijnsturing. Het lokaal bestuur neemt de opbouw van de veiligheidsorganisatie ter hand, maar er zijn blokkades.
- d. De wal keert het schip vanwege bestuurlijke verankering van het veiligheidsbeleid. Het lokaal bestuur heeft in deze kleine gemeenten een veiligheidsorganisatie gebouwd die functioneert op een 'eigen manier'.

Ad a) *De terugtrekkende politie: stagnatie*

In deze situatie maakt de politie een terugtrekkende beweging uit de kleine gemeente. Het lokaal bestuur heeft echter nog geen goed werkende veiligheidsorganisatie opgebouwd, waardoor er stagnatie optreedt in het lokale veiligheidsbeleid. Dit zijn kleine gemeenten waar de veiligheidsmachine hapert. De gemeenten hebben een minimale veiligheidsorganisatie die sterk is gericht op formele of zelfopgelegde verplichtingen: op het gebied van fysieke veiligheid of bij het toepassen van de zogenoemde methode Kernbeleid Veiligheid. Het bestuurlijk veiligheidsbeleid is zwak tot matig en de gemeente kent op het veiligheidsdossier geen sterke personen. Ze kan geen vuist maken richting politie en ook geen ruilrelatie aangaan, in die zin dat de politie een aandeel levert in veiligheidsprojecten die worden aangestuurd door de gemeente. Een *blessing in disguise* is vaak wel dat het rustig is op straat.

Ad b) *De politie als tijdelijke trekker*

Politiemensen proberen een project of initiatief met een bestuurlijk signatuur om te bouwen van een politieproject of van een project met veel politiewerkzaamheden, naar een gezamenlijke aanpak onder regie van het bestuur. Politiebazen hanteren verschillende agenderingstactieken. De lokale chef kan een opdracht van het bevoegd gezag honoreren, maar in ruil daarvoor vragen om extra bestuurlijke inspanningen. Bij lokale ordeverstoringen die gewoonweg vragen om politieoptreden, laten lokale politiemensen vaak hun operationele kant zien. Ze nemen het voortouw en tonen zich doeners. Deze houding kan rekenen op politiek-bestuurlijke waardering. Dat stimuleert het bestuur om veiligheidsmaatregelen te organiseren. In het ambtelijke voorportaal van het college van burgemeester en wethouders treffen politiemensen vaker veiligheidsambtenaren die bereid zijn om mee te denken hoe dit het best kan gebeuren.

In de interviews en bij de bijeenkomsten springt een patroon in het oog. De politie heeft met de jaarlijkse analyses van jeugdgroepen aangestuurd op een gezamenlijke aanpak van de jeugdproblematiek. De analyses leveren informatie op over lokale jeugdgroepen. Dat nodigt het bestuur uit om aanvullingen of kritiek te leveren, maar ook in dat laatste geval worden gemeenteambtenaren gestimuleerd om mee te denken over de systematiek en werkwijze. De groepen die in beeld worden gebracht geven concrete aangrijpingspunten voor bestuurlijk optreden. Het vraagt om toezicht op bepaalde locaties en tijden, maar ook om overleg met bijvoorbeeld

winkeliers of zorginstellingen (vanwege ondervonden jeugdoverlast) of met scholen of sportverenigingen (om te bezien wie welke maatregelen kan treffen).

Ad c) *Bestuur wil regie voeren, maar beperkte frontlijnsturing*

In een andere categorie kleine gemeenten is de kanteling in het veiligheidsnetwerk aan de gang. De terugtrekkende beweging van de politie heeft in deze gemeenten geresulteerd in het bestuurlijk voornemen het heft in handen te nemen bij het lokale veiligheidsbeleid. De stappen van een politieke trekkersrol naar bestuurlijke regie en van beleidsvorming naar uitvoering, worden echter gedeeltelijk gezet. Het bestuur wil de regie wel voeren, of accepteert dat dit zou moeten, maar zeker de stap naar frontlijnsturing is onvolledig. Dit komt doordat de uitdagingen die we in paragraaf 5.3 beschreven op onderdelen (nog) blokkades blijken te zijn. Het betreft in het bijzonder drie factoren: de beperkte ambtelijke capaciteit, de noodzaak om over veiligheid te onderhandelen met gemeentelijke afdelingen en onnodige complexiteit van het beleidsproces. Maar er wordt gewerkt om bestaande problemen weg te nemen en het veiligheidsbeleid te verbeteren. Bij geringe beschikbare capaciteit pakt het ongunstig uit als er geen scherp zicht is op de belangrijkste vormen van overlast en criminaliteit.

Zundert

De gemeente Zundert ligt in politiedistrict Breda, samen met de gemeenten Breda, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Etten-Leur en Rucphen. Er is recent een reorganisatie doorgevoerd, waarbij het aantal politieteams is teruggebracht van vijf naar drie. Zundert (21.000 inwoners) vormt samen met Etten-Leur (41.000 inwoners) en Rucphen (22.000 inwoners) een team. Dit team telt een formatie van ongeveer 50 politiemensen: tussen de 48 en 51 fte volgens een rapportage uit 2010. Voor deze reorganisatie telde Zundert een politiesterke van 27 fte. De gemeente gaat er dus fors op achteruit. Zeker ten opzichte van de tijd dat er nog een politiebureau stond in Zundert. Toen liepen ambtenaren zo het politiebureau in, zagen inwoners vele keren per dag een politieauto of politiefunctionaris die op weg was vanuit of naar het bureau. In die tijd hoefde het lokale bureau niet zo veel rekening te houden met districtelijke, regionale en landelijke prioriteiten of met capaciteitsplanning. Er kon in goed overleg gezocht worden naar de beste manier om lokale politiemensen in te zetten voor lokale zaken. Bewoners krijgen het gevoel dat de politie zich terugtrekt uit de gemeente. Het bestuur is kritisch op de sterkteontwikkeling, maar werkt nauw en in een goede sfeer samen met het team. Het veiligheidsbeleid wordt door de drie gemeenten op elkaar afgestemd. Er is veelvuldig ambtelijk overleg, er is bestuurlijke samenwerking en de veiligheidsplannen zijn langs hetzelfde stramien (Kernbeleid Veiligheid) opgesteld. Voor de periode van 2011 tot 2014 is er een integraal veiligheidsplan opgesteld. De drie burgemeesters nemen gezamenlijk standpunten in wat betreft het beleid en beheer van de regiopolitie. Dit versterkt hun invloedspositie in het district en in het regionaal college, al is die uiteindelijk pover.

Zundert telt één voltijds veiligheidsambtenaar. Hij werkt nauw samen met zijn ambtgenoten in de twee andere gemeenten. Daarnaast is veiligheidsbeleid ook in Zundert facetbeleid dat wordt uitgevoerd door andere afdelingen. De gemeente zoekt naar ruimte om op het gebied van rampenbestrijding realistische maatregelen te treffen en niet alle kwaliteitseisen door te voeren die de veiligheidsregio stelt. In 2010 heeft een ingehuurd gedetacheerde politiefunctionaris meegewerkt aan het veiligheidsbeleid en aan analyses van de veiligheidssituatie.

De gemeente telt enkele belangrijke dossiers. In 2010 worden er veel overvallen gepleegd: in totaal veertien, met name op winkels en bedrijven, maar ook op enkele woningen. Het geeft veel bewoners en winkeliers een onveilig gevoel. De politie lost in 2010 de zaken niet op en het politietoezicht op straat is gering. De burgemeester treft maatregelen. In de zomer lopen de spanningen hoog op. In enkele dagen tijd worden particuliere beveiligers ingehuurd voor drie maanden tijd. Dit wordt

geëvalueerd en verlengd. Het toezicht pakt op straat goed uit. Het geeft bewoners en winkeliers een veilig gevoel. De beveiligers assisteren de winkeliers bijvoorbeeld bij sluiting van hun zaak. De burgemeester krijgt steun van de gemeenteraad om ten tijde van bezuinigingen €250.000,-- in de begroting op te nemen.

Er zijn in totaal drie BOA's en vier particuliere beveiligers actief. Er wordt geprobeerd om de particuliere beveiligers snel een BOA-status te geven. De toezichthouders worden ook ingezet in buurten waar veel Marokkaanse jongeren wonen. De woningbouwcorporatie betaalt mee aan het toezicht.

Er is een forse problematiek op de vier campings annex recreatieparken in de gemeente. Er woont een erg groot aantal buitenlandse werknemers (voornamelijk Polen) en het zijn ten dele vrijplaatsen waar criminelen zich in het bijzonder toeleggen op hennepcultuur. De politie organiseert, in samenspraak met onder meer de belastingdienst, enkele controleacties. De gemeente haalt de banden aan bij controle en toezicht. De problematiek is hardnekkig en wortelt in de vele criminele infrastructuur in Brabant (Beke e.a., 2010).

De gemeente bouwt een eigen informatiehuishouding op. De toezichthouders stellen dagrapporten op en onder meer langs deze lijn krijgt de gemeente zicht op de veiligheidsproblematiek. Dit wordt onder meer gebruikt om, samen met de gemeenten Etten-Leur en Rucphen, invloed uit te oefenen op de analyses die de politie maakt van jeugdgroepen. De gemeente wijst erop dat het drugsgebruik ernstiger is dan blijkt uit die analyse en dat er meer dan één groep is die delicten pleegt.

