Essay

Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030

Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030

Normaliseren, versnellen en alert blijven

Colofon

Auteurs
Prof. dr. Pieter Tops, Stichting Maatschappij en Veiligheid
Dr. Julien van Ostaaijen, Tilburg University
Rob Boswijk, MSc, Stichting Maatschappij en Veiligheid

Opmaak
Chris Koning (VNG)

Maart 2022

Inhoudsopgave

Vooraf		6
Dertien extrapolaties over veiligheidsbeleid in 2030		7
Inleiding		9
1	De noodzaak van permanent onderhoud	10
2	Veiligheid en sociale samenhang	11
3	Verharding en onrust	12
4	Een krachtige overheid met oog voor maatwerk	14
5	De basis op orde: toezicht en handhaving	15
6	Het woningtekort als trigger-event?	18
7	Ondermijning, daar zijn we nog niet van af	19
8	Veiligheid in het sociaal domein: huiselijk geweld en 'verwarde personen'	22
9	Digitalisering en cybercrime, the new kids on the block	24
10	De rol van burgers en de schaduwzijde daarvan	27
11	Gemeenten, boa's en politie	29
12	De driehoek onder druk	31
Tot besluit: normalisering, versnelling en alertheid		33
Literatuur		34
Bijlage I: Gesprekspartners		38
Bijlage II: Over de SMV		39

Vooraf

In dit essay, geschreven op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gaan we in op ontwikkelingen en trends die de komende jaren voor het lokale veiligheidsbeleid van belang zullen zijn.

Ons essay is te zien als een beschouwing over lokale veiligheid en lokaal veiligheidsbeleid. Het is gebaseerd op een analyse van trends en ontwikkelingen, en in die zin stevig gefundeerd in empirie, maar, als we het hebben over de betekenis ervan voor de veiligheid en het veiligheidsbeleid in 2030, ook op een duiding en interpretatie van die empirische gegevens. We hebben daarbij oog voor de dilemma's waar het lokale bestuur voor staat. In een complexe en vaak ambigue werkelijkheid liggen oplossingen meestal niet voor het oprapen. Echte oplossingen worden bovendien meestal 'al doende' ontwikkeld. Ons essay richt zich daarom op de meest saillante ontwikkelingen waar lokaal veiligheidsbeleid de komende jaren mee te maken zal krijgen. Met die richting hoeft niet iedereen het eens te zijn, maar we willen er wel mee tot nadenken stemmen en een discussie op gang brengen.

Het essay is gebaseerd op gesprekken met professionals uit het (lokaal) veiligheidsdomein en literatuurstudie. Op onderdelen zullen we in ons betoog gebruik maken van in onze ogen treffende citaten uit de gesprekken. Zij zijn bedoeld als illustratie bij onze analyse.

Dertien extrapolaties over veiligheidsbeleid in 2030

We beginnen het essay met enkele extrapolaties over het lokaal veiligheidsbeleid in 2030, niet bedoeld als samenvatting maar eerder als appetizer en als bijdrage aan het debat.

1. Er zal in 2030 een 'sterkere (lokale) overheid' zijn, dat wil zeggen een overheid die nadrukkelijk een stempel op ontwikkelingen kan drukken, zeker op veiligheidsgebied. Dat wordt gevraagd vanuit de samenleving, maar moet ook bevochten en verdiend worden. Het wil niet per se zeggen dat de lokale overheid alles bepaalt, maar wel dat zij een leidende rol heeft in het organiseren van relevante maatschappelijke coalities.

2. In 2030 zal het potentieel aan polarisatie in de samenleving naar verwachting niet wezenlijk verminderd zijn. Orde organiseren in een polariserende samenleving is een fikse uitdaging en zal veel van het gemeentebestuur en de burgemeester eisen, met name ook omdat die polarisatie zich deels in de digitale wereld afspeelt. Lokale bestuurders zullen de komende jaren zoeken naar mogelijkheden hun orde handhavende bevoegdheden ook naar de digitale wereld uit te breiden.

3. Toezicht en handhaving zullen in 2030 stevig aan belang gewonnen hebben; dit stelt grote eisen aan de lokale overheid, omdat handhaving zonder vertrouwen en zonder gezag niet goed mogelijk is. Zonder instemming en medewerking van burgers gaat het niet, omdat handhaving ook gaat over het in stand houden van een basis aan moraliteit, van een morele bodem, in een samenleving.

4. Handhaving zal verder 'technologiseren'. Camera's en scanners zullen slimmer worden en samen met kunstmatige intelligentie intensiever gebruikt. Nu lachen we nog om gekke robots in Singapore die mensen op hun gedrag aanspreken, in 2030 zullen we ze waarschijnlijk ook in Nederland hebben.

5. Digitalisering levert nieuwe veiligheidsproblemen op en nieuwe manieren om die aan te pakken. Bij het eerste gaat het om zaken als fraude, phishing, en hacking, bij het tweede om experimenteren met welke data gemeenten mogen verzamelen en hoe ver controle en handhaving in het digitale domein (mogen) gaan. Dit zal komende jaren veel van het aanpassingsvermogen van lokale besturen vragen.

6. De informatiepositie van de gemeente zal stevig veranderd zijn. Niet alleen door intensievere samenwerking met organisatie als de politie, de AIVD, de FIOD, de FIU, maar ook doordat gemeenten zelf nog meer aan informatieverzameling gaan doen en daaromtrent ook meer zal worden toegestaan. Dataverzameling en ontwikkeling van algoritmes zullen een grote vlucht genomen hebben. Net als – hopelijk – de reglementering en transparantie daarvan. Door goede ondersteuning en intensieve samenwerking kunnen gegevens op een correcte en efficiënte wijze worden gedeeld en worden gebruikt.

7. Op gebied van registratie en controle moeten gemeenten 'terug naar de basis', zoals het controleren wie er in gemeenten (komen) wonen. De verschillende (lokale) overheden en partners hebben met hun gegevens 'goud in verschillende handen'. Denk aan de Basisregistratie Personen (BRP), de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) en de basisregistratie Handelsregister (KvK). Deze verschillende registers worden in 2030 vaker en slimmer ingezet.

8. De aanpak van de georganiseerde misdaad en met name van de maatschappelijke consequenties daarvan, (criminele) ondermijning genoemd, zal ook in 2030 nog hoog op de agenda van het lokale bestuur staan. Datzelfde geldt voor de aanpak en integratie van jonge aanwas en doorgroeiers in de (drugs)criminaliteit. Het terugdringen en beheersen van criminele geldstromen, met name ook rond het lokale vastgoed, zal in de periode tot 2030 veel meer aandacht hebben gekregen dan nu (al) het geval is en ook succesvoller geworden zijn.

9. Nog meer dan nu zal in 2030 veiligheidsbeleid ook sociaal beleid zijn. Met repressie alleen bereik je geen veilige samenleving; effectief veiligheidsbeleid veronderstelt een bepaalde mate van sociale samenhang in een samenleving. Het zal, ook gezien ervaringen uit het verleden, een hele klus blijken om veiligheid en sociaal beleid bij elkaar te brengen, zeker als mensen zich, vooral, in de digitale wereld in hun eigen 'bubbel' organiseren. Wel zal het inzicht gegroeid zijn dat perspectief bieden en grenzen stellen hand in hand gaan. We hebben 'preventie met gezag' nodig en zullen in 2030 beter weten hoe dat moet.

10. Veiligheid in het sociale domein blijft hoog op de agenda staan. Zowel huiselijk geweld als de omgang met verwarde personen vragen veel van betrokken organisaties. Gemeenten zullen zich, in samenwerking met andere partijen, meer op preventie gaan richten. Betere afstemming en slimmere arrangementen zijn noodzakelijk, maar niet eenvoudig te realiseren. Een betere afstemming en een preventieve benadering kan de druk op de politie hebben verminderd.

11. Er zijn in 2030 steviger en omvangrijker veiligheidsafdelingen in gemeenten, die in betere verbinding staan met de rest van de gemeentelijke organisatie en met de buitenwereld. Het takenpakket van boa's zal verder uitgebreid worden, zij zullen steeds meer de oren en ogen van de overheid worden om te weten wat er in de wijken en kernen speelt en zich steeds meer richten op preventie. De samenwerking tussen politie en boa's is genormaliseerd.

12. De relatie met inwoners en het middenveld zal intensiever en meer divers zijn. Een kleine groep zal steeds meer activiteiten ondernemen en zich ook vaker aan de repressieve kant van de veiligheidsproblemen manifesteren. Denk hierbij aan burgeropsporingsteams of 'burgerbewaking' tijdens rellen. Het lokaal bestuur heeft in 2030 meer overzicht over die ambigue vormen van burgerparticipatie en weet er beter mee om te gaan, ook in de beeldvorming.

13. Lokale driehoeken blijven een belangrijk strategisch en operationeel coördinatiepunt, maar zullen vaker samenkomen met wethouders en maatschappelijke organisaties. Zonder spanning zal dat niet gaan, vooral ook omdat gemeenten een veel betere informatiepositie hebben gekregen en op basis daarvan nadrukkelijker vragen en eisen gaan stellen aan politie en OM.

In dit essay zijn deze extrapolaties verder uitgewerkt en wordt er aandacht besteed aan mogelijke knelpunten en randvoorwaarden. Daarbij wordt duidelijk dat gemeenten de uitdagingen niet te lijf kunnen zonder ondersteuning van en samenwerking met het Rijk en andere partners. Bovenstaande extrapolaties staan overigens niet in volgorde van prioriteit. De thema's zijn bovendien niet statisch en zullen ook de komende jaren verder evolueren en weer vergezeld worden van nieuwe ontwikkelingen.

Inleiding

Veiligheidsbeleid is geen neutrale of technische activiteit. Het gaat over het beïnvloeden en sturen van het gedrag van mensen; het speelt zich daarom, zoals alle overheidsbeleid, af in een 'morele ruimte' (Boutellier, 2021). Cruciaal in lokaal veiligheidsbeleid is het beschermen, bekrachtigen en begrenzen van menselijk gedrag: het wil hoeder van het kwetsbare, ondersteuner van het goede en afremmer van het ongewenste zijn.[1]

Lokaal veiligheidsbeleid is de afgelopen decennia een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het lokaal bestuur; het is één van de dragers van lokaal beleid geworden, vergelijkbaar met terreinen als sociale zaken, welzijn of volkshuisvesting (Tops et al, 2010). Dat is ook niet zo vreemd in een samenleving waarin andere ordenende kaders rond het gedrag van mensen (religie, verzuiling, onderwijs) aan betekenis verloren hebben. Ook van 'knellende banden' bevrijde individuen hebben kennelijk ordening en sturing van hun gedrag – een moreel kompas – nodig. Veiligheidsbeleid is daar onderdeel van.

Lokaal veiligheidsbeleid heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld van een reeks reacties op incidenten, met een hoofdrol voor burgemeester en politie, tot een brede en meer samenhangende 'integrale' aanpak, waar veel spelers bij betrokken zijn. Het is steeds meer verweven geraakt met andere, van oudsher sterk lokaal aanwezige beleidsterreinen, zoals jeugdbeleid, maatschappelijk werk, het sociaal domein in het algemeen. Die verwevenheid zal zich de komende jaren verder ontwikkelen en dat gaat zeker niet altijd probleemloos. We komen daar later op terug.

Verwevenheid met en steun van de centrale overheid (en de provincie) is ook in het veiligheidsbeleid cruciaal de komende jaren. Financiële en inhoudelijke betrokkenheid is nodig, alsmede onderdrukking van de neiging om gemeenten vooral als uitvoeringsloket te zien.

1 Dezelfde begrippen werden als eerste gebruikt door de politie, niet voor niets historisch gezien de eerste vorm van lokaal bestuur. Zij gelden evenzeer voor gemeenten, zij het dat die – terecht – geen strafrechtelijke sancties ter beschikking staan.

1 De noodzaak van permanent onderhoud

Er zijn successen te melden in het veiligheidsbeleid. Sinds 2002 is in Nederland bijvoorbeeld sprake van een significante daling van de geregistreerde criminaliteit (met name veel voorkomende en *high impact* criminaliteit). Het totaal aantal geregistreerde misdrijven is in 2020 ten opzichte van 2002 met ruim 40 procent omlaaggegaan. Het totale zelf gerapporteerde slachtofferschap is in vijftien jaar tijd met bijna 50 procent gedaald. Onder jongeren is de daling van het totale slachtofferschap nog omvangrijker. De daling doet zich zowel voor bij vermogenscriminaliteit (de verzamelnaam voor zaken als autodiefstal, woninginbraak, autokraak, winkeldiefstal, straatroof en zakkenrollerij) als geweldscriminaliteit (mishandeling, seksueel geweld, verkrachting, moord en doodslag). Opvallend is de sterke daling tussen 2008 en 2019 van het aantal volwassen en jeugdige verdachten in Nederland, met respectievelijk 40 en 60 procent. De afname van criminaliteit zien we trouwens in een groot deel van de westerse wereld (De Waard, 2021).

Er is geen eenvoudige verklaring voor deze daling(en). Bij jeugdcriminaliteit wordt wel gesuggereerd dat jongeren minder tijd op straat en meer tijd binnenshuis – achter hun computer – doorbrengen. Bij woninginbraken weten we over het grote belang van de bereidheid van burgers om hun woningen gedegen te beveiligen; dat is de belangrijkste reden voor de daling van de cijfers op dit terrein. Acties vanuit gemeenten hebben daar een belangrijke rol in gespeeld. Technologische ontwikkelingen (betere beveiliging) en betrokkenheid van burgers (betere voorlichting) gingen hier hand in hand. Het geeft handvatten voor de verdere ontwikkeling van veiligheidsbeleid (Vollaard, 2010).

