



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Vraagstukken van (sociale)
veiligheid in de nieuwe
bestuursperiode

ons kenmerk
ECLBR/U201400714
Lbr. 14/020

datum
31 maart 2014

Samenvatting

Veiligheidsbeleid heeft zich ontwikkeld van een reeks reacties op incidenten tot een brede en meer samenhangende aanpak. De traditionele verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde is aangevuld en ingebed in een veel breder vormgegeven veiligheidsbeleid. Veiligheidsbeleid is daarmee een collegebrede aangelegenheid geworden, met name zorg maar ook bijvoorbeeld onderwijs zijn hierbij betrokken beleidsvelden. De noodzaak het beleid in samenhang en in samenwerking vorm te geven wordt in de komende jaren alleen maar sterker. Met het oog op de collegeperiode 2014 – 2018 leggen wij een aantal recente ontwikkelingen aan u voor met suggesties voor het maken van afspraken in de collegeprogramma's.

Thema's die wij bij u onder de aandacht willen brengen:

- de mogelijkheden die een nauwe verbinding tussen het veiligheidsbeleid en het sociaal domein biedt;
- het belang van organisatiebrede aansturing;
- de meerwaarde van informatieverzameling en –analyse voor gericht beleid;
- effectief samenwerken met het Openbaar Ministerie;
- het samenspel tussen de politie en de Boa openbare ruimte;
- de veranderende rol van burgers bij veiligheid;
- bouwstenen voor de aanpak van de problematiek rond kwetsbare personen; en
- nieuwe wet- en regelgeving.

Op 6 maart 2014 heeft de VNG een overleg georganiseerd met het Openbaar Ministerie (OM) en de Nationale Politie over de vraagstukken van zorg en veiligheid, in relatie tot de positie van kwetsbare burgers. In paragraaf 6 leest u hiervan de uitkomsten. Het Openbaar Ministerie heeft deze uitkomsten verspreid onder de hoofdofficieren van justitie, die dit mogelijk bij het driehoeksoverleg inbrengen.

Voorts zijn de VNG, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het OM en Reclassering Nederland overeengekomen een werkwijze te ontwikkelen voor de huisvesting van zedendelinquenten die in de samenleving terugkeren.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft Vraagstukken van (sociale) veiligheid in de nieuwe bestuursperiode	ons kenmerk ECLBR/U201400714 Lbr. 14/020	datum 31 maart 2014

Geacht college en gemeenteraad,

Veiligheidsbeleid heeft zich ontwikkeld van een reeks reacties op incidenten tot een brede en meer samenhangende aanpak. De traditionele verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde is aangevuld en ingebed in een veel breder vormgegeven veiligheidsbeleid. Veiligheidsbeleid is daarmee een collegebrede aangelegenheid geworden, met name zorg maar ook bijvoorbeeld onderwijs zijn hierbij betrokken beleidsvelden. Buiten de gemeentelijke organisatie zijn het Openbaar Ministerie en de politie belangrijke veiligheidspartners. De noodzaak het beleid in samenhang en in samenwerking vorm te geven wordt in de komende jaren alleen maar sterker. Met het oog op de collegeperiode 2014 – 2018 leggen wij een aantal recente ontwikkelingen aan u voor met suggesties voor het maken van afspraken in de collegeprogramma's.

1. Gemeentelijk veiligheidsbeleid en het sociaal domein

Er is een direct verband tussen het veiligheidsdomein en het zorgdomein. De decentralisaties bieden gemeenten kansen en mogelijkheden om een effectiever veiligheidsbeleid te voeren. De gemeente heeft de regierol op het lokaal veiligheidsbeleid. Om deze goed in te vullen, is het integraal veiligheidsplan (IVP) van belang. Met het IVP kunt u als gemeente sturing geven aan de lokale veiligheid.

Artikel 38b Politiewet bepaalt dat gemeenten minimaal eens in de vier jaar (in een IVP) doelen vaststellen op het terrein van veiligheid. De concrete vertaling van het IVP vindt jaarlijks plaats in een Jaaruitvoeringsplan.

U kunt bij de start van een nieuw College met elkaar afspreken dat u een verbinding zult gaan leggen tussen het lokaal veiligheidsbeleid en het lokale zorgbeleid (in het kader van de Jeugdwet en de Wmo). Dat kunt u doen door dwarsverbanden te leggen tussen het IVP en het WMO-beleidsplan dat eveneens iedere vier jaar moet worden gemaakt. Op die manier kunt u er voor zorgen dat het veiligheids- en zorgbeleid elkaar waar mogelijk versterken. In paragraaf 6 wordt toegelicht hoe deze verbinding bijdraagt aan de aanpak van de problematiek rond kwetsbare personen.