De relatie tussen politie en bestuur blijft goed, want de burgemeester verbindt een soms kritische opstelling aan steun voor en samenwerking met de politie. Er is lokaal steun en waardering voor het optreden van de burgemeester.

Ad d) De wal keert het schip: bestuurlijke regie

Het lokaal bestuur stelt bestuurlijke veiligheidsplannen of programma's op en er worden veiligheidscoördinatoren en veiligheidsafdelingen in het leven geroepen. Al doende wordt ontdekt op welke wijze vooruitgang geboekt kan worden. De gemeente bouwt een eigen informatiehuishouding op en benut deze om de inspanningen te richten op locaties, groepen, gebeurtenissen en tijden waar het erop aankomt. Een categorie burgemeesters neemt bijvoorbeeld het heft in handen bij de handhaving en regulering van de viering van de jaarwisseling, bij de jaarlijkse kermis of bij een ander riskant evenementen. En trekt deze assertieve lijn door naar de alledaagse veiligheidszorg (of andersom).

Waar de nood het hoogst is, de burgemeester persoonlijke betrokkenheid toont en de gemeente een gelukkige hand heeft bij het selecteren of werven van veiligheidsambtenaren, wordt juist in kleine gemeenten tamelijk soepel de stap gezet van beeldvorming naar uitvoering. In sommige gemeenten maakt het aanstellen of inhuren van publieke BOA's en particuliere beveiligers hier deel van uit. De aantrekkelijkheid van dit soort toezichthouders schuilt in de beschikbaarheid en directe aansturing om op bepaalde plaatsen en tijden toezicht te houden en daarbij bestuurlijk vastgestelde prioriteiten te handhaven. Toezichthouders leveren rapporten op en dat resulteert in (straat)kennis. Dat helpt bij beeldvorming en beleidsevaluatie. Wat speelt op straat? Wat zijn de effecten van toezicht en handhaving? Welke problemen kondigen zich aan? De opgebouwde bestuurlijke informatiepositie wordt benut om een goed beeld te krijgen van de lokale criminaliteit en overlast. Dit helpt om de samenwerking met de politie, maar bijvoorbeeld ook met jeugdhulpverlening of verslavingszorg, te verbeteren. De gemeente kan de informatie ook benutten om de politie te confronteren met feitelijke omstandigheden en om aan te dringen op gepaste aandacht voor lokale problemen:

“Vroeger las de burgemeester de dagrapporten van de politie en dat was ongeveer het enige agendapunt voor het overleg met de politie. Nu sturen wij de rapportages van de toezichthouders naar de politie” (respondent, bestuur).

De politie heeft jarenlang gevraagd om bestuurlijke regie. Dat biedt vanuit een politieperspectief voordelen, maar leidt er ook toe dat zelfbewuste lokale bestuurders de politie met een zekere regelmaat wijzen op tekortkomingen bij de uitoefening van politietaken en in de informatiehuishouding van de politie.

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert conclusies en aanbevelingen. In de conclusies klinken positieve ontwikkelingen en zorgen door. Het baart zorgen dat er stevige kritiek is van lokaal bestuur en van politiemensen op de sterkteontwikkeling van de politie in kleine gemeenten. De politiesterkte is in deze gemeenten afgenomen en dat bedreigt de kwaliteit van het lokale politiewerk. In ons verkennende survey onder politiemensen (met 118 respondenten) onderschrijft maar liefst 85,6% de stelling dat het politiewerk in kleine gemeenten de dupe is geworden van reorganisaties in het afgelopen decennium. Het is weliswaar een beperkte steekproef, maar andere bronnen (interviews, casusonderzoek, het survey onder raadsleden) bevestigen dit beeld. Burgemeesters en gemeenteambtenaren tonen zich kritisch over het politiewerk in kleine gemeenten. De politie legitimeerde sterktereducties met haar heroriëntatie op kerntaken. In ruil voor die reductie zou de politie er bij kerntaken ‘staan’, ook in kleine gemeenten. Het lokaal bestuur concludeert dat die belofte soms wel, maar te vaak niet wordt ingelost.

Toch zijn de onderlinge verhoudingen tussen politie en lokaal bestuur goed, in die zin dat de lokale sleutelfiguren elkaar weten te vinden en zorgen dat de onvrede over lokale politieprestaties niet de toon zet. Een gunstige ontwikkeling bestaat uit de gestage opbouw van het bestuurlijk veiligheidsbeleid, ook in de kleinste gemeenten.

Het oordeel over dit veiligheidsbeleid hangt af van de eisen die eraan gesteld worden. Nu is dat logischerwijs altijd zo, maar in dit geval doet het er wezenlijk toe. Met de blik van een door het *New Public Management* geïnspireerde consultant is het allemaal maar niets in de kleine gemeenten: *targets* die niet altijd meetbaar zijn, een onvolledige ‘informatiepositie’, te weinig coördinatie en te weinig bestuurskracht. Wie zo doorredeneert wil grotere gemeenten, SMART-geformuleerde *targets*, betere beleidscoördinatie en een nadere invulling van alle velden en thema’s van de methode Kernbeleid Veiligheid. Dat is niet het pad dat wij voor ogen hebben. We zien in kleine gemeenten die hun weg vinden op het veiligheidsdossier een geheel eigen informatiehuishouding, (informele) clusters van ambtenaren die samenwerken, focus bij de burgemeester op enkele dossiers die ertoe doen en zaakwaarneming richting het regionale of districtelijke niveau, inclusief verzet tegen allerlei bureaucratische en organisatorische verplichtingen. We stimuleren kleine gemeenten van harte om op een eigen manier – dat wil zeggen op een manier die afwijkt van grotere gemeenten – verder gestalte te geven aan het bestuurlijk veiligheidsbeleid en daarbij oog te hebben voor bestaande tekortkomingen.

5.2 Conclusies

De context: onveiligheid in kleine gemeenten

- a. Het straatbeeld in kleine gemeenten is door de bank genomen rustig. Het zijn en blijven plaatsen waar mensen willen en kunnen wonen voor 'rust en orde'. Het rustige beeld overheerst, maar er zijn kwetsbaarheden, waaronder de criminele gelegenheidsstructuren.
- b. Veel kleine gemeenten kennen een ordeprobleem dat wordt veroorzaakt door jongeren. Er bestaat op dit punt forse overlap met constatering die we deden bij onderzoek in de zogenoemde Bible Belt (Van Duin e.a., 2010). De problemen die we daar aantreffen komen evengoed voor in (van oudsher) katholieke gemeenschappen of in kleine gemeenten zonder duidelijk religieus signatuur. De sociale controle onder de 'dorpsjeugd' is belangrijk voor het jeugdgedrag. Die controle en groepsdruk pakken wisselend uit. In kleine gemeenten houden sociale controle en investeringen in publieke voorzieningen de jeugdoverlast vaak binnen de perken. Maar, voor groepen die door het hele land heen in beeld komen als hinderlijk of overlast gevend, geldt dat met name alcoholconsumptie een serieus probleem is. Drankgebruik geldt als een (belangrijke) oorzaak van het lokale geweld en lokale vernielingen.
- c. Een categorie ondernemers in kleine gemeenten koppelt handelsgeest aan een vrijbuitersmentaliteit. Voor een kleine categorie (die bij elkaar opgeteld zorgt voor een beduidend probleem) rechtvaardigt dit hennepsteelt (zie volgende conclusie). Voor een grotere categorie geldt dat ze de morele of democratische grondslag van regels betwist, zeker voor regels uit 'Den Haag'. Lokale ondernemers verwachten begrip van lokale bestuurders en handhavers. Dit stemt overeen met patronen die we aantreffen in de Bible Belt.
- d. In opvallend veel kleine gemeenten is hennepsteelt een serieus probleem. Veel respondenten vertellen over ruiming van plantages, over de professionaliteit ervan en over het vermoeden dat het er in feite meer zijn dan worden opgespoord. De omvang van het probleem valt te verklaren uit de criminele gelegenheidsstructuren. Kleine gemeenten kennen grote private terreinen met bedrijfspanden. Het zijn afgezonderde gebieden, zonder zichtlijnen en dus met weinig sociale controle. Er is een infrastructuur voorhanden van allerlei bedrijven die kan worden benut voor het aanleggen en onderhouden van hennepkwekerijen. Er zijn er door het land heen, met concentraties in Brabant en Limburg, criminele partners of opdrachtgevers aanwezig die de bouw van hennepkwekerijen organiseren of faciliteren (zie Beke e.a., 2010). Kleine gemeenten hebben geregeld een substantieel oppervlakte, maar slechts een handvol handhavers, waaronder politiemensen.
- e. Vrijwel alle respondenten melden dat huiselijk geweld op de agenda staat. Dit komt niet alleen door de ernst van de problematiek. Er is door het hele land heen een beleidsinstrumentarium opgebouwd, waardoor de implementatie van een aanpak gemakkelijker is gemaakt. In een onderzoek naar kleine Bible Belt-gemeenschappen constateerden we dat opvallend veel respondenten wezen op forse problemen achter de voordeur, inclusief incest. In dit onderzoek troffen we weinig of geen respondenten aan die

dachten dat er in hun gemeente een groot verborgen probleem zou kunnen zijn. We durven hieraan niet de conclusie te verbinden dat ernstig huiselijk geweld een typisch Bible Belt-probleem is, maar het is een opvallend verschil.