Er is niet alleen maar goed nieuws overigens. Zo is de jeugdcriminaliteit grosso modo gedaald, maar in de zwaardere categorieën toegenomen (Weijers et al, 2021). En de geregistreerde criminaliteit is afgenomen, maar de georganiseerde criminaliteit is steeds zichtbaarder aanwezig en waarschijnlijk in omvang toegenomen. Daarnaast is de digitale criminaliteit sterk gestegen; jongeren zitten weliswaar meer binnen, maar kunnen daar met hun computer nieuwe vormen van criminaliteit ontwikkelen. De stijging van digitale criminaliteit is waarschijnlijk voor een deel versterkt door de coronapandemie, maar de toename is al langere tijd aan de gang. In 2020 registreerde de politie een groei van 54 procent van online criminaliteit ten opzichte van het voorgaande jaar (CBS, 2021; Grapperhaus, 2020).

Dergelijke pieken en dalen, maar ook successen en het ontstaan van nieuwe vormen van criminaliteit zijn min of meer inherent aan de ontwikkeling van veiligheidsproblematiek en de (lokale) aanpak daarvan. Veiligheidsbeleid is nooit 'af'. 'Met wortel en tak uitroeien' is er doorgaans niet bij. Een voorbeeld daarvan zijn de Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's). In een gezamenlijk optreden zijn de OMG's zowel strafrechtelijk aangepakt (kopstukken zijn veroordeeld), als civielrechtelijk (er is een organisatieverbod) en bestuursrechtelijk (de clubhuizen zijn gesloten). Een belangrijk succes voor de samenwerkende overheidsorganisaties, waaronder gemeenten. OMG's zijn zo goed als uit het straatbeeld verdwenen. Een deel van de OMG-leden is gestopt met hun activiteiten, maar lang niet allemaal. Een ander deel is verder gegaan in nieuwe (kleinere) motorclubs, die zich minder luidruchtig laten zien, maar naar alle waarschijnlijkheid nog steeds met illegale activiteiten bezig zijn. Dat is voor sommigen teleurstellend, maar is wel hoe het in een rechtsstaat werkt.

Het maakt duidelijk dat veel van het veiligheidsbeleid om permanent onderhoud vraagt. In de veiligheidswereld gaat daarvoor ook de metafoor van het 'gras maaien' rond: veiligheidsbeleid is zoals het gras en onkruid in een tuin, dat na een keer maaien even gekortwiekt is, maar daarna toch weer aangroeit of in een andere vorm terugkeert. Opnieuw maaien en wieden, is dan het parool, er is meestal geen andere oplossing. In de delicate balans tussen veiligheid en onveiligheid, tussen regelvolging en regelbreking, tussen 'normaal' en 'afwijkend' gedrag kunnen er kennelijk makkelijk dingen mis gaan. Er zullen altijd mensen zijn voor wie 'die weg' aantrekkelijk blijft. Een vitale samenleving kan dat hebben en weet die ontwikkelingen te beheersen.

2 Veiligheid en sociale samenhang

Veiligheid ontwikkelt zich niet in een vacuüm. Veiligheid en de beleving van veiligheid hebben baat bij een zekere mate van sociale samenhang in een gemeenschap. Hoever die moet gaan is onduidelijk, en is tevens de inzet van stevige, ook politieke debatten. Het uitgangspunt is echter onomstreden: sociale samenhang geeft zekerheid en voorspelbaarheid aan het leven en beïnvloedt daarmee de mate waarin burgers hun samenleving als veilig ervaren (Bakker, 2015). Die sociale samenhang staat onder druk, en dat zal de komende jaren daarmee ook consequenties hebben voor het lokale veiligheidsbeleid.

Uit onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau weten we dat de structurele ongelijkheid is toegenomen in de Nederlandse samenleving. Kwetsbare burgers komen op achterstand en raken het zicht kwijt op volwaardige deelname aan de samenleving. De ervaren afstand tussen de verschillende groepen in de maatschappij neemt toe en de groepen onderaan de ladder hebben minder vertrouwen in overheid en politiek (SCP, 2021; Hoff et.al., 2021). Deze beweging ziet men ook internationaal terug. In landen waar meer ongelijkheid is met betrekking tot lager opgeleiden en lagere sociale klassen is het vertrouwen in lokale, nationale en internationale overheden lager (Van de Werfhorst, 2014: 126). De COVID-19 pandemie heeft deze verschillen waarschijnlijk nog vergroot. Het is denkbaar dat "minderbedeelden – in termen van onderwijs, werk en inkomen, relaties, culturele hulpbronnen en gezondheid – structureel op grotere afstand zijn beland" (Hoff et al, 2021: 42).

De zorgen over de mentale afstand en het wantrouwen met betrekking tot de overheid gaan gepaard met een fysieke afstand. De vraag 'is de overheid er voor mij' kan ook worden beantwoord door te kijken naar de zichtbaarheid van die (semi-)overheid voor veel inwoners. Dan blijkt dat 'de overheid de afgelopen decennia ook geleidelijk uit Nederland is verdwenen': de afgelopen 25 jaar zijn in Nederland 1410 basisscholen gesloten, zijn de afstanden tot ziekenhuizen toegenomen, is het aantal bibliotheeklocaties met 28% afgenomen en is het aantal rechtbanken gehalveerd (De Groene Amsterdammer, 2021). Die afname gaat bovendien niet voor iedereen in hetzelfde tempo. Zo waren er in Zuid-Holland in 1980 nog 139 politiegebouwen en in 2021 nog maar 101, een afname van 37%. In Friesland was de afname in die periode 66% (van 76 naar 26) en in Zeeland zelfs 75% (van 55 naar 14) (De Groene Amsterdammer, 2021).

De mentale en fysieke afstand vertonen overlap, in ieder geval voor wat betreft stemgedrag. "Waar de voorzieningen het hardst terugliepen, groeien rechts-populistische partijen zoals PVV, Forum voor Democratie en de BoerBurgerBeweging bij elke verkiezing" (De Groene Amsterdammer, 2021). Bovendien is het vinden van de voorzieningen niet voor iedere burger even eenvoudig. "Het is een pijnlijk sluitstuk van de decentralisatiegolf dat de meest kwetsbare mensen die als eerste bij voorzieningen zouden moeten uitkomen die vaak als laatste vinden" (De Groene Amsterdammer, 2021).

Trend
Veiligheid is gebaat bij een zekere mate van sociale samenhang. Het is juist op dit punt dat er de afgelopen jaren in Nederland (maar ook daarbuiten) toegenomen zorgen zijn ontstaan. Voor veel mensen is de overheid mentaal en fysiek ver weg. Dat uit zich voor een deel ook electoraal.

Uitdaging
Hoe kunnen lokale overheden als eerste overheid bijdragen aan het versterken van sociale samenhang en meer vertrouwen in de overheid? Bij het herstellen en versterken van de sociale samenhang zijn gemeenten uiteraard ook afhankelijk van andere instanties en overheden.

3 Verharding en onrust

De verhoudingen tussen burgers onderling lijken te verharden, evenals de houding van personen richting de overheid. Denk onder andere aan demonstraties van (extreem)rechtse en (extreem)linkse groeperingen, waaronder Pegida en Kick Out Zwarte Piet (AIVD, 2020: 17). Ook online ziet men deze ontwikkelingen van onrust en verharding terug. Sociale media zijn een platform dat wordt gebruikt om gelijkgezinden te zoeken en om anderen te intimideren; zij vormen tevens een omgeving waar personen in aanraking komen met des- en misinformatie. Complottheorieën en andere onjuiste informatie dragen bij aan de verharding van de discussies, online maar ook bij fysieke confrontaties (NCTV, 2021a: 30). De Monitor Integriteit en Veiligheid 2020 ziet tussen 2014 en 2020 een toename van verbale agressie richting politieke ambtsdragers, als ook een toename van het aantal bedreigingen en intimidaties (Klein Kranenburg et al, 2020: 4).

In de tweede kwartaalrapportage van 2021 stelt het SCP dat het vertrouwen in de politiek sterk is gedaald. Hoewel een daling van het vertrouwen tot op zekere hoogte wel was verwacht, onder meer vanwege afnemend dreigingsgevoel rond de coronacrisis, kunnen affaires zoals de toeslagenaffaire en de afhandeling van schade door gaswinning in Groningen voor een aanhoudende daling zorgen (Miltenburg et al, 2021: 26; Nationale ombudsman, 2021). Wat ook negatief kan uitwerken voor het vertrouwen in de overheid, is het aanhoudend uiten van ongenoegen. Het structureel zaaien van wantrouwen richting overheidsinstanties wordt door de NCTV als een potentieel risico gezien voor de stabiliteit van Nederland (NCTV, 2021b: 20). Het kan tot polarisatie leiden en voor het ontstaan van een parallelle werkelijkheidsbeleving zorgen. Dit vermindert het vertrouwen in de democratische rechtsorde. Het verminderen van vertrouwen wordt daarom ook als mogelijk risico voor de langere termijn aangeduid (NCTV, 2021b: 17, 21).

Deze ontwikkelingen hebben consequenties voor gemeenten, niet alleen voor het veiligheidsbeleid. Ze zijn een uitdrukking van bredere maatschappelijke trends waarop de invloed van de landelijke overheid en de landelijke politiek waarschijnlijk groter is dan die van lokale overheid en politiek. Maar de effecten ervan dalen wel neer in de wereld van gemeenten en die hebben er op zijn minst mee te 'dealen'. Het veiligheidsbeleid heeft daarin een prominente rol, maar zal tegelijkertijd meer ingebed moeten worden in het bredere lokale beleid, waarin intensieve samenwerking wordt gezocht, intern (met het sociale domein, met huisvesting en stedelijke

ontwikkeling bijvoorbeeld), maar ook extern (met de politie, met maatschappelijke organisaties, met het bedrijfsleven en met burgers).

Vrijwel al onze gesprekspartners zien toenemende polarisatie en maatschappelijke onrust als een grote uitdaging zien voor gemeenten in de komende jaren. Al aan het begin van de coronacrisis maakten gemeenten zich zorgen over de mogelijke effecten van de pandemie op radicalisering en polarisatie (Expertise-unit Sociale Stabiliteit, 2020). In de maanden die volgden, zijn allerlei vormen van maatschappelijke spanningen aan de oppervlakte gekomen. De spanningen uiten zich zowel in het fysieke domein via demonstraties, als ook in de digitale omgeving.

Wat deze ontwikkeling bijzonder maakt, is dat hij bestaat uit een combinatie van allerlei groeperingen. "Over kernwapens vroeger, dat verzet was goed te duiden. Je was voor of je was tegen. Maar de definitie van de demonstranten nu is compleet anders.", stelt een politiechef. "De avondklokrellen bestonden uit een vreemd samenraapsel van groepen die elkaar vonden in anti-overheidssentiment. De eenduidigheid waarmee je afspraken kon maken, en waartegen je desnoods kon optreden, vervaagt." Ook de NCTV constateert deze ontwikkeling. Groepen bestaan uit personen van extreemlinks tot extreemrechts gedachtegoed en alles wat daar tussenin valt. Al deze verschillende mensen vinden elkaar op één terrein. "Die stroming die aan het ontstaan is, die verenigen zich op anti-overheid.", aldus één van onze gesprekspartners.

Ook de vorm van protesteren lijkt te veranderen. Sommigen spreken over het ontstaan van 'protestperformance' (Rovers, 2021). Het repertoire van activisten is uitgebreid met kleine doelgerichte acties die veel aandacht opleveren. "Activisten van nu kijken meer welk middel geschikt is voor welk doel. Je kunt meteen beginnen met een grote demonstratie organiseren, maar soms hoef je maar met een kleine groep te zijn. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de tien mensen die een protestperformance opvoerden in het Van Gogh Museum tegen de sponsoring door Shell. Dat is een vreedzame actie en ziet er sympathiek uit. Als je die vreedzame performers door de politie laat afvoeren, dan is dat slecht voor de reputatie van de instelling of bedrijf" (Rovers, 2021).

Al deze ontwikkelingen zullen ook in 2030 nog volop de aandacht verdienen. De NCTV analyseert enkele mogelijke risico's voor de langere termijn en zogenoemde 'trigger events' die ontwikkelingen kunnen versnellen. Dit kunnen bijvoorbeeld nieuwe crises zijn, of ingrijpende beleidsmaatregelen die bepaalde groepen treffen (NCTV, 2020b: 21). Nederland staat de komende jaren voor grote opgaven, zoals de aanpak van de stikstofproblematiek, de woningnood en verdere vergroening maar ook terugdring van georganiseerde drugscriminaliteit. Het plaatsen van windmolens of het terugdringen van de stikstofuitstoot in bepaalde gebieden kunnen dergelijke ingrijpende maatregelen zijn. Ook een crisissituatie zoals een acute toestroom van vluchtelingen kan de verhoudingen binnen gemeenten, en tussen gemeenten en de landelijke overheid, op scherp zetten.

Laten we tegelijkertijd niet vergeten dat het veelal gaat om min of meer extreme geluiden in de samenleving. Er is ook (nog steeds) sprake van een brede middengroep, die zich doorgaans rustig of redelijk gedraagt, zich best wil voegen naar wat van hen wordt gevraagd en een kritische, maar ook een open of aanspreekbare houding ten opzichte van de overheid heeft. Het is erg belangrijk om met deze mensen contact te blijven houden, hetgeen kan gebeuren door het gesprek aan te gaan, maar ook door er 'te zijn' op momenten en manieren die voor deze brede groep tellen.

Trend
Er is sprake van toenemende polarisatie en maatschappelijke onrust, deels aangewakkerd door een sterk anti-overheidssentiment en onder meer leidend tot ophitsing, demonstraties en soms fysiek verzet.

Uitdaging
Hoe kunnen lokale overheden de vormen, tijdstippen en locaties van deze vormen van onvrede en protest in enige mate voorspellen en in goede banen leiden? Hoe kan de landelijke overheid hiervoor gepaste ondersteuning bieden?

4 Een krachtige overheid met oog voor maatwerk

Lokaal veiligheidsbeleid is één van de dragers van het lokaal bestuur geworden. Veiligheidsbeleid gaat voort op een langere beweging. Het thema 'sterke overheid' zal de komende jaren meer aandacht krijgen. De koppeling van veiligheid aan andere (beleids)terreinen zal daarbij steeds prominenter naar voren komen. Dat gaat dan niet alleen over sociaal beleid en zorg, maar bijvoorbeeld ook het woonbeleid.
Centraal staat het versterken of terugwinnen van het vertrouwen dat de overheid een betrouwbare partner is, voor iedereen, maar zeker voor mensen die bescherming zoeken. Dat zal voor gemeenten een hele klus worden de komende tijd. Opbouwen van gezag en geloofwaardigheid als 'eerste overheid' is voor de komende jaren een primaire opgave en veiligheid zal daarin een belangrijke functie hebben.

