Raadsvoorstel
Openbaar

Onderwerp
De weerbare stad - veiligheidsplan 2018-2022

Opsteller	Wim Engelen	**Behandeldatum**	9 oktober 2018
Programma	Veiligheid	**Status**	Openbaar
Portefeuillehouder	drs. H.M.F. Bruls	**Dossiernummer**	

Samenvatting
De weerbare stad – veiligheidsplan 2018-2022 is een inclusief concept voor veiligheidsbeleid voor de huidige bestuursperiode, dat in de kern draait om het organiseren van vertrouwen als belangrijke steunpilaar onder de maatschappelijke samenhang en cohesie in onze stad.

Voorstel
De notitie: *De weerbare stad - veiligheidsplan 2018-2022* vast te stellen.

Aanleiding
In elke bestuursperiode stellen we opnieuw de kaders van ons lokale integrale veiligheidsbeleid vast.

Beoogde impact
We beogen een veiligheidsaanpak die stevig verankerd is in het sociale domein, gebaseerd op de maatschappelijke kernwaarden: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit, zelfbeschikking, maar ook: billijkheid, redelijkheid, evenwichtigheid en kostenbewustzijn. Onze aanpak is daarmee een inclusief concept voor veiligheidsbeleid en gaat per definitie uit van de belangrijke rol van burgers en andere partners. Het organiseren van vertrouwen is hierbij een belangrijk doel.

Argumenten
In artikel 38b, eerste lid Politiewet 2012 is vastgelegd dat de gemeenteraad ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vaststelt die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft. Met de notitie: *De weerbare stad - veiligheidsplan 2018-2022* willen we aan deze verplichting voldoen. Daarnaast vormt het richtsnoer voor ons integrale lokale veiligheidsbeleid en dient het als toetsingskader bij de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus.

Kanttekeningen
Welbeschouwd rust de zorg voor lokale veiligheid op drie pijlers. De eerste: een actieve burger die verantwoordelijkheid wil nemen voor zijn eigen veiligheid en die van zijn omgeving. De tweede: een lokaal bestuur dat regie neemt, kaders stelt en partijen bij elkaar brengt. De derde: informatie- en netwerksturing om preventief en effectief optreden mogelijk te maken. Daarbij is het belangrijk om te bedenken dat veiligheid onderdeel is van het bredere sociale domein, waar we als lokaal bestuur slechts één van de spelers zijn – zij het natuurlijk geen onbelangrijke. Maar de gedachte dat we alleen vanuit het stadhuis de lijnen uit kunnen zetten en opdrachten kunnen vergeven, is – in zoverre dit ooit al het geval zou zijn geweest – in de huidige samenleving in elk geval een achterhaalde opvatting. Daarvoor is de onderlinge afhankelijkheid en de verwevenheid tussen de maatschappelijke *stakeholders* te groot.

Opgesteld door Wim Engelen, w.engelen@nijmegen.nl

Financiën

De financiële kaders voor het *Veiligheidsplan 2018-2022* zijn vastgelegd in de *Stadsbegroting 2019*.

Vervolg

De weerbare stad - veiligheidsplan 2018-2022 biedt een kader voor onze aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken. De uitvoering monitoren we in onze jaarlijkse *Veiligheidsbrief*, waarin het College van B&W verantwoording aflegt over de uitvoering en de daarbij behaalde resultaten en tevens vooruitblikt op relevante ontwikkelingen.

Bijlagen

1. De notitie: *De weerbare stad – veiligheidsplan 2018-2022*.

Nijmegen

De weerbare stad

Veiligheidsplan
2018-2022

© Afdeling Veiligheid - 2018

Voorwoord

De weerbare stad is een inclusief concept voor veiligheidsbeleid en gaat per definitie uit van de belangrijke rol die burgers en andere partners hebben om tot succes te komen.

DE WEERBARE STAD

De grondslagen

De veiligheid van de burger raakt aan de kernwaarden van onze rechtsstaat. Zonder veiligheid is er immers geen plaats voor vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Veiligheid is zo medebepalend voor de kwaliteit van ons maatschappelijke leven. Om die kwaliteit te waarborgen, moet de samenleving voldoende zijn toegerust om inbreuken op onze kernwaarden tegen te gaan.

De weerbare stad. Dat omvat alle noties die met lokale veiligheid van doen hebben. Assertief, strijdvaardig en zelfbewust zijn begrippen die nauw met weerbaarheid verbonden zijn en die goed passen bij hoe wij lokale veiligheid willen benaderen. Zo willen we bereiken dat onze burgers vertrouwen hebben in de veiligheid van hun woon- en leefomgeving.

Dat vertrouwen heeft overigens niets te maken met de opvatting dat de overheid de burger tegen alles zou moeten kunnen en willen beschermen. Los van het feit dat veiligheid nooit absoluut is, zou zo'n benadering ernstig indruisen tegen de kernwaarden van onze rechtsstaat. De functionaliteit en proportionaliteit van veiligheidsmaatregelen moeten immers altijd gewogen worden tegen het belang van vrijheid, zelfbeschikking en het kunnen nemen van eigen verantwoordelijkheid. Daarom moet goed veiligheidsbeleid niet alleen de zorgplicht en het handelingsperspectief van de overheid als uitgangspunt nemen, maar daar ook de verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van de burger tegenover willen stellen.

De weerbare stad is dus afhankelijk van assertieve en zelfbewuste burgers die keuzes kunnen en durven maken. Die het daarbij aandurven om voor zichzelf ook kosten en baten af te wegen. De overheid respecteert die autonomie en treedt alleen op als die eigenstandigheid de vrijheid en zelfbeschikking van anderen dreigt aan te tasten. In dat spanningsveld zoeken we naar en bepalen we uiteindelijk de functionaliteit en proportionaliteit van onze veiligheidsaanpak. En zo investeren we tevens in het vertrouwen van onze burgers in die aanpak.

In de weerbare stad is veiligheid geen op zichzelf staand gegeven, maar beoordelen we het altijd in samenhang met de waarden die onze samenleving schragen. Naast de reeds hierboven genoemde, kunnen we daar nog aan toevoegen: redelijkheid, billijkheid, evenwichtigheid en kostenbewustzijn.

De pijlers

Welbeschouwd rust de zorg voor lokale veiligheid op drie pijlers. De eerste: een actieve burger die verantwoordelijkheid wil nemen voor zijn eigen veiligheid en die van zijn omgeving. De tweede: een lokaal bestuur dat regie neemt, kaders stelt en partijen bij elkaar brengt. De derde: informatie- en netwerksturing om preventief en effectief optreden mogelijk te maken.

De Veiliger Wijkteams, ingericht voor de vroegsignalering en preventie van problemen op straat-, buurt- en wijkniveau, hebben in dat kader nadrukkelijk tot doel om de burger steviger te betrekken bij zijn eigen veiligheid en die van zijn omgeving. De inspanningen zijn er op gericht om vormen van burgerparticipatie op relevante veiligheidsthema's te bevorderen. Later in deze nota komen we daar nog uitgebreid op terug.

Regie nemen, kaders stellen partijen bij elkaar brengen doen we inmiddels op veel manieren. In de Veiliger Wijkteams richten we ons voor wat betreft de gebiedsgebonden veiligheidszorg samen met politie, gemeentelijk toezicht en andere relevante partners op gezamenlijk prioriteiten. In het Veiligheidshuis brengen we partners uit de zorg- en strafrechtketen samen voor een persoongerichte aanpak. Op het vlak van fysieke veiligheid zorgen we samen met de Veiligheidsregio

en de Omgevingsdienst voor een risicogeoriënteerde benadering. Bij dit alles nemen we actief regie, zowel op strategisch als op tactisch niveau.

Nauw daarop aansluitend zijn onze activiteiten in de derde pijler. Niet alleen nemen we een trekkersrol in de doorontwikkeling van netwerken als de Veiliger Wijkteams, het Veiligheidshuis, maar ook de samenwerking bij de aanpak van ondermijningscriminaliteit; we verzorgen tevens de informatiesturing (*Intelligence*) die nodig is om deze netwerken effectief in te zetten bij veiligheidsvraagstukken in onze stad.

De governance

In de weerbare stad is de *governance* van het veiligheidsdomein een belangrijke succesfactor. In de de afgelopen twee decennia heeft de gemeente zich langzamerhand ontwikkeld tot organisator, facilitator en verbinder van een complex netwerk, waarin met burgers en partners de uitdagingen op veiligheidsvraagstukken worden opgepakt. Dat betekent dat wat we beleid noemen hoofdzakelijk in het teken staat van het doorontwikkelen van de infrastructuur die deze netwerksamenwerking moet ondersteunen. Daarom zullen we daaraan in deze nota volop aandacht besteden.

Daarbij is het belangrijk om te bedenken dat deze vorm van samenwerking een nogal hybride karakter heeft, wat de sturing op veiligheid complex maakt. Veiligheid is onderdeel van het bredere sociale domein, waar we als lokaal bestuur slechts één van de spelers zijn – zij het natuurlijk geen onbelangrijke. Maar de gedachte dat we alleen vanuit het stadhuis de lijnen uit kunnen zetten en opdrachten kunnen vergeven, is – in zoverre dit ooit al het geval zou zijn geweest – in de huidige samenleving in elk geval een achterhaalde opvatting. Daarvoor is de onderlinge afhankelijkheid en de verwevenheid tussen de maatschappelijke *stakeholders* te groot.

Dan is het nuttiger om de infrastructuur van de netwerksamenwerking zo in te richten dat daarmee flexibel kan worden ingespeeld op niet alleen de actuele ontwikkelingen in onze stad, maar ook de behoeften en de mogelijkheden van onze partners. Onze strategie is hier voornamelijk op gericht, omdat we zo onze ambities voor lokale veiligheid het beste kunnen waarborgen. Daarom hebben we in deze nota tevens aandacht voor de randvoorwaarden die hiermee samenhangen.

Synopsis

Met onze opvatting van wat we de weerbare stad noemen, beogen we een veiligheidsaanpak die stevig verankerd is in het sociale domein, gebaseerd op de maatschappelijke kernwaarden: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit, zelfbeschikking, maar ook: billijkheid, redelijkheid, evenwichtigheid en kostenbewustzijn.

De weerbare stad is daarmee een inclusief concept voor veiligheidsbeleid en gaat per definitie uit van de belangrijke rol die burgers en andere partners hebben om tot succes te komen. In de kern draait het daarbij om het organiseren van vertrouwen als belangrijke steunpilaar onder de maatschappelijke samenhang en cohesie in onze stad.

Nijmegen, 9 oktober 2018

College van Burgemeester en Wethouders

LEESWIJZER

Deze nota bestaat uit drie delen met afsluitend een literatuuroverzicht.

Deel I

Hierin behandelen we de agenda voor ons veiligheidsbeleid in de huidige bestuursperiode. We starten met een beschrijving van de inhoudelijke kaders door kort de relatie met het veiligheidsplan 2016-2018 te schetsen, waarna we de randvoorwaarden, de hoofdthema's en overige inhoudelijke onderwerpen behandelen. De hoofdthema's zijn onze speerpunten voor het veiligheidsbeleid, de vraagstukken die belangrijk zijn voor het succes van een geïntegreerde veiligheidsaanpak en waarbij de komende jaren nog belangrijke ontwikkelopgaven aan de orde zijn. Bij de overige inhoudelijke onderwerpen gaat het om meer op zichzelf staande thema's, veelal van oudsher onderdeel uitmakend van de *core business* van het programma Veiligheid.

Vervolgens beschrijven we onze V*eiligheidsagenda 2018-2022* aan de hand van een compact overzicht van ambities en acties op de drie taakvelden: openbare orde en veiligheid, sociale veiligheid en fysieke veiligheid.

Deel II

In dit gedeelte behandelen we de aspecten die van belang zijn in relatie tot de sturing op veiligheid (ook wel: *governance*). Thema's die aan de orde komen zijn: de rol en positie van het programma Veiligheid, de uitdagingen in relatie tot de *governance* van het veiligheidsdomein, burgerparticipatie en de omgang met de risico-regelreflex. Daarmee is dit onderdeel van onze nota meer beschouwend van aard.

Deel III

Hier geven we een overzicht van de begroting van het programma Veiligheid.

Literatuur

We bespreken kort de belangrijkste publicaties die de afgelopen jaren verschenen zijn in relatie tot lokale veiligheidsthema's en die we ook gebruikt hebben voor de onderbouwing van dit veiligheidsplan.

Inhoudsopgave

Deel I Agenda veiligheid 2018-2022 8

- **De relatie met het veiligheidsplan 2016-2018**
- **De randvoorwaarden**

  De aansluiting met de burger
  Regionale samenwerking
  Informatiegestuurd werken

- **De hoofdthema's**

  Intelligence
  Veiliger Wijkteams
  Zorg en veiligheid
  Fysieke veiligheid
  Ondermijningscriminaliteit

- **De overige veiligheidsthema's**

  Jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit
  Digitale criminaliteit
  Handhaving Opiumwet
  Prostitutie
  Voetbal
  Toezicht op de evenementen
  Toezicht op de horeca
  Rampenbestrijding en crisisbeheersing

- **De samenhang met het coalitieakkoord**
- **Veiligheidsagenda 2018-2022**

  Openbare orde en veiligheid
  Sociale veiligheid
  Fysieke veiligheid

Deel II De governance van veiligheid 24

- **Rol en positie van het programma Veiligheid**

  Kerntaak
  Sturing en prioritering
  Bestuursondersteuning
  Regie op het (boven)stedelijk georganiseerde veiligheidsnetwerk

- **Uitdagingen in relatie tot de governance van het veiligheidsdomein**

  Veiligheid in een netwerksamenleving
  Gemeentelijke regie op de cyclus bestuur-beleid-uitvoering
  Regionale samenwerking
  Cultuurverandering
  Competenties en vaardigheden van medewerkers

- **Burgerparticipatie en veiligheid**

  Ambitie
  'Community policing' en 'reassurance strategy'
  Burgerparticipatie en probleemidentificatie

- **Omgang met de risico-regelreflex**

  Het fenomeen risico-regelreflex
  Oplossingsrichtingen

Deel III Financiën **33**

- **Wat het kost - financieel overzicht 2018-2022**

- **Toelichting**

Literatuur **36**

I. Agenda veiligheid 2018-2022

De veiligheid van de burger raakt aan de kernwaarden van onze rechtsstaat.
Zonder veiligheid is er immers geen plaats voor vrijheid,
gelijkwaardigheid en solidariteit.