- f. Het valt op dat veel respondenten wijzen op problemen met zogenoemde nieuwe groepen. Het betreft mensen met een buitenlands paspoort die, naar het zich laat aanzien, tijdelijk in Nederland wonen of verblijven, in veel gevallen om te werken. Het betreft geen personen uit de klassieke allochtone groepen, maar uit de ruime categorie overige allochtonen. Bijna zonder uitzondering betreft het Europese landen, in het bijzonder Polen, Roemenië, Bulgarije en Spanje. Soms gaat het om categorieën, zoals Roma. We kunnen geen uitsluitel geven over het aandeel van de Oost-Europese dadergroepen in de misdaadstatistiek van de vermogensdelicten in kleine gemeenten. We zijn wel overtuigd geraakt dat drie patronen voorkomen en relevant zijn, al kunnen we geen uitsluitel geven over de omvang. In de eerste plaats zijn er samenwerkingsverbanden ontstaan tussen Nederlandse hennepkwekers en Oost-Europeanen, waarbij met name Polen in het oog springen. In de tweede plaats is er een aantal groepen die in hoge mate crimineel actief zijn, ook in sommige kleine gemeenten. Er wordt in het bijzonder gewezen op Roma-familie. In de derde plaats is er een categorie werknemers die zich ontpopt als hele of halve gelegenheidscriminelen. We bedoelen hiermee dat ze naar Nederland komen om te werken, maar dat ze hier kampen met financiële problemen of tegenslagen. Concrete verhalen van lotgenoten over een 'snelle buit' en lage pakkans, zet hen ertoe aan om delicten te plegen.
- g. De veiligheidsproblemen in kleine gemeenten blijven vaak binnen de perken. Er zijn echter enkele specifieke omstandigheden die kunnen leiden tot veiligheidsproblemen die substantieel zijn:
- Bepaalde feesten, evenementen of gebeurtenissen staan binnen gemeenschappen te boek als momenten waarop veel alcohol de regel is.
 - Ontspoorde jeugdgroepen met buitensporig alcoholgebruik en drugsgebruik
 - Een aantal kleine gemeenten telt vrijplaatsen waar groepen of families zich stelselmatig toeleggen op criminele activiteiten (met name hennepkweek en andere drugshandel).
 - Kleine gemeenten kunnen door de geografische ligging, in combinatie met publieke voorzieningen, een scheve verhouding hebben tussen inwoners en bezoekers.
 - Kleine gemeenten zijn kwetsbaar gebleken bij een overconcentratie van Oost-Europese werknemers.

Politiemensen: (zelf)kritiek

- a. Politierespondenten zijn kritisch over de menskracht voor het politiewerk op straat. Ruim driekwart (75,5%) vindt dat dit tekortschiet in kleine gemeenten. Maar liefst 85,6% onderschrijft de stelling dat het politiewerk in kleine gemeenten de dupe is geworden van reorganisaties in het afgelopen decennium. Ruim een derde (36,4%) is het hier zelfs zeer mee eens. Precies 81,3% van de respondenten vindt dat schaalvergroting en centralisatie de kwaliteit van het politiewerk in kleine gemeenten hebben verslechterd. Politierespondenten zijn ook kritisch over de slagkracht van de lokale opsporing: 86,4% vindt namelijk dat er (veel) te weinig menskracht is voor lokale opsporing. De geringe beschikbaarheid van de politie in

kleine gemeenten leidt bij ruim tachtig procent (82,2%) van de politierespondenten tot zorgen. Dit wijst op criminele gelegenheidsstructuren in kleine gemeenten. De pakkans is te gering en dat trekt in sommige gemeenten onder meer hennep telers aan en in minder mate overvallers en inbrekers.

- b. De politierespondenten zijn kritisch over het veiligheidsbeleid van het lokaal bestuur in kleine gemeenten. Ze vinden dat ze nog steeds de kar trekken. Ruim driekwart (71,2%) is het namelijk (zeer) eens met de stelling de politie (nog altijd) een grote bijdrage levert aan het lokale veiligheidsbeleid. Precies 69,5% vindt dat kleine gemeenten meer zouden moeten doen aan het lokale veiligheidsbeleid. Een meerderheid (56,8%) vindt dat het bestuurlijk veiligheidsbeleid sterk wordt gebaseerd op informatie en beleidsplannen van de politie.
- c. Politierespondenten zijn aanzienlijk positiever gestemd over het sociale verkeer tussen lokale politie en stadhuis, dan over de bestuurlijke aanpak. Een zeer ruime minderheid (45,8%) is namelijk tevreden over de wijze waarop politie en bestuur hun prestaties en inspanningen op elkaar afstemmen. Een derde (33,9%) antwoordt neutraal. Voor goede afstemming zijn kennelijk geen gewaardeerde bestuurlijke veiligheidsplannen nodig. Beleidsplannen van de politie zijn volgens de respondenten belangrijke input voor het bestuur, maar het beleidsmatige overleg gaat verder dan die plannen: 44,9% is het (zeer) oneens met de stelling dat het beleidsmatige overleg vrijwel beperkt blijft tot het bespreken van het beleidsplan van de politie. De respondenten zijn veel beter te spreken over de lokale veiligheidskennis van de burgemeester (68,7% is positief) dan die van gemeenteambtenaren (27,9% is positief).

Raadsleden: twijfel en zorgen

- a. Veel raadsleden steunen de wijze waarop de eigen burgemeester gestalte geeft aan het lokaal veiligheidsbeleid: 65%. Raadsleden geven voorzichtige en verdeelde oordelen over het lokaal veiligheidsbeleid. Bijna een derde (32,2%) van de raadsleden is het (zeer) eens met de stelling dat de veiligheidszorg in hun gemeente prima geregeld is. Een kleine meerderheid beantwoordt de vraag echter neutraal: 131 raadsleden (51,4%).
- b. Raadsleden vinden het lastig om te bepalen of het gemeentelijk apparaat het veiligheidsbeleid goed uitvoert. Een ruime minderheid van de raadsleden (41,2%) antwoordt neutraal. Er blijft verdeeldheid bestaan als gevraagd wordt of de gemeente feitelijk de regie heeft over het lokaal veiligheidsbeleid. Een ruime minderheid (40%) van de raadsleden denkt dat de regie bij de gemeente ligt, maar 35,7% meent juist dat dit niet zo is.
- c. Een ruime meerderheid van de raadsleden (59,6%) is (zeer) tevreden gestemd over politiemensen die de gemeenteraad bezoeken. Nog iets meer raadsleden (61,5%) zijn goed of zeer goed te spreken over de adviezen van de politie aan de gemeenteraad over het veiligheidsbeleid of over een acuut probleem.
- d. Het valt op dat er veel steun bestaat (van 76% van de respondenten) voor de stelling dat 'de politie vooral in de gemeenteraad komt om beleids- of jaarplannen te bespreken'. Op het niveau van de lokale politiek bestaat het gevoel dat er weinig valt te veranderen aan deze

plannen. Raadsleden antwoorden dan ook terughoudend of kritisch op de vraag of de politie voldoende rekening houdt met politieke wensen. Een ruime meerderheid antwoordt kritisch of neutraal. Een ruime minderheid (42%) vindt dat de politie onvoldoende rekening houdt met de wensen van de gemeenteraad.

- e. Raadsleden zijn kritischer over concrete elementen van het lokale politiewerk dan over gezichtbepalende lokale politiemensen. Over de aanpak van geweld bestaat nog een redelijke tevredenheid: 38,4% is het er namelijk (zeer) mee eens dat de politie het geweld voldoende aanpakt. Vragen over twee andere beleidsterreinen laten een kritischer gemeenteraad zien. Bij de vermogenscriminaliteit is 32,9% (zeer) ontevreden en 38% antwoordt neutraal. Raadsleden tonen zich het meest kritisch over de aanpak van jeugdoverlast en –criminaliteit: 46,3% is namelijk (zeer) ontevreden en 21,6% is neutraal.
- f. Het valt op dat een ruime meerderheid van de raadsleden (her)invoering van gemeentepolitie als een verbetering zou zien: 146 raadsleden (57,2%). De raadsleden realiseren zich dat dit onrealistisch is (er komt nationale politie). De gedachte aan gemeentepolitie of aan de ‘oude’ groepen van de Rijkspolitie, bevalt een meerderheid van de raadsleden uit kleine gemeenten beter dan regiopolitie of nationale politie. Dit komt doordat vóór de schaalvergroting veel meer zekerheid bestond over de lokale beschikbaarheid van politiemensen. De raadsleden zijn hierover zeer kritisch. Precies 178 raadsleden (69,8%) is het namelijk (zeer) oneens met de stelling dat de politie in de eigen gemeente over voldoende menskracht beschikt. Het is niet vreemd dat veel raadsleden de politie willen afrekenen op prestaties die zijn opgenomen in een lokaal veiligheidsplan: 67,8% zegt dit (zeer) verstandig te vinden. Bijna driekwart van de raadsleden (72,5%) van kleine gemeenten is (zeer) ontevreden over de hoeveelheid blauw op straat in hun gemeente.