Maatwerk?
Een van de onderdelen in dat gezag en die geloofwaardigheid is hoe professionals met recht en regels om moeten gaan; hoever mogen bestuurders en ambtenaren bijvoorbeeld gaan met 'Robin Hood' gedrag, oftewel het buigen en soms zelfs breken van regels voor een nobel doel als het vergroten van veiligheid (Van Ostaaijen, 2021). Ook in het veiligheidsbeleid is de verhouding tot wetten en regels een belangrijk thema. Er lijkt een beweging gaande naar het leveren van maatwerk, waarbij oog wordt gehouden voor de menselijke maat. Het adagium 'regels zijn regels' biedt daarbij niet altijd houvast, zeker niet als dat in individuele gevallen tot onredelijke gevolgen leidt. "Meer maatwerk en wederzijds vertrouwen' heette de brief van de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb, die hij begin 2021 aan de Rotterdamse gemeenteraad schreef als een soort programmatisch motto voor zijn derde termijn als burgemeester.

Verschillende burgemeesters hebben zich de lessen van de toeslagenaffaire in die zin aangetrokken. En ook de rechterlijke macht lijkt niet immuun voor die ontwikkeling (Bazuin et al, 2021). De grote vraag is hoe we ervoor zorgen dat een lokaal veiligheidsbeleid niet alleen voor zoveel mogelijk mensen voor 'veiligheid' zorgt, maar in individuele gevallen ook voor een rechtvaardige behandeling. Gemeenten dienen er rekening mee te houden dat de balans meer in de richting van dit laatste zal doorslaan. We hebben dat de afgelopen jaren bijvoorbeeld al gezien in de toepassingspraktijk van artikel 13b Opiumwet (woningsluiting). Burgemeesters zijn genoodzaakt om meer dan voorheen voor elk afzonderlijk geval een eigen afweging en motivatie te maken (Pommer & Tops, 2020). Uitspraken van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State, die in dit geval wel een actieve en positieve rol heeft gespeeld, hebben daar toe geleid. Maatwerk kan in veel gevallen ook gewoon binnen de huidige wet en regelgeving worden toegepast.

Hierbij moet aangetekend worden dat de notie van maatwerk in een overheidscontext niet onproblematisch is. Zij noopt in ieder geval tot meer ruimte voor ambtenaren in uitvoeringssituaties ('frontlijnwerkers'). Ideeën over 'frontlijnwerk' en 'frontlijnsturing' veronderstellen dat (lokale) overheden en hun partners minder dan nu het geval is hun eigen beleid, product, budget of doelstellingen centraal stellen en zich meer laten leiden door het werk van ambtenaren die in direct contact met inwoners staan en daarbij veel beleidsvrijheid hebben (Hartman & Tops, 2005; Van Ostaaijen, 2022). Vormen van maatwerk die hieruit kunnen ontstaan, kunnen echter ook tot nieuwe vormen van willekeur leiden. Wie zegt dat dat deze ambtenaren wèl de juiste morele keuzes maken en op grond waarvan doen zij dat dan? De ervaringen met de keukentafelgesprekken in het sociale domein zijn bijvoorbeeld niet in alle gevallen positief geweest. En hoe verhoudt zich deze ruimte voor uitvoerende ambtenaren met het politieke primaat (Frankowski et al, 2021).

Trend
Er is sprake van een ontwikkeling naar een sterkere (lokale) overheid, zeker op veiligheidsbeleid.

Uitdagingen
Hoe kunnen gemeenten en hun medewerkers een balans hanteren van een gelijk speelveld met soms stevige veiligheidsmaatregelen en tegelijkertijd onredelijke gevolgen in individuele gevallen voorkomen? Hoe voorkom je dat maatwerk willekeur wordt?

5 De basis op orde: toezicht en handhaving

Een goed georganiseerde toezicht- en handhavingsfunctie is een vitale basisvoorziening voor een samenleving. Zij zal de komende jaren alleen nog maar aan belang winnen. Een van onze gesprekspartners drukt het als volgt uit:
"Meestal beginnen we bij de high end, bij de zwaar georganiseerde criminaliteit. Maar je moet teruggaan naar de onderkant. In de Schilderswijk hadden we als eerste organisatie handhavingsteams. Die gingen voor leefbaarheid de wijk in. Van vuilniszakken tot serieuzere situaties. Dan kom je bij oude vraagstukken: zeg maar broken windows theorie. Men moet die basis weer op orde brengen. Ga als gemeente doen waar je toe verplicht bent, is het niet formeel, dan in ieder geval moreel."

Van groot belang is het inzicht dat een adequaat georganiseerde toezicht- en handhavingsfunctie een dubbel effect heeft: het gaat niet alleen om de activiteiten zelf, maar ook om hun effect op het gedrag van burgers; daar waar overheidstoezicht en handhavingscapaciteit aanwezig zijn, zullen burgers dit als aanmoediging beschouwen om ook zelf verantwoordelijkheid te nemen; daar waar zij absent zijn, zullen burgers eerder afhaken, aldus de toenmalige Amsterdamse ombudsman. Deze sprak van dubbel verval, nadat hij wekenlang in het Amsterdamse wallengebied had gebivakkeerd: eerst verdwijnt de handhaving, daarna houden de mensen zelf op met het uitdragen van de norm. Bondig samengevat: "Dan denken mensen: ik ben gekke henkie niet", en: "Waar de overheid te veel op de achtergrond treedt, ontstaat een jungle." (Het Parool, 2018). Nu is Amsterdam niet heel Nederland, en zeker het Wallengebied niet, maar de mechanismen zijn vergelijkbaar.

De optimistische conclusie die hieraan verbonden kan worden: een goed georganiseerde handhavings- en toezichtfunctie kan een heel breed effect hebben. Het is een vitale basisvoorziening voor een samenleving, waar ook wijkagenten en gebiedsgebonden politiezorg een belangrijke rol in horen te spelen.
"Als de gemeente nu eens gaat doen wat ze moeten doen op het gebied van controle. Een persoon vestigt zich hier, wij komen controleren. Basale dingen die eertijds gewoon werden gedaan. We zijn afgedreven

wanneer het gaat over controlemechanismen. Er zijn zoveel indicatoren die wij kunnen oppikken bij dergelijke controles. Alleen zo kunnen we de norm weer op niveau krijgen. Als de overheid het namelijk doet, geef je een signaal af aan de samenleving. Als je het niet doet, laat de samenleving het ook liggen. Dan verlies je twee keer."

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in de toezichts- en handhavingstaak. Het aantal buitengewoon opsporingsambtenaren is de afgelopen jaren gestegen (CCV, 2020). Daarnaast zijn er allerlei discussies over toerusting en bewapening van boa's. We komen hier verderop in dit essay op terug.

Het toezicht- en handhavingsprobleem kan overigens niet opgelost worden door alleen extra mensen in te zetten. Er moet 'slimmer' gehandhaafd worden met gebruik van nieuwe technologische mogelijkheden. Daar is nog een wereld te winnen voor gemeenten. In 2021 kwam bijvoorbeeld in het nieuws dat veel gemeenten inwoners op sociale media volgen, gebruikmakend van onder meer nepaccounts en het aanleggen van dossiers. Dat dergelijke praktijken wringen met regelgeving (de auteurs spreken over 'juridisch drijfzand') is iets wat veel ambtenaren zich niet beseften. Eerdere ervaringen met SyRi (Systeem Risico Indicatie) waren ook niet bepaald positief. Het was een systeem dat persoonsgegevens van burgers aan elkaar koppelde, bedoeld om verschillende vormen van fraude, misbruik en overtredingen op te sporen. Het botste met privacywetgeving, en was bovendien niet erg effectief (Van Ark, 2020).

Het is kortom een hobbelig traject voor gemeenten, waarvan de mogelijkheden nog niet erg zijn uitgekristalliseerd. Maar dat het zich verder zal ontwikkelen, staat wel vast. Er kunnen vrij directe oplossingen in worden aangedragen. Denk bijvoorbeeld aan het meegeven van een lijst van gestolen auto's aan de parkeerwacht of het systeem van parkeerscanners/scanauto's dat inmiddels in veel gemeenten wordt toegepast. Dat laatste heeft de controle op foutparkeren niet alleen veel gemakkelijker gemaakt, maar tegelijkertijd het foutparkeren sterk teruggedrongen (AenO, 2021: 34). Eigenlijk is dit een voorbeeld van het veel beter gebruik maken van

informatie uit basisregistraties. Daarvan zijn er een aantal in Nederland en bij een deel daarvan zijn gemeenten direct betrokken, zoals de Basisregistratie Personen (BRP). De gemeente Diemen bijvoorbeeld heeft een Leegstandsregister; daarvoor maakt de gemeente eens in de zoveel tijd een uitdraai uit het bevolkingsregister om na te gaan op welke adressen niemand staat ingeschreven; via TNO is een instrument ontwikkeld om de verklaarbare leegstand er uit te halen, en dan blijven 15 à 20% van de adressen over waar wat mee aan de hand is; die kun je als gemeente controleren. "Het hele idee dat die basisregistraties een sloom ding zijn, daar moeten we van af; zij zijn belangrijke poortwachters die een hoop ellende buiten de deur kunnen houden",

aldus onze gesprekpartner. Ook basisregistraties die niet door gemeenten beheerd worden, bevatten soms interessante informatie voor gemeenten, zoals de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG), beheerd door het Kadaster, en de basisregistratie Handelsregister (HR), beheerd door de Kamers van Koophandel.

Terzijde: in Singapore is de eerste robothandhaver inmiddels een feit. Robots patrouilleren er door de straten en spreken burgers aan op ongewenst gedrag. De krant rapporteert:
"Robots met de naam Xavier detecteren ongewenst sociaal gedrag in Singapore (…) Xavier kan in Singapore zo maar achter je opduiken en je terecht wijzen. Omdat je rookt, of omdat je bijvoorbeeld een papiertje op straat laat vallen, geen rekening houdt met coronaregels of je fiets verkeerd parkeert. (…) Hoe Xavier te werk gaat? Bij een patrouille in de woonwijk stopte de robot bijvoorbeeld bij een groep ouderen die geboeid zaten te kijken naar een schaakpartij. ,,Houd alstublieft een meter afstand van elkaar, zorg ervoor dat de groep uit hoogstens vijf personen bestaat", aldus de blikken robotstem terwijl een van de camera's heen en weer draait (…)" (Algemeen Dagblad, 2021b)

In Nederland zullen velen dit nog als een schrikbeeld beschouwen, of een beetje lacherig afdoen. Wij achten het waarschijnlijk dat varianten van Xavier ook in Nederland zullen verschijnen in 2030.[2]

Trend
Een goed op orde zijnde toezichts- en handhavingsfunctie is een belangrijke basisvoorwaarde voor een goed functionerende samenleving. .

Uitdagingen
Hoe zetten we de technologie op een goede manier in voor handhaving? Hoe zorgen we ervoor dat informatie die binnen de (semi-)overheid en partners in verschillende registers aanwezig is ook samenkomt en op de straat bij controle en opsporing wordt gebruikt? Hoe doen we dat met oog voor de privacy van burgers? Ook hier is goede samenwerking met en ondersteuning van partners als het Rijk en de politie cruciaal.

2 Bijvoorbeeld: *Robothond van 100.000 euro maakt snel vrienden op Rotterdam Centraal*, AD 26 november 2021. De Robothond is een computer op poten, voorzien van sensoren en 360-gradencamera. Hij wordt getest voor toekomstige karweitjes in en om het station, zoals het detecteren van rommel en van obstakels op de blindegeleidestrook. 'Hij kwispelt noch snuffelt, maar wekt op een merkwaardige manier toch sympathie op", noteert de verslaggever.

6 Het woningtekort als trigger-event?

Een overspannen woningmarkt kan als trigger-event fungeren voor maatschappelijke onrust. In 2016 werd al gewaarschuwd dat stijgende huizenprijzen de sociale orde ondermijnen (TU Delft, 2016). Vijf jaar later, in mei 2021, kent Nederland een tekort van meer dan 300.000 woningen. De verwachting is dat, met de verwachte bevolkingsgroei, het tekort verder zal toenemen. Dit heeft tot gevolg dat personen langer bij familie of vrienden, op vakantieparken of in andere opvangvoorzieningen moeten verblijven. Deze situatie kan voor onrust zorgen. Uit een nog niet zo ver verleden (de jaren tachtig) weten we hoe brisant een woningtekort ('een schending van het grondrecht op wonen') maatschappelijk kan worden. Een slagzin uit de krakersbeweging was: 'uw rechtsorde is de onze niet'.

De cruciale vraag voor gemeenten voor de komende jaren is in de eerste plaats hoe in het woningtekort te voorzien. Daar is een gezamenlijke inspanning van veel partijen voor nodig. Een tweede grote opgave is hoe het woongedrag op een sociale manier te beheersen en te sturen. Gemeenten ontwikkelen en gebruiken verschillende instrumenten om ongewenste activiteiten die gelinkt zijn aan de woningmarkt tegen te gaan. Zo proberen gemeenten (criminele) beleggers buitenspel te zetten. Steeds meer gemeenten zetten bijvoorbeeld in op woonplicht (Financieel Dagblad, 2020), of opkoopbescherming (RTL, 2022). Andere instrumenten die lokale overheden inzetten om overlast en criminele activiteiten tegen te gaan zijn onder andere de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), de Wet Bibob en de Wet woonoverlast en art. 13b Opiumwet. Dit laatste artikel is en wordt door veel gemeenten wel eens toegepast (Tops en De Vries, 2021; Bruijn & Vols, 2021). Belangrijk punt is dat optreden vanuit strafrechtelijk of bestuursrechtelijk perspectief vaak noodzakelijk of onvermijdelijk is, maar dat dit lang niet altijd bijdraagt aan effectieve probleemoplossing. Streng optreden plaatsen in een sociale context waarin ook perspectief geboden kan worden, is vaak noodzakelijk maar even vaak ook buitengewoon complex (Weterings & De Kruijf, 2020). Ook hier zullen de komende jaren nieuwe vormen van samenwerking ontwikkeld moeten worden.