2. Het thema veiligheid in de gemeentelijke organisatie

a. Veiligheid is een managementthema

Een integrale en collegebrede aanpak van het veiligheidsbeleid vergt een gemeentelijke organisatie die daarop is ingesteld. Dit betekent dat veiligheid als een managementthema wordt geïdentificeerd, dat de verantwoordelijkheid voor lijn- en programmasturing in het gemeentelijk directieteam is belegd en het thema veiligheid op een gezaghebbende manier in de gemeentelijke organisatie is gepositioneerd.

b. Het combineren van informatie

Binnen de gemeentelijke organisatie is veel informatie voorhanden die inzicht kan geven in bestaande of te verwachten veiligheidsproblematiek. Maak ambtelijke capaciteit vrij om wat de gemeente zelf weet over een buurt, straat of pand te combineren en te analyseren. De betrokken ambtenaren leggen deze informatie naast politiedata en trekken aan de bel bij opvallende ontwikkelingen. Op deze wijze kan preventie meer aandacht krijgen.

Politiegegevens zijn beschermd en mogen niet zomaar aan een gemeente worden verstrekt vanwege de privacy van verdachten. Het is echter mogelijk om afspraken te maken om ook gebruik te kunnen maken van informatie van de politie. Onder strikte voorwaarden hebben al enkele gemeenten afspraken gemaakt met de politie. Op basis van inzage in politiebronnen, gecombineerd met eigen en andere bronnen, hebben zij bijvoorbeeld meer inzicht gekregen in de oorzaken achter woninginbraken en op basis daarvan ook toekomstige risicogebieden kunnen bepalen. Voor het beleid heeft dit als meerwaarde dat het gericht kan worden opgesteld.

c. Interne veiligheid

Gemeenten krijgen steeds meer mogelijkheden om burgers digitale diensten te bieden (bijv. DigiD, fora), maar daar staat tegenover dat er ook gevaren aan kleven (denk aan bedrijfsspionage, hacken), waar gemeenten zich tegen moeten wapenen. Daarbij is de integriteit

van de medewerkers die de informatie inzien zeker zo van belang. De continuïteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering is geheel afhankelijk geworden van de veiligheid en ICT-systemen en –processen. Er is een Informatiebeveiligingsdienst (IBD) die gemeenten ondersteunt bij informatiebeveiligingsvraagstukken. Informatieveiligheid is dan ook geen zuiver technische aangelegenheid maar behoeft nadrukkelijk bestuurlijke aandacht.

3. Openbaar Ministerie en gemeente: één overheid voor veiligheid

Gemeente en Openbaar Ministerie hebben belang bij een goede samenwerking om de lokale veiligheidsprioriteiten zo goed mogelijk aan te kunnen pakken. De burgemeester en de officier van justitie hebben beiden het gezag over de politie. In de driehoek spreken zij met de politie over de veiligheidsproblematiek en de inzet van de politie. Het verdient aanbeveling in het kader van de collegebrede aanpak, op incidentele basis een betrokken portefeuillehouder te laten aanschuiven, bijvoorbeeld de portefeuillehouder zorg als het over huiselijk geweld gaat of de portefeuillehouder sport als het om geweld op en rond het sportveld gaat.

Het is van belang dat het Openbaar Ministerie en de gemeente elkaar niet alleen in de driehoek ontmoeten. De driehoek moet vanuit de gemeente voldoende worden ondersteund, het is gewenst dat op alle niveaus voldoende ambtelijke contacten zijn, niet alleen op strategisch maar ook op beleidsmatig en operationeel niveau.

4. Politie en buitengewone opsporingsambtenaren openbare ruimte

Ook ten aanzien van de politie geldt dat het van belang is dat er vanuit de gemeente op alle niveaus ambtelijke contacten zijn. Naast de politie beschikken veel gemeenten over buitengewone opsporingsambtenaren openbare ruimte (Boa's). Deze zijn een aanvulling op de politie, niet een vervanging van de politie. De Boa's kunnen dan ook geen alibi zijn voor de politie om zich terug te trekken van haar taken. De Boa's functioneren te allen tijde onder de bestuurlijke regie van de gemeente, de operationele regie berust bij de politie. De afstemming tussen de inzet van politie en de inzet van Boa's wordt besproken in de driehoek.