Veiligheidsbeleid: verschuivende verhoudingen

- a. Op het veiligheidsdossier zijn de verhoudingen tussen bestuur en politie verschoven. De politie slaat piketpalen en geeft kleine gemeenten weinig garanties over haar taakuitoefening. De kerntakendiscussie heeft slecht uitgepakt voor kleine gemeenten. Er werden lijsten met kerntaken opgesteld. Dat was voor de politie een grondslag om politiesterke weg te halen uit kleine gemeenten. Als zich vandaag de dag kerntaken aandienen in kleine gemeenten, dan krijgen burgemeester en veiligheidsambtenaren te horen dat de kerntakendiscussie voorbij is. Het functioneren van de politie wekt bij menig een in het lokaal bestuur de indruk dat de politie de kerntakendiscussie heeft begraven om dwingende politiek-bestuurlijke claims op politie-inzet te voorkomen.
- b. Het klassieke beeld in het politieveld (en in politieliteratuur) luidt dat de politie in veel opzichten de kar trekt, terwijl het lokaal bestuur de zwakste schakel is. Dit beeld lijkt nog de meeste zeggingskracht te hebben voor kleine gemeenten. Die constatering wordt ten dele bevestigd in deze verkennende studie. Toch is het klassieke beeld ook in kleine gemeenten te eenzijdig. Dit komt door gunstige en ongunstige ontwikkelingen. De voortrekker van weleer (de politie) trekt zich terug uit kleine gemeenten en stelt zich instrumenteel op. Tegelijkertijd wordt het bestuurlijke apparaat in veel kleinere gemeenten sterker op het veiligheidsdossier.

- c. We troffen bij ons veldwerk praktijken aan die afwijken van het klassieke beeld (zie conclusie 2). Er is in alle gevallen sprake van een verschuiving in de onderlinge verhoudingen:
- Spanningen en stagnatie bij terugtrekkende politie. De politie centraliseert en levert lokaal minder politiewerk, maar het bestuur past zich nog niet aan op deze veranderde situatie.
 - De politie als tijdelijke trekker. De politie initieert of agendeert projecten, waarna het bestuur aan zet is.
 - Het lokaal bestuur wil 'regie voeren', maar er is (nog?) weinig frontlijnsturing. Het lokaal bestuur neemt de opbouw van de veiligheidsorganisatie ter hand, maar er zijn blokkades (zie conclusie i).
 - De wal keert het schip vanwege bestuurlijke verankering van het veiligheidsbeleid. Het lokaal bestuur heeft in deze kleine gemeenten een veiligheidsorganisatie gebouwd die functioneert op een 'eigen manier' (zie de volgende conclusie).
- d. Het lokaal bestuur stelt in kleine gemeenten bestuurlijke veiligheidsplannen op en er worden veiligheidscoördinatoren en veiligheidsafdelingen in het leven geroepen. Al doende wordt ontdekt op welke wijze vooruitgang geboekt kan worden. De gemeente bouwt een eigen informatiehuishouding op. Waar de nood het hoogst is, de burgemeester persoonlijke betrokkenheid toont en de gemeente een gelukkige hand heeft bij het selecteren of werven van veiligheidsambtenaren, wordt op bepaalde dossiers tamelijk soepel de stap gezet van beleidsvorming naar uitvoering. De politie heeft jarenlang gevraagd om bestuurlijke regie. Dat biedt vanuit een politieperspectief voordelen, maar leidt er ook toe dat zelfbewuste lokale bestuurders de politie met een zekere regelmaat wijzen op tekortkomingen bij de uitoefening van politietaken en in de informatiehuishouding van de politie.
- e. De 'hoofdfiguur' voor het inpassen van de veiligheidstaak bestaat uit het aanstellen van een voltijds veiligheidscoördinator (VC) die wordt belast met integrale veiligheid (het thema van deze studie) en rampenbestrijding of fysieke veiligheid. Er wordt vaak gekozen om de VC onder te brengen bij de afdeling Bestuurszaken of Bestuurlijke Juridische zaken. Daarmee wordt de eindverantwoordelijkheid voor veiligheid in handen gelegd van het afdelingshoofd. Sommige respondenten werken niet als VC, maar vanuit een klein organisatieonderdeel, zoals een veiligheidsbureau. In de kleine gemeenten hebben alle veiligheidsambtenaren, los van hun precieze organisatorische positie, te maken met het feit dat veiligheidsbeleid voor een aanzienlijk deel facetbeleid is. Daarmee wordt bedoeld dat (langer) bestaande afdelingen bijdragen leveren aan de uitvoering van veiligheidsbeleid. Intern relatiebeheer met andere afdelingen is daarmee een hoofdtak van veiligheidsambtenaren.
- f. De VC lijkt op het eerste gezicht een 'eenzame strijder'. Dat kan dat in de praktijk zo zijn (en dat levert dan problemen op), maar om twee redenen kan de schijn bedriegen:
- De VC kan een stevige basis ontleen aan verschillende overlegvormen: intern overleg met het afdelingshoofd, maar vaak ook met de burgemeester en de gemeentesecretaris; een stuurgroep veilig of lokale vierhoek (VC, burgemeester, lokale politiefunctionaris en brandweer); maatschappelijk overleg (lokale instellingen); en driehoeksoverleg.
 - Er kan binnen de gemeentelijke organisatie een soort informeel veiligheidscluster ontstaan van (soms ongeveer tien) ambtenaren die veel tijd

spenderen aan veiligheid: juristen; medewerkers maatschappelijke ontwikkeling; preventisten; vergunningverleners en handhavers; ruimtelijk beheer; BOA's; en soms ingehuurd particuliere beveiligers. Met enkele ambtelijke gangmakers en steun en aansturing door de burgemeester kunnen er op uitgezochte dossiers relevante resultaten worden geboekt.

- g.** In kleine gemeenten bouwen veiligheidsambtenaren en bestuurders op hun eigen manier een informatiehuishouding op. Ze beschikken niet louter over informatie die zij aangeleverd krijgen door de politie. Ze putten uit meer bronnen: rechtstreeks van de straat (van burgers of ondernemers) of van ambtenaren die daar werken als vergunningverlener, handhaver of BOA. Ze krijgen concrete informatie van ambtenaren die in de gemeente wonen, maar soms ook van bestuurders of politici die contacten hebben in de lokale gemeenschap. Lokale werkgevers, schooldirecteuren en bewonersorganisaties kunnen belangrijke bronnen van informatie zijn. De informatie kan kleine gemeenten zelfvertrouwen geven in het relatiebeheer met de politie. De gemeente wijst de politie op criminaliteit en overlast en vraagt wat ze eraan gaat doen. De gemeenten maken daarbij onder meer gebruik van registraties of rapportages van BOA's of van particuliere beveiligers. Het valt op dat meerdere bestuurlijke respondenten signaleren dat de politie bepaalde vormen van overlast of criminaliteit niet wil zien. Veiligheidsambtenaren zien de regiopolitie niet (meer) automatisch als een instituut dat boven de partijen staat, maar als een organisatie die de neiging heeft haar eigen autonomie en belangen te laten prevaleren.
- h.** De methode Kernbeleid Veiligheid heeft kleine gemeenten geholpen om de veiligheidsplanning op te starten. We constateren dat de methode niet helpt bij vervolgstappen die gezet moeten worden. Het werpt zelfs blokkades op. De methode brengt, juist in kleine gemeenten met beperkte ambtelijke capaciteit, het gevaar met zich mee van zelfopgelegde ingewikkelde opdrachten. De veiligheidsopdracht wordt onnodig complex gemaakt: veel velden, veel *targets*, veel activiteiten en veel monitoring. Bij toepassing van de methodiek gaat de complexiteit van de plannen vaak gelijk op met oppervlakkigheid bij de analyse van criminaliteit, overlast en daders. Een gouden regel van veiligheidsbeleid en handhaving - de zogenoemde 80/20-regel – verdwijnt uit beeld. Die regel houdt in dat 20% van de groepen of personen (daders) verantwoordelijk zijn voor 80% van de problemen.
- i.** De beperkte tijd, de breedte van de portefeuille en de interne en externe afhankelijkheden zorgen ervoor dat de VC een zware taak heeft. Onze respondenten wijzen op belangrijke 'uitdagingen' voor de VC en van het veiligheidsbeleid in kleine gemeenten. Het zijn factoren die (ook bij geboekte vooruitgang) zorgen voor kwetsbaarheden of die verklaren waarom het veiligheidsbeleid in de kinderschoenen staat:
- In een beperkt tijdsbestek dient een fors aantal interne en externe taken te worden uitgevoerd. Dit creëert tijdsdruk en dat noopt tot het zoeken naar pragmatische oplossingen. Veiligheidsambtenaren nemen deel aan meerdere overlegvormen, ontvangen vele e-mails en genieten doorgaans weinig of geen secretariële ondersteuning. Het bestuurlijk veiligheidsbeleid staat of valt met het functioneren van enkele sleutelfiguren, waaronder de veiligheidscoördinator.
 - Veiligheidsambtenaren dienen om te gaan met facetperikelen. Het is en blijft lastig

dat een prille gemeentelijke functie (bestuurlijk veiligheidsbeleid) afhankelijk is van gevestigde afdelingen bij het uitvoeren van veiligheidsmaatregelen. De veiligheidscoördinator krijgt niet altijd zijn of haar zin.

- De burgemeester, de gemeentesecretaris of het afdelingshoofd zijn belangrijke interne trekkers van het veiligheidsbeleid. Dat is steeds vaker zo, maar dat is niet overal (in dezelfde mate) het geval. Sommige burgemeesters zijn (al te) tevreden met het veiligheidsniveau, ontkennen feitelijke problemen of zijn niet daadkrachtig op het veiligheidsdossier.
- Veiligheidsambtenaren in kleine gemeenten hebben weinig tijd voor kennisontwikkeling, zoals het volgen van onderwijs of training, het bijwonen van een congres of het lezen van vakliteratuur. Dit kan drempels opwerpen bij de inhoudelijke ontwikkeling van het veiligheidsbeleid.
- Om lokale belangen te behartigen is het verstandig of nodig om regionale ontwikkelingen op het veiligheidsdossier te volgen. Dit soort belangenbehartiging vergt óók weer tijd en aandacht. Veel veiligheidsambtenaren hebben hun handen zo vol aan 'het lokale' dat deze belangenbehartiging erbij inschiet.