Trend
De huidige overspannen woningmarkt geeft kan gemakkelijk aanleiding geven tot maatschappelijke onrust en criminaliteit.

Uitdaging
Welke huidige en te ontwikkelen interventies kunnen gemeenten in 2030 helpen om het lokaal woongedrag te beheersen?

7 Ondermijning, daar zijn we nog niet van af

'Ondermijnende Criminaliteit of 'ondermijning' wordt – kort samengevat – door ons opgevat als georganiseerde misdaad met schadelijke lokale maatschappelijke effecten. De aanpak van georganiseerde misdaad zelf is primair een taak voor de politie en de strafrechtketen, terwijl terugdringing en voorkoming van maatschappelijke effecten een primaire verantwoordelijkheid van de gemeente zijn. Beide zijn twee kanten van dezelfde medaille, en er is een breed terrein waarin bestuur en strafrechtketen intensief moet samenwerken.

Ondermijning is een gevolg van misdaad die dichtbij burgers, lokale bestuurders, politiemensen en gemeenteambtenaren komt (Tops & Van der Torre, 2015; Boswijk, 2021). Het betreft directe signalen, verdenkingen of

constateringen van (georganiseerde) strafbare feiten, zoals drugsproductie, drugshandel, witwassen, illegaal gokken en illegale prostitutie. Het gaat hierbij echter ook om de sociale schade vanwege criminele praktijken, zoals arbeidsuitbuiting, waarbij criminele netwerken misbruik maken van afhankelijkheden. Schuldenposities worden niet alleen benut, maar ook bewust opgebouwd, bijvoorbeeld door diensten aanvankelijk gratis ter beschikking te stellen, denk aan woonruimte, vervoer of zorg, en daarna toch wederdiensten op te eisen. Niet alleen personen in een afhankelijkheidspositie worden als het ware de criminele wereld ingezogen, maar ook ogenschijnlijk gewone jongeren en (jong)volwassenen.

De sociale en economische aantrekkingskracht van de criminele wereld ondermijnt sociaal of positief overheidsbeleid, gericht op arbeidsparticipatie en onderwijs. Waarom enkele jaren studeren en vervolgens arbeid verrichten met een pover maandloon als met criminele diensten in korte tijd (beduidend) meer kan worden verdiend? Over de zorg en aandacht die deze problematiek de komende jaren nog vereist, zijn onze gesprekspartners redelijk eensgezind.
"Kwetsbaren komen in aanraking met kwaadwillende personen die hen van illegaal inkomen kunnen voorzien. Ze worden ingezet door criminelen. Hierdoor bewegen deze kwetsbare personen zich langzaam richting het illegale circuit. Daar zullen ze zelf niet onmiddellijk over beginnen. Dit in combinatie met een overheid die zich verder terugtrekt, of alleen digitaal bereikbaar is, vormt een probleem."

Het maakt duidelijk dat ondermijning (ook) een sociaal vraagstuk is (Tops en Tromp, 2017). Georganiseerde criminelen maken gebruik van sociale problemen. Er werd lang gedacht dat het wegnemen van achterstanden daarom – wat het bestuur betreft – volstond bij criminaliteitsbestrijding. Dat perspectief miskent echter dat criminaliteit niet alleen een bedreiging is, maar ook kansen biedt. Criminele inkomsten maken families, groepen of netwerken min of meer autonoom, waardoor ze niet of minder afhankelijk zijn van de overheid, van onderwijsinstellingen of van werkgevers. Kortom, criminaliteit vervult sociale functies. De consequentie is dat bij de aanpak van ondermijning (sociale) preventie en handhaving een twee-eenheid behoren te zijn. Preventie zonder repressie is tandeloos, repressie zonder preventie is eindeloos. Het gaat om samenwerking van scholen, sociale wijkteams, jongerenwerk, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie (Noordanus et al, 2021). Een van onze gesprekspartners:
"Er is zich een beweging aan het ontwikkelen gericht op het anders inrichten van samenleving en samenwerken. We moeten meer aan de voorkant komen. We hebben het sociale netwerk vergeten in allerlei wijken. We weten niet goed wat daar gebeurt. Er is weer een offensief om dat netwerk op te bouwen. Preventieoffensief is iets dat komende jaren meer aandacht gaat krijgen. Een aantal wijken heeft middelen gekregen."

Samenhang

Criminaliteit op lokaal niveau en ondermijning in het bijzonder 'raakt' veel gemeentelijke afdelingen en verschillende bestuurlijke portefeuilles. Dit komt in de eerste plaats door de sociale dimensie van ondermijning. Talrijke sociale interventies zijn belangrijk om criminaliteit te voorkomen (bijvoorbeeld door schulden aan te pakken) of door snel te reageren bij beginnende overlast of criminaliteit. Het sociaal domein is daarvoor belangrijk. In de tweede plaats hebben criminelen de legale wereld nodig, zoals diensten van het lokaal bestuur, bijvoorbeeld voor vergunningen. Denk bijvoorbeeld aan een horeca- of een bouwvergunning, voor een wijziging van een bestemmingsplan, om arbeidsmigranten of prostituées in te schrijven, om BSN-nummers aan te vragen, voor een subsidieaanvraag of om vastgoedprojecten te ontwikkelen. In de derde plaats komen veel gemeenteambtenaren of ingehuurde professionals op straat. Denk daarbij bijvoorbeeld aan toezichthouders, handhavers,

bouw- en woninginspecteurs en jongerenwerkers: zij treden op, maar zijn ook 'ogen en oren' op straat en daarom bij uitstek in staat om ondermijning te signaleren. De consequentie is dat de gemeentelijke aanpak van ondermijning samenspel vergt tussen verschillende gemeentelijke afdelingen maar ook tussen college, management en uitvoering. Ondermijning is niet louter een dossier voor de afdeling 'openbare orde en veiligheid': het is een aspect van veel ambtelijke en bestuurlijke handelingen en besluiten.
Drie zaken zullen daarbij de komende jaren om aandacht vragen.

In de eerste plaats is dat de lokale aanpak van criminele geldstromen. Op welke punten kunnen hier vanuit het lokale niveau effectieve interventies ontwikkeld worden? Daar zijn gemeenten de afgelopen jaren nog niet erg succesvol in geweest (anderen trouwens ook niet).

In de tweede plaats is dat het vraagstuk van wat arbeidsuitbuiting wordt genoemd, dat als een crimineel vraagstuk kan worden gezien, maar dat volgens velen in de kern een huisvestingsprobleem is; hier wordt de samenhang der dingen duidelijk: de toekomst van onze economie, het tegengaan van illegale praktijken en het fatsoenlijk huisvesten van bepaalde groepen komen hier bij elkaar, en het komt ook allemaal primair op het bordje van het lokale bestuur.

Jonge criminelen zijn een derde aandachtspunt. Jongeren staan veelvuldig in het vizier van criminelen. Jonge (met name) jongens worden geronseld om criminele hand- en spandiensten te verrichten op scholen en achterstandswijken. Ook liquidaties worden door steeds jongere criminelen uitgevoerd. Er is hier sprake van een dubbele ontwikkeling. Het aantal jonge daders is in de afgelopen tien jaar gehalveerd. Tegelijkertijd zien we echter een verontrustende stijging van het aantal jonge minderjarigen dat betrokken is bij ernstige criminaliteit (Weijers et al, 2021). Onlangs pleitten 36 burgemeesters voor het "afbreken van de gouden roltrap" (Depla et al, 2021). Ze noemen middelbare scholen als een wervingsplek waar criminelen zich vooral op de buitenbeentjes van een groep richten.
"Van het wegbrengen van een pizzadoos via het rijden van een vrachtwagentje met blauwe vaten tot het intimideren van slachtoffers, met geweld waar nodig. Een criminele carrière is snel gestart. Het verdient beter dan vakkenvullen bij de lokale supermarkt. De status en het aanzien die bij dat geld komen kijken, maken blind voor de risico's. Eenmaal binnen kom je er niet meer uit. Stoppen en weglopen gaat niet, ze weten jou en je familie te vinden. En zo glijden jongeren af, nog voordat hun leven goed en wel begonnen is." (Depla et al, 2021: 4).

Studies bevestigen dat met name jongeren met financiële problemen, die kampen met verslaving en die niet (altijd) naar school gaan die zich aangetrokken voelen tot criminele organisaties (Weijers et al., 2021). De lage drempel voor het instappen in de criminaliteit lijkt met de opkomst van cybercriminaliteit alleen nog maar verlaagd: 'voor een paar tientjes koop je een programma en kun je aan de slag met allerlei vormen van phishing', stelt een gesprekspartner.

Jonge delinquenten die doorgroeien in de criminaliteit en de jonge leeftijd waarop jonge daders bij zware vormen van criminaliteit betrokken zijn, zijn daarmee een steeds groter wordend aandachtspunt in en voor het lokaal bestuur. Het vergt een aanpak van repressie en preventie: 'preventie met gezag', zowel op collectief als op individueel niveau. Ook het justitiële repertoire is nodig. De rechtstaat moet zichtbaar in de wijk en op school aanwezig zijn. Een van onze gesprekspartners constateert:
"In dit opzicht hebben justitiële autoriteiten te lang met hun rug naar gemeente gestaan. Ook de reclassering is bijvoorbeeld te weinig betrokken geweest. Gebiedsofficieren van justitie moeten beter in de veiligheidshuizen landen. Bezuinigingen op het OM hebben er toe geleid dat ze zorgden ervoor dat ze hiermee de feeling kwijt zijn geraakt. De stick werd uit het beleid gehaald, terwijl de carrot in leven wordt gehouden. Dit kan je ten goede keren, zeker door de herontdekking van de wijk die we nu meemaken, geïnspireerd door het Nationaal Programma Rotterdam Zuid."

Trend
Ondermijning gaat niet weg en zal de lokale overheden nog lang voor uitdagingen plaatsen.

Uitdagingen
Hoe zorgen gemeenten voor een effectieve, brede aanpak, waarin zowel intern als extern met veel partijen wordt samengewerkt? Ook hierbij is goede ondersteuning vanuit het Rijk essentieel.

8 Veiligheid in het sociaal domein: huiselijk geweld en 'verwarde personen'

Geweld in intieme kring of omvangrijker gezegd, geweld in afhankelijkheidsrelaties – waaronder huiselijk geweld, kindermishandeling, maar ook bijvoorbeeld onveiligheid en uitbuiting op de werkvloer – is het meest omvangrijke geweldsprobleem in de Nederlandse samenleving (Janssen, 2021). In Nederland heeft een op de twintig volwassenen in een periode van vijf jaar naar eigen zeggen te maken gehad met een voorval van fysiek en/of seksueel geweld in huiselijke kring. Dat zijn 747.000 Nederlanders. Voor bijna twintig procent daarvan is dat geweld structureel. En naar schatting heeft ongeveer drie procent van alle kinderen van nul tot zeventien jaar te maken met kindermishandeling, waaronder fysieke mishandeling, emotionele mishandeling en ernstige verwaarlozing (Janssen, 2021).

De huidige aanpak van huiselijk geweld kent een aantal obstakels. Sommigen verwijzen naar het beroep dat de overheid doet op de eigen kracht van burgers (Janssen, 2021). Door decentralisatie probeert men dichter bij de burger te komen staan, maar tegelijkertijd wordt meer eigen initiatief van burgers verwacht. Dit kan botsen bij de aanpak van huiselijk geweld. Slachtoffers kunnen namelijk vaak geen beroep doen op hun eigen netwerk (Janssen, 2021: 75).

Ook bij de aanpak van huiselijk geweld is samenwerking en coördinatie cruciaal. De samenwerking tussen het sociale domein en het veiligheidsdomein is sinds 2015 met de komst van Veilig Thuis geïntensiveerd (Lünnemann & Ter Woerds, 2021: 23). Die is nog pril en broos (Van Duijneveldt & Hoogeboom, 2020: 25). In februari 2021 riepen vier inspectiediensten gemeenten op om het voortouw te nemen bij de aanpak van huiselijk geweld (Toezicht sociaal Domein, 2021). Er zijn nog veel verbeterpunten. Lünnemann & Ter Woerds (2021) constateerden bijvoorbeeld dat er nog te vaak een incidentgerichte aanpak bestaat bij de politie. De samenwerking met Veilig Thuis is niet optimaal. Het ontbreekt de verschillende partijen aan een gedeelde visie. Soms is men erg voorzichtig met het delen van bepaalde informatie. Er is meer behoefte aan regie over de samenwerking tussen onder meer de politie, Veilig Thuis en de verschillende teams. Overigens wijst een van onze gesprekspartners er nog op dat in de praktijk fysiek en online geweld vaak samengaan. Vooral bij intiem geweld, zoals stalking, partnergeweld en kindergeweld. Dat zou ook in de aanpak veel meer samen moeten komen. Naast regie van bovenaf, is ook meer specialistische ondersteuning op straatniveau gewenst. "Door lange wachtlijsten, personeelstekorten en een toename van multiprobleemhuishoudens wordt een hoge werkdruk en caseload ervaren" (Janssen, 2020: 80). De specialisten waar lokale teams beroep op doen staan ook onder druk, omdat zij met talloze gemeenten moeten onderhandelen.

Een andere groot vraagstuk binnen het sociale domein is de problematiek van personen met 'verward gedrag'. De politie ziet het aantal meldingen vanwege 'overlast door een verward persoon' de afgelopen jaren stijgen van 40.000 in 2011 tot 90.000 in 2018. Het blijkt een redelijk stabiele groei van ongeveer 12% per jaar (Koekkoek, 2019: 31). Onder de koepelterm van 'verwarde personen' – veel betrokken professionals spreken overigens liever van 'onbegrepen gedrag' (al vinden sommige ook dat nog teveel vanuit de professional geframed) – zitten verschillende problemen. Mentale onrust, personen lastigvallen en agressie, zijn de meest voorkomende vormen van overlast achter de melding, zo blijkt uit een onderzoek naar 1292 meldingen in Flevoland, maar ook overmatig middelengebruik, zorginstelling overlast, vervuiling, winkel of horeca overlast en 'persoon spoorloos' komen voor (Koekkoek, 2019: 36-37).