De relatie met het Veiligheidsplan 2016-2018

In de vorige bestuursperiode is ingezet op 4 speerpunten.

1. Het versterken van onze informatiepositie, zodat tijdig en gericht optreden mogelijk is voordat een veiligheidsprobleem ontstaat of escaleert. Dit hebben we gerealiseerd met de inrichting van de *Intelligence*functie bij de afdeling Veiligheid.
2. Het versterken van de gemeentelijke regie bij veiligheidsvraagstukken die zich op straat-, buurt- en wijkniveau aandienen. Hiervoor zijn de Veiliger Wijkteams ingericht.
3. Het Veiligheidshuis als basis voor de uitvoering van onze ambities op het domein van sociale veiligheid.
4. Op het fysieke veiligheidsdomein zijn we de uitdaging aangegaan om meer te handelen vanuit het vertrouwen in de burger. Een beter risicobewustzijn en meer eigen verantwoordelijkheid, met als beoogd gevolg: een (pro)actief naleefgedrag.

Belangrijke stappen zijn gezet, maar doorontwikkeling blijft belangrijk. Daar zullen we in onderstaande nog verder op ingaan. Daarom handhaven we deze speerpunten als hoofdthema's voor de huidige bestuursperiode.

Wel willen we bij onze ambities ten aanzien van het Veiligheidshuis gericht gaan inzetten op de vraagstukken die te maken hebben met een goede verbinding tussen zorg en veiligheid. Daarnaast is de aanpak van ondermijningscriminaliteit een nieuw belangrijk hoofdthema in de komende jaren.

De randvoorwaarden

Alvorens we de inhoudelijke thema's behandelen, willen we kort ingaan op de de randvoorwaarden voor een effectief lokaal veiligheidsbeleid.

De aansluiting met de burger

Het belang om de burger sterker bij de sturing op veiligheid te betrekken vraagt om een ingrijpende cultuurverandering, zowel bij overheidsdiensten en instellingen met een publieke taak als bij de burger zelf. Dat geldt niet alleen het domein van sociale veiligheid (de bestrijding van overlast en veelvoorkomende criminaliteit), maar ook de fysieke veiligheid. Op lokaal vlak zijn sociaal en fysiek vaak sterk met elkaar verweven. Veel uitdagingen op het terrein van risicobeheersing in de fysieke ruimte vragen om actieve burgerbetrokkenheid op verschillende niveaus en met wisselende intensiteit; en het succes van deze vormen van participatie is weer sterk afhankelijk van lokaal sociaal beleid gericht op bewustwording, *empowerment* en weerbaarheid.

Regionale samenwerking

De grote uitdaging blijft om de lokale invloed op het veiligheidsdomein te borgen in de veelheid van regionale bestuurlijke samenwerking. De nationale politie met haar grote territoriale eenheden (10 voor het hele land), de regionale brandweer (VRGZ), de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) en de bestuurlijke regionale samenwerking op de terreinen van zorg en welzijn.

Zowel op het domein sociale veiligheid als op het domein fysieke veiligheid wordt daarmee het welslagen van lokaal veiligheidsbeleid in belangrijke mate bepaald door het succes van regionale samenwerking. Het succes bij de bestrijding van ernstige overlast en veelvoorkomende criminaliteit hangt voor een belangrijk deel af van de intensieve samenwerking tussen strafrecht en zorg die we in het Veiligheidshuis bovenlokaal organiseren. Fysieke veiligheid kan, evenals haar sociale tegenhanger, niet meer los worden gezien van de zich ontwikkelende participatiesamenleving. Die uitdaging kunnen we alleen tegemoet treden door een nauwe samenwerking tussen lokaal en bovenlokaal.

Informatiegestuurd werken

Willen we effectief sturen op veiligheidsrisico's dan moeten we achtergronden, patronen en trends bij veiligheidsvraagstukken vroegtijdig herkennen en doorgronden. Dat betekent: informatiebronnen van gemeente en partners ontsluiten en verbinden. Op deze wijze organiseren we *Intelligence*: het analyseren en duiden van gegevensbestanden om fenomenen en achtergronden in beeld te kunnen brengen met als doel de strategische en tactische informatiepositie van de gemeente en zijn partners integraal te versterken.

De hoofdthema's

Intelligence

Vanaf 2016 hebben we volop werk gemaakt van *Intelligence* (informatiegestuurd werken) op het veiligheidsdomein. Twee belangrijke producten in het kader van het informatiegestuurd werken zijn de dashboards veiligheid en de fenomeenanalyses. Door middel van de dashboards veiligheid kunnen we op een snelle en interactieve manier het veiligheidsbeeld van de gemeente Nijmegen in kaart brengen; vooral belangrijk voor de prioritering en sturing door de Veiliger Wijkteams. De fenomeenanalyses geven ons daarnaast de mogelijkheid om voor specifieke fenomenen verdiepende analyses en een aanpak op maat te ontwikkelen.

De toegevoegde waarde van deze twee producten is dat er, door het koppelen van politiegegevens aan gegevens van de gemeente, een integraal beeld van de (on)veiligheidsproblematiek ontstaat. Tevens wordt de problematiek structureel in beeld gebracht, waardoor interventies in een vroeg stadium mogelijk worden. In de lokale gezagsdriehoek is voor de toepassing van beide producten een projectplan vastgesteld, onder andere ook om de zorgvuldigheid rondom de gegevensuitwisseling te waarborgen.

De gegevens in de dashboards worden elke week automatisch opnieuw ingeladen, waardoor het veiligheidsbeeld zo actueel mogelijk blijft en de Veiliger Wijkteams snel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Met de verdiepende fenomeenanalyses zoomen we in op de incidenten en misdrijven die om een specifieke aanpak van de overheid vragen. Jaarlijks prioriteert de lokale gezagsdriehoek de thema's voor de fenomeenanalyses.

Intelligence is overigens geen doel op zich, maar een belangrijk middel bij de ondersteuning van gemeentelijke regie in de samenwerking ten behoeve van lokale veiligheid. Daarvoor is het belangrijk om gegevens bij elkaar te brengen, te analyseren en te duiden. In de netwerk- en informatiesamenleving die we geworden zijn, is er niet langer meer één partij – zoals vroeger de politie – die de informatiepositie op het veiligheidsdomein exclusief beheert. Veeleer is er sprake van een *safety and security web*, waarin veel partners en *stakeholders* over informatie beschikken die van belang is bij de aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken. [1] Dan is het ook logisch dat er in de netwerkstructuur rondom lokale veiligheid één partij zorgdraagt voor samenhang in relatie tot relevante informatie; en dat is logischerwijze de regiehouder, de gemeente dus.

De *Intelligence* levert hiervoor de informatieproducten, niet alleen kwantitatief (cijfers), maar ook kwalitatief (door middel van duiding), die ons ondersteunen bij kritische reflectie op keuzes en prioriteiten. Onze ambitie hierbij is ook om de informatiebronnen langzamerhand uit te breiden, zodat we ook beter in staat zijn de maatschappelijke context in relatie tot veiligheidsproblematiek in beeld te krijgen. Daarnaast willen we onze informatiepositie ook uitbreiden naar het domein van fysieke veiligheid, onder andere met het oog op voorspellende waarden in relatie tot risico's en de impact daarvan.

[1] Zie: Auke J. van Dijk – De toekomst van lokale handhaving reframed – een uitgave van Stichting Maatschappij en Veiligheid, Den Haag, april 2017 – pp. 21.

Veiliger Wijkteams

In april 2017 zijn we na een lange voorbereiding gestart met 8 Veiliger Wijkteams (nieuwe stijl) voor de hele stad. Hiermee hebben we een belangrijke stap gezet om de gemeentelijke regie bij veiligheidsvraagstukken die zich op straat-, buurt- en wijkniveau aandienen te versterken. De teams staan tevens in het teken van informatiegestuurd werken, omdat de dashboards veiligheid belangrijke instrumenten vormen om veiligheidsproblematiek te duiden en te prioriteren.

Een belangrijk uitgangspunt voor het functioneren van het Veiliger Wijkteam is de notie dat veiligheid niet alleen een kwestie is van regels handhaven, maar dat de basis van een leefbare samenleving tevens ligt in vertrouwen, zorgzaamheid en verbondenheid. [2] Een veiligheidsstrategie dient ook een bijdrage te leveren aan deze positieve waarden wil ze op den duur houdbaar zijn. Straffen en sanctioneren lossen op zichzelf genomen weinig op, tenzij ze onderdeel uitmaken van een integrale benadering waarin positieve sociale waarden centraal staan en repressie als doel heeft om de daarbij horende normen te schragen. Anders wordt handhaving een doel op zichzelf. Dat zal niet tot duurzame resultaten leiden.

Tegelijkertijd is het nodig om de bewonersbetrokkenheid bij gebiedsgebonden veiligheidscasuïstiek beter en gerichter te organiseren. Daarmee schragen we de veiligheidsbeleving en het vertrouwen van bewoners in de zichtbaarheid en de daadkracht van de overheid. Dus gaan we de komende jaren (nog) meer een beroep gaan doen op de mogelijkheden van bewoners om zaken zelf aan te pakken, dan wel te veranderen, rekening houdend met de mate van sociale cohesie in de wijken en parallel daaraan het organisatievermogen van bewoners om zich actief en weerbaar op te stellen. In relatie daarmee bekijken we dan ook de rol die gemeente en partners kunnen nemen ter versterking van deze preventiestrategie en waar – in nauwe aansluiting daarop – de prioriteiten van politie en het gemeentelijk toezicht moeten liggen met het oog op handhaving als sluitstuk van die strategie.

Los van het organiseren van zulke vormen van collectieve weerbaarheid houdt deze strategie ook in dat we oog hebben voor mogelijke (kleinschalige) interventies in de openbare ruimte die kunnen bijdragen aan een positieve veiligheidsbeleving. In dat kader wordt in de literatuur ook wel gesproken over situationele preventie. [3] Uitgangspunt daarbij is om de factoren die bijdragen aan het feit dat mensen zich op een bepaalde plek onveilig voelen weg te nemen of aan te passen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verlichtingsniveau, kleurstelling of andere sfeerbepalende elementen, naast fysieke aanpassingen. Er hebben in de afgelopen jaren veel innovaties op dit terrein plaatsgevonden, waarmee elders inmiddels positieve ervaringen zijn opgedaan. Bij interventies hierop kunnen gemakkelijk bewoners of bezoekers betrokken worden, waardoor ook weer een verbinding mogelijk is met strategieën van collectieve weerbaarheid.

Bij dit alles is het belangrijk om scherp in het oog te houden wat de prioriteiten dienen te zijn, gelet op het criminaliteitsbeeld en de veiligheidsbeleving op gebiedsniveau. Stadsbreed liggen de prioriteiten voor de Veiliger Wijkteams bij: overvallen, auto-inbraken, cybercrime en ondermijning. Daarnaast wordt per Veiliger Wijkteam periodiek afgestemd wat de specifieke thema's voor het betreffende stadsdeel of voor een hiervan deel uitmakende wijk dienen te zijn, de zogeheten gebiedsgebonden prioriteiten. Die prioritering geschiedt op basis van onze *Intelligence*producten (met name de dashnoard veiligheid). Hiermee zorgen we ervoor dat het Veiliger Wijkteam ook kan opereren als een flexibel veiligheidsnetwerk dat probleemgeoriënteerd en laagdrempelig functioneert op basis van het uitgangspunt: doen wat nodig is. In de jaarlijkse *Veiligheidsbrief* rapporteren we over de prioritering en over de resultaten.

[2] Zie: Positieve veiligheid – Naar een nieuwe Rotterdamse veiligheidsstrategie, een uitgave van de VU Amsterdam (2017), pp. 8.
[3] Ibid, pp. 13-14.

Zorg en veiligheid

De afgelopen jaren hebben we belangrijke stappen kunnen zetten in de verbinding tussen zorg en veiligheid, zowel in de persoonsgerichte aanpak (Veiligheidshuis) als bij de interventies op gebiedsniveau (Veiliger Wijkteams), waardoor nu een stevige basis ligt die we kunnen uitbouwen met het oog op maatschappelijke effectiviteit en kostenbesparingen. We verwachten hiermee de komende jaren gerichter te kunnen sturen op de inzet van professionals in de frontlinie.

De ervaring van de afgelopen jaren leert dat het belangrijk is om het vraagstuk van de samenwerking tussen zorg en veiligheid vooral ook te benaderen vanuit de maatschappelijke opgaves waarvoor we staan. Op basis van dat uitgangspunt zijn er twee thema's die we belangrijk vinden. De eerste: de aanpak van mensen met een ernstige psychische aandoening die de grip op hun leven (dreigen) te verliezen en zo het risico lopen schade voor zichzelf en anderen te berokkenen (in het dagelijkse taalgebruik: verwarde personen). De tweede: de aanpak van structurele onveiligheid (denk aan intergenerationeel geweld in de huiselijke sfeer en seksueel misbruik), nauw aansluitend op de regionale visie op huiselijk geweld en kindermishandeling. [4]

De keuze voor deze thema's hangt samen met het hoge maatschappelijk afbreukrisico dat ze kennen, terwijl we tot op heden in de netwerksamenwerking nog in onvoldoende mate de gewenste resultaten bereiken. Bovendien gaat vanaf 1 januari 2020 de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) een belangrijke rol spelen in de aanpak van 'verwarde personen', omdat vanaf die datum verplichte zorg ook buiten een GGZ-instelling kan worden opgelegd – een belangrijke stap vooruit. Tevens voorziet de nieuwe wet in een opdracht aan hulpverleners om aandacht te hebben voor de maatschappelijke participatie van mensen aan wie een verplicht zorgkader is opgelegd. De Wvggz gaat ons dus meer mogelijkheden bieden om de ondersteuning beter in te richten.