5.3 Aanbevelingen

1. Het is belangrijk om in kleine gemeenten te focussen op problemen, locaties, groepen en personen die er op het veiligheidsdossier toe doen. We raden gemeenten aan om bij toepassing van de methode Kernbeleid Veiligheid te focussen op enkele thema's die ertoe doen en dus niet langer activiteitenplannen te schrijven met prestaties of doelstellingen op al die velden en thema's. Het is moeilijk om dan door de bomen het bos nog te zien. Het creëert een onnodig grote uitvoeringslast. Dat vergt zelfvertrouwen en lokale kennis die kunnen worden gebaseerd op steekhoudende analyses van de lokale veiligheidssituatie. Zie aanbeveling twee.
2. De zogenoemde gebiedsscan criminaliteit en overlast brengt jaarlijks op wijkniveau in kaart wat de trends zijn op het gebied van criminaliteit, overlast en daders of dadergroepen. We denken dat de trends in kleine gemeenten overzichtelijk genoeg zijn om één scan uit te voeren voor de gehele gemeente. Die scan kan voor een periode van vier jaar worden gebruikt bij strategisch beleid. We stellen voor om, als pilot, enkele gemeentescans uit te voeren in kleine gemeenten. Die brengen scherp in kaart wat de kern is van de lokale onveiligheid. Dat helpt om focus aan te brengen in het lokale veiligheidsbeleid en om goed uitvoerbare activiteiten- en beleidsplannen op te stellen waarmee daadwerkelijk effecten worden bereikt.
3. De soms aanzienlijk grote criminele kansen in kleine gemeenten hebben we in deze verkenning niet goed in kaart kunnen brengen. Onderzoek naar de (georganiseerde) criminaliteit in kleine gemeenten c.q. op 'het platteland' kan deze kennislacune opvullen. Het is wel zo dat de voorgestelde gemeentescans ook kennis opleveren over deze criminaliteit.
4. We raden kleine gemeenten aan om tijd en geld uit te trekken voor onderwijs en training van hun veiligheidsambtenaren.

5. Politiekorpsen c.q. de nationale politie doen/doet er verstandig aan om een strategie te ontwikkelen voor betere opsporingsprestaties in kleine gemeenten. Het gaat daarbij niet om grote en tijdrovende onderzoeken, maar om opsporing op dossiers die ertoe doen, zoals overvallen of criminele vrijplaatsen. Slimme (en soms ook niet zo slimme) boeven hebben het nu te gemakkelijk op het platteland.
6. Als een veiligheidsambtenaar (een VC) goed functioneert, zou het verstandig zijn hem of haar een opslag van één of twee salarisschalen te geven, ook als dit tegen de ambtelijke gewoonte indruist. De VC is nog vaak (te) belangrijk en er zijn veel personele wisselingen. Personele sleutelfiguren kunnen zo behouden blijven en helpen om van veiligheid een sleutelfunctie te maken. Als dat lukt, is het veiligheidsbeleid minder kwetsbaar voor personele wisselingen.

Bijlage 1

Literatuur

- Adang, O. en E.J. van der Torre (red.), *Hoezo Rustig!? Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*, Apeldoorn, Politieacademie, 2007.
- Binnenlands Bestuur, *Eigen politiebeleid onmogelijk*, 18 december 2009.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre en P. 't Hart, *Blauwe Bazen: Het leiderschap van korpschef*, Zeist, Kerckebosch (Politie & Wetenschap), 2003.
- Beke, B., E.J. van der Torre en M.J. van Duin, *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten: De achtergronden van onveilige GVI-scores*, Politie & Wetenschap, 2010.
- Beke, B., E. Klein Hofmeijer en P. Versteegh, *Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast: een methodiekomschrijving*, Amsterdam, Reed Business (Politie & Wetenschap), 2009
- Bootsma, A., A. Oostdijk, A. van Assenbergh en M. van Noort, *Evaluatie Project Veilige Gemeenten*, 2008.
- Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2007-2010, gemeente Asten
- Kernbeleid Veiligheid: handreiking voor gemeenten.
- Politieacademie, *Referentiedader Gebiedsgebonden Politie*, 2006
- Politie & Wetenschap, *Gemeentelijke Veiligheidsindex*, 2008.
- Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in Ontwikkeling: visie op de politiefunctie*, mei 2005.
- Schaafsma, H., Amsterdamse badgasten in Zandvoort, in: *Blauw* (6) nr. 18, 25 september 2010.
- Spapens, A.C.M., H.G. van de Bunt en L. Rastovac, *De wereld achter de wietteelt*, Boom Juridische Uitgevers, 2007.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (Stuurgroep Samen werken aan Veiligheid), *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht, 2007
- Tops, P., *Regimeverandering in Rotterdam: Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Antwerpen/Amsterdam, Atlas, 2007.
- Tops, P., M.J. van Duin, P. van Os en S. Zouridis, *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*, 2010.
- Van der Torre-Eilert, T.B.W.M., H. Bergsma en M.J. van Duin, *Lokale Politiek over Politie*, Den Haag, Elsevier (Politie & Wetenschap), 2010.

Van Duin, M.J., T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma en E.J. van der Torre, *Politie en bestuur in de Bible Belt: een verkenning*, Politie & Wetenschap, 2010.

Veiligheid als bestuurlijke opdracht (SMVP, 2007)

Vlek, F en E.J. van der Torre, De Nederlandse politie sinds 1993: een wereld van verschil, in: I. Verwee, E. Hendrickx en F. Vlek (red.), *Wat doet de politie?*, Cahiers Politiestudies jaargang 2009, nummer 4, pp. 227-266.

Website:

www.vng.nl/kernbeleidveiligheid

Bijlage 2

Verantwoording

We hebben bij dit onderzoek gebruik gemaakt van (het archief van) recent onderzoek in Opdracht van Politie & Wetenschap onder raadsleden (Lokale Politiek over Politie) en in de zogenoemde Bible Belt (Politie en Bestuur in de Bible Belt). We hebben daarnaast, uiteraard, specifiek veldwerk verricht voor dit onderzoek. We hebben in totaal **18 interviews** afgenomen. Die zijn als volgt verdeeld:

Gemeente Zundert

- *Politie*
Teamchef
Wijkagent
- *Bestuur*
Burgemeester
Veiligheidsambtenaar

Zandvoort

- *Politie*
Teamchef
Wijkagent
- *Bestuur*
Burgemeester
Veiligheidsambtenaar

Oudewater

- *Politie*
Wijkagent
- *Bestuur*
Burgemeester
Veiligheidsambtenaar

Overige interviews

- Bestuur: 4 respondenten
- Politie: 3 respondenten

We hebben ook twee **expertbijeenkomsten** belegd waar we hebben gesproken met veiligheidsambtenaren uit de gemeenten Grave, Cranendonck, Oirschot, Someren, Vlist, Schoonhoven, Ouderkerk, Abcoude en Noordwijk. We hebben de onderzoeksvragen ook besproken met operationeel leiding gevende **politiemensen** van twee OLL-groepen

We hebben het **survey** dat we onder raadsleden hebben afgenomen in het kader van de studie *Lokale Politiek over Politie* (Den Haag, Elsevier, Politie & Wetenschap, 2010) benut. We hebben de antwoorden van raadsleden uit gemeenten met maximaal 25.000 inwoners geselecteerd en in hoofdstuk 3 gepresenteerd. Zie bijlage 4 voor de precieze antwoorden.

We hebben onder politiemensen een digitale vragenlijst uitgezet in zes aselekt gekozen korpsen: Groningen, Hollands-Midden, Midden en West-Brabant, Limburg-Zuid, Noord-Holland-Noord en Utrecht. Korpsen met minder dan zes kleine gemeenten niet mee laten loten. De vragenlijst is verstuurd naar wijkagenten en teamchefs die werken in kleine gemeenten. Op initiatief van de korpsen is de lijst ook ingevuld door enkele projectleiders die in kleine gemeenten werken. Op deze manier is de vragenlijst verstuurd naar 169 politiemensen. In totaal 92 van hen hebben de vragenlijst ingevuld . Dat is een respons van 54,4%. Daarnaast hebben we via het politieonderwijs aan operationele chefs nog 26 politiemensen (werkzaam in een kleine gemeente) de vragenlijst in laten vullen. Zo komen we op een totaal van 118.