De door de overheid vaak gepromote 'eigen kracht' krijgt inmiddels veel kritiek van professionals en bestuurders, maar ook van wetenschappers:
"De terugtrekkende overheid zorgt voor problemen. Natuurlijk, als ik problemen heb met buren ga ik eerst praten. Maar bij geweld in intiemere kring duurt het vaak vier incidenten voor mensen aangifte doen. En als je dan verwacht dat mensen eigen boontjes doppen, is wat lastig. Ook wonen mensen, soms noodgedwongen,

langer thuis. De druk op de mantelzorg wordt groter. Ook dat heeft allerlei gevolgen. De brandweer is bijvoorbeeld bang voor een toename van binnenbranden."

Het toenemende aantal incidenten rond verwarde personen legt beslag op zo'n 20 procent van het totale politiewerk (Politie, 2021). Vanwege het groeiend aantal incidenten en de groeiende druk op organisaties stelden verschillende ministeries en de VNG in 2015 het Aanjaagteam Verwarde Personen in. Uit het advies van het aanjaagteam vloeide voort dat alle gemeenten in 2018 een lokale aanpak met betrekking tot verwarde personen moeten hebben vastgesteld (VNG, 2018). Ook bij deze aanpak komt het belang van samenwerking met verschillende partners sterk naar voren. Er zijn in de voorbije jaren stappen gezet in de samenwerking tussen onder andere de gemeente, politie, verscheidene zorginstanties en woningcorporaties. Zo heeft de politie in Groningen positieve ervaringen met een zogenoemd vroegsignaleringsoverleg. In een vroegtijdig gesprek tussen de politie en de zorgpartner bespreekt men de situatie betreffende bepaalde personen (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020: 17). Ook in Alkmaar heeft een succesvolle pilot plaatsgevonden waarbij, door integraal samen te werken, meer wordt ingezet op preventie. Dit voorkomt niet alleen escalerende situaties, maar scheelt bijvoorbeeld ook een woningcorporatie kosten die bij een eventuele ontruiming komen kijken (VNG, 2021b). Toch moet er in de komende jaren nog veel gebeuren. "Het effect van alle maatregelen moet nog blijken", stelt de landelijk programmaleider van de politie. "De druk op de politie zou stilaan moeten afnemen. Maar dat zien we vooralsnog niet" (Politie, 2021).

De (personeels)tekorten in het sociaal domein zorgen voor lokale hoofdbrekens die ook aan veiligheid te relateren zijn. Er zijn zorgen over de sociale wijkteams die in veel gemeenten als eerstelijnszorg fungeren, maar moeite hebben met de meer complexere gevallen. "Gemeenten zijn gegaan voor goedkoop en niet voor kwaliteit," luidt het oordeel van een onze gesprekspartners. De bezuinigingen in de geestelijke gezondheidszorg en de lange wachtlijsten bij (jeugd)zorg leiden tot meer mensen met 'verward' (of: onbegrepen) gedrag; die komen op straat met veiligheidsproblematiek als gevolg, of op z'n minst met een beroep op politiecapaciteit, die ook niet altijd weet wat ze daarmee aan moeten. Het is een gekend probleem en er worden lokaal interessante experimenten gedaan, maar goed opgelost is het vraagstuk nog allerminst. Er is dan ook een roep om specialisten meer 'naar de voorkant' te halen, zodat bij complexe problematiek passende oplossingen kunnen worden geformuleerd. Nu bestaan de teams aan de voorkant vooral uit generalisten; personen met allround kennis die bij complexe zaken een beroep kunnen doen op specialisten. Door specialisten eerder te betrekken, zou men de kans op escalatie mogelijk verder kunnen inperken.

Trend
Problemen rondom huiselijk geweld en 'verwarde personen' zullen komende jaren toenemen.

Uitdagingen
Veel problemen in dit sociaal domein vereisen meer aandacht voor het individu achter de problematiek, meer preventie en meer samenwerking. Hoe is dat te organiseren, onder andere gezien de personeelstekorten bij zowel politie als zorg en mogelijke obstakels wat betreft informatiedeling?

9 Digitalisering en cybercrime, the new kids on the block

Volgens veel professionals waaronder onze gesprekspartners zal de toenemende digitalisering de belangrijkste ontwikkeling voor het lokaal veiligheidsbeleid zijn. De digitalisering heeft consequenties voor de verhoudingen tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid. Er zijn meerdere manieren waarop de gemeenten hiermee te maken krijgen.

Data-gedreven werken

Allereerst gaat het om data en data-gedreven werken. Gemeenten zitten 'op een berg goud' als het gaat om zaken als informatie, vergunningen en infrastructuur. Gemeenten zijn informatierijk. Data-gedreven werken is geen ontwikkeling in de toekomst, maar is al volop aan de gang is (Wesseling et al, 2015). Data-gedreven sturing van de organisatie kan de dienstverlening versterken. De gedachte achter deze ontwikkeling is dat de lokale overheid een hulpvraag van een inwoner effectiever kan verwerken wanneer er meer relevante kennis over de achtergrond van deze inwoner bekend is. Verder verwacht men dat het makkelijker wordt om te voorspellen waar problemen, zoals armoede, zullen ontstaan (VNG, 2019). Ook criminaliteit kan beter in beeld worden gebracht. Denk bijvoorbeeld aan ondermijning (Prüfer & Kolthoff, 2020). Fraude kan makkelijker worden aangepakt of worden voorkomen (VNG, 2019). In de Kennis- en innovatieagenda Veiligheid omschrijven verschillende Tech-sectoren dat het streven is om in 2030 het zicht op illegale activiteiten en geldstromen sterk te verbeteren met als doel de criminaliteit slecht lonend en riskant te maken. Data spelen een belangrijke rol in deze missie (MTIB, 2019: 10-13).

Data-gedreven werken brengt echter ook risico's met zich mee. Het leidt tot vragen als: Mogen personen werkzaam bij gemeenten worden gescreend? Hoe? En door wie? Ook bestaat het risico dat de overheid door digitalisering minder zichtbaar wordt voor burgers. Er zijn personen nodig om informatie te verzamelen en te verwerken. Doordat er meer informatie kan worden verzameld, kan de taakbelasting toenemen.
"Als dat de toekomst is: alle open bronnen en data verzamelen. Dan is echter de opvolgcapaciteit weer het knelpunt. Of je moet naar preventief gaan, maar ook dat is ook een discussiepunt. Het uitlezen van auto's door de politie gaf veel discussie in het verleden; nu is het staande praktijk. Je kan heel veel met beschikbare data."

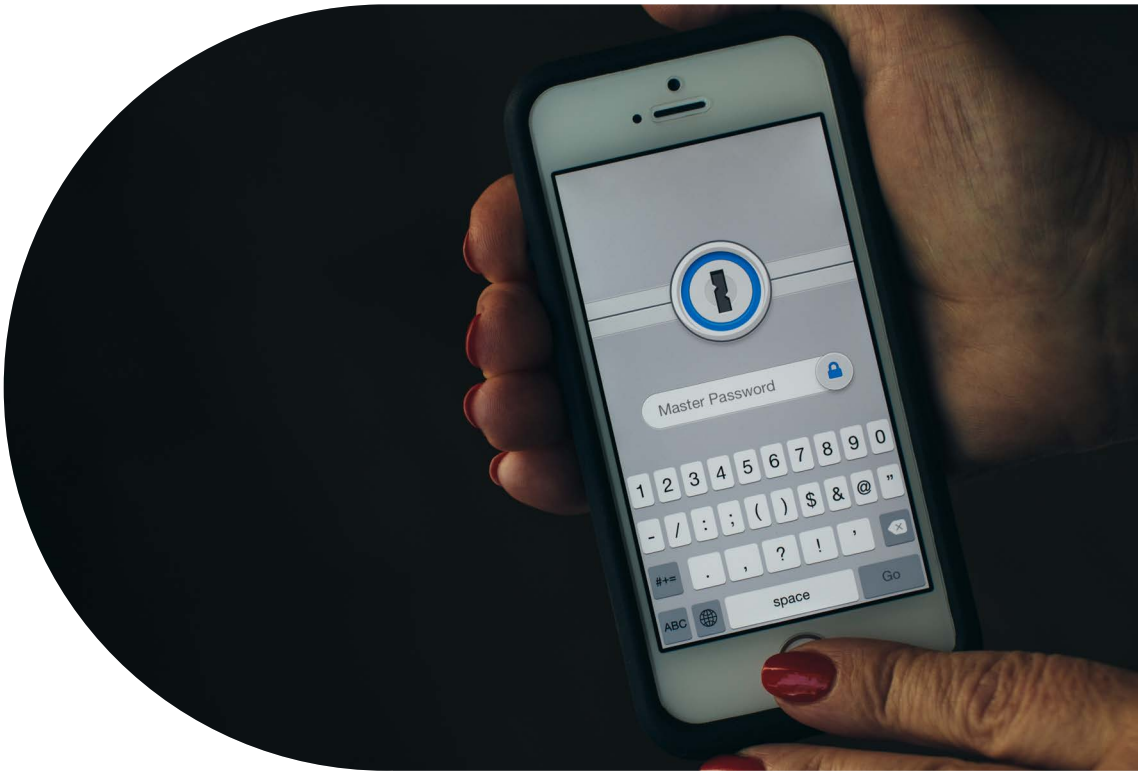
Dan komt het volgende probleem van de afgelopen jaren (en ook voor de komende): die informatieverzameling komt gemakkelijk op gespannen voet te staan met privacyrechten en andere wetgeving (Lakerveld et al, 2018). "De fundamentele aard van de digitale transformatie maakt dat mensenrechten onder druk kunnen komen bij de inzet van nieuwe technologieën." (VNG, z.j.). Gemeenten moeten zich bewust zijn van de spanningen die dataverzameling met zich mee kunnen brengen. Deze spanningen werden duidelijk uit het rapport van NHL Stenden Hogeschool en de Rijksuniversiteit Groningen. Uit dit onderzoek bleek dat verschillende gemeenten gebruik maakten van nepaccounts om personen op sociale media in de gaten te houden. Volgens het onderzoek kwam dit door onwetendheid met betrekking tot de geldende regels en protocollen op dit gebied (Bantema et al., 2021). En dat kan soms vergaande gevolgen hebben. Zo legde de Autoriteit Persoonsgegevens de gemeente Enschede een boete van zes ton op "omdat de gemeenten bij wifi-tracking (om de drukte in de stad te meten) een verkeerd systeem zou gebruiken" (Muskee, 2021).

Veel in het veiligheidsbeleid draait om goed samenwerken en elkaar iets gunnen. Dat gaat dikwijls om het uitwisselen van informatie, op het juiste moment aan de juiste mensen. Dat is een belangrijk 'pijnpunt'. Zo blijken veel systemen niet goed te communiceren en waar dat wel het geval is, zijn er vragen rondom privacy en wat wel en niet uitgewisseld mag worden. Daaruit blijkt nog veel onbekendheid. Dat leidt tot verschillende strategieën. De ene is dat men informeel veel zaken uitwisselt, omdat men het niet eens is met de (vermeende) beperkingen. Om criminelen toegang tot de onroerendgoedmarkt te belemmeren, hanteerde (oud-)burgemeester Boelhouwer bijvoorbeeld de volgende onorthodoxe methodiek: "Dan zeg ik tegen de bank: 'Vraag het maar eens via een briefje onder de ruitenwisser'. Dan zetten ze daar een naam op en het woord 'Hypotheek?' Achter dat vraagteken schrijf ik dan 'Nee'." (PZC, 2020). Een andere strategie is dat veel professionals zoals ambtenaren juist heel voorzichtig worden. Ze delen (te) weinig, omdat ze menen dat uitwisseling niet mag.

Hoe complex het vraagstuk is, blijkt wel uit de geschiedenis van de wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden. Nadat op sterk aandringen vanuit onder andere burgemeesters er een wet aan het parlement is voorgelegd die deze gegevensverwerking een wettelijke basis geeft, en de Tweede Kamer er al mee akkoord is gegaan, lijkt de Eerste Kamer – eind 2021 - nog bedenkingen te hebben. Er is onder meer een zeer kritisch commentaar van de Autoriteit Persoonsgegevens gekomen. De context van de toeslagenaffaire maakt deze terughoudendheid begrijpelijk, maar tegelijkertijd is de mogelijkheid tot gereglementeerde gegevensuitwisseling voor de verder ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid een belangrijke voorwaarde. Of er een uitweg uit deze patstelling gevonden kan worden is vooralsnog onduidelijk.

Cybersecurity

Dan is er de bescherming van de eigen data en cybersecurity. Al in 2013 riep de VNG haar leden op om verantwoordelijkheid te nemen en informatieveiligheid te organiseren. In een resolutie van februari 2021 stelt de VNG dat deze oproep goed is opgepakt door gemeenten: "Ze [de gemeenten] blijken over het algemeen adequaat te kunnen anticiperen en reageren op digitale dreigingen" (VNG, 2021a). De vraag is of die geruststelling terecht is. Er vinden geregeld digitale veiligheidsincidenten plaats bij de lokale overheden. In 2020 werden er ongeveer 4000 cyberincidenten gemeld. In 2019 betrof dit nog 'slechts' 3000 meldingen (IBD, 2021). Zo werd in



2020 de gemeente Hof van de Twente door een ransomware-aanval getroffen. Daardoor waren tijdelijk meerdere dienstverlenende activiteiten niet mogelijk en was de gemeente niet bereikbaar via e-mail. Het duurt er naar verwachting twee jaar om de ICT-infrastructuur te herbouwen (NCTV & NCSC, 2021: 20). Dat het wachtwoord waarmee de ICT-omgeving werd beschermd, 'welkom2020' was, zal wellicht met de aanval te maken hebben, maar toont tevens aan dat er voor veel gemeenten nog veel werk aan de winkel is (NCTV & NCSC 2021: 20).