De VNG heeft in samenwerking met de branche een modeluniform voor de Boa openbare ruimte ontwikkeld. Dit draagt bij aan de uitstraling, het gezag en de herkenbaarheid van de Boa. Wij geven de suggestie mee onderzoek te doen naar het invoeren van het modeluniform.

5. Burgers en veiligheid

De rol van de burger bij veiligheid verandert van een passieve naar een actieve rol. Bij rampen en crises zijn burgers vaak zelfredzamer dan overheden denken. Het versterken van deze

zelfredzaamheid en ondersteunen van de minder zelfredzamen kan daardoor al leiden tot een gerichtere aanpak. Hetzelfde geldt voor de aanpak van criminaliteit. Vele burgers hebben zich aangemeld bij Burgernet of andere signaleringsvoorzieningen. Hiermee helpen ze niet alleen overheden, maar vooral ook elkaar, zoals bij de opsporing van vermiste personen.

Burgers vullen echter niet alleen de mogelijkheden van overheden aan, maar zijn ook vragende partij. Evenementen worden groter en kunnen van het ene op het andere moment worden georganiseerd. Colleges staan voor de uitdaging een balans te zoeken in wat zij mogelijk willen maken door aan te sluiten bij de energie die maatschappelijke initiatieven genereren en tegelijkertijd de balans te bewaken met overlast en veiligheidsaspecten.

In uw collegeprogramma kunt u bijvoorbeeld opnemen dat uw rol als gemeente die van makelaar en 'mogelijkmaker' wordt, waarbij u kijkt hoe u met een verzoek voor bijvoorbeeld een (spontaan) evenement omgaat. Dit kan betekenen dat het (op onderdelen) niet wenselijk is, maar dat er dan ook gekeken wordt wat daarvan wel te realiseren valt.

6. Kwetsbare burgers

Op 6 maart 2014 heeft de Directieraad van de VNG een overleg georganiseerd met de top van het Openbaar Ministerie (OM) en de Nationale Politie over de vraagstukken van zorg en veiligheid in relatie tot de positie van kwetsbare burgers.

Gemeenten krijgen in het kader van de decentralisaties een grote verantwoordelijkheid voor de zorg voor hun inwoners. Bij een deel daarvan is niet alleen zorg nodig, maar is tevens de thuissituatie niet veilig. Dat is het geval bij gezinnen en huishoudens waar – in welke vorm dan ook – huiselijk geweld aan de orde is of waar kinderen lichamelijk of psychisch worden mishandeld, seksueel misbruikt of verwaarloosd. Dat is ook het geval bij slachtoffers van loverboys en mensenhandel. In alle gevallen gaat het over de meest kwetsbare burgers in onze samenleving.

Tijdens het overleg van 6 maart is een aantal thema's benoemd die er gezamenlijk toe kunnen leiden dat een hechte verbinding tussen het veiligheids- en het zorgdomein tot stand komt, of kan worden uitgebouwd en versterkt.

Wij leggen die thema's hierbij aan u voor. Tegelijkertijd bereiden het OM en de Nationale Politie hun organisaties er op voor om vragen en verzoeken vanuit gemeenten, die voortkomen uit de genoemde thema's, adequaat te kunnen beantwoorden.

a. Zorg voor een verbinding tussen het Integraal Veiligheidsplan (het IVP) en het sociaal domein.

Zie hetgeen hierboven onder 1 is opgemerkt over de verbinding tussen veiligheidsbeleid en het sociaal domein en de functie van het IVP daarin. Een voorbeeld van hoe u de verbinding tot stand kunt brengen: u kunt in het IVP bepalen dat u de wijken gaat monitoren waar het meeste huiselijk geweld en de meeste kindermishandeling voorkomt. In het WMO-beleidsplan kunt u bepalen dat u in die wijken een extra accent legt op preventie en dat u er voor gaat zorgen dat de zorginfrastructuur nog beter wordt toegerust op vroegsignalering.

b. De rol van de gemeenteraad bij het integraal veiligheidsbeleid

Het bespreken van het Integraal Veiligheidsplan in de Raad begint in de meeste gemeenten al een onderdeel te worden van de normale beleidscyclus, zoals die ook geldt voor de gemeentebegroting. Beleidsvoornemens worden geconfronteerd met de uitkomsten van het beleid en op basis daarvan komt er een bijstelling of bijvoorbeeld een nadere prioriteitstelling. Wat vaak nog in ontwikkeling is, is het betrekken en definiëren van de bijdrage van partners in het sociaal domein aan het realiseren van de veiligheidsdoelstellingen.