In samenhang hiermee is een belangrijke veranderopgave op het snijvlak van zorg en veiligheid het organiseren van goed casemanagement met het oog op de effectiviteit van de persoons- en systeemgerichte aanpak die we in het Veiligheidshuis voor de Top-150 praktiseren. Met de Top-150, concentreren we onze aandacht op de zorg- en veiligheidscasuïstiek met de hoogste urgentie en de grootste maatschappelijke impact. Het stroomlijnen van (zorg)trajecten bij complexe casuïstiek is generiek de toegevoegde waarde vanuit het Veiligheidshuis, aldus de rendementsanalyse uit 2016.[5] Maar meer in het bijzonder vormt de inzet van casemanagement een belangrijke sleutel tot succes, doordat relevante partners zo vroeg mogelijk worden betrokken, zodat problemen niet onnodig escaleren; en door het tegengaan van stapeling van niet op elkaar afgestemde monodisciplinaire interventies. Daarom zijn we al in 2016, samen met de Regieteams voor de aanpak van multiprobleemhuishouden, gestart met een implementatietraject om de taken en de houdingsaspecten die vanuit onze visie rondom casemanagement van belang zijn ook in de dagelijkse praktijk te laten landen. Hierbij werken we intensief samen met onze maatschappelijke partners. De resultaten hiervan willen we de komende jaren borgen.

Daarnaast is de snelheid waarmee gehandeld wordt in complexe casuïstiek van groot belang. Ergo is het nodig dat het Veiligheidshuis, naast facilitering van multidisciplinaire afstemming en casemanagement, ook doorzettingsmacht, c.q. versnellingsmacht kan organiseren als casuïstiek in de backoffices van partners vastloopt. Bijvoorbeeld omdat wachtlijsten niet omzeild kunnen worden. Zo blijven onze inspanningen komende jaren erop gericht om met alle afzonderlijke ketenpartners afspraken maken teneinde wachtlijsten terug te dringen.

[4] Voor een veilig thuis - Visiedocument aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Regio Rijk van Nijmegen & Rivierenland (2015).
[5] Zie: Raadbrief Rendementsanalyse Veiligheidshuis, d.d. 19 april 2016 (registratienummer: 16.0003584).

Naast de Top-150 hebben we in het Veiligheidshuis nog aandacht voor een aantal specifieke doelgroepen. Zo organiseren we er, op dit moment nog in de vorm van een pilot, de nazorg voor ex-gedetineerden met het oog op het voorkomen van recidive. Daarbij staat wel altijd de vraag centraal hoeveel zorg maatschappelijk verantwoord en proportioneel is, mede gelet op het belang om andere complexe doelgroepen te kunnen bedienen; zorg is immers altijd een schaars product. Onze ambitie is om de komende jaren één loket te organiseren voor zowel de ex-gedetineerden als de professionals die bij de nazorg een rol hebben. Afgelopen jaar hebben we hierin eerste stappen gezet door met de pilot de coördinatie van de nazorg in het Veiligheidshuis te gaan organiseren, zodat we beter in staat zijn om op alle relevante leefgebieden met de betrokken partners stevige afspraken te maken. In april 2019 wordt de pilot geëvalueerd.

Tot slot is ook de aanpak van extremisme een aandachtsgebied op het snijvlak van zorg en veiligheid. Dan gaat het om het monitoren en tegengaan van extremisme in brede zin. Het maatschappelijke debat in ons land ten aanzien van identitaire thema's is virulent. Denk bijvoorbeeld aan het discours over secularisme versus religie, vooral de islam, dat de laatste jaren in alle scherpte gevoerd wordt. Maar eveneens het groeiend zelfbewustzijn van minderheidsgroepen versus de 'witte' meerderheidscultuur, zoals die tot uitdrukking komt in discussies over thema's die in de samenleving gevoelig kunnen liggen. Toon en strekking van het maatschappelijk debat zijn dan ook bij tijd en wijle geagiteerd. Op zichzelf genomen is het uiteraard geen enkel probleem dat deze discussie gevoerd worden – integendeel zelfs, vanuit democratisch oogpunt is dat alleen maar toe te juichen! Maar we moeten wel oog blijven houden voor het effect hiervan op individuen die gemakkelijk te beïnvloeden kunnen zijn door groeperingen die zo hun kans zien om de samenleving schade toe te brengen. Daarom blijven we hier de vinger aan de pols houden en grijpen we, waar nodig, in.

Fysieke veiligheid

Met het *Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid 2016-2018* zijn de kaders voor een betere verantwoordelijkheidsverdeling ten opzichte van burgers en ondernemers vastgelegd. [6] De risico-analyse die met dit plan werd geïntroduceerd is inmiddels in de hele Veiligheidsregio uitgerold en moet de komende jaren leidend gaan worden bij de gemeenschappelijke programmering van de VRGZ en de beide Omgevingsdiensten in Gelderland-Zuid. Daarmee hebben we een eerste grondslag gelegd voor een integrale programmering van Omgevingsdienst (ODRN) en regionale brandweer (VRGZ) in relatie tot fysieke veiligheid. In de gezamenlijke programmering staan twee thema's centraal: de constructieve veiligheid en de brandveiligheid van gebouwen en de milieuveiligheid.

We zullen ons moeten realiseren dat de aanpak van fysieke veiligheid de komende jaren gelaagder gaat worden. Dat heeft enerzijds te maken met de toenemende rol van burgerbetrokkenheid bij risicobeheersing in de fysieke ruimte. En anderzijds staan er veel innovatieve ontwikkelingen aan te komen. Digitalisering, het gebruik van *big data*, *datamining* en neurodata maken preventieve interventies niet alleen gemakkelijker en slimmer, maar stellen ook andere eisen aan de gezamenlijke programmering van ODRN en VRGZ. Dat geldt ook voor de invloed van het internet en de kansen die dit biedt om in relatie tot risicobeheersing in de fysieke ruimte interactief de verbinding met de burger te leggen met het oog op bewustwording, *empowerment* en weerbaarheid.

We zullen dus in de komende jaren de integrale beleidsplanning verder moeten uitbouwen vanuit de grondslag die er nu ligt, ook rekening houdend met nieuwe wettelijke kaders (denk aan de Omgevingswet), maar tevens met de invloed van de zich uitbreidende netwerksamenleving die om een andere verhouding vraagt tussen de overheid en de burgers.

[6] Zie: raadsbesluit 1/2016.

Het realiseren van een adequaat veiligheidsniveau voor bedrijfs- en woonpanden op basis van alleen de standaardeisen uit de bouwregelgeving leidt vaak tot buitenproportionele oplossingen, zowel met het oog op de kosten als in relatie tot het gewenste eindresultaat. Ofschoon het bevoegd gezag mag afwijken van de standaardeisen wanneer er eenzelfde veiligheidsniveau gerealiseerd kan worden met andere maatregelen, blijkt dat in de praktijk niet eenvoudig. Vaak is de risico-regelreflex (de behoefte om elk risico te ondervangen met het streng toepassen van wettelijke normen) toch sterk bepalend, waardoor gelijkwaardige alternatieven die een meer proportionele oplossing zouden bieden om een risico tegen te gaan niet of moeilijk bespreekbaar worden. Dat staat dan weer op gespannen voet met de ruimte die we maatschappelijke partijen willen geven om zelf verantwoordelijkheid te nemen en hieraan op een zinvolle en praktische manier invulling te geven.

De invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2021 gaat zorgen voor een verandering in de benadering van ruimtelijke vraagstukken, waaronder de veiligheid van de fysieke leefomgeving. Die verandering sluit aan bij ontwikkelingen die we hierboven al geschetst hebben. Niet alleen worden regels eenvoudiger en moeten de onderscheiden dimensies van ruimtelijke vraagstukken meer in samenhang met elkaar worden beoordeeld, maar het nieuwe stelsel sluit ook beter aan bij de nieuwe vormen van sociale organisatie die samenhangen met de zich ontwikkelnde netwerksamenleving. Dat betekent dat veiligheidsvraagstukken in de fysieke leefomgeving ook steeds meer onderdeel worden van een geïntegreerde visie op de betekenis van de fysieke ruimte in relatie tot andere leefgebieden – bijvoorbeeld: gezondheid en duurzaamheid. En daarnaast gaat de rol van burgerbetrokkenheid hierin een belangrijke rol spelen.

Dit betekent dat we de komende jaren zullen moeten gaan werken aan een strategische visie hoe vraagstukken van fysieke veiligheid in dit stelsel in te bedden, inclusief een heldere opdracht aan belangrijke partners als ODRN en VRGZ. Aangezien deze partners ook werken voor de andere gemeenten in onze regio, zullen we het gesprek hierover ook met die gemeenten vorm moeten gaan geven, willen we ervoor zorgen dat we ODRN en VRGZ niet onnodig overvragen. Hier ligt dus een grote opgave voor de lopende bestuursperiode – en wellicht zelfs ook nog wel voor daarna.

Daarbij is het nodig ook breed in te zetten op een cultuurverandering in onze eigen organisatie, bij de ODRN en bij de VRGZ. Professionals worden van controleur adviseur, waarbij ze er op moeten durven en kunnen vertrouwen dat zij niet vol in de wind komen te staan op het moment dat zich een incident voordoet. Managers moeten in staat zijn om in de meest ingewikkelde casuïstiek de proportionaliteit van het door hun medewerker gegeven advies te beoordelen en daarover met gevoel voor bestuurlijke context te adviseren. Het lokaal bestuur moet de verantwoordelijkheid daadwerkelijk bij de burger durven laten en dat vooral ook blijven uitleggen bij klachten en incidenten. De komende jaren gaan we hier volop op inzetten.

Onze ambities op het terrein van fysieke veiligheid willen we in 2019 gaan vastleggen in een te actualiseren *Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid* voor de huidige bestuursperiode.

Ondermijningscriminaliteit

In onze laatste *Veiligheidsbrief* hebben we reeds gewezen op het maatschappelijke belang van de aanpak van ondermijningscriminaliteit.[7] Dit past ook in onze benadering van veiligheid, waarbij weerbaarheid het uitgangspunt vormt. In relatie tot de aanpak van ondermijningscriminaliteit vinden we hierin nadrukkelijk steun in de vakliteratuur. “Een weerbare samenleving verkleint het ontwrichtende effect van criminele activiteit en verkleint de ruimte voor criminele activiteiten. De samenleving werpt dan zelf barrières op tegen criminaliteit en het ondermijnende effect daarvan. Dat moet altijd gepaard gaan met ‘harde’ justitiële middelen, maar het kan wel degelijk een krachtige bijdrage aan de aanpak vormen,” aldus een studie van de Nederlandse School voor

[7] Zie: Veiligheidsbrief 2018, d.d. 27 februari 2018 (registratienummer: 18.0001172) – pagina 6.

Openbaar Bestuur, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. [8]

De aanpak van ondermijningscriminaliteit heeft tot doel om criminele netwerken en processen in Nijmegen te verstoren. Zo dragen we ertoe bij georganiseerde criminaliteit uit Nijmegen te weren en daarmee voorkomen we ook dat kwetsbare burgers of ingezetenen misbruikt worden voor bijvoorbeeld hennepteelt, arbeidsuitbuiting of zorgfraude.

Het verstoren van ondermijningscriminaliteit begint met het opwerpen van effectieve hindernissen. De gemeente is in staat om veel van die barrières op te werpen. Bijvoorbeeld de toepassing van de *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur* (Wet Bibob) bij vergunningaanvragen, grond- en vastgoedtransacties en contracteringen. De Wet Bibob stelt ons immers in staat om kritisch vragen te stellen en eventueel ook onderzoek te doen naar de achtergronden van partijen die met ons zaken willen doen. Zo kunnen we witwasconstructies voorkomen, die anders een belangrijke schakel vormen in het ciminele proces. Daarmee wordt Nijmegen een minder aantrekkelijke vestigingsplaats voor criminele ondernemers. In de horeca en bij de bijzondere handhaving op bedrijventerreinen hebben we daar goede ervaringen mee opgedaan. Zo'n aanpak draagt bij aan een weerbare stad.

Een alert en proactief lokaal bestuur is dus een belangrijke succesfactor. Gelet op alle domeinen waarop de gemeente in de lokale samenleving actief is en vanwege de hoeveelheid producten en diensten die wij onze burgers in dat kader bieden, hebben we een sterke informatiepositie. Die wordt nog eens versterkt door de vele partners met wie wij dagelijks samenwerken. Daarnaast hebben we de mogelijkheid om via communicatie niet alleen in verbinding te zijn met de burger, maar daardoor ook invloed te kunnen uitoefenen. Door controles en dossieropbouw en vervolgens handhaving waar dat nodig is, versterken we de weerbaarheid van buurten, wijken, maar tevens maatschappelijke sectoren tegen criminogene invloeden. Zo kunnen signalen van bijvoorbeeld medewerkers burgerzaken die zich zorgen maken over uitzend- en bemiddelingsbureaus die arbeidsmigranten inschrijven – en we weten dat deze bedrijfstak kwetsbaar is voor ondermijningscriminaliteit - leiden tot het uitzoeken van de achtergronden van de betrokken ondernemers. Informatie van de sociale recherche of contractmanagers in het sociale domein kan ertoe leiden dat we bepaalde fenomenen verder gaan uitpluizen. Dit alles uiteraard wel gebaseerd op zorgvuldige afwegingen, waarbij de ernst van signalen door ons nauwgezet beoordeeld wordt. En ook op andere domeinen waarop we actief zijn, zijn veel relevante voorbeelden te geven.

De gedachte dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit en het tegengaan van de zeer schadelijke gevolgen ervan voor onze samenleving alleen een zaak zijn van *crimefighters* bij politie en Openbaar Ministerie is dus allang achterhaald. Voorbeelden elders in het land, met name in de zuidelijke provincies, hebben in de afgelopen jaren indringend duidelijk gemaakt dat wegkijken geen optie is. Een lokaal bestuur dat actief bijdraagt aan het verstoren van criminele netwerken en processen draagt ook actief bij aan een leefbare en veilige, maar eveneens democratische en rechtsstatelijke samenleving.