Er zijn grote niveauverschillen tussen gemeenten met betrekking tot gerealiseerde informatieveiligheid (VNG, 2020: 4). Ebbers et al (2021) concluderen in hun rapport dat een aantal gemeenten maar beperkt is voorbereid op cybercrises. Uit onderzoek van Binnenlands Bestuur en AG Connect blijkt dat er weinig aan cyberveiligheid wordt gedaan door gemeenten en bijna de helft van de gevraagde gemeenten oefent niet (Binnenlands Bestuur, 2021). Er is dan ook landelijke regie nodig om gemeenten te ondersteunen in de snelle cyberontwikkelingen (ibestuur, 2021). Vanuit de nationale overheid zijn er pilots gestart om aan (digitale) weerbaarheid van de lokale overheid te werken (Knops, 2021).

De informatiebeveiligingsdienst (IBD) merkt overigens op dat hier geen sprake is van een exclusief

gemeentelijk probleem; "de maatschappij als geheel moet een been bijtrekken". De IBD stelt overigens dat gemeenten zich wel degelijk bewust zijn van de dreiging. (RTL, 2021).

Ongewenste buitenlandse inmenging zal een belangrijke dreiging voor Europese staten blijven (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2020: 21). De AIVD meldt dat Nederland voor Rusland een belangrijk spionagedoelwit was. Een bedrijf als ASML heeft 200 mensen in dienst voor de digitale beveiliging; volgens de beveiligingsbaas heeft er ongeveer 10.000 keer per dag een digitale aanval op het bedrijf plaats (Brabants Dagblad, 2021). Nu is de gemiddelde gemeente waarschijnlijk een minder interessant doelwit dan ASML, maar toch: gemeenten zullen de komende jaren veel meer aandacht (en geld) aan hun digitale beveiliging moeten besteden. Dankzij de continue ontwikkeling van nieuwe technologieën wordt de mogelijkheid van verspreiding van desinformatie steeds groter. De dreiging van 'deepfakes' zal alleen maar groter worden.

Cybercriminaliteit

Een derde thema is de aanpak van cybercriminaliteit. Hierbij valt te denken aan: digitale oplichting, phishing, afpersing, hacks. De snelheid waarmee digitale criminaliteit zich ontwikkelt, is nauwelijks bij te benen," constateert de VNG in de Agenda Digitale Veiligheid 2020-2024 (VNG, 2020: 8). Een van onze gesprekspartners, afkomstig uit de politie:

"Je moet onderscheid maken tussen gewone criminaliteit die een digitaal element heeft gekregen en de andere, nieuwe vormen zoals ransomware en cyberaanvallen, de echte vormen van cybercrime. Ik denk wel dat dit een soort van marktwerking gaat kennen. Als er betaald wordt, wordt het booming business."

Vanuit de gemeente bezien is er nog een extra complicatie rond cybercrime en digitale verstoringen van de openbare orde. De fysieke, waarneembare, voelbare uitingsvormen daarvan manifesteren zich ook altijd op lokaal niveau, maar de digitale bronnen of oorzaken zitten ergens anders: in de virtuele ruimte, aangespoord door mensen zich die net zo goed in de buurgemeente of aan de andere kant van de wereld kunnen bevinden. Daar 'iets' tegen doen stuit zowel op juridische als op praktische problemen. Een van onze gesprekspartners merkt op:

"Als criminaliteit digitaal plaatsvindt, is die lokale bestuurder dan nog wel de goede bestuurslaag om besluiten te nemen? Heel veel burgemeesters zitten met handen in het haar; wat zijn taken en bevoegdheden op het online domein. Als ik drill rappers iets zie roepen, mag ik dan aan Facebook een melding doen, mag dit verwijderd worden? Kan ik dat rechtmatig verwijderen?"

Het eind 2021 uitgevaardigde eerste online gebiedsverbod is dan ook te zien als een van de eerste stappen in een zoektocht naar de mogelijkheden hieromtrent (De Stentor, 2021). Lokale besturen verkennen daarnaast op andere manieren de relatie tussen handhaving en de digitale wereld. Uit onderzoek blijkt dat "de meeste burgemeesters zich verantwoordelijk voelen voor openbare-ordeverstoringen waarbij internet een aanjagende rol speelt" (Bantema, 2021). Zo speelde de gemeente in Enschede een rol in het verhalen van de schade op een digitale oproerkraaier die zelf niet bij die rellen aanwezig was, maar daarvoor uiteindelijk wel 4.800 Euro aan schadekosten moest betalen (VNG Magazine, 2021).

Cybercrimeteams op lokaal niveau zorgen voor versnippering van kennis; het is "erg arbeidsintensief als elke gemeente een eigen cyberfunctionaris in dienst heeft." De aanpak van cybercrime vergt daarom een samenspel van een nationaal georganiseerde opsporingsaanpak, eventuele verbijzonderd naar lokale gevallen. Maar de grote zaken moeten op bovenlokaal, misschien wel op nationaal niveau worden aangepakt.

Trend

De digitalisering neemt in snel tempo toe en zal zowel de criminaliteit als de veiligheidsaanpak qua vorm en inhoud doen veranderen.

Uitdagingen

Zorg voor capaciteit om eigen data te verzamelen, verwerken en beschermen. Experimenteer en onderzoek om te weten tot hoe ver controle en handhaving in de digitale wereld reikt. Dat zorgt eveneens voor ethische discussies.

10 De rol van burgers en de schaduwzijde daarvan

De (lokale) overheid kan het verbeteren van de veiligheid niet alleen, dat is de afgelopen jaren een belangrijke mantra geweest. In veel veiligheidsplannen wordt daarom aandacht besteed aan 'activering' van de samenleving (Tieman & Verkerk, 2020). Steeds vaker werken overheden samen met burgers en maatschappelijke organisaties en verkennen ze samenwerking met de private sector.

Allereerst gaat het dan om de groeiende rol van burgers die zich op het terrein van lokale veiligheid begeven. In een grote hoeveelheid veiligheidsplannen van gemeenten is een rol weggelegd voor de actieve burger. Dat kan dan gaan om preventie, denk aan buurtapps of buurtpreventieteams. Termen als 'de weerbare burger'

komen veelvuldig aan bod en ook worden er steeds meer meldpunten ingericht (Tieman & Verkerk, 2020: 22). Niet alleen bij preventie, maar ook in de opsporing en 'handhaving' raken burgers betrokken.

Deze ontwikkeling zal zich wel blijven doorzetten, maar is in de huidige tijd niet alleen maar een welkome aanvulling op inspanningen van de overheid. Waar die steviger rol voor burgers lange tijd een onomstreden uitgangspunt is geweest in het lokale veiligheidsbeleid, is de schaduwzijde daarvan de afgelopen tijd ook duidelijker geworden. Groepen burgers zoeken geregeld de grenzen op van het toelaatbare. Zo zijn er in 2020 tussen juli en november 250 incidenten met zogenaamde 'pedohunters' geteld, variërend van klemrijden en bedreigen tot mishandelen en publiekelijk aan de schandpaal nagelen. Boeren richtten de Farmers Defence Force op nadat stallen illegaal werden bezet door dierenrechtenactivisten; zij zijn van mening dat de politie haar taak niet goed uitvoert bij het stoppen van de dierenactivisten (Omroep Brabant, 2019). Een zelfde verschijnsel kennen we uit de Coronarellen, waarin een Police Defence Force het leven heeft gezien (Ede Nieuws, 2021). Al eerder waarschuwde Politievakbond ACP dat sommige burgerinitiatieven het karakter dreigen te krijgen van een knokploeg, die zich ook tegen de politie richt. De burgerwacht in Kootwijkerbroek jaagt bijvoorbeeld met honden en helikopters op inbrekers (Van Ostaaijen 2021). Dergelijke acties zijn daarom zowel een steun als een probleem voor niet alleen de politie, maar ook voor burgemeesters en andere gemeentelijke organisaties. Wie

herinnert zich niet de kritiek op de burgemeesters van Maastricht en Alkmaar toen zij het optreden van groepen voetbalsupporters in de 'Avondklokrellen' toejuichten? (NRC, 2021a). Goede informatie over en precieze beoordeling van situaties en intenties van betrokkenen wordt steeds belangrijker. Dergelijke informatie is lang niet altijd gemakkelijk te verkrijgen, ook al omdat de stemmingen in een woeliger wordend medialandschap steeds lastiger te voorspellen en te richten zijn.

Naast participatie van burgers speelt ook de private sector een rol. De stijging van de inzet van particuliere beveiliging is daar onderdeel van (Terpstra, 2010: 29). In de beveiliging van evenementen, maar ook van havens en bedrijventerreinen en zelfs in de beveiliging van politiebureaus en gemeentehuizen, spelen zij inmiddels een onmisbare rol.

Er worden ook andere vormen van samenwerking verkend. Beroepsgroepen als agrarische bedrijven, postorderbedrijven, autoverhuurbedrijven, horeca, winkeliers, land- en tuinbouwsector, makelaars die vaak ook een doelgroep voor criminelen zijn, zijn in dat verband ook deel van de oplossing. Zo zou de postbode de oren en ogen van de gemeente kunnen zijn en is in Tilburg inmiddels de eerste training voor kappers gegeven voor het signaleren van huiselijk geweld (Algemeen Dagblad, 2021c).

Maar ook dit soort inzet kent schaduwzijden. In 2021 kwam aan het licht dat diverse gemeenten een particuliere onderneming hadden ingehuurd om onderzoek te verrichten naar mogelijke radicalisering binnen moskeeën. Dit verschijnsel wordt ook wel 'grey policing' genoemd. Het is een grijs gebied tussen publiek en privaat waar niet duidelijk is wie verantwoordelijkheid draagt. (NRC, 2021b) Hier de komende jaren meer duidelijkheid in scheppen, zal een belangrijke opgave worden in het lokale veiligheidsbeleid.

Trend
Burgers en private organisaties raken steeds meer betrokken bij lokaal veiligheidsbeleid. In toenemende mate ondersteunen burgers gemeenten bij de preventie en ook bij repressie.

Uitdagingen
Hoe zorg je dat burgers betrokken blijven en helpen en voorkom je spanningen met het optreden en de bevoegdheden van gemeente en politie?

11 Gemeenten, boa's en politie

De huidige ontwikkelingen rondom (lokaal) veiligheidsproblematiek vergen, zoals al eerder gesteld, een sterke gemeentelijke organisatie. In dat kader vallen eerst en vooral de regionale verschillen van de lokale afdelingen veiligheid op. Zo heeft de directie veiligheid in Rotterdam zo'n 240 personen (218fte) in dienst, die van Nijmegen bestaat uit zo'n 35 mensen en die van Groningen en Arnhem uit 16 mensen.[3] En dit zijn nog grotere steden; in kleinere gemeenten moet de afdeling veiligheid het doorgaans doen met één of twee beleidsmensen en enkele boa's (Van der Torre & Tops, 2021). Een burgemeester van een plattelandsgemeente gaf aan dat er sinds kort twee personen zich bezig houden met veiligheidsbeleid terwijl voor de handhaving deze gemeente één boa in dienst heeft.

De beschikbare boa-capaciteit in verhouding tot het aantal inwoners loopt tussen gemeenten sterk uiteen: zo zagen onderzoekers in 2020 in twee gemeenten met ongeveer 35.000 inwoners 3 en 7 fte en in drie gemeenten met ongeveer 55.000 inwoners 3, 6 en 13 fte (Bakker et al, 2021). Natuurlijk kunnen er verschillen in problematiek zijn, maar hier wreekt zich ook het feit dat voor het bepalen van boa-capaciteit geen algemene norm bestaat, zoals die er bijvoorbeeld wel is voor wijkagenten (1 op 5.000 inwoners). Wij denken dat zo'n norm er in 2030 wel zal zijn, en dat die eerder hoger dan lager zal zijn in vergelijking met de norm voor wijkagenten.

Problemen met toezicht en handhaving worden vaak als een capaciteitsvraagstuk gedefinieerd, en dat zijn zij ook, tot op zekere hoogte. Bijvoorbeeld gemeenten met één of enkele kernen en een uitgestrekt landelijk gebied zien uitdagingen. "Daar waar meer koeien zijn, is minder politie. Juist daar is de kans op bijvoorbeeld de aanwezigheid van drugslabs groter." Hoe kan je ervoor zorgen dat beleid wordt gehandhaafd terwijl je maar een beperkte inzet tot je beschikking hebt?
"Wij merken dat politie steeds vaker nee moet verkopen. Bijvoorbeeld bij controles van panden. Wij krijgen allerlei signalen binnen, vaak gaan onze boa's daar zelf op af. Soms wel fijn als politie meegaat. Maar dat kan niet altijd. Gaan we dan wel? Of slaan we die controle maar even over. Die discussie met de politie, die wordt steeds scherper gevoerd. Ook rond coronahandhaving. De politie zegt: daar zijn we niet van. Er zijn hier twee boa's voor 90km^2. Dat is één auto. Het is armoe troef," aldus een door ons geïnterviewde burgemeester.

Dat boa's een dominantere rol zullen gaan spelen in het lokale veiligheidsbeleid is voor veel van onze gesprekspartners evident. Zij geven aan dat naar hun mening de politie zich steeds meer op haar kerntaken richt en dat dat betekent dat het dagelijkse handhavingswerk meer aan gemeenten wordt overgelaten. Deze terugtrekkende beweging vraagt dan ook om meer inzet van boa's.

Rond de noodzakelijke samenhang en afstemming tussen boa's en politie bestaat soms nog wat geharrewar ('nieuwe gemeentepolitie', het imago van 'zwakke broertje van de politie' dat op de achtergrond soms nog sluimert). Bovendien kampt de politie ook met tekorten en wordt regelmatig de noodklok geluid over de kwantiteit en kwaliteit van het (toekomstige) korps (Algemeen Dagblad, 2021d).