Bijlage 3

GVI-scores in kleine gemeenten

De onderstaande lijst geeft de GVI-scores weer van gemeenten met maximaal 20.000 inwoners in 2007:

Ferwerderadiel	27
Littenseradiel	28
Liesveld	36
Kollumerland en Nieuwkruisland	36
Menaldumadeel	39
Graafstroom	41
Leeuwarderadeel	42
het Bildt	42
Staphorst	42
Wymbritseradiel	42
Olst-Wijhe	44
Slochteren	45
Korendijk	45
Giessenlanden	47
Millingen aan de Rijn	48
Dantumadeel	48
Boarnsterhim	49
Groote gast	49
Zeevang	49
Vlist	49
Ten Boer	50
De Marne	50
Bergambacht	51
Ouderkerk	52
Zuidhorn	52
Gaasterlân-Sleat	52
Kapelle	52
Cromstrijen	54
Loppersum	55
Renswoude	56
Aalburg	56
Eijsden	56
Nieuw-Lekkerland	57
Strijen	57
Bellingwedde	58
Nijefurd	58
Rijnwoude	58
Bedum	58
Wûnseradiel	59
Alkemade	59

Boekel	59
Wormerland	59
Winsum	60
Mill en Sint Hubert	60
Rijnwaarden	61
Noord-Beveland	61
Menterwolde	62
Ameland	62
Harenkarspel	62
Schermer	63
Schiermonnikoog	63
Simpelveld	64
Midden-Delfland	64
Dirksland	65
Westerveld	65
Opmeer	65
Lith	66
Haaren	66
Meerlo-Wanssum	66
Scheemda	67
Lopik	67
Ommen	67
Zederik	68
Eemsmond	68
Marum	68
Lingewaal	68
Middelharnis	68
Urk	68
Meijel	69
Scherpenzeel	69
Leek	69
Oostflakkee	69
Hardinxveld-Giessendam	69
Woudrichem	70
Sevenum	70
Nederweert	71
Wervershoof	71
Jacobsvoude	72
Oostzaan	72
Margraten	73
Ubbergen	73
Niedorp	73
Bernisse	74
Waterland	74
Haren	74
Terschelling	75
Bolsward	75
Bladel	76
Alphen-Chaam	76

Beemster	77
Someren	77
West Maas en Waal	79
Lemsterland	80
Hilvarenbeek	80
Harlingen	80
Druten	81
Westvoorne	81
Oudewater	81
Zoeterwoude	82
Sint Anthonis	82
Wieringen	83
Noordwijkerhout	84
Grave	84
Gulpen-Wittem	85
Nederlek	85
Drechterland	85
Arcen en Velden	86
Heumen	86
Vlagtwedde	87
Rhenen	88
Graft-De Rijp	88
Eemnes	88
Bergeijk	88
Meerssen	89
Appingedam	89
Boskoop	89
Reusel-De Mierden	90
Bennebroek	90
Maasbree	90
Sint-Oedenrode	91
Anna Paulowna	92
Brielle	92
Nuth	92
Helden	92
Reiderland	93
Vaals	93
Neerijnen	93
Hattem	93
Bergen (L.)	93
Onderbanken	93
Heerde	93
Son en Breugel	94
Alblasserdam	94
Kessel	94
Waalre	95
Beesel	95
Montfoort	95
Zijpe	96

Texel	96
Gennep	97
Groesbeek	98
Rozendaal	99
Baarle-Nassau	99
Bunschoten	100
Eersel	101
Westervoort	102
Bunnik	103
Mook en Middelaar	103
Asten	103
Heeze-Leende	103
Vlieland	104
Andijk	105
Woudenberg	105
Reeuwijk	105
Maasdonk	106
Wieringermeer	107
Doesburg	108
Bloemendaal	109
Bodegraven	109
Goedereede	110
Pekela	113
Uitgeest	113
Zeewolde	115
Oirschot	115
Landsmeer	115
Voerendaal	116
Blaricum	118
Zevenhuizen-Moerkapelle	120
Landerd	120
Abcoude	121
Rozenburg	123
Naarden	124
Schinnen	126
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	134
Loenen	135
Beek	136
Muiden	138
Schoonhoven	144
Weesp	145
Laren	145
Valkenburg aan de Geul	145
Breukelen	146
Enkhuizen	155
Moordrecht	156
Schagen	163

Zandvoort	165
Vianen	168
Winschoten	179
Ouder-Amstel	206

Bijlage 4

Survey: antwoorden van raadsleden

Deze bijlage geeft een overzicht van de precieze antwoorden die raadsleden hebben gegeven op alle vragen die we in het survey hebben gesteld. Hoofdstuk 3 presenteert de antwoorden op de belangrijkste vragen.

Tabel 1: Hoe schat u de veiligheidssituatie in uw gemeente in?

	Aantal respondenten	Percentage
Slecht	16	6,3
Neutraal	85	33,3
Goed	136	53,3
Zeer goed	18	7,1
	255	100

Tabel 2: In onze gemeente is de veiligheidszorg prima geregeld

	Aantal respondenten	Percentage
Mee oneens	40	15,7
Neutraal	131	51,4
Mee eens	78	30,6
Zeer mee eens	4	1,6
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 3: Ik steun de wijze waarop onze burgemeester het veiligheidsbeleid behandelt

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	2	0,8
Mee oneens	26	10,2
Neutraal	61	23,9
Mee eens	146	57,3
Zeer mee eens	20	7,8
	255	100

Tabel 4: Een wethouder “Veiligheid” is overbodig

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	6	2,4
Mee oneens	54	21,2
Neutraal	42	16,5
Mee eens	135	52,9
Zeer mee eens	16	6,3
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 5: Het gemeentelijke apparaat voert het lokale veiligheidsbeleid doeltreffend uit

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	4	1,6
Mee oneens	54	21,2
Neutraal	120	47,1
Mee eens	74	29,0
Zeet mee eens	1	0,4
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 6: Bestuur en politie stemmen hun prestaties en inspanningen goed af

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	9	3,5
Mee oneens	53	20,8
Neutraal	105	41,2
Mee eens	85	33,3
Zeet mee eens	2	0,8
Missing cases	1	0,4
	255	100

Tabel 7: De gemeente heeft feitelijk de regie over het lokale veiligheidsbeleid

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	14	5,5
Mee oneens	77	30,2
Neutraal	61	23,9
Mee eens	101	39,6
Zeet mee eens	1	0,4
Missing cases	1	0,4
	255	100

Tabel 8: Enkele partijen in onze gemeenteraad overdrijven de onveiligheid schromelijk

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	15	5,9
Mee oneens	94	36,9
Neutraal	69	27,1
Mee eens	53	20,8
Zeet mee eens	17	6,7
Missing cases	7	2,7
	255	100

Tabel 9: Het politieke debat over het politiebeleid wordt verstoord doordat raadsleden teveel aandacht vragen voor incidenten

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	11	4,3
Mee oneens	97	38,0
Neutraal	66	25,9
Mee eens	63	24,7
Zeer mee eens	13	5,1
Missing cases	5	2,0
	255	100

Tabel 10: Er is in onze gemeente behoefte aan meer toezichhouders in overheidsdienst

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	7	2,7
Mee oneens	17	6,7
Neutraal	54	21,2
Mee eens	140	54,9
Zeer mee eens	33	12,9
Missing cases	4	1,6
	255	100

Tabel 11: Er is in onze gemeente behoefte aan meer particuliere beveiligers

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	22	8,6
Mee oneens	89	34,9
Neutraal	101	39,6
Mee eens	30	11,8
Zeer mee eens	6	2,4
Missing cases	7	2,7
	255	100

Tabel 12: Ik heb persoonlijk contact met politiemensen

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	5	2,0
Mee oneens	49	19,2
Neutraal	63	24,7
Mee eens	118	46,3
Zeer mee eens	19	7,5
Missing cases	1	0,4
	255	100

Tabel 13: Als raadslid word ik regelmatig door burgers of ondernemers aangesproken die kritiek hebben op het politieoptreden

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	11	4,3
Mee oneens	62	24,3
Neutraal	45	17,6
Mee eens	116	45,5
Zeer mee eens	19	7,5
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 14: De politie komt vooral in de gemeenteraad vanwege incidenten

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	15	5,9
Mee oneens	137	53,7
Neutraal	59	23,1
Mee eens	35	13,7
Zeer mee eens	2	0,8
Missing cases	7	2,7
	255	100

Tabel 15: De politie komt vooral in de gemeenteraad om beleids- of jaarplannen te bespreken

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	6	2,4
Mee oneens	24	9,4
Neutraal	28	11,0
Mee eens	174	68,2
Zeer mee eens	20	7,8
Missing cases	3	1,2
	255	100

Tabel 16: Ik ben tevreden over politiemensen die onze gemeenteraad bezoeken

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	5	2,0
Mee oneens	22	8,6
Neutraal	70	27,5
Mee eens	136	53,3
Zeer mee eens	16	6,3
Missing cases	6	2,4
	255	100

Tabel 17: Als de politie de gemeenteraad adviseert over veiligheidsbeleid of over een acuut probleem, dan weet ze dit goed toe te lichten

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	2	0,8
Mee oneens	16	6,3
Neutraal	74	29,0
Mee eens	149	58,4
Zeet mee eens	8	3,1
Missing cases	6	2,4
	255	100

Tabel 18: De politie houdt voldoende rekening met wensen van de politiek

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	16	6,3
Mee oneens	91	35,7
Neutraal	86	33,7
Mee eens	55	21,6
Zeet mee eens	1	0,4
Missing cases	6	2,4
	255	100

Tabel 19: De politie stelt de juiste prioriteiten bij de aanpak van overlast en criminaliteit

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	7	2,7
Mee oneens	62	24,3
Neutraal	94	36,9
Mee eens	90	35,3
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 20: Bij incidenten in onze gemeente reageert de politie snel en adequaat

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	5	2,0
Mee oneens	54	21,2
Neutraal	94	36,9
Mee eens	98	38,4
Zeet mee eens	3	1,2
Missing cases	1	0,4
	255	100