Daarbij is het belangrijk dat we niet alleen de blik naar buiten richten, maar ons er evenzeer van bewust zijn dat, juist vanwege de rol die de gemeente heeft in de lokale samenleving, het lokaal openbaar bestuur een interessante partner en doelwit is van criminelen. Ze hebben immers onze producten en diensten hard nodig voor hun criminele opzet. Daarom is het belangrijk dat we oog hebben en houden voor de weerbaarheid binnen onze eigen gemeentelijk organisatie. Behalve dat

[8] Zie: Ondermijning ondermijnd – Hoe het Rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit – een uitgave van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, december 2016 – pp. 11.

het cruciaal is, zoals hierboven reeds gememoreerd, dat we de achtergronden kennen van partijen waarmee we grote zakelijke belangen aangaan, is het eveneens van belang dat we oog houden voor kwetsbaarheden van zowel medewerkers als werkprocessen. Daarom zijn we begin 2018 gestart met pilots weerbaarheid bij onze organisatie-eenheden in de maatschappelijke frontlinie.

Dit alles valt samen te vatten onder de noemer: waar dat maar mogelijk is, maken we boeven het leven zuur. Hoe belangrijk de rol van de gemeente hierbij ook is, dit kunnen we uiteraard niet alleen. De partners in de strafrechtketen (politie en Openbaar Ministerie), omdat de strafrechtelijke handhaving het sluitstuk is, maar ook de Belastingdienst en de Inspectie SZW van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn hierbij belangrijke partners, evenals uitkeringsinstanties en de Omgevingsdienst (ODRN). Om al deze partners ook gecommitteerd en betrokken te houden is het belangrijk om gezamenlijk prioriteiten in kaart te brengen. Elke partij kan hiervoor haar eigen informatiepositie inzetten, naast data-, gebieds- en systeemanalyses (onder andere door de gemeente via de *Intelligence*functie), op basis waarvan uiteindelijk gezamenlijk gewogen wordt.

Het moge duidelijk zijn dat bij de integrale samenwerking die hiervoor nodig is het lokale bestuur een belangrijke en verbindende rol speelt. De gemeente beschikt immers over relevante informatie en positie in de lokale context. Juist omdat we ook een zwaar beroep doen op het private domein van burgers, ondernemers en organisaties met een maatschappelijke opdracht, moeten we ook bereid zijn om publiek en privaat met elkaar te verbinden in relevante netwerken. En tot slot: vanwege de soms noodzakelijke schaalgrootte bij de aanpak van ondermijningscriminaliteit zullen ook vaker verbanden van verlengd lokaal bestuur een belangrijk platform voor de samenwerking moeten bieden, waarbij wel oog moet blijven voor de rol en verantwoordelijkheid van het lokale bestuur in de plaatselijke context.

Willen we als lokaal bestuur een volwaardige rol pakken in de bestrijding van criminaliteit met een voor de samenleving ontwrichtend karakter, dan zullen we ook aandacht moeten hebben voor onze voorbeeldfunctie. Het lokale bestuur heeft een verantwoordelijkheid om normen en waarden te expliciteren en te handhaven, willen we generiek een bijdrage leveren aan maatschappelijke weerbaarheid.

De overige veiligheidsthema's

Jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit

De laatste editie van onze Stads- en Wijkmonitor laat positieve ontwikkelingen zien in relatie tot problematisch jeugdgedrag. Met onder meer minder verwijzingen naar Bureau Halt, minder jongeren die met een delict voor de rechter komen en minder schooluitval. [9] Eveneens registreert de monitor een afname van jeugdoverlast. In 2013 waren er nog 7,0 geregistreerde gevallen van jeugdoverlast per 1000 inwoners; drie jaar later bleek dat gezakt tot 5,3. [10] De laatste jaren lijkt de overlast door jeugdigen, ondanks lichte schommelingen, zich redelijk te stabiliseren, zo blijkt uit de politiecijfers over 2015, 2016 en 2017. [11]

Op zich is dat uiteraard goed nieuws. Maar hier zit wel een keerzijde aan. Jongeren die in de problemen komen, zitten sneller 'in het rood'. Minder dan in het verleden het geval is, zijn we de laatste jaren in staat gebleken om vroegtijdig te signaleren en pro-actief te beïnvloeden. Dat betekent dat we de komende bestuursperiode voor de uitdaging staan om onze informatiepositie anders in te richten. Hierbij zal *Intelligence* een belangrijke rol gaan spelen, omdat

[9] Stads- en Wijkmonitor 2018 - samenvatting aan de gemeenteraad aangeboden per brief van 27 februari 2018 (kenmerk: BA30/18.0001313), pp. 5.
[10] Ibid., online versie, programma Veiligheid, onderdeel: overzicht.
[11] Zie hiervoor: de Veiligheidsbrief 2018, d.d. 21 februari 2018 (kenmerk: VH10/18.0001172).

fenomeenanalyses nodig zullen zijn om voorspellende waarden te genereren ten aanzien van risicogroepen en risicolocaties. In dat kader zijn we in de tweede helft van 2018 al gestart met het zogeheten 7-stappenmodel voor het in beeld brengen van problematische jeugdgroepen en het werkproces dat daarop volgt.

Daarnaast is een goede aansluiting van het preventief agogisch werk voor jongeren op de veiligheidsketen van groot belang. Jongerenwerkers, straatcoaches, medewerkers van sportservice, beheerders van jongerenaccomodaties en FC Social Work zullen hun professionele inspanningen onderling moeten afstemmen op basis van een gezamenlijke probleemanalyse op het niveau van wijken en eventueel ook specifieke jongerengroepen, met daaraan gekoppeld ook een heldere taakverdeling en een personele inzet die rekening houdt met de professionele competenties die passen bij de uitdagingen. [12]

Meer dan in het verleden zien we in de laatste jaren dat jeugdgroepen, mede vanwege de invloed van social media, niet meer per se wijk- of locatiegebonden zijn. Het systeem is dynamischer en meer fluïde geworden, omdat jongeren met de digitale middelen die ze ter beschikking hebben gemakkelijker op verschillende locaties kunnen afspreken; vaak ook op korte termijn. Ook met deze ontwikkeling zullen we meer rekening moeten houden met onze opdracht aan het jongerenwerk.

Digitale criminaliteit

In de periode februari tot en met juni 2017 is een fenomeenanalyse uitgevoerd naar slachtofferschap van cybercrime onder Nijmegenaren. [13] Daarbij is vastgesteld dat in de jaren 2012 tot en met 2016 in Nijmegen het aantal slachtoffers gedaald is. Een opvallende conclusie, gelet op het toenemend intensiever gebruik van ICT en internet. Eveneens opmerkelijk is de conclusie dat in onze stad jongeren in de leeftijd tussen 15 en 25 jaar en hoogopgeleiden het meest kwetsbaar blijken voor cybercrime.

Mogelijke verklaringen voor de kwetsbaarheid van deze leeftijdsgroep zijn terug te voeren op het intensieve (onveilige) internetgebruik onder jongeren en de verweving tussen de *offline* en *online* wereld met betrekking tot cyberpesten. De kwetsbare positie van hoger opgeleiden is mogelijk te verklaren doordat de hoge mate van *cybersecure* gedrag – in de vorm van kennis en de toepassing daarvan – onder deze groep niet opweegt tegen het intensieve gebruik van internet en ICT.

Belangrijk bij de aanpak van digitale criminaliteit is het versterken van de weerbaarheid van kwetsbare doelgroepen; en wel zoveel mogelijk via laagdrempelige publiek-private netwerken (maatschappelijke allianties) die het bereik onder de relevante doelgroepen kunnen borgen. Er is op dit moment nog weinig kennis en ervaring hoe die netwerken in te richten en welke rollen en verantwoordelijkheden publiek respectievelijk privaat hierin zouden moeten nemen. Ook hebben we nog onvoldoende zicht op de kansrijkheid en bestendigheid van een dergelijke aanpak.

Om die reden zetten we voorlopig in op pilotprojecten, waarmee we kunnen experimenteren met vormen van publiek-private samenwerking. Zo zijn we dit voorjaar met OM en politie in Oost-Nederland gestart met een pilot rondom de aanpak van criminele inspanningen om door het wederrechtelijk verkrijgen van inlogcodes misbruik te maken van aankoopprocedures bij bonafide

[12] Najaar 2017 zijn in dat kader in Hatert en Dukenburg 2 pilots jongerenopbouwwerk gestart. Programma's Zorg & Welzijn, Wijken en Veiligheid zijn hiervan namens het College van B&W de opdrachtgevers. Zie hiervoor ook de raadsbrieven, d.d. 12 juni 2017 (kenmerk: MO10/17.0005389) en d.d. 3 oktober 2017 (kenmerk: MO10/17.0008795). De evaluatie van deze pilots zal ook met de Raad worden gedeeld.

[13] Zie: Cybercrime in Nijmegen – De kwestbaren uitgelicht (juni 2017)– door: Sylvia Dickie in het kader van een afstudeeronderzoek voor de opleiding Sociologie aan de RU Nijmegen, in opdracht van de afdeling Veiligheid van de gemeente Nijmegen. In dit onderzoek stond het slachtofferschap van bewoners centraal en is niet ingegaan op cybercrime in relatie tot bedrijven en instellingen.

webwinkels. Het doel van deze pilot is om tot een maatschappelijke alliantie te komen die met succes hindernissen kan opwerpen in de verschillende stadia van het criminele proces. In dit zogeheten barrièremodel zijn de vraagstukken die samenhangen met de *governance* van de publiek-private samenwerking onze belangrijkste uitdagingen.

In de mate waarin we in staat zijn om deze uitdagingen succesvol te adresseren, zullen we er uiteindelijk ook in slagen om een kansrijke aanpak te ontwikkelen. Dat zullen we in de komende jaren dus stap voor stap moeten gaan ontdekken. In onze *Veiligheidsbrief* zullen we hiervan jaarlijks verslag doen.

Handhaving Opiumwet

Ten aanzien van coffeeshopbeleid en de mogelijkheid van deelname aan een pilot voor gereguleerde wietteelt liggen de keuzes vast in het coalitieakkoord 2018-2022 *Nijmegen: samen vooruit*. [14] Het toezicht en de handhaving op coffeeshops blijft daarmee echter ongewijzigd. Aansluiting bij een landelijk experiment voor de regulering van de wietteelt is afhankelijk van de kaders die het Rijk hiervoor ontwikkelt.

Sinds 1 januari 2017 past de burgemeester artikel 13b Opiumwet ook toe bij de sluiting van hennepkwekerijen. Eerder was dat niet mogelijk, maar veranderende rechtspraak (nieuwe jurisprudentie) gaf ons de gelegenheid om onze beleidsregels hierop aan te passen. Gelet ook op de risico's met het oog op (brand)veiligheid van bouwwerken waarin hennepkwekerijen geëxploiteerd worden – met name in woonpanden en schuurtjes zijn die risico's hoog voor betrokkenen en omwonenden – en vanwege het risico op misbruik van kwetsbare burgers voor criminele doelen, biedt de verruimde toepassing van artikel 13b Opiumwet een belangrijke basis om een substantiële bijdrage te leveren aan de leefbaarheid en de veiligheid in de stad. Daarnaast blijven we dit wetsartikel inzetten voor het sluiten van panden die gebruikt worden voor drugshandel.

Prostitutie

Onze inspanningen bij de regulering van en het toezicht op de prostitutie hebben tot doel om het risico op mensenhandel tegen te gaan; een nevengeschikte doelstelling is het bevorderen van de arbeidsomstandigheden van sekswerkers met het oog op hun veiligheid en gezondheid. Dit is een belangrijke maatschappelijke opgave in een economische branche die kwestbaar is voor criminogene invloeden en waarin het risico groot is dat mensen er onvrijwillig bij betrokken raken.

Nijmegen is één van de weinige gemeenten in ons land die nog een tippelzone heeft. Eerder dit jaar hebben we opdracht gegeven voor een evaluatie, omdat het aantal straatprostituees die toestemming hebben om op de zone hun diensten aan te bieden de afgelopen jaren gedaald is. Dat was aanleiding om na ruim 10 jaar het arrangement opnieuw kritisch onder de loep te laten nemen door een onafhankelijk onderzoeksbureau die per 1 mei 2018 gestart is met de evaluatie. De doelgroep en de partners met wie wij op de tippelzone samenwerken kunnen in het kader van de evaluatie hun inbreng leveren. Eind 2018 zal het evaluatierapport beschikbaar zijn voor bespreking met de Raad. Dan moet ook helder zijn of we de huidige aanpak voortzetten dan wel een nieuwe koers moeten inslaan.

Toezicht en handhaving op de vergunde seksbedrijven is een belangrijk speerpunt met het oog op de hierboven geformuleerde doelen. In 2016 is onze *Algemene Plaatselijke Verordening* (APV) reeds aangepast aan de verwachte invoering van de *Wet regulering prostitutie* (Wrp). Met het aantreden van het kabinet Rutte III is duidelijk geworden dat de invoering van de Wrp, die lang op zich heeft laten wachten, nu toch definitief doorgaat.

[14] Nijmegen: samen vooruit – duurzaam, sociaal, veerkrachtig, aantrekkelijk (coalitieakkoord 2018-2022), pp. 25.

Ofschoon we met onze eigen gemeentelijke regelgeving al tijdig hebben geanticipeerd op de gevolgen voor de regulering van seksbedrijven, heeft de Wrp nog wel één belangrijke verandering in petto. Met het van kracht worden van die wet zijn niet alleen seksbedrijven vergunningplichtig, maar ook sekswerkers. Deze verruiming van de werkingssfeer van de regulering betekent ook een uitbreiding van de verantwoordelijkheden van de gemeente voor toezicht en handhaving. Over wat dit daadwerkelijk gaat betekenen, zullen in de huidige bestuursperiode dus keuzes nodig zijn.

Tot slot willen we ook nog wijzen op het belang van de handhaving op de illegale prostitutie. Hierbij werken we nauw samen met de politie.