De verwachting is dat het takenpakket van boa's verder zal worden uitgebreid. Tijdens de rellen in november 2021 in een grote gemeente vormde de politie de kern van de aanpak, maar werden boa's als een tweede linie rond deze kern ingezet. Zij surveilleerde hier om groepen aan te spreken en mogelijk weg te sturen. Naast de uitbreiding van taken lopen er ook proeven met het bewapenen van boa's met bijvoorbeeld wapenstokken. Er zal zeker een verdere professionalisering van boa's plaatsvinden waarbij de boa meer richting de openbare orde verschuift. De verwachting is dat de vraag naar hun inzet verder zal toenemen.

De verwachting is dat met de verdere professionalisering van boa's en met de integratie van hun activiteiten met het werk van de politie, ook een einde zal komen aan het geharrewar rond hun relatie met de politie. Die zal in zekere zin 'normaliseren' tot zaken die altijd wel een rol spelen wanneer twee organisaties in operationeel werk moeten samenwerken. Maar de 'extra gevoeligheid' zal kunnen verdwijnen. Vanzelf zal het niet gaan, ook al niet vanwege de bestuurlijke gevoeligheid rondom de terugtrekkende beweging van de politie, maar op

3 Probleem is dat de positie van de afdeling veiligheid per gemeente verschilt en dat per gemeente andere groepen ambtenaren tot de afdeling gerekend worden: dat geldt met name voor handhavingsambtenaren in het algemeen en boa's in het bijzonder.

operationeel niveau zal in toenemende mate helderheid over taakverdeling en begrip voor elkaars positie en kwaliteiten kunnen ontstaan.

Daar waar een aantal jaren geleden de inzet en ontwikkeling van boa's nog tot allerlei discussies leidde, zijn die discussies nu aanmerkelijk geluwd. Hun inzet lijkt inmiddels breed geaccepteerd, mede door hun professionele ontwikkeling en de vermindering van politie-inzet in het handhavingsdomein. Hetzelfde geldt overigens voor de inhuur van particuliere beveiligers; dat gebeurt inmiddels op brede schaal, bijvoorbeeld voor de beveiliging van evenementen, voor bewaking van gemeentehuizen (of politiebureaus) en in de coronatijd ook voor handhavingsactiviteiten. Deze ontwikkelingen zullen zich naar onze verwachting de komende jaren verder doorzetten.

Wijkgericht werken en leefbaarheid

Waar het lokaal bestuur zich nog het meest zorgen over maakt, is over de positie van wijkagenten. Een illustratieve opmerking van een burgemeester, door velen gedeeld:
"Dat we wijkagenten hebben, die in verbinding staan met de inwoners, dat staat onder druk. Ik vrees dat dat in 2030 niet voorbij is. Het betekent zoveel voor hoe je veiligheid wilt organiseren in wijken en buurten. Als we daar geen oog voor hebben is het is de bijl aan de wortel van hoe de politiezorg eruit ziet. Je moet begrijpen waar de pijnpunten zitten in de samenleving. Momenteel zijn gemeenten te beperkt aanwezig in wijken, zeker ook de politie. Er gebeuren daardoor veel dingen waarvan men niet op de hoogte is."

Men is van mening dat gemeenten en de politie, onder andere door bezuinigingen en verschuivende prioriteiten, zich te ver van burgers hebben verwijderd. In dat verband wordt nog wel eens naar Brussel en Parijs verwezen voor wat er kan gebeuren als de overheid zich uit wijken terugtrekt. In Nederland voeren overheid, maatschappelijke partners en politie traditioneel een gebiedsgebonden en op sociale cohesie gericht beleid. Dat draagt bij aan verhoudingen die minder conflictueus zijn en meer gericht op samenwerken. Aan dat je weet wat er speelt (Adang, 2021). Dat systeem vergt wel onderhoud en inzicht. In wat er speelt in een wijk en bij wie.

Handhaving van de relatie en van de rust kan niet altijd de belangrijkste norm zijn, bijvoorbeeld niet wanneer er opgetreden moet worden tegen drugscriminaliteit of radicalisering. Maar echte aanwezigheid in de haarvaten van de samenleving draagt juist bij aan het inzicht wanneer er streng op getreden moet worden en wanneer niet.

Zeker in het veiligheidsbeleid zijn zowel preventie als repressie nodig. Vooraf de voedingsbodem proberen weg te nemen, achteraf corrigeren om zaken niet op hun beloop te laten; zij worden best met elkaar in samenhang gezien. Het is geen nieuw verhaal, maar het blijkt lastig om die samenhang in de praktijk goed te organiseren. De komende jaren zal een stevige impuls nodig zijn, bij de aanpak van verwarde personen, bij huiselijk geweld, bij inspanningen om jongeren uit de criminaliteit te halen. Als de voortekenen niet bedriegen, dienen zich daartoe ook mogelijkheden aan. Met name de opkomst van een nieuwe 'leefbaarheidsaanpak', geïnspireerd door de ervaringen met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, lijkt kansen te geven. Velen realiseren zich dat zo'n aanpak een lange termijn kent (minstens twintig jaar), een brede coalitie verondersteld met maatschappelijke actoren en met de rijksoverheid, en dat zij preventieve en repressieve elementen dient te combineren (Van Spijker en Tops, 2021).

Trend

Boa's zullen verder professionaliseren, ook voor de preventie steeds belangrijker worden en hun relatie met de politie zal zijn genormaliseerd.

Uitdagingen

Boa's zullen zowel voor hun preventieve taak als handhavingstaak vragen om meer bevoegdheden en bewapening. Gemeenten zullen moeten bepalen in hoever ze daarin willen gaan binnen de wettelijke kaders die landelijk bepaald worden. Die zullen ruimer zijn dan op dit moment het geval is

12 De driehoek onder druk

De positie van de lokale driehoek als centraal afstemmings- en coördinatiepunt in het lokaal veiligheidsbeleid zal ook in 2030 nog bestaan, maar wel van vorm en inhoud veranderd zijn. In de samenstelling en agenda ervan zal tot uitdrukking komen dat veiligheid een aangelegenheid is die een bredere betrokkenheid van actoren en partijen vraagt dan alleen die van de burgemeester, het OM en de politie. Dat is nu ook al regelmatig het geval is, maar zal straks vanzelfsprekend zijn. Niet alleen wethouders kunnen aanschuiven, maar ook maatschappelijke organisaties. Alleen wanneer er sprake is van informatiedeling die strikte vertrouwelijkheid vereist, is beperking van de driehoek tot de oorspronkelijke samenstelling voor de hand liggend.

Aan de veerkracht en de spankracht van deze 'driehoeken' worden zwaardere eisen gesteld. Niet alleen zal de informatiepositie van de gemeente op veiligheidsgebied steeds sterker worden, dat zal ook consequenties hebben voor de vragen en wensen die aan andere organisaties gesteld worden. Rechercheonderzoek van de

politie zal ook mede bepaald worden door lokale prioriteiten (bijvoorbeeld als het gaat om drugsnetwerken op wijk- of dorpsniveau), voor de inzet en keuzes van het OM geldt hetzelfde. Zeker wanneer die prioriteiten gebaseerd zijn op een stevige intelligence-positie van een gemeente, zal het ingewikkelder worden om er aan voorbij te gaan. Andersom blijven gemeenten voor een deel afhankelijk van de inspanningen van politie en OM; alleen die hebben de mogelijkheden om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten, alleen het OM heeft de bevoegdheid om zaken voor de rechtbank te brengen en de strafeis vast te stellen.

Organisaties gaan over hun eigen prioritering, maar verwacht mag worden dat die meer met elkaar verstrengeld raken. Dat kan spanningen met zich meebrengen. Bij de burgemeester ligt een belangrijke verantwoordelijkheid om die hanteerbaar te maken. En dat in een situatie waarin ook de positie van de burgemeester zelf in transitie is, nu de de-constitutionalisering van de aanstellingswijze daarvoor nieuwe mogelijkheden heeft gecreëerd. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte IV staat daarover: "We bezinnen ons op de positie van het lokale bestuur en de positie van de burgemeester daarbinnen om het toekomstbestendig te maken." Dat kan nog veel dingen betekenen maar het is omineus dat de positie van de burgemeester expliciet benoemd wordt. Zeker als er een direct gekozen burgemeester zou komen, dan kan dat grote consequenties hebben voor de inrichting van het veiligheidsbestel.

Verdere politisering?

Het is niet onwaarschijnlijk dat het lokaal veiligheidsbeleid de komende jaar verder zal politiseren, dat wil zeggen de politieke arena in getrokken zal worden. Dat zal dan eerst en vooral het burgemeesterswerk betreffen, maar ook het groeiend aantal 'wethouders veiligheid', wethouders met expliciet veiligheid, handhaving en/of openbare orde in hun portefeuille, speelt daarbij een rol. In 2020 waren er 108 wethouders veiligheid verdeeld over 96 Nederlandse gemeenten (Van Ostaaijen et al, 2021). Daarbij komt ook de bekende discussie over de burgemeester om de hoek kijken. Past een groeiende rol in de lokale veiligheid wel bij een dergelijke kwetsbare, op zijn minst zichtbare publieke functie? Zeker met de eerder genoemde verwachte verandering van de burgemeestersaanstelling is een vooruitblik op de effecten van een door de samenleving gekozen burgemeester verstandig. Wat weten we uit buitenland hierover? Is er kans op een populistisch programma's over veiligheid? En is dat erg?

Dit alles kan ook de voorbode zijn van een verdere politisering van het veiligheidsbeleid. Dat is wel een ontwikkeling waarmee serieus rekening gehouden moet worden de komende jaren, ook al omdat er politieke partijen zijn – ook op lokaal niveau – die baat hebben bij, of in ieder geval steun geven aan / de gemoederen niet sussen bij bepaalde ordeverstorende activiteiten.

Trends

Gemeentelijke prioriteiten en data zullen meer invloed hebben op de prioriteiten van politie en OM; het veiligheidsbeleid van gemeenten zal politieker zijn.

Uitdagingen

Een goede verstandhouding in de driehoek zal van nog groter belang zijn, zeker nu die waarschijnlijk vaker tot vier- of vijfhoeken zal worden uitgebreid. De veranderingen voor het lokaal veiligheidsbeleid bij een wijziging van de aanstelling van de burgemeester zal verder moeten worden uitgezocht, maar aannemelijk is dat veiligheid een prominente rol gaat spelen in een mogelijke burgemeestersverkiezing.

Tot besluit: normalisering, versnelling en alertheid

In dit essay zijn verschillende trends, thema's en gevolgen voor het lokaal veiligheidsbeleid in 2030 aan bod gekomen. Daarbij is het opvallend dat zowel in de problematiek als in de aanpak vergelijkbare ontwikkelingen te zien zijn. Zo doelt ondermijning op een uitbreiding van criminele activiteiten of de gevolgen daarvan richting burgers. Anderzijds worden burgers ook steeds actiever om zelf vormen van criminaliteit op te sporen; die ontwikkeling is deels positief, maar heeft ook een keerzijde. Een tweede is de ontwikkeling in het sociaal domein. Veiligheidsproblemen vinden allang niet meer exclusief op het terrein van openbare orde en veiligheid plaats. Dat was natuurlijk altijd al zo, maar met betrekking tot huiselijk geweld en wat bekend staat als 'verwarde personen' of personen met 'onbegrepen gedrag', maar ook in de aanpak van ondermijning, zien we dat veiligheid zich ook uitdrukkelijk met het sociaal domein verhoudt. Een stevige verbinding in de lokale aanpak tussen repressie (zoals klassieke OOV-bevoegdheden van de burgemeester) en preventie (het sociaal domein) blijft dan voor veel gemeenten een uitdaging. Datzelfde geldt ten dele voor de verbinding met andere belangrijke beleidsdomeinen, zoals het fysieke domein en de woningmarkt. En als derde zien we de rol van digitalisering zowel een rol spelen in de criminaliteitsproblematiek – fraude, phishing, hacking – als aan de kant van de lokale aanpak, inclusief de worsteling van gemeenten welke data zij mogen verzamelen en delen. Onze indruk is dat veel gemeenten hier nog een flinke inhaalslag te maken hebben, al blijft de precieze rol van de gemeente in de eerder (inter)nationale praktijken van internetcriminaliteit onduidelijk.

De afgelopen jaren zijn successen behaald in de aanpak van (lokale) veiligheid. En successen mogen gevierd worden. Dat de criminaliteit mede op basis van dergelijk succes van karakter verandert, doet daar niets aan af, maar moet wel tot alertheid leiden. Daar slaat ook de ondertitel van dit essay op. Veiligheidsbeleid op lokaal niveau is genormaliseerd. Het is in veel gemeenten geen ondergeschoven beleidsterrein meer. Versnelling is desalniettemin noodzakelijk op die terreinen waar veel gemeenten achterblijven, zoals de aanpak van digitale criminaliteit. Alertheid is tenslotte geboden waar het gaat om de aard en omvang van de criminaliteit, die zich voortdurend aan veranderende omstandigheden weet aan te passen. Gemeenten verschillen in de manier waarop zij daarop ingesteld zijn. Als het gaat om het leveren van maatwerk zijn verschillen uiteraard toe te juichen, maar bij de alertheid van gemeenten past alleen eenzelfde hoge mate van waakzaamheid.