U kunt er bij de start van de nieuwe collegeperiode voor kiezen om in het kader van het IVP een traditie op te bouwen met de gemeenteraad om de uitvoering van het IVP te volgen en daarbij een verbinding te leggen met het aandeel dat partners in het sociaal domein daarin hebben. Dat betekent dat u veiligheidsdoelen voor die partners zult moeten benoemen en dat u relevante beleidsinformatie zult moeten gaan verzamelen die inzicht geven in de mate waarin die doelen zijn gerealiseerd. Als dat lukt, dan heeft tot gevolg dat de gemeenteraad beter in staat zal zijn om in zijn kaderstellende rol versterking aan te brengen tussen het veiligheids- en het zorgbeleid.

c. Niet overnemen maar aanschuiven

Op de raakvlakken tussen zorg en veiligheid vindt nog zeer regelmatig de discussie plaats wie nu het eerst aan zet is: de veiligheidsketen of de zorgketen. Omdat het zorg- en het veiligheidsdomein nog vaak gescheiden zijn leidt dat er toe, dat de ene partij aan de andere te kennen geeft dat zij het stokje nu wil overnemen. De ervaring leert echter dat op het raakvlak van de beide domeinen zowel de zorgketen als de veiligheidsketen veel effectiever zijn als ze gebruik kunnen maken van elkaars interventiemogelijkheden. Die praktijk komt er alleen maar als er regelmatig bij elkaar wordt aangeschoven in zaken waarin beide domeinen aan zet zijn, zodat vanaf het begin intensief wordt samengewerkt.

U kunt er bij de start van het nieuwe College voor kiezen om af te spreken dat u de samenwerking tussen OM en Politie op alle niveaus gaat versterken. Niet alleen op het strategische niveau in de

lokale driehoek, maar ook op beleidsmatig en operationeel niveau. Dat betekent dat u als gemeente ook op die twee laatste niveaus veel vaker en structureler medewerkers van politie en OM zult uitnodigen om aan te schuiven bij gemeentelijk overleg. Maar ook het omgekeerde moet natuurlijk gebeuren: u kunt afspreken dat u er bij OM en Politie veel actiever op gaat aandringen dat uw medewerkers ook daar mogen aanschuiven. Het resultaat moet zijn dat u in uw gemeente een veel frequenter en gezamenlijk overleg krijgt over het beleid en de uitvoeringskanten van de samenhang tussen zorg- en veiligheidsbeleid.

d. Informatie delen

Om goed samen op te kunnen trekken op het gebied waar het veiligheidsdomein en het zorgdomein elkaar overlappen is het nodig dat er informatie kan worden gedeeld tussen de justitieketen en de zorgketen.

Daar is in het verleden al de nodige ervaring mee opgedaan. Maar nu er in veel gemeenten in het kader van de drie transities gewerkt zal gaan worden met lokale sociale teams, is het verstandig de afspraken over het delen van informatie opnieuw te ijken. Immers, van die wijkteams zullen ook partijen deel uitmaken die niet georiënteerd zijn op zorg (onderwijs, werk, uitkering, schulden). Het ministerie van Veiligheid en Justitie zal tegen de zomer van 2014 komen met een lijst van uitgangspunten waaraan informatiedeling uit oogpunt van privacy zal moeten voldoen.

Uitgangspunt is dat zeker bij vermoedens van kindermishandeling en –misbruik informatiedeling nodig is om veiligheid te kunnen bieden. Daarbij is het belangrijk om deze informatiedeling te beperken tot de directe kring van belanghebbenden en daarover goede afspraken te maken. In de afspraken van het nieuwe college zou u kunnen opnemen dat u binnen het sociaal domein die lijst als basis neemt voor de informatiedeling met OM en Politie op het grensvlak van zorg en veiligheid.

e. De casusregisseur

In casuïstiek met complexe en meervoudige problemen is het van belang dat de gemeente, die verantwoordelijk is voor de regie van de zorg, ook iemand aanstelt die verantwoordelijk is in de regie van de casus: de casusregisseur. Iemand zal er voor moeten zorgen dat er – ook met meerdere zorgaanbieders – gewerkt blijft worden vanuit het ene plan voor het gezin of het huishouden. En de casusregisseur zorgt ervoor dat er tijdig knopen worden doorgehakt als partijen met elkaar van mening verschillen over interventies of de volgorde daarin. De casusregisseur heeft de taak te voorkomen dat het zorgproces stilvalt doordat de zorgpartijen onderling van mening verschillen over de aanpak.