Voetbal

In Nijmegen hebben we met betaald voetbalorganisatie NEC een sportclub die voor Nijmegenaren veel betekent en mede daardoor een icoon is voor onze stad. Dat is niet anders nu in de laatste jaren de sportieve prestaties niet altijd aan de verwachtingen tegemoet zijn gekomen en de club ook niet langer op het hoogste niveau speelt. We vinden het belangrijk dat mensen veilig de wedstrijden van NEC kunnen bezoeken; en helaas is dat in het betaalde voetbal van vandaag niet altijd meer vanzelfsprekend. Daarom bereiden we ons met de clubleiding en de politie altijd goed voor op risicowedstrijden. Waar nodig zet de burgemeester zijn bevoegdheden in om de openbare orde te handhaven.

In het kader van de aanpak van *hooliganism* werken we met NEC samen aan een persoonsgerichte aanpak van de harde kern onder de clubsupporters. De inzet hierbij is om zowel ernstige ordeverstoringen rondom (risico)wedstrijden te voorkomen en tegelijkertijd een adequaat zorg- en ondersteuningsaanbod te regelen ten behoeve van positieve gedragsverandering onder de zwaarste categorie harde kern. Daarmee willen we ook criminalisering van de doelgroep tegengaan. Langzamerhand zijn we wel tot de overtuiging gekomen dat de verantwoordelijkheid voor deze aanpak toch echt bij NEC zelf ligt. Daarom hebben we eerder dit jaar reeds besloten om onze financiële steun aan dit project na het seizoen 2019-2020 te beëindigen. Het is dan aan de club om de financiering verder zelf te regelen. Uiteraard blijven we als netwerkpartner, daar waar mogelijk en nuttig, een faciliterende rol bieden.

Toezicht op de evenementen

De impact en bijbehorende risico's van evenementen beoordelen we aan de hand van een risicoscan die gehanteerd wordt in de hele Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. We delen een evenement op basis van de onderliggende vergunningaanvraag in één van de 3 categorieën risicocategorieën in – te weten: A (kleinschalig en weinig belastend), B (middelgroot en gemiddeld belastend) en C (zeer groot en zeer belastend). Met name bij B- en C-evenementen werken we in de vergunning met maatwerkvoorschriften; voor A-evenementen gelden in vrijwel alle gevallen alleen algemene voorschriften. Afhankelijk van de risico's beslissen we in het vergunningtraject of voor een B-evenement voorafgaand een schouw van het evenemententerrein en de inrichting daarvan nodig is. Bij C-evenementen wordt vooraf altijd geschouwd. Bij zo'n schouw zijn alle betrokken diensten (onder andere de regionale brandweer en de Omgevingsdienst, maar ook interne ambtelijke adviseurs) en de organisator betrokken. Dan wordt niet alleen gekeken of alles conform vergunning is ingericht, maar de schouw kan ook nog aandachtspunten opleveren voor de controles tijdens het evenement zelf.

Kernbegrippen bij het toezicht op evenementen zijn: interdisciplinaire samenwerking en risico-oriëntatie. Alle betrokken diensten trekken gezamenlijk op onder eenduidige regie en met een gedeelde visie op wat er nodig is om het evenement veilig te laten verlopen. In het vergunningtraject en tijdens het evenement zelf ligt de nadruk op samenwerking en dialoog met de organisator. Bij C-evenementen vinden er in het traject van vergunningverlening vaak nog veiligheidsoverleggen

plaats, waaraan de organisator ook actief deelneemt. Vindt er een schouw plaats van het evenemententerrein, dan is de organisator daar eveneens altijd bij. Daarnaast beperken we ons bij de vergunningverlening en tijdens de controles op de belangrijkste risico's.

Door de jaren heen is ons gebleken dat dit een adequate aanpak is. Niettemin zullen we die bij de actualisatie van het *Plan van Aanpak FysiekeVeiligheid* met de betrokken partners nog eens kritisch beschouwen in relatie tot het aspect risicosturing.

Toezicht op de horeca

Veiligheid en gezondheid zijn de belangrijkste maatschappelijke doelen in relatie tot de regulering van de horeca. De wetgeving stelt heldere eisen aan exploitanten van horeca-ondernemingen waar het gaat om hun levensgedrag, hun deskundigheid op het terrein van hygiëne en hun bedrijfsvoering. Daarnaast zijn de eisen voor de inrichting van de horeca-onderneming streng.

Gelet op de publieksfunctie van de horeca en de daarmee samenhangende veiligheidsvraagstukken, naast de risico's in relatie tot het gebruik van alcohol, is er voldoende reden om controle en handhaving stevig in te richten. Sinds 2014 doen we dat ook met een handhavingspool in regionaal verband. [15] Dat laat onverlet dat elke gemeente zijn eigen prioriteiten hanteert.

Gelet op het belang van veilige horeca-inrichtingen worden alle nieuwe horecaondernemingen (waaronder ook overnames van bestaande bedrijven) gecontroleerd op zowel de inrichtingseisen van de Drank- en Horecawet als op de eisen uit de bouwregelgeving en de Wet milieubeheer. Deze controles worden interdisciplinair uitgevoerd door de regionale brandweer en de Omgevingsdienst onder leiding van een gemeentelijke handhavingscoördinator. De Drank- en Horecavergunning wordt pas afgegeven als de inrichting voldoet aan de wettelijke eisen.

Daarnaast worden steekproefsgewijs bestaande horeca-inrichtingen gecontroleerd, waarbij naast de inrichtingseisen en de bouwregelgeving ook gekeken wordt naar de naleving van de Drank- en Horecawet. De handhaving van de leeftijdsgrens voor het schenken van alcohol heeft daarbij hoge prioriteit. Klachten of signalen van bezoekers of omwonenden kunnen aanleiding zijn om een horecaonderneming in dergelijke controlerondes op te nemen. Daarbij volgen we ook de *social media* – vaak een rijke bron voor signalen.

Door de jaren heen is ons gebleken dat dit een adequate aanpak is. Niettemin zullen we die, evenals de aanpak van het toezicht op evenementen, bij de actualisatie van het *Plan van Aanpak FysiekeVeiligheid* met de betrokken partners ook nog eens kritisch beschouwen in relatie tot het aspect risicosturing.

Generiek gezien is de naleving van de leeftijdsgrens een belangrijk aandachtspunt bij ons toezicht op de horeca. We willen hiermee een bijdrage leveren aan een gezonde ontwikkeling van de Nijmeegse jeugd. Daarom is in de afgelopen jaren het toezicht op de paracommercie een belangrijk speerpunt geworden, waarbij we overigens veel aandacht geven aan het eigen initiatief van bijvoorbeeld studentenverenigingen en sportkantines voor strategieën om problemen te voorkomen. Niettemin blijft handhaving met bijbehorende bestuurlijke maatregelen, zoals boetes, maar ook schorsing van de vergunning of zelfs sluiting van de inrichting, hier een belangrijk sluitstuk van ons toezicht. En ook bij grote evenementen heeft de handhaving van de leeftijdsgrenzen onze aandacht.

[15] In de handhavingspool werken gemeenten Nijmegen, Berg en Dal, Beuningen, Druten en Heumen samen.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

De rampenbestrijding vindt voor een groot deel regionaal plaats. Daarom werken wij samen met vijftien andere gemeenten in de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ). Onder de VRGZ vallen de regionale brandweer, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en de Regionale Ambulancevoorziening (RAV).

We willen zo goed mogelijk voorbereid zijn op de aanpak en bestrijding van crises en rampen. Daarmee proberen we de gevolgen van een incident, ramp of crisis zo veel mogelijk te beperken en zo snel mogelijk over te gaan tot de orde van de dag. Wij zijn met name verantwoordelijk voor onze bijdrage aan de gemeentelijke processen binnen de regionale rampenbestrijding.

De samenhang met het coalitieakkoord

Onze ambities voor lokale veiligheid sluiten aan op de thema's: sociale stad en aantrekkelijke stad. Er is veel overlap tussen veiligheid en het sociale domein. Daarnaast sluit het belang van netwerk- en informatiesturing, maar ook burgerparticipatie nauw aan bij onze ambitie een moderne overheid te zijn.

Veiligheidsagenda 2018-2022

Openbare orde en veiligheid

Ambitie

De komende jaren zal aandacht nodig zijn voor het bestrijden van hennepteelt, mensenhandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit met een hoog maatschappelijk afbreukrisico.Daarbij is het ook nodig om opmerkzaam te zijn voor misbruik van onze gemeentelijke producten en diensten, om te voorkomen dat georganiseerde misdaad de bovenwereld weet te vinden en we via inschrijvingen, vergunningen, contracten en grond- en vastgoedtransacties misstanden faciliteren.

Acties

1. Versterking van de informatiepositie. In de eerste plaats door middel van het (door)ontwikkelen van een dashboard hennepteelt. Maar ook door het ontwikkelen van nieuwe informatieproducten, waarmee we scherp zicht kunnen houden op het ondermijningsbeeld. Belangrijke partners hierbij zijn het Openbaar Ministerie en de politie in Oost-Nederland.

2. Het uitbreiden van de bestuursrechtelijke aanpak (bijvoorbeeld sluiting van woningen en bedrijfspanden) door het inzetten van extra juridische capaciteit. Hierbij werken we, onder andere via de lokale gezagsdriehoek, in nauwe afstemming met de partners in de strafrechtketen, maar ook met andere overheidsdiensten en met partijen in de private sector.

3. Het (door)ontwikkelen van de intergemeentelijke samenwerking in Gelderland-Zuid met Nijmegen in de rol van gastheer voor het regionale projectenbureau. Partners hierbij zijn niet alleen de gemeenten in Gelderland-Zuid, maar ook het Districtelijk Veiligheidsoverleg (DVO) in Gelderland-Zuid, het Openbaar Ministerie en de politie in Oost-Nederland en de Belastingdienst.

4. We willen het mogelijk maken om door middel van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) zorgfraudes en fraudes met grond- en vastgoedtransacties tegen te gaan. Partners hierbij zijn de interne afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling, Ontwikkelingsbedrijf en Vastgoed, Sport en Accommodaties (VSA).

5. We gaan verder invulling geven aan de resultaten van interne pilots ‘Werken aan een weerbare organisatie’ die eind 2018 beëindigd worden. Partners hierbij zijn de interne organisatieonderdelen: Personeel & Organisatie, Publiekszaken, Maatschappelijke Ontwikkeling, Zorg en Inkomen, Ontwikkelingsbedrijf, VSA, Economische Zaken, Projectmanagement en Ruimtelijke Kwaliteit (PMRK) en Stadsbeheer.

Sociale veiligheid

Ambitie

Bij dit onderdeel van ons veiligheidsbeleid staat de persoons-, systeem- en gebiedsgerichte aanpak van veelvoorkomende criminaliteit en ernstige overlast centraal. Dat doen we in het Veiligheidshuis, in de Veiliger Wijkteams en via bijzondere handhaving in aandachtsgebieden. Belangrijk hierbij zijn ontwikkelthema’s op het snijvlak van de domeinen zorg en veiligheid, waaronder twee onderwerpen die al in 2019 onze specifieke aandacht vragen, niet alleen vanwege een hoog maatschappelijk afbreukrisico, maar ook omdat we tot op heden in de netwerksamenwerking nog niet echt het gewenste resultaat bereiken. Het betreft hier de continuïteit van zorg voor mensen met een ernstig psychische aandoening (de zogeheten EPA-doelgroep) en daarnaast de systeemgerichte en multidisciplinaire aanpak van structurele onveiligheid (denk hierbij aan situaties rondom huiselijk geweld en kindermishandeling). Verder continueren we de (door)ontwikkeling van onze *Intelligence*producten.

Acties

1. De Veiliger Wijkteams werken op basis van:
   - Stadsbrede prioriteiten.
   - Gebiedsgebonden prioriteiten.

2. Doorontwikkeling *Intelligence*:
   - Verdere verfijning en uitbreiding van de dashboards veiligheid.
   - Fenomeenanalyses.

3. We monitoren verwarde personen met herhaaldelijk agressief gedrag. Doel:
   - De crisis voor te zijn en zo onnodige escalatie te voorkomen.
   - Te komen tot een levensloopbenadering.

4. De aanpak van structurele onveiligheid (intergenerationeel geweld in de huiselijke sfeer en seksueel misbruik) houdt in 2019 in:
   - Inzicht in de aard van de problematiek in Gelderland-Zuid. We geven een onderzoeksbureau de opdracht om een aantal casussen te onderzoeken. Daarnaast maken we bij de analyse gebruik van landelijke onderzoeken.
   - Op basis van de bespreking van actuele casuïstiek wordt een voorstel gedaan voor de ontwikkeling van een nieuwe aanpak.

5. Bij de aanpak jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit zetten we in op:
   - Implementatie van het 7-stappenplan jeugdoverlast ten behoeve van tijdige signalering en opschaling.
   - Meer inzet van professionals op *social media* als vindplaats van problematiek.

Fysieke veiligheid

Ambitie

De aanpak van fysieke veiligheid zal de komende jaren gelaagder worden. Dat heeft enerzijds te maken met de toenemende rol van burgerbetrokkenheid bij risicobeheersing in de fysieke ruimte. En anderzijds staan er veel innovatieve ontwikkelingen aan te komen: digitalisering van werkprocessen en het gebruik van 'big data' zullen preventieve interventies niet alleen gemakkelijker en slimmer maken, maar stellen ook andere eisen aan overheidsoptreden. Dat geldt ook voor de invloed van het Internet en de kansen die dit biedt om de verbinding met de burger te leggen met het oog op bewustwording, empowerment en weerbaarheid.

Acties

1. We vernieuwen in 2019 het *Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid* [16] met bijzondere aandacht voor de thema's risicogestuurd werken (dus weg van de risico-regelreflex) en burgerbetrokkenheid.

2. Met de Veiligheidsregio (VRGZ) en de Omgevingsdienst (ODRN) maken we nieuwe afspraken over een gezamenlijke programmering voor toezicht en handhaving, gebaseerd op de thema's in het nieuwe *Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid*.