Literatuur

- Adang, O. (2021, 25 november). *Zijn we nog anders? Over de rellen van afgelopen week*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Aedes. (2019, 26 september). *Aedes: woonoverlast neemt toe, betere regie en samenwerking noodzakelijk*. Geraadpleegd op 30 november 2021.
- AenO. (2021). *Sociale en technologische innovatie bij gemeenten*. Den Haag: Stichting A&O fonds Gemeenten.
- AIVD. (2020). *Jaarverslag 2019*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- AIVD. (2021). *Jaarverslag 2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Algemeen Dagblad. (2021a, 16 juli). *Stichtse vecht in actie tegen illegale verhuur: tientallen panden worden gecontroleerd*. Geraadpleegd op 13 december 2021.
- Algemeen Dagblad. (2021b, 7 oktober). *Robots patrouilleren door straten van Singapore en wijzen inwoners terecht*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Algemeen Dagblad. (2021c, 8 november). *Kappers getraind in signaleren huiselijk geweld: 'Misschien ben ik naïef, maar hoe herken ik het?'* Geraadpleegd op 10 november 2021.
- Algemeen Dagblad. (2021d, 23 november). *Kwaliteit van het korps loopt gevaar: 'Kabinet is de politie echt aan het ruïneren'*. Geraadpleegd op 30 november 2021.
- Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2020). *Horizonscan Nationale Veiligheid 2020*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Ark, T. van. (2020, 23 april). *Kamerbrief naar aanleiding van vonnis rechter inzake SyRI*. [Kamerbrief]. Geraadpleegd.
- Bakker, G. (2015). *Positieve veiligheid. Een theoretische analyse van een omstreden begrip*. Tijdschrift voor Veiligheid (14) 2, 36-52.
- Bakker, A.L., Stumphius, E.I.A., Bosch, I.W. van den, Klaassen, L.M. & Vooren, G.J. (2021). *Toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid*. Utrecht: Necker van Naem.
- Bakker, S., Hühn, A., Crul, S. & Korsten, P. (2021). T*oekomstverkenning Digitalisering 2030*. Freedomlab.
- Bantema, W., S. Westers, M. Hoekstra & S. Herregodts (2021) *Black box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk*. Politiekunde.
- Bazuin, A., Boesman, T., Catsburg, J.J., Ginneken, C.A.F. van, Ham – Kolk, M.H. van, Koenis, M.W. & Schelfhout, T.M. (2021). *Recht vinden bij de Rechtbank*. Den Haag.
- Binnenlands Bestuur. (2021, 27 mei). *Gemeenten doen weinig tegen cybercrime*. Geraadpleegd op 18 oktober 2021.
- Blokhuis, P. & Grapperhaus, F. (2021, 6 juli). *Stand van zaken aanpak voor personen met verward gedrag en opzet vervolgactieprogramma ZonMw*. [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 30 november 2021.
- Boswijk, R. (2021). *Binnen de lijntjes, maar toch fout*. Leiden.
- Boutellier, H. (2021). *Het nieuwe westen. De identitaire strijd om de sociale verbeelding*. Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam.
- Brabants Dagblad. (2021, 2 oktober). *Experts waarschuwen overheid: nationale ramp dreigt door slechte aanpak cybercriminaliteit*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Bruijn, I.M. & Vols, M. (2021). *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*. Groningen: WODC.
- CBS. (2021). *Scherpe daling traditionele vormen van criminaliteit*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- CCV. (2020, 21 oktober). *Meer boa's in Oost-Nederland voor handhaven coronamaatregelen*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Delta. (2020, 15 september). *Delftenaar moet dertien studentenhuizen inleveren*. Geraadpleegd op 13 december 2021.
- Depla, P. et al. (2021). *Manifest ondermijnende criminaliteit. Burgemeesters roepen op tot verbeterde aanpak ondermijning*. Geraadpleegd op 30 november 2021.
- Deelcommissie Justitiële Interventies. (2019). *Alleen jij bepaalt wie je bent*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, Movisie en Trimbos instituut.
- Duijneveldt, I. van, & Hoogeboom, F. (2020). *Samen werken aan een veilig thuis*. Analyse van de actuele samenwerkingsafsprakentussen Veilig Thuis-regio's en lokale (wijk)teams. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie en Veiligheid en VNG.

- Ebbers, S., Koch, J., Jansen, J., Groenendaal, J., Bantema, W. & Leukfeldt, E.R. (2021). *Cybercrisis bij gemeenten: Een verkennend onderzoek naar de voorbereidingen, ervaringen en uitdagingen*. Geraadpleegd op 18 oktober 2021.
- Ede Nieuws. (2021, 8 mei). *Grote protestmars van Police for Freedom in Barneveld*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Grapperhaus, F. (2020, 9 oktober). *Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit*. [Kamerbrief].
- Grapperhaus, F. (2021, 18 mei). *Antwoorden Kamervragen over intimidaties door Vizier op Links*. [Kamerbrief].
- Groene Amsterdammer, De. (2021, 13 oktober). *Hoe Den Haag uit Nederland verdween*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Hartman, C. & P. Tops. (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad.* Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Hoff, S., Vrooman, C.,Iedema, J., Boelhouwer, J. & Kullberg, J. (2021). *Verschil in Nederland 2014 – 2020.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IBD. (2021). *Jaaroverzicht 2020*. Geraadpleegd op 18 oktober 2021.
- ibestuur. (2021, 2 oktober). *Digitale weerbaarheid: 'Landelijke regie zou gemeenten verder helpen'*. Geraadpleegd op 18 oktober 2021.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2020). *Lokale handhaving door de Politie*. Den Haag.
- Janssen, J. (2021). *De toren van Babel. Een (rechts)antropologische blik op samenwerking bij de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Boom Juridisch, Den Haag.
- Jong, J. de. (2018). *Het mysterie van de verdwenen criminaliteit*. Den Haag: CBS.
- Kanne, P. & Schelle, A. van der. (2021). *Vertrouwen in instituties en politieke leiders*. [nr. 2021/182]. Amsterdam: I&O Research.
- Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., Noort, L. van, Ypma, W. & Jong, B de. (2020). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*. Amsterdam: I&O Research.
- Knops, R.W. (2021, 18 maart). *Voortgang informatieveiligheid bij de overheid*. [Kamerbrief].
- Koekkoek, B. (2019). *De kwestie verwarde personen*. Lannoo Campus, Amsterdam.
- Kruisbergen, E., Haas, M., Es, L, van, & Snijders, J. (2021). *De pandemie als criminologisch experiment. Justitiële verkenningen*. 47(3). 9-34.
- Lakerveld, J. van., Gussen, I. & Paridon, Y. van. (2018). *Visies op de politiefunctie*. Den Haag: WODC.
- LIEC. (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.
- Lünnemann, K.D. & Ter Woerds, S. (2021). *Meer dan een ruzie. Politie in de netwerkaanpak huiselijk geweld.* Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Meijer, R.F., Moolenaar, D.E.G., Choenni, R., & Braak, S.W. van den. (2021). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020.* Den Haag: WODC.
- Miltenburg, E., Ridder, J. den, Wagemans, F. & Schaper, J. (2021). B*urgerperspectieven 2021| kwartaal 2.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- MITB. (2019). *Kennis- en innovatieagenda Veiligheid*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Muskee, M. (2021). *Slimme stad: Privacy buiten kijf*. VNG Magazine, 16. 27-29.
- Nationale ombudsman. (2021). *Verscheurd vertrouwen*. Den Haag.
- NCTV & NCSC. (2021). *Cybersecuritybeeld Nederland 2021*. Den Haag: NCTV
- NCTV. (2021a). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54*. Den Haag.
- NCTV. (2021b). *De verschillende gezichten van de coronaprotesten*. Den Haag.
- Noordanus, P.G.A., Torre, E. van der. & Tops, P.W. (2021). *Een Pact voor de Rechtsstaat*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.
- NOS. (2021, 14 juni). *Meer woninginbraken na versoepelen coronamaatregelen*. Geraadpleegd op 20 oktober 2021.
- NRC. (2021a, 5 juli). *De hoolingans van de M-side van FC Den Bosch bepaalden zelf de regels na de avondklokrellen*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- NRC. (2021b, 12 november). *NCTV toont schemergebied in politiewerk door particulieren*. Geraadpleegd op 30 november 2021.
- Frankowski, A., Uijl, H. den, Hendrikx, W., Frissen, P. & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke maat.* Den Haag: NSOB.
- Omroep Brabant. (2019, 16 mei). *'Bezetting in Boxtel was de druppel'*: Facebookgroep Farmers Defence Force voor boeren opgericht. Geraadpleegd op 17 november 2021.
- Openbaar Ministerie. (2020, 31 augustus). *Delftenaar zonder legale inkomsten verzamelde tien studentenhuizen*. Geraadpleegd op 13 december 2021.

- Ostaaijen, J.J.C. van (2021) *Robin Hood en de rechtsstaat.* Hoe democratie, regels en rechtsstaat bijdragen aan een veiligere samenleving. Lectorale rede. Avans Hogeschool.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2022) *Lokale democratie doorgelicht.* Het functioneren van een onbegrepen bestuur. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Van Ostaaijen, J.J.C., Ritzen, R. Eski, S., Van den Kieboom – Bolluyt, E., Van den Oord, S., Van der Laan, J. & De Rover, J. (2021) *De wethouder Veiligheid.* Hoognodig of overbodig? Avans Hogeschool / Wethoudersvereniging.
- Parool, Het. (2018, 10 november). *Ombudsman: 'Amsterdam zit in een handhavingscrisis.'*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Peeters, T., Smits van Waesberghe, E., Mesic, A. & Wonderen, R. van. (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Poel, S. van de. (2021). *Van verstandshuwelijk naar succesvolle samenwerking.* Met zorg aangepakt. Amsterdam-Amstelland: Actiecentrum Veiligheid en Zorg.
- Politie Eenheid Amsterdam. (2021). *Trendbeeld 2021.* Politiewerk in coronatijd. Amsterdam.
- Politie. (2021, 6 augustus). *'Betere hulp is de oplossing bij verward gedrag.'* Geraadpleegd op 30 november 2021.
- Pommer, F.A. & Tops, P.W. & (2021). *Rechtsontwikkeling en toepassingspraktijk van artikel 13b Opiumwet.* Gemeentestem. 2.
- Prüfer, P. & Kolthoff, E. (2020). '*Met datascience op zoek naar indicatoren van georganiseerde criminaliteit en ondermijning'*. PROCES. (99), 2. 85-101.
- PZC. (2020, 21 maart). Brabantse burgemeester (70) bedreigd door criminelen: *'Drugsgeld levert enorm rendement op'*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- RTL. (2021, 27 mei). *'Gemeenten oefenen nauwelijks op cyberaanvallen'*. Geraadpleegd op 18 oktober 2021.
- RTL. (2022, 14 januari). *Na Den Haag en Amsterdam wil ook Utrecht 'opkoopbescherming' invoeren*. Geraadpleegd op 1 februari 2022.
- SCP. (2021, 16 april). *Koersen op de samenleving.* Maatschappelijke opgaven en kansrijke oplossingen door de bril van burgers bezien. Den Haag.
- Spies, H. (2017, 14 december). *Integrale Persoonsgerichte ToeleidingArbeid (IPTA)*. Geraadpleegd op 14 december 2021.
- Spijker, W. van & Tops, P.W. (2021). *Het verhaal van NPRZ.* Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren. Tilburg: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Stentor, De. (2021, 14 december). *Online oproepen om 'matties en vuurwerk' mee te nemen: wat kunnen burgemeesters ertegen doen?* Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Stol, W. & Bantema, W. (2021). *Lokaal bestuur in een digitaliserende samenleving.* Leeuwarden: Thorbecke Academie.
- Terpstra, J. (2010). *Het Veiligheidscomplex: Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg.* Boom Juridische Uitgevers.
- Tieman, L. & Verkerk, B. (2020). *Gemeenten zetten in op ondermijning en een veilige woonomgeving.* Landelijke analyse IVP's 2020. Utrecht: CCV.
- Toezicht Sociaal Domein. (2021, 18 februari). *Inspecties: gemeenten moeten regie nemen bij aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*. Geraadpleegd op 30 november 2021.
- Tops, P.W., Duin, M. van, Os, P. van & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of Sturen.* Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie. Den Haag: VNG.
- Tops, P.W. & Torre, E. van der. (2015). *Wijkenaanpak en Ondermijnende Criminaliteit.* Tilburg.
- Tops, P.W. & Tromp, J. (2017). *De Achterkant van Nederland.* (3e ed.). Balans, Amsterdam.
- Tops, P.W. & Vries, de. (2021). *De toepassing van artikel 13b Opiumwet en de positie van de burgemeester.* Tijdschrift voor Veiligheid. (20), 3. 40-53.
- Torre, E. van der & Tops, P.W. (2021). *De wet van de stimulerende achterstand.* Arnhem: Rekenkamer.
- Trouw. (2020, 9 september). *Zo kwam Nederland aan een tekort van 331.000 woningen*. Geraadpleegd op 10 december 2021.
- TU Delft. (2016, 5 januari). *'Huizenprijs kan sociale orde ondermijnen'*. Geraadpleegd op 9 december 2021.
- Tubantia. (2021, 8 mei). *Het aantal boa's neemt rap toe, maar het piept en kraakt bij de opsporingsambten*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- UvA. (2021, 21 januari). *Polarisatie in Nederland: hoe verdeeld zijn we?* Geraadpleegd op 7 oktober 2021.
- VNG. (2018). *Lokale aanpak personen met verward gedrag*. Geraadpleegd op 30 november 2021.
- VNG. (2019). *Gemeenten 2024. Ontwikkelingen en opgaven 2020-2024.* Den Haag.
- VNG. (2020). *Agenda Digitale Veiligheid 2020-2024. Een veilige (digitale) gemeente.* Den Haag.

- VNG. (2021a). *Digitale Veiligheid: kerntaak voor gemeenten*. Den Haag.
- VNG. (2021b). *Succesvolle pilot wooncoach in Alkmaar - over de toegevoegde waarde van laagdrempelige vroeginterventie bij kwetsbare personen*. Geraadpleegd op 2 december 2021.
- VNG. (z.j.). *Trendupdate: digitalisering en mensenrechten*. Geraadpleegd op 22 oktober 2021.
- VNG Magazine (2021) *3 vragen aan… Willem Bantema*. VNG Magazine. 19. 13.
- Volkskrant, De. (2021, 18 mei). *Gemeenten kijken op grote schaal en in het geheim mee met burgers op sociale media*. Geraadpleegd op 22 oktober 2021.
- Vollaard, B.A. (2010). *Het publieke belang bij private preventie*. Sdu Uitgevers: Den Haag.
- Waard, De. (2021). 18 oktober 2021: *Criminaliteit en rechtshandhaving 2020: Ontwikkelingen en samenhangen*. Geraadpleegd op