Tabel 21: De politie is geen ‘papieren organisatie’: ze treedt op als dat moet

	Aantal Respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	6	2,4
Mee oneens	49	19,2
Neutraal	105	41,2
Mee eens	88	34,5
Zeer mee eens	5	2,0
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 22: De politie pakt het geweld voldoende aan

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	10	3,9
Mee oneens	49	19,2
Neutraal	92	36,1
Mee eens	96	37,6
Zeer mee eens	2	0,8
Missing cases	6	2,4
	255	100

Tabel 23: De politie pakt de vermogenscriminaliteit (inbraak, diefstal, etc.) voldoende aan

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	12	4,7
Mee oneens	72	28,2
Neutraal	97	38,0
Mee eens	65	25,5
Zeer mee eens	4	1,6
Missing cases	5	2,0
	255	100

Tabel 24: De politie pakt de jeugdoverlast en –criminaliteit voldoende aan

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	15	5,9
Mee oneens	103	40,4
Neutraal	55	21,6
Mee eens	78	30,6
Zeer mee eens	3	1,2
Missing cases	1	0,4
	255	100

Tabel 25: De politie treedt hard genoeg op tegen overlast en criminaliteit

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	13	5,1
Mee oneens	106	41,6
Neutraal	77	30,2
Mee eens	57	22,4
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 26: Burgers in onze gemeente hebben respect voor de politie

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	5	2,0
Mee oneens	59	23,1
Neutraal	111	43,5
Mee eens	76	29,8
Zeer mee eens	2	0,8
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 27: Als je aangifte wilt doen, is de politie goed beschikbaar

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	22	8,6
Mee oneens	94	36,9
Neutraal	57	22,4
Mee eens	78	30,6
Zeer mee eens	2	0,8
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 28: Het zou een verbetering zijn als de gemeentepolitie weer wordt ingevoerd

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	8	3,1
Mee oneens	41	16,1
Neutraal	58	22,7
Mee eens	96	37,6
Zeer mee eens	50	19,6
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 29: De politie heeft in mijn gemeente voldoende menskracht

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	39	15,3
Mee oneens	139	54,5
Neutraal	57	22,4
Mee eens	17	6,7
Missing cases	3	1,2
	255	100

Tabel 30: Er zijn onevenredig veel politiemensen beschikbaar voor de grootste gemeente in de politieregio

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	4	1,6
Mee oneens	27	10,6
Neutraal	112	43,9
Mee eens	78	30,6
Zeet mee eens	26	10,2
Missing cases	8	3,1
	255	100

Tabel 31: Er is in onze gemeente voldoende blauw op straat

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	49	19,2
Mee oneens	136	53,3
Neutraal	49	19,2
Mee eens	19	7,5
Zeet mee eens	1	0,4
Missing cases	1	0,4
	255	100

Tabel 32: De politie wordt sterk beïnvloed door landelijke beleidsplannen en landelijke prestatie-indicatoren

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	5	2,0
Mee oneens	14	5,5
Neutraal	42	16,5
Mee eens	133	52,2
Zeet mee eens	55	21,6
Missing cases	6	2,4
	255	100

Tabel 33: Meetinstrumenten van veiligheid (indexen, monitors) geven een duidelijk en betrouwbaar beeld

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	5	2,0
Mee oneens	55	21,6
Neutraal	117	45,9
Mee eens	69	27,1
Zeer mee eens	5	2,0
Missing cases	4	1,6
	255	100

Tabel 34: Er worden zoveel veiligheidsplannen gemaakt (regio, gemeente, wijk, politie) dat raadsleden nauwelijks door de bomen het bos zien

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	8	3,1
Mee oneens	75	29,4
Neutraal	64	25,1
Mee eens	92	36,1
Zeer mee eens	15	5,9
Missing cases	1	0,4
	255	100

Tabel 35: De politie moet afgerekend worden op prestaties die zijn vastgelegd in een lokaal veiligheidsplan

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	4	1,6
Mee oneens	32	12,5
Neutraal	44	17,3
Mee eens	153	60,0
Zeer mee eens	20	7,8
Missing cases	2	0,8
	255	100

Tabel 36: Hoe beoordeelt u, alles bij elkaar, het functioneren van de politie in uw gemeente?

	Aantal respondenten	Percentage
1	1	0,4
2	2	0,8
3	6	2,4
4	9	3,5
5	39	15,3
6	71	27,8
7	90	35,3
8	37	14,5
9	3	1,2
10	1	0,4
	255	100

Bijlage 5

Survey: antwoorden van politiemensen

Deze bijlage geeft een overzicht van de precieze antwoorden die politiemensen hebben gegeven op alle vragen die we in het survey hebben gesteld. Hoofdstuk 3 presenteert de antwoorden op de belangrijkste vragen.

Tabel 1: Wat is of was uw functie in een gemeente met maximaal 25.000 inwoners?

	Aantal respondenten	Percentage
Operationele chef	20	16,4
Tactische chef	20	16,4
Projectleider	6	4,9
Wijkagent	67	54,9
Anders	9	7,4
	122*	100

*Vier respondenten geven aan twee functies te bekleden

Tabel 2: Hoe schat u de veiligheidssituatie in voor de gemeente met maximaal 25.000 inwoners waar u werkt of werkte?

	Aantal respondenten	Percentage
Ongunstig	13	11,0
Neutraal	23	19,5
Gunstig	68	57,6
Zeer gunstig	12	10,2
Weet niet	1	0,8
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 3: In de gemeente is de veiligheidszorg vandaag de dag prima geregeld

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	2	1,7
Mee oneens	34	28,8
Neutraal	38	32,2
Mee eens	41	34,7
Zeer mee eens	3	2,5
	118	100

Tabel 4: De gemeente heeft feitelijk de regie over het lokale veiligheidsbeleid

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	7	5,9
Mee oneens	37	31,4
Neutraal	27	22,9
Mee eens	31	26,3
Zeet mee eens	16	13,6
	118	100

Tabel 5: De gemeente beschikt over een veiligheidsplan waarvan ik goed op de hoogte ben

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	4	3,4
Mee oneens	44	37,3
Neutraal	29	24,6
Mee eens	36	30,5
Zeet mee eens	3	2,5
Weet niet	2	1,7
	118	100

Tabel 6: De gemeente baseert zich bij haar veiligheidsbeleid sterk op informatie en beleidsplannen van de politie

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	4	3,4
Mee oneens	7	5,9
Neutraal	35	29,7
Mee eens	49	41,5
Zeet mee eens	18	15,3
Weet niet	3	2,5
Missing cases	2	1,7
	118	100

Tabel 7: Het veiligheidsplan van de gemeente is helder en geeft de informatie waaraan ik behoefte heb

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	7	5,9
Mee oneens	38	32,2
Neutraal	43	36,4
Mee eens	21	17,8
Zeet mee eens	3	2,5
Weet niet	6	5,1
	118	100

Tabel 8: De politie heeft profijt van het veiligheidsplan van de gemeente

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	8	6,8
Mee oneens	30	25,4
Neutraal	35	29,7
Mee eens	35	29,7
Zeet mee eens	6	5,1
Weet niet	4	3,4
	118	100

Tabel 9: Het bestuur stelt de juiste prioriteiten bij de aanpak van onveiligheid

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	1	0,8
Mee oneens	29	24,6
Neutraal	51	43,2
Mee eens	34	28,8
Weet niet	3	2,5
	118	100

Tabel 10: Het gemeentelijke apparaat voert het lokale veiligheidsbeleid doeltreffend uit

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	5	4,2
Mee oneens	36	30,5
Neutraal	47	39,8
Mee eens	26	22,0
Zeet mee eens	3	2,5
Weet niet	1	0,8
	118	100

Tabel 11: Op het stadhuis zijn de ambtenaren te weinig gericht op daadwerkelijke uitvoering van het veiligheidsbeleid

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	1	0,8
Mee oneens	25	21,2
Neutraal	34	28,8
Mee eens	45	38,1
Zeet mee eens	6	5,1
Weet niet	5	4,2
Missing cases	2	1,7
	118	100

Tabel 12: De politie levert (nog altijd) een grote bijdrage aan het lokale veiligheidsbeleid

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	3	2,5
Mee oneens	15	12,7
Neutraal	15	12,7
Mee eens	55	46,6
Zeet mee eens	29	24,6
Weet niet	1	0,8
	118	100

Tabel 13: De gemeente zou meer moeten doen aan het lokale veiligheidsbeleid

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	2	1,7
Mee oneens	11	9,3
Neutraal	21	17,8
Mee eens	52	44,1
Zeet mee eens	30	25,4
Weet niet	1	0,8
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 14: Het bestuur pakt de jeugdoverlast voldoende aan

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	4	3,4
Mee oneens	48	40,7
Neutraal	41	34,7
Mee eens	25	21,2
	118	100

Tabel 15: Het bestuur treft voldoende maatregelen om vermogenscriminaliteit te voorkomen

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	10	8,5
Mee oneens	53	44,9
Neutraal	39	33,1
Mee eens	8	6,8
Weet niet	7	5,9
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 16: Het bestuur levert een goede bijdrage bij de aanpak van geweld

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	6	5,1
Mee oneens	39	33,1
Neutraal	51	43,2
Mee eens	20	16,9
Weet niet	2	1,7
	118	100

Tabel 17: Er is in de gemeente behoefte aan meer toezichthouders in overheidsdienst