[16] Zie: raadsbesluit 1/2016.

II. De governance van veiligheid

De kerntaak van het programma Veiligheid is het organiseren van de samenwerking die nodig is voor een veilige stad.

Rol en positie van het programma Veiligheid

Kerntaak

De kerntaak van het programma Veiligheid is het organiseren van de samenwerking die nodig is voor een veilige stad. Die samenwerking wordt georganiseerd tussen beleidsdomeinen (intern), tussen uitvoeringsdiensten van de overheid en instellingen met een publieke taak (in- en extern) en heeft betrekking op de veiligheid van de fysieke en de sociale leefomgeving.

Het programma Veiligheid richt zich daarbij vooral op het inrichten van processen, waarbij de samenhang tussen bestuur, beleid en uitvoering centraal staat. Die samenhang is op het veiligheidsdomein van cruciaal belang met het oog op de *governance*. De aanpak van overlastgevende of criminele individuen, gezinssystemen en groepen (vooral jeugd!) is alleen mogelijk als er wordt gestuurd op samenhang. Dat geldt ook voor de veiligheid van grote evenementen en in de horeca, waarbij vergunningverlening en tactische handhaving goed moeten worden aangehaakt aan bij bestuurlijke verwachtingen en de verantwoordelijkheden van de burgemeester als bevoegde gezag.

Sturing en prioritering

Deze rol heeft vooral te maken met de regiefunctie van het openbaar bestuur. Die regiefunctie is vooral ingegeven door de noodzaak om beschikbare publieke capaciteiten (mensen en middelen) doelgericht en efficiënt in te zetten. Zonder sturing en prioritering zou de inzet daarvan op het domein Veiligheid alle kanten op kunnen gaan. Veiligheid is immers niet met absoluut dichtgetimmerde kaders te omschrijven.

Bovendien is de vraag waar de overheid de verantwoordelijkheid van de burger moet overnemen evenmin in geharnaste kaders te vatten, en vaak afhankelijk van fluctuerende politiek-maatschappelijke opvattingen. Sturing en prioritering zijn daarom belangrijk om focus te houden en met de burger een scherp discours aan te kunnen gaan over wat de belangrijkste veiligheidsvraagstukken zijn en waar daarbij respectievelijke verantwoordelijkheden liggen.

Bestuursondersteuning

De burgemeester heeft belangrijke wettelijke bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Eveneens is de burgemeester het bevoegde gezag ten aanzien van openbare-ordevraagstukken die sterk aanleunen tegen andere beleidsdomeinen. Voorbeelden hiervan: zijn rol als toezichthouder op de Drank- en Horecawet (tegengaan alcoholmisbruik), van de seksbedrijven (tegengaan mensenhandel) en op het terrein van coffeeshopbeleid (tegengaan ongecontroleerde handel in softdrugs). Het programma Veiligheid ondersteunt de burgemeester in deze taken door beleid, regelgeving, vergunningverlening en handhaving.

Regie op het (boven)stedelijk georganiseerde veiligheidsnetwerk

Op het domein Veiligheid kunnen niet alle netwerken worden georganiseerd op wijk- en buurtniveau. Een aantal veiligheidsvraagstukken vraagt om organisatie op (boven)stedelijk niveau. Zo kan de aanpak van veelvoorkomende vormen van criminaliteit alleen plaatsvinden in een krachtige en professioneel georganiseerde netwerkstructuur: het Veiligheidshuis. Daar kan de noodzakelijke uitwisseling tussen strafrechtpartners en zorgpartners onder gemeentelijke regie plaatsvinden, inclusief de daarvoor benodigde output- en outcome-afspraken.

Uitdagingen in relatie tot de governance van het veiligheidsdomein

Veiligheid in een netwerksamenleving

"De complexiteit van de huidige netwerksamenleving leidt tot nieuwe vormen van sociale organisatie, samen te vatten als een permanent proces van afstemming tussen actoren, zowel personen als organisaties - burgers, professionals, bestuurders, maar ook instituties of regio's. De lokale overheid dient zich hierop in te stellen. Het komt erop aan de bestuurlijke praktijk, op grond van kennis en ervaring, af te stemmen op de maatschappelijke dynamiek. Problemen en kansen dienen leidend te zijn. Thema's en principes komen in plaats van strakke kaders en controle," aldus Hans Boutellier enige jaren geleden in een essay van het Verwey-Jonker Instituut.[17]

Veiligheid in de lokale context is het resultaat van samenwerking met, onder andere, politie, brandweer, woningcorporaties, zorg- en hulpverleners, welzijnswerkers en bewoners(organisaties). Een samenwerking die grotendeels plaatsvindt binnen netwerken. Voorbeelden daarvan zijn het Veiligheidshuis en de Veiliger Wijkteams, veelal ook met de opdracht om probleem georiënteerd te werken, waarbij alle betrokken partners en *stakeholders* gezamenlijk probleemhouder zijn en individueel bijdragen op basis van hun kernfuncties. Dat lijkt inmiddels een vanzelfsprekendheid, maar schijn bedriegt. Al was het maar, omdat voor veel partners nog altijd het aanbod van diensten en producten centraal staat – geschraagd door een institutioneel kader waarin de nadruk ligt op *outputfinanciering* – in plaats van de eigen bijdrage primair te baseren op maatschappelijke problemen en kansen.

Dat wil zeggen dat het sturen op basis van een te bereiken maatschappelijk effect nog allerminst een ingeburgerd concept is, ondanks het gestaag oprukken van de netwerksamenleving. En dat betekent dat afstemming en samenwerking een zaak blijft van ondersteuning en facilitering door een krachtige regiehouder. Op het terrein van lokale veiligheid is dat – inmiddels bij belangrijke *stakeholders* onbetwist [18] – de gemeente. Het succes van lokale veiligheid zal voor de lange termijn dan ook afhankelijk zijn van een lokaal bestuur dat de rol van regisseur serieus blijft nemen; en in dat kader ook wil blijven innoveren en investeren.

Gemeentelijke regie op de cyclus bestuur-beleid-uitvoering

Beschouwen we de ontwikkeling van ons lokaal veiligheidsbeleid in historische context dan hebben we de afgelopen twee decennia een ontwikkeling doorgemaakt, waarbij de gemeente meer in de centrale regierol is gekomen. Aanvankelijk beperkte zich dat tot regie op de beleidsontwikkeling, maar sinds het begin van de jaren '10 is dat verder geëvolueerd naar regie op de uitvoering. Binnen de uitvoering vindt verder een verschuiving plaats van lijnsturing naar netwerksturing.

Dat laatste houdt in dat de uitvoerende professionals die vanuit de verschillende vakdisciplines een actieve bijdrage leveren aan lokale veiligheid in toenemende mate werken vanuit flexibele netwerken (Veiligheidshuis, Veiliger Wijkteams, de samenwerking bij de aanpak van ondermijningsvraagstukken), waarbij zij autonomie en mandaat krijgen om gezamenlijk problemen te identificeren en aan te pakken. Daarbij krijgen de organisaties die de professionals leveren in plaats van een op inhoud sturende rol een ondersteunende en faciliterende rol. Dat draagt ertoe bij dat veiligheidsproblematiek ook daadwerkelijk multidisciplinair en integraal wordt aangevlogen.

Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat op het domein van lokale veiligheid de infrastructuur die de hierboven beschreven netwerksamenwerking moet ondersteunen de basis vormt. Waarbij het uitgangspunt is dat die infrastructuur ons ook, meer dan vroeger het geval was, in staat stelt om de

[17] Zie: Hans Boutellier - Nieuwe tijden, nieuw bestuur – De WMO in de improvisatiemaatschappij - Utrecht , maart 2014.
[18] Zie: Auke J. van Dijk – De toekomst van lokale handhaving reframed – een uitgave van Stichting Maatschappij en Veiligheid, Den Haag, april 2017. Van Dijk beschrijft hierin hoe ook de politie, aan wie lange tijd een regierol werd toegekend op het vlak van lokale veiligheid, de inmiddels centrale rol van de gemeente als een gegeven is gaan zien.

echte problemen tijdig op het spoor te komen en daarmee zoveel als mogelijk preventief aan te pakken. Een benadering waarbij alleen beleidsthema's centraal zouden staan, draagt het risico in zich dat de aanpak van veiligheidsproblematiek eerder statisch en reactief wordt. Te veel focus op vooraf nauw omschreven inhoudelijke doelen kan er immers ook toe leiden dat we onze blik verengen en de dynamiek uit het oog verliezen.

Regionale samenwerking

Een grote uitdaging is en blijft de relatie met Gemeenschappelijke Regelingen (GGD, VRGZ en ODRN) waar het gaat om sturingsvraagstukken die het College van B&W als bevoegde gezag raken. De voortgang die we hierin met partners gemaakt hebben is wisselend. Op het terrein van sociale veiligheid is die de laatste jaren gegroeid, terwijl op het fysieke veiligheidsdomein de ketenbenadering van sturingsvraagstukken deels nog op gang moet komen.

Cultuurverandering

Governance heeft ook volop te maken met de cultuurverandering die nodig en gaande is in relatie tot sturing op lokale veiligheid. Die is als volgt te karakteriseren:

1. We willen risicogeoriënteerd en informatiegestuurd werken vanuit een multidisciplinaire benadering van veiligheidsvraagstukken.
2. Telkens is de vraag belangrijk: waar is de overheid daadwerkelijk voor verantwoordelijk? Dat vraagt om goed verwachtingenmanagement ten opzichte van de burger.
3. Financiële kosten en maatschappelijke baten moeten in een gezonde verhouding tot elkaar staan.

Die drie noties staan op het terrein van fysieke veiligheid nog in de kinderschoenen. Daar hebben we vooral nog te maken met een cultuur gekenmerkt door regeloriëntatie, control en onderontwikkeld kostenbewustzijn, waarbij de overheid een haast ongelimiteerde zorgplicht heeft. De regierol die we op het terrein van sociale veiligheid inmiddels uitvoeren, is op het fysieke veiligheidsdomein nog in een relatief embryonaal stadium. Niettemin hebben we al wel vooruitgang geboekt. Goede voorbeelden hiervan zijn de vergunningverlening en het toezicht op horeca en evenementen.

Competenties en vaardigheden van medewerkers

Alle vraagstukken rondom *governance* noodzaken ons om voortdurend kritisch te blijven kijken naar de vraag of taken matchen met de competenties en vaardigheden van de eigen medewerkers. De belangrijkste vraag is: betekent tactische sturing in het netwerk van veiligheidspartners dat we procesregie nog heel instrumenteel kunnen definiëren, of hoort hier ook een meer faciliterende rol bij ten opzichte van partners en processen? We zien een noodzaak om procesregie meer faciliterend in te richten, maar daar zijn bij medewerkers deels ook andere competenties voor nodig. Strategisch personeelsbeleid zal de komende jaren dan ook een grote rol spelen bij de bedrijfsvoering van de afdeling.

Burgerparticipatie en veiligheid

Ambitie

Wij vinden het belangrijk dat bewoners zich sterk betrokken voelen bij hun straat, hun buurt en hun wijk en daar trots op kunnen zijn. Om die betrokkenheid ook breed te organiseren, is het belangrijk dat bewoners de ruimte krijgen om met eigen initiatieven te komen en invloed te nemen op vraagstukken die voor de veiligheid van hun woon- en leefomgeving belangrijk zijn.

Wij hebben de ambitie om bewoners en bedrijven in de wijken een nadrukkelijker positie te geven bij de basisveiligheidszorg in eigen buurt. Wat vinden zij belangrijk, waar willen ze zelf mee aan de slag en hoe kan het lokaal bestuur daarbij ondersteunen? Daarvoor is het wel nodig om een aantal randvoorwaarden te realiseren. In onderstaande zullen we de belangrijkste nader toelichten.

'Community policing' en 'reassurance strategy'

Community policing ziet vooral op de basispolitiezorg op straat-, buurt- en wijkniveau, waarbij die zorg breed belegd is bij verschillende actoren die hierop integraal en intensief met elkaar samenwerken: de wijkagent, de gemeentelijke toezichthouder, de straatcoach, naast eventueel werkers of vrijwilligers in het publieke of private domein. Met regie en eindverantwoordelijkheid die bij de gemeente zijn belegd. De basis hiervoor hebben we gelegd met de stadsbrede uitrol van Veiliger Wijkteams.

De Veiliger Wijkteams moeten het mogelijk maken om de basispolitiezorg in te zetten op basis van de zogeheten *reassurance strategy*. Deze aanpak stoelt op een kortcyclische en systematische aanpak van problemen in combinatie met gerichte acties en gezamenlijke evaluaties. In de literatuur[19] is de afgelopen jaren veel geschreven over deze aanpak en de toegevoegde waarde ervan voor *community policing*. Daaruit komen de volgende succesfactoren naar voren:

1. De aanpak bevordert het vertrouwen zowel tussen burgers en professionals als tussen professionals onderling. Dat versterkt de collectieve weerbaarheid, wat de belangrijkste basis vormt onder een duurzaam resultaat.
2. De aanpak verbindt resultaat met legitimiteit, juist omdat in gezamenlijk overleg wordt bepaald welke problemen met voorrang moeten worden aangepakt.
3. Het kortcyclisch en probleemgeoriënteerd werken leidt tot heldere doelen en ambities. Dat bevordert de veiligheid en de veiligheidsbeleving, draagt tevens bij aan het verantwoordelijkheidsgevoel van bewoners voor hun buurt en vergroot bij professionals hun responsiviteit tegenover de burger.

Hiervoor is het wel belangrijk om een aantal randvoorwaarden in de Veiliger Wijkteams goed te regelen

1. Vaste gezichten (vooral bij de professionals van het Veiliger Wijkteam) die bij bewoners en overige *stakeholders* enthousiasme en energie weten te genereren.
2. Veel aandacht voor open en interactieve communicatie, ofschoon de ervaring leert dat hiermee toch maar een klein deel van de bewoners wordt bereikt; maar niettemin wel belangrijk in verband met zichtbaarheid.
3. Het organiseren van input vanuit bewoners is gebaseerd op "halen" (canvassen) in plaats van "brengen" (wachten op waar bewoners mee komen). Laagdrempeligheid is hierbij van essentieel belang – "het blauw" moet dus vooral veel op straat zijn te vinden, aanspreekbaar zijn en aan de slag gaan op een wijze die door de bewoners als legitiem wordt ervaren.
4. Aandacht voor competenties en coaching van professionals en voor systemisch en systematisch werken.