De rol van een casusregisseur wordt van nog groter belang in casuïstiek waar moet worden samengewerkt tussen de zorg- en de veiligheidsketen. Het kan immers voorkomen dat beide ketens, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, interventies voorstellen die niet met elkaar zijn te verenigen. Dan moet er iemand zijn die of de knoop kan doorhakken, of kan opschalen naar een niveau waar een gezamenlijke afweging van prioriteiten kan worden gemaakt.

Als u in uw gemeente een productieve samenwerking voorstaat met OM en Politie, is het van belang dat u in uw afspraken voor een nieuwe Collegeperiode opneemt dat er een casusregisseur zal zijn, die beschikt over doorzettingsmacht en opschalingsmogelijkheden, in casuïstiek waarbij ook OM en Politie betrokken zijn

f. Geen nieuwe infrastructuur

De samenwerking tussen gemeenten, OM en Politie is niet nieuw. Het heeft in de afgelopen jaren een infrastructuur opgeleverd: de Veiligheidshuizen. Die infrastructuur is weliswaar in sommige regio's nog broos, maar er is inmiddels wel een goed dekkend systeem van Veiligheidshuizen ontwikkeld. Gemeenten, OM en Politie hebben er in het recente verleden voor gekozen om het model van de Veiligheidshuizen door te ontwikkelen. We adviseren gemeenten met klem om op die weg door te gaan. Als u voor de nieuwe Collegeperiode afspraken wilt maken tussen de domeinen zorg en veiligheid, doet u er verstandig aan om ook afspraken te maken over de positie van het Veiligheidshuis als koppelvlak tussen de zorg- en de veiligheidsketen. Dat past bij de keuze die bijna overal in Nederland is gemaakt voor de schaal van de Advies- en Meldpunten huiselijk Geweld en Kindermishandeling, de AMHK's. Bijna alle AMHK-regio's vallen samen met de Veiligheidsregio's. Er kan een krachtige infrastructuur ontstaan als u er voor kiest om de schaal waarop u meldingen en advisering rond huiselijk geweld en kindermishandeling organiseert, laat samenvallen met de schaal waarop u de afstemming tussen gemeente, zorg, OM en Politie organiseert.

Hierbij is een sterke koppeling tussen de twee instanties van belang, omdat een deel van de meldingen kindermishandeling bij de politie binnenkomt en een ander deel bij het AMHK. Dat dwingt beide organisaties om goede afspraken te maken hoe men vanaf het begin van een melding, waar die ook binnenkomt, meteen samen optrekt.

7. Nieuwe wet- en regelgeving

a. Prostitutie

Als alles volgens de planning verloopt treedt per 1 januari 2015 de nieuwe prostitutiewet in

werking. Deze behelst strengere regelgeving, er komt er een uniforme vergunningplicht voor gemeenten om escort-, seks- en prostitutiebedrijven te reguleren. De gemeentelijke organisatie moet zich tijdig hierop instellen. Van belang is dat de politie betrokken blijft bij de handhaving van het prostitutiebeleid, vanwege haar specifieke kennis en de relatie met de opsporing van strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld mensenhandel. Het verdient aanbeveling hierover met de politie afspraken te maken. De VNG bereidt een model APV voor, deze dient gelijktijdig met de wet in werking te treden.

b. Preventief fouilleren

Met de wet Uitbreiding preventief fouilleren kunnen burgemeesters voor maximaal twaalf uur een gebied aanwijzen waar de politie preventief op wapens mag fouilleren voor de handhaving van de openbare orde. Het moet dan gaan om een plotseling optredende gebeurtenis. De bevoegdheid is van belang voor gemeenten die er voor kiezen de mogelijkheid van preventief fouilleren niet in de APV op te nemen. De burgemeester kan de bevoegdheid dan rechtstreeks aan de wet ontlelen. De wet treedt naar verwachting op 1 januari 2015 in werking.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.