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	1	0,8
Mee oneens	19	16,1
Neutraal	21	17,8
Mee eens	59	50,0
Zeer mee eens	13	11,0
Weet niet	4	3,4
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 18: Het niveau van de huidige toezichthouders in overheidsdienst is voldoende

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	11	9,3
Mee oneens	36	30,5
Neutraal	30	25,4
Mee eens	27	22,9
Zeer mee eens	6	5,1
Weet niet	8	6,8
	118	100

Tabel 19: Er is in de gemeente behoefte aan meer particuliere beveiligers

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	8	6,8
Mee oneens	34	28,8
Neutraal	44	37,3
Mee eens	23	19,5
Zeer mee eens	4	3,4
Weet niet	5	4,2
	118	100

Tabel 20: Bestuur en politie stemmen hun prestaties en inspanningen goed op elkaar af

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	2	1,7
Mee oneens	22	18,6
Neutraal	40	33,9
Mee eens	48	40,7
Zeet mee eens	6	5,1
	118	100

Tabel 21: Het beleidsmatige overleg blijft vrijwel beperkt tot het bespreken van het beleids- of jaarplan van de politie

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	2	1,7
Mee oneens	51	43,2
Neutraal	26	22,0
Mee eens	28	23,7
Zeet mee eens	6	5,1
Weet niet	4	3,4
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 22: De burgemeester en gemeenteambtenaren slagen erin om de politie duidelijk te maken wat hun prioriteiten zijn voor het lokale politiebeleid

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	5	4,2
Mee oneens	33	28,0
Neutraal	37	31,4
Mee eens	36	30,5
Zeet mee eens	3	2,5
Weet niet	4	3,4
	118	100

Tabel 23: Het politieke debat over het politiebeleid wordt verstoord doordat raadsleden of bestuurders te veel aandacht vragen voor incidenten

	Aantal respondenten	Percentage
Mee oneens	16	13,6
Neutraal	22	18,6
Mee eens	48	40,7
Zeet mee eens	28	23,7
Weet niet	4	3,4
	118	100

Tabel 24: Als de politie goede en heldere informatie verstrekt over onveiligheid in de gemeente, dan maken bestuur en gemeenteambtenaren hier op een goede manier gebruik van

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	2	1,7
Mee oneens	30	25,4
Neutraal	40	33,9
Mee eens	36	30,5
Zeet mee eens	7	5,9
Weet niet	2	1,7
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 25: Als de politie om relevante informatie over onveiligheid vraagt aan de gemeente, dan wordt dit goed verstrekt

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	3	2,5
Mee oneens	26	22,0
Neutraal	33	28,0
Mee eens	48	40,7
Zeet mee eens	5	4,2
Weet niet	3	2,5
	118	100

Tabel 26: De burgemeester heeft een goed beeld van de veiligheid in de gemeente

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	1	0,8
Mee oneens	6	5,1
Neutraal	28	23,7
Mee eens	63	53,4
Zeet mee eens	18	15,3
Weet niet	1	0,8
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 27: Gemeenteammbtenaren hebben een goed beeld van de veiligheid in de gemeente

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	3	2,5
Mee oneens	41	34,7
Neutraal	38	32,2
Mee eens	30	25,4
Zeet mee eens	3	2,5
Weet niet	2	1,7
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 28: Gemeenteammbtenaren hebben verstand van politiezaken

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	15	12,7
Mee oneens	58	49,2
Neutraal	29	24,6
Mee eens	7	5,9
Zeet mee eens	1	0,8
Missing cases	8	6,8
	118	100

Tabel 29: Bij incidenten, is de politie in staat om snel en adequaat te reageren

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	6	5,1
Mee oneens	16	13,6
Neutraal	24	20,3
Mee eens	62	52,5
Zeet mee eens	10	8,5
	118	100

Tabel 30: De politie heeft voldoende menskracht voor het werk op straat

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	37	31,4
Mee oneens	52	44,1
Neutraal	15	12,7
Mee eens	12	10,2
Zeet mee eens	2	1,7
	118	100

Tabel 31: De politie heeft voldoende menskracht voor lokale opsporing

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	42	35,6
Mee oneens	60	50,8
Neutraal	9	7,6
Mee eens	6	5,1
Zeer mee eens	1	0,8
	118	100

Tabel 32: Ik maak me zorgen over de geringe beschikbaarheid van politie in kleine gemeenten

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	1	0,8
Mee oneens	7	5,9
Neutraal	12	10,2
Mee eens	61	51,7
Zeer mee eens	36	30,5
Weet niet	1	0,8
	118	100

Tabel 33: De politiesterkte in kleine gemeenten is in de afgelopen 10 jaar afgenomen. Het is logisch als bestuurders of raadsleden daar kritisch over zijn

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	3	2,5
Mee oneens	3	2,5
Neutraal	7	5,9
Mee eens	68	57,6
Zeer mee eens	37	31,4
	118	100

Tabel 34: De politie reorganiseert vaak. In de afgelopen 10 jaar is het politiewerk in kleine gemeenten daarvan de dupe geworden

	Aantal respondenten	Percentage
Zeer mee oneens	2	1,7
Mee oneens	4	3,4
Neutraal	11	9,3
Mee eens	58	49,2
Zeer mee eens	43	36,4
	118	100

Tabel 35: Schaalvergroting en centralisatie hebben de kwaliteit van het politiewerk in kleine gemeenten verslechterd

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	1	0,8
Mee oneens	7	5,9
Neutraal	14	11,9
Mee eens	68	57,6
Zeet mee eens	28	23,7
	118	100

Tabel 36: De politie treedt hard genoeg op tegen overlast en criminaliteit

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	13	11,0
Mee oneens	39	33,1
Neutraal	34	28,8
Mee eens	29	24,6
Zeet mee eens	2	1,7
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 37: Burgers hebben hier respect voor de politie

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	7	5,9
Mee oneens	13	11,0
Neutraal	45	38,1
Mee eens	47	39,8
Zeet mee eens	3	2,5
Missing cases	3	2,5
	118	100

Tabel 38: Als je aangifte wil doen, is de politie goed genoeg beschikbaar

	Aantal respondenten	Percentage
Zeet mee oneens	11	9,3
Mee oneens	26	22,0
Neutraal	22	18,6
Mee eens	51	43,2
Zeet mee eens	6	5,1
Missing cases	2	1,7
	118	100

Tabel 39: Als er iets bijzonders is in de 'kleine' gemeente, dan reageert de politie adequaat, zo nodig 'op grote schaal'

	Aantal respondenten	Percentage
Zeër mee oneens	3	2,5
Mee oneens	17	14,4
Neutraal	20	16,9
Mee eens	75	63,6
Zeër mee eens	3	2,5
	118	100

Tabel 40: Er wordt onevenredig veel politie ingezet bij evenementen, zoals betaald voetbal

	Aantal respondenten	Percentage
Mee oneens	5	4,2
Neutraal	14	11,9
Mee eens	51	43,2
Zeër mee eens	48	40,7
	118	100

Tabel 41: Er zijn onevenredig veel politiemensen beschikbaar voor de grootste gemeente(n)

	Aantal respondenten	Percentage
Zeër mee oneens	1	0,8
Mee oneens	15	12,7
Neutraal	40	33,9
Mee eens	41	34,7
Zeër mee eens	19	16,1
Weet niet	2	1,7
	118	100

Tabel 42: Wij hebben hier hinderlijke of overlastgevende jeugdgroepen, maar de jeugdgroepen uit grotere gemeenten krijgen voorrang

	Aantal respondenten	Percentage
Zeër mee oneens	1	0,8
Mee oneens	39	33,1
Neutraal	44	37,3
Mee eens	25	21,2
Zeër mee eens	3	2,5
Weet niet	6	5,1
	118	100

Tabel 43: Meetinstrumenten van veiligheid (indexen, monitors) geven een duidelijk en betrouwbaar beeld

	Aantal respondenten	Percentage
Zeër mee oneens	4	3,4
Mee oneens	33	28,0
Neutraal	44	37,3
Mee eens	30	25,4
Zeër mee eens	2	1,7
Weet niet	3	2,5
Missing cases	2	1,7
	118	100

Tabel 44: Politiewerk wordt te veel afgestemd op (meetbare) prestatie-indicatoren

	Aantal respondenten	Percentage
Mee oneens	6	5,1
Neutraal	18	15,3
Mee eens	51	43,2
Zeër mee eens	41	34,7
Weet niet	1	0,8
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 45: De politie wordt te sterk beïnvloed door landelijke beleidsplannen en landelijke prestatie-indicatoren

	Aantal respondenten	Percentage
Mee oneens	7	5,9
Neutraal	19	16,1
Mee eens	55	46,6
Zeër mee eens	36	30,5
Missing cases	1	0,8
	118	100

Tabel 46: Politie en bestuur moeten afgerekend worden op prestaties die zijn vastgelegd in een lokaal veiligheidsplan

	Aantal respondenten	Percentage
Zeër mee oneens	3	2,5
Mee oneens	20	16,9
Neutraal	33	28,0
Mee eens	49	41,5
Zeër mee eens	11	9,3
Weet niet	2	1,7
	118	100

Tabel 47: Hoe beoordeelt u, alles bij elkaar, de kwaliteit van het veiligheidsbeleid van de gemeente?

	Aantal respondenten	Percentage
0		
1		
2	2	1,7
3	6	5,1
4	7	5,9
5	27	22,9
6	32	27,1
7	37	31,4
8	6	5,1
9	1	0,8
10		
	118	100