[19] Onder de veelheid aan publicaties kan onder ander gewezen worden op de evaluatie uit 2013 van *Buurt Bestuurt* in Rotterdam, uitgevoerd door de Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties LEV in samenwerking met Lokaal Centraal, Expertgroep Maatschappelijke Vraagstukken, maar ook op uitgaven van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (*Vertrouwen in burgers* – 2012), de Raad voor het openbaar bestuur (*Loslaten in vertrouwen – Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving* – 2012), het Sociaal Cultureel Planbureau (*Een beroep op de burger* – 2012) en VU Amsterdam, Leerstoel Veiligheid en Burgerschap (*Burgers in veiligheid - Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid* – 2014). Verder zijn er de afgelopen jaren veel *case studies* verschenen naar bewonersbetrokkenheid bij veiligheidsvraagstukken in verschillende gemeenten.

De uitgangspunten van *community policing* en de *reassurance strategy* brengen met zich mee dat we via de Veiliger Wijkteams de betrokken professionals op basis van zowel een goede onderlinge rol- en taakverdeling als een up-to-date informatiepositie een centrale plek willen geven op straat, waarbij ze in nauw contact met de bewoners staan.

Burgerparticipatie en probleemidentificatie

Wie beoordeelt wanneer wat een probleem is op straat? Het antwoord op die vraag bepaalt immers de rol en positie van bewoners en de kaders waarbinnen zij zeggenschap en verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Bij de beantwoording van die vraag onderscheiden we de volgende niveaus:

1. Er is een politiek-bestuurlijke opvatting. Zo zijn er afspraken over het basiskwaliteitsniveau voor de openbare ruimte.
2. Er kan voor het lokaal bestuur sprake zijn van een wettelijke taak of een zorgplicht.
3. Professionals hebben een (beroeps)opvatting over wat al dan niet wenselijk is.
4. Bewoners vinden iets.

De onderlinge relatie tussen deze vier niveaus is altijd situationeel bepaald. Zo zullen er wijken zijn waar de ambities van bestuur, professionals en bewoners niet erg uiteen zullen lopen, maar er zijn ook zeker gebieden en buurten waar percepties en wensen op de verschillende niveaus sterk divergeren. Ter illustratie: in gebieden waar we bijzondere handhaving toepassen, zien we bij veel bewoners een sterke tevredenheid met situaties die vanuit het algemeen maatschappelijk belang zeer onwenselijk zijn. Andersom zullen er ook wijken zijn waar bewoners meer wensen hebben dan we als overheid kunnen en willen waarmaken.

Burgerparticipatie loopt uiteraard door alle niveaus, maar rechtstreekse zeggenschap en autonome regie voor bewoners liggen vooral daar waar hun wensen afwijken van beleidskaders en wettelijke taken. In die laatste twee gevallen blijven zeggenschap en regie een taak en verantwoordelijkheid van het lokale bestuur, waarbij er uiteraard wel geïnvesteerd moet worden in betrokkenheid en draagvlak onder bewoners – ook op het niveau waarbij zij in de uitvoering een aandeel kunnen nemen. Hierboven hebben we al beschreven hoe we die aanpak willen regisseren via de *reassurance strategy*.

Daar waar bewoners wel zeggenschap en regie kunnen nemen, bepalen zij ook zelf het succes en de continuïteit van een initiatief of project, en is de overheid hooguit ondersteunend en volgend. Dat betekent dat er voor elke wijk altijd een goede analyse moet liggen, waaruit ook duidelijk wordt hoe de vier niveaus zich tot elkaar verhouden en wat dit betekent voor rollen, taken en verantwoordelijkheden. De Veiliger Wijkteams staan hiervoor aan de lat, waarbij het belangrijk is dat er goed wordt aangesloten bij de overige wijkplannen en –activiteiten.

Omgang met de risico-regelreflex

Het fenomeen risico-regelreflex

Over het fenomeen risico-regelreflex is de afgelopen jaren veel geschreven. In de kern komen alle inzichten rondom dit thema neer op de vraag waar de verantwoordelijkheid van de burger ophoudt en de (voor)zorgplicht van de overheid begint. Een plicht die, zo leert de ervaring, al snel leidt tot disproportionaliteit in het overheidsoptreden, terwijl de burger de aansprakelijkheid en bijbehorende verantwoordelijkheid voor zijn risico's vervolgens wel erg gemakkelijk bij de overheid neerlegt. In beginsel is er rondom dit vraagstuk dan ook veel overlap met het thema burgerparticipatie.

Een belangrijke notie is dat disproportionaliteit van overheidsoptreden voornamelijk leidt tot onuitvoerbaarheid van beleid. [20] Bovendien: "…(w)aar de intentie om slachtoffers te beschermen of compenseren vooropstaat, dreigt de categorie van vrijwillig genomen risico's te verdwijnen. Deze intentie leidt er ook toe dat aan degenen die worden beschouwd als de verantwoordelijke veroorzakers, een vergaande zorgplicht wordt opgelegd.

Hier tekent zich een tegenstelling af, omdat de opgelegde zorgplicht ervan uitgaat dat de 'verantwoordelijke' juist wel in hoge mate over de noodzakelijke kennis en keuzevrijheid beschikt." [21] Het gevolg hiervan is scheefgroei in beleid en verantwoordelijkheden. Hier ligt dan ook een belangrijke aandachtspunt voor de *governance* van het veiligheidsdomein.

Niettegenstaande deze inzichten heeft de risico-regelreflex iets weg van de spreekwoordelijke olifant in de porseleinkast. Dat lijkt vooral te maken te hebben met vaak onuitgesproken, maar bij lange na niet altijd realistische opvattingen over veiligheidsbeleid, die een rationele benadering van functionaliteit en proportionaliteit in de weg lijkt te staan. Die opvattingen zijn eerder al betiteld als belemmerende overtuigingen. [22] Samengevat: [23]

1. We hoeven risico's niet te accepteren.
2. Ieder ongeluk had voorkomen kunnen worden.
3. Veiligheid is een morele kwestie.
4. De overheid knapt het wel op.
5. Regels zijn het antwoord.
6. Veiligheid gaat boven alles.

Niemand zal deze overtuigingen onderschrijven als rationele uitgangspunten voor veiligheidsbeleid, maar toch komen ze vaak onbewust bovendrijven naar aanleiding van een crisis of een ernstig incident. Dan wordt de overheid vrijwel altijd verantwoordelijk gehouden voor het risico, alsof elk risico verband houdt met situaties waarin de overheid een keuze heeft of had.

Dat leidt dan al snel tot de overtuiging dat het veronderstelde falen van de overheid als een onrechtmatige daad wordt gezien, waarmee de discussie verzeild raakt in een hopeloos en meestal disfunctioneel complex van juridisch-ethische opvattingen. En het leidt zelden tot heilzame interventies, laat staan dat de veiligheid toeneemt. De Nijmeegse hoogleraar Ira Helsloot heeft in dit verband al indringend gewezen op veiligheid als slechts een bijproduct van alle inspanningen om risico's te beheersen. [24]

In dit verband is het ook nuttig om erop te wijzen dat alle overheidslagen in ons land vanaf eind vorige eeuw vooral ook een antwoord proberen te vinden op de onveiligheidsgevoelens van de burger. Daarmee is het domein van de publieke veiligheid vatbaar is geworden voor het burgerlijk onbehagen dat sinds het begin van deze eeuw in sterke mate domineert. Daarmee is het maatschappelijk discours over veiligheid er niet eenvoudiger op geworden, zonder al te veel ruimte voor een genuanceerde benadering met het oog op functionaliteit en disproportionaliteit. Het lijkt er soms op of we zonder demonstratieve interventies en maatregelen bij de burger geen vertrouwen kunnen scheppen, waardoor we ons ook de mogelijkheid ontnemen om ze te ontdoen van hun onnodige demonstratieve en vaak disproportionele karakter.

---

[20] Zie: I. Helsloot, R. Pieterman en J.C. Hanekamp – Risico's en redelijkheid - Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's – Den Haag 2010 - pp. 40.
[21] Ibid.- pp. 65.
[22] Zie: J. van Tol – De risico-regelreflex in het openbaar bestuur – in: Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, maart/april 2011 - pp. 25.
[23] Ibid.
[24] Zie: I. Helsoot – Veiligheid als (bij)product – Over beleidsontwikkeling in interactie tussen bestuurders, adviseurs en narrige burgers (inaugurele rede), Radboud Universiteit Nijmegen, 2012.

Ter zake de risico-regelreflex wordt veelal gewezen naar de gevolgen voor het domein van de fysieke veiligheid. Maar ook het terrein van sociale veiligheid is hierdoor sterk beïnvloed. In dat verband is het aardig om te verwijzen naar de inaugurele rede van de Nijmeegse hoogleraar Henny Sackers bij zijn aanvaarding in 2010 van het ambt van hoogleraar bestuurlijk sanctierecht aan de Radboud Universiteit. [25] Sackers behandelt daarin het overhevelen van strafrechtelijke sancties naar het domein van bestuurlijke handhaving door de burgemeester, juist met het oog op het veiligheidsgevoel van de burger. Hij betwijfelt in dat kader de doordachtheid van veel van de genomen maatregelen en spreekt zelfs over een overheid die het overzicht kwijt is. [26]

Oplossingsrichtingen

Ondanks de vele observaties die afgelopen jaren over dit thema zijn verschenen, geeft de weerbarstigheid van het vraagstuk weinig aanleiding tot optimisme over gemakkelijke oplossingen. Los van het gegeven dat concrete oplossingen vaak ook liggen op het vlak van landelijke regelgeving, waardoor vooral het Rijk hiervoor aan de lat staat.

Voor het lokale bestuur liggen de handelingsopties met name op het vlak van burgerparticipatie en op het terrein van *governance*. Om met dat laatste te beginnen: effectief sturen op veiligheid heeft vooral te maken met het functioneel en proportioneel toepassen van regelgeving. In voorgaande is al aan de orde gekomen dat dit voornamelijk een kwestie is van cultuurverandering. En die cultuurverandering vraagt om bewustzijn bij bestuurders, professionals en burgers van de werking van de hierboven beschreven belemmerende overtuigingen. Hier ligt dan ook meteen de overlap met het belang van burgerparticipatie in het tegengaan van de risico-regelreflex.

In het *Kennisdocument burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid*, een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2014 wordt gewezen op de noodzaak dat “veiligheidskwesties niet in een vereenvoudigde vorm aan burgers voorgelegd worden, maar in een dialoog waarin de complexe opties en dilemma’s die bestuurders ervaren aan bod komen.” [27] De risicoperceptie van de burger blijkt overigens goed aan te sluiten bij de gevaren die zij daadwerkelijk lopen. [28]

Het kennisdocument beschrijft de basisnoties van burgers en risicobeleving. Die zijn als volgt samen te vatten. [29] Burgers hebben in generieke zin een voorkeur voor rationeel risicobeleid. Zijn ze echter zelf (emotioneel) betrokken bij een specifiek risico, dan vinden zij al snel dat maatregelen ten behoeve van risicoreductie nodig zijn en moet de rekening daarvoor bij anderen worden neergelegd. Worden ze vervolgens beter geïnformeerd en in de positie van het bestuur gebracht, dan schakelen ze toch weer over op de rationele modus en overwegen voor hen de kosten-batenafwegingen met aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen. Er valt dus veel winst te halen in termen van zowel risicobewustzijn als *governance* wanneer we bij de beoordeling van risico’s en bij de toepassing en handhaving van wet- en regelgeving de rationele insteek centraal stellen en burgers evenals maatschappelijke *stakeholders* actief betrekken, rekening houdend met de hierboven beschreven basisnoties.

Hier liggen de komende jaren veel mogelijkheden, bijvoorbeeld in de ontwikkel- en ontwerpfase van (bouw)projecten en bij onderhouds- en beheersplannen van bestaande bouw. In plaats van met klassieke van bovenaf verordonneerde recepten van controle en handhaving op het fysieke domein

[25] Zie: H.J.B. Sackers - Herder, hoeder, en handhaver – De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht (inaugurele rede), Radboud Universiteit Nijmegen, 2010.
[26] Ibid. - pp. 22.
[27] Zie: Kennisdocument burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid, Ministerie van BZK, november 2014 - pp.15.
[28] Ibid. - pp. 16.
[29] Ibid.

kunnen we dan meer veiligheidswinst boeken met alternatieve strategieën, waarbij ook lang niet altijd de overheid als eerste aan de lat hoeft te staan. Dat sluit tevens goed aan bij de benadering van de nieuwe Omgevingswet die in 2021 van kracht wordt. Ook op het sociale veiligheidsdomein biedt dit kansen; zeker in relatie tot de inzet van de Veiliger Wijkteams en de toepassing van de principes van *community policing* en *reassurance strategy*.

III. Financiën

Burgers hebben in generieke zin een voorkeur voor rationeel risicobeleid.

Wat het kost - financieel overzicht 2018-2022

(bedragen x 1000 €)	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
1. Crisisbeheersing en brandweer	**13.040**	**12.900**	**12.900**	**12.900**	**12.900**
2. Openbare orde en veiligheid	**5.080**	**5.790**	**5.790**	**5.790**	**5.640**
▪ Openbare orde	2.060	280	280	280	130
▪ Veiligheidshuis	130	140	140	140	140
▪ Vergunningen	620	20	20	20	20
▪ Toezicht (markten, evenementen, overig)	1.840	0	0	0	0
▪ Bijzondere projecten	360	350	350	350	350
▪ Antidiscriminatiemaatregelen	70	70	70	70	70
▪ Uitvoeringskosten	0	4930	4930	4930	4930
TOTAAL	**18.120**	**18.690**	**18.690**	**18.690**	**18.540**

Toelichting

De financiële kaders voor dit veiligheidsplan 2018-2022 zijn vastgelegd in de Stadsbegroting 2019. Het financieel overzicht is hierop dan ook gebaseerd. Daarbij zijn alleen de lasten weergegeven om zo inzichtelijk te maken wat het kost. Doordat hiermee de baten buiten beschouwing zijn gelaten (zo innen we leges voor vergunningen), wijken de cijfers licht af van de bedragen in de begroting.

Onder de post *Crisisbeheersing en brandweer* staan de middelen gereserveerd voor onze jaarlijkse bijdrage aan de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid.

De post *Openbare orde en veiligheid* geeft de bedragen weer die we in het programma Veiligheid jaarlijks uitgeven op de taakvelden openbare orde, sociale veiligheid (Veiligheidshuis, bijzondere projecten, toezicht en antidiscriminatiemaatregelen) en fysieke veiligheid (vergunningen en evenementen-/marktentoezicht). Op grond van nieuwe begrotingsregels die het Rijk ons voorschrijft, worden alle personele kosten die in deze categorieën vallen vanaf het begrotingsjaar 2019 ondergebracht onder de categorie *Uitvoeringskosten*. Daarmee wordt ook meteen duidelijk dat de post *Openbare orde en Veiligheid* grotendeels uit personele lasten bestaat.

Het budget voor bijzondere projecten is de afgelopen jaren gebruikt voor incidentele maatregelen, bijvoorbeeld tijdens de jaarwisseling, rondom betaald voetbal en voor grote evenementen. Ook financieren we hieruit onze cameraprojecten, onze bijdragen aan Burgernet, aan het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) in het kader van de samenwerking bij de bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en aan Slachtofferhulp.

Literatuur

Inleiding

Governance, burgerparticipatie en risico-regelreflex zijn belangrijke thema's in relatie tot lokaal veiligheidsbeleid. In de afgelopen jaren is hierover een vracht aan publicaties uitgebracht. In de annotaties in de voorgaande hoofdstukken hebben we al naar de nodige relevante literatuur verwezen.

In dit hoofdstuk willen we een aantal publicaties die als achtergrondinformatie een rol hebben gespeeld bij de samenstelling van dit IV-beleidsplan kort bespreken. Dat zullen we doen aan de hand van de drie genoemde thema's, niettegenstaande het gegeven dat deze thema's vanwege de vele *crossovers* eigenlijk niet los van elkaar te zien zijn.

Literatuur bij governance in relatie tot veiligheid

Een belangrijke publicatie, ofschoon al enige jaren oud, is: *Strategieën van lokale veiligheid*, een uitgave van het *Netherlands Institute for City Innovation Studies* (NICIS Institute, 2011) onder redactie van Ronald van Steden, universitair hoofddocent Bestuurswetenschappen en Politicologie aan de VU Amsterdam. In de diverse bijdragen wordt uitgebreid ingegaan op de samenwerking in lokale veiligheidsnetwerken en de gemeentelijke regierol daarbij.

Meer specifiek over de rol van de gemeente in de veiligheidszorg is eind 2010 een themanummer van het *Tijdschrift voor Veiligheid* uitgebracht, waarin de gemeentelijke regie, de positie van de gemeente in het veiligheidsnetwerk, de uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden op gemeentelijk niveau en de bijdrage aan de ondermijning aan bod komen. Dit is nog altijd een lezenswaardige publicatie, waarin ook veel aandacht is voor de complexiteit rondom de gemeentelijke rol op het veiligheidsdomein en voor de ontwikkeling van de gemeentelijke rol in historisch perspectief.

Nog altijd interessant is de publicatie uit 2008 van het *Sociaal Cultureel Planbureau* (SCP) onder de titel: *Sociale veiligheid ontsleuteld – Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. In de kern is dit lijvige rapport een analyse van aannames en gemaakte keuzes in relatie tot sociaal veiligheidsbeleid en de plausibiliteit daarvan. Op het terrein van fysieke veiligheid is door de *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR) eind 2011 een richtinggevende studie uitgebracht, getiteld: *Evenwichtskunst – Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Hierin wordt ingegaan op het risico van overspannen verwachtingen bij de rol van de overheid en de vraag hoe verantwoord om te gaan met bedreigingen van de fysieke veiligheid.

In 2014 verscheen de *Strategische agenda commissie Bestuur en Veiligheid* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit rapport gaat in op een aantal institutionele ontwikkelingen waar we nu nog volop inzitten. Daarbij wordt de relatie gelegd met een strategische beleidsagenda voor het veiligheidsdomein. In datzelfde jaar verscheen van de *Raad voor het openbaar bestuur* (Rob) een advies, getiteld: *Nationaal investeren in lokaal veiligheidsbeleid – Bijdrage aan de strategische agenda voor lokale veiligheid*, met daarin een beschrijving van relevante maatschappelijke bewegingen die relevant zijn voor de toekomst van lokale veiligheid.

Governance op het veiligheidsdomein wordt voor een belangrijk deel bepaald door de veranderende opvattingen over de rol van de overheid in een samenleving die meer horizontaal dan verticaal ingericht is. In dit verband is het boek van Hans Boutellier, wetenschappelijk directeur van het Verwey-Jonker Instituut, getiteld: *De improvisatiemaatschappij – Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld* (Boom 2010), relevante literatuur. Daarnaast kunnen we ook wijzen op de

publicatie van de *Raad voor het openbaar bestuur* (Rob) – te weten: *Loslaten in vertrouwen – Naar een nieuwe verhouding tussen overheid markt én samenleving* (2012).

Tot slot zijn de ontwikkelingen rondom de basispolitiezorg belangrijk voor de *governance* van lokale veiligheid. Vooral in relatie tot de in voorgaand hoofdstuk behandelde aspecten van *community policing* en *reassurance strategy*. In de eerste plaats geeft het in 2015 verschenen rapport van het *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* van het Ministerie van Veiligheid & Justitie (WODC), getiteld: *Stadshandhavers – Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*, inzicht in actuele casuïstiek. Meer theoretisch en beschouwelijk van aard is een essay dat Auke van Dijk, senior strateeg bij de Nationale Politie, in april 2017 voor de *Stichting Maatschappij en Veiligheid* (SMV) geschreven heeft met als titel: *De toekomst van lokale handhaving reframed*. Hierin plaatst hij de ontwikkelingen in de politiezorg in historisch perspectief en blikt hij vooruit op de toekomst van de gebiedsgebonden handhaving en de samenwerking daarbij tussen politie en gemeenten. Een eveneens door het SMV in 2013 samen met *Motivaction Research and Strategy* uitgebrachte publicatie, getiteld: *Burgers over politie en buitengewoon opsporingsambtenaren*, geeft een boeiende inkijk in wat burgers van blauw en lichtblauw op straat verwachten, ondanks het gegeven dat de onderzoeksresultaten al wel enige jaren oud zijn. En als laatste willen we verwijzen naar de in 2016 uitgebrachte studie: *Basisteams in de Nationale Politie - Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, een uitgave van *Politie & Wetenschap* in samenwerking met de *RU Nijmegen*. In deze publicatie beschrijft Jan Terpstra, hoogleraar Criminologie, samen met andere auteurs de gevolgen van de reorganisatie van de politie voor de basispolitiezorg.

Literatuur bij burgerparticipatie in relatie tot veiligheid

In de annotaties bij een vorig hoofdstuk is de literatuur in relatie tot burgerparticipatie al volop beschreven, met aandacht voor de belangrijkste succesfactoren. In dit hoofdstuk willen we kortheidshalve nog eens specifiek wijzen op het omvangrijke rapport uit 2012 van de *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR) met als titel: *Vertrouwen in burgers*, een combinatie van literatuurstudie en veldonderzoek naar de kansen en mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers in relatie tot overheidsbeleid en maatschappelijke participatie te versterken. Meer in het bijzonder met betrekking tot burgerparticipatie bij veiligheidsvraagstukken is het in 2014 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebrachte kennisdocument *Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid* zeer lezenswaardig. En tot slot zij nog gewezen op de studie: *Burgers in veiligheid - Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*, eveneens in 2014 verschenen als publicatie van de VU Amsterdam (Leerstoel Veiligheid en Burgerschap). Een zogeheten *state-of-the-art* van inzichten uit openbare bronnen.

Literatuur bij risico-regelreflex in relatie tot veiligheid

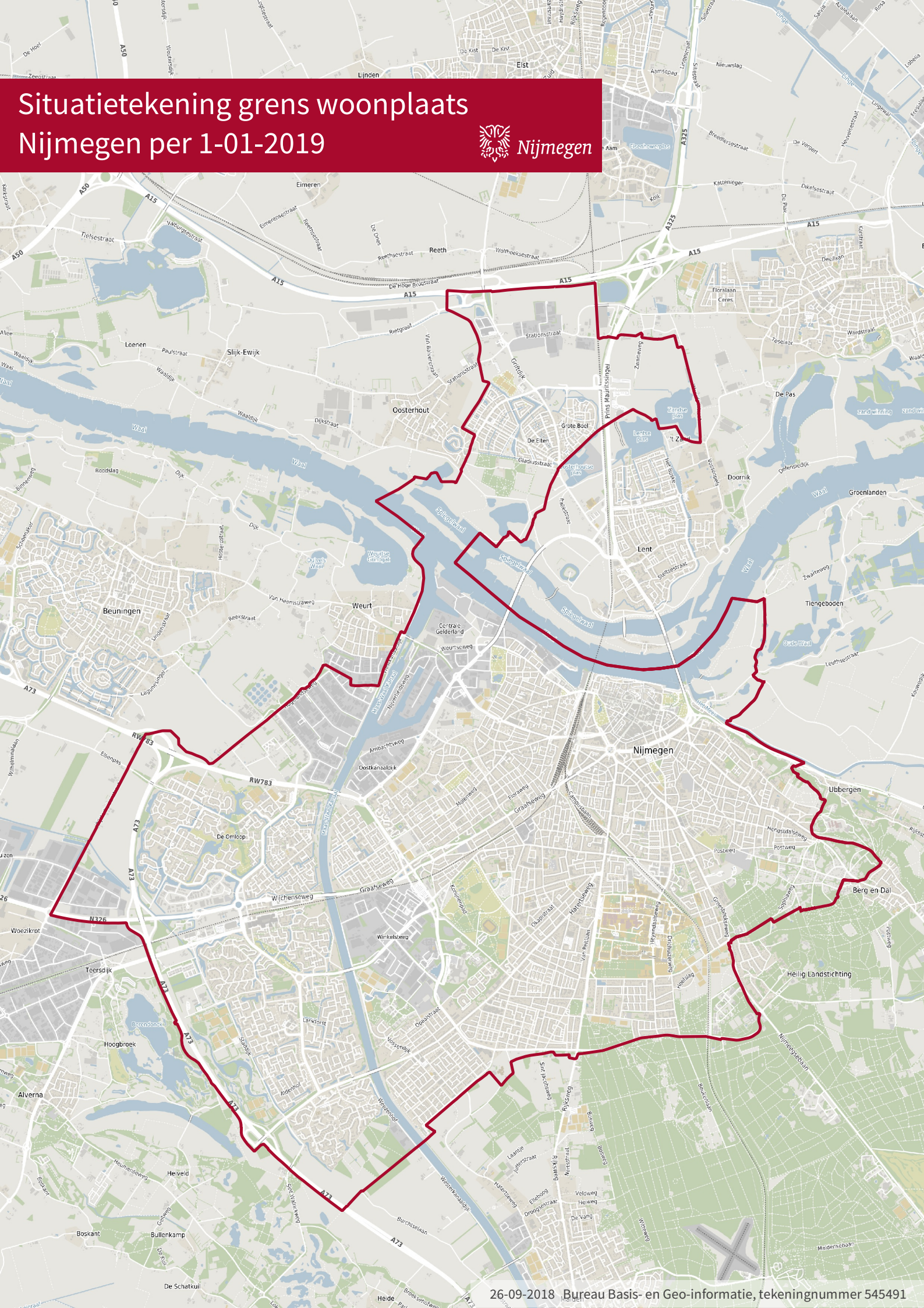
Trendsettend voor de discussie over dit thema is het in 2015 uitgebrachte boek van Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de RU Nijmegen, en Astrid Scholtens, hoofd onderzoek en senior onderzoeker bij Stichting Crisislab, getiteld: *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden* (een uitgave van Boom Lemma in Den Haag). Wat dit boek boeiend en inzichtelijk maakt, is de keuze om de overwegingen die een rol spelen in relatie tot functionaliteit en proportionaliteit wordt beschreven aan de hand van uiteenlopende casuïstiek, zowel op het terrein van sociale als fysieke veiligheid, en op verschillende overheidsniveaus. Bovendien is de stijl toegankelijk en vervallen de auteurs niet in uitgebreide theoretische en methodologische beschouwingen.

Al vier jaar eerder schreef Margo Trappenburg, destijds nog universitair hoofddocent bij Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht, maar inmiddels ook bijzonder hoogleraar Grondslagen van het maatschappelijk werk aan de Universiteit voor Humanistiek, een boeiend essay onder de titel: *Waarom het allemaal niet lukt*, gepubliceerd als hoofdstuk in het boek: *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex (Den Haag, 2011)*. Hierin beschrijft ze een aantal oplossingsrichtingen in de omgang met de risico-regelreflex- een term overigens die ook door haar gemunt is - met als belangrijkste conclusie dat de overheid na een incident niet meteen extra maatregelen moet gaan nemen, ook al omdat dit meestal leidt tot lastenverzwaring voor de burgers zonder dat dit tot veiligheidswinst leidt.

In hetzelfde boek ook een samenvattende analyse van Jan van Tol, toenmalig projectleider Risico's en verantwoordelijkheden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, getiteld: *Belemmerende overtuigingen en een half dozijn oplossingsrichtingen*, met daarin ook veel aandacht voor de attitude van burgers naast de thema's die in de titel van het stuk al vermeld staan.

Situatietekening grens woonplaats Nijmegen per 1-01-2019

Nijmegen



26-09-2018 Bureau Basis- en Geo-informatie, tekeningnummer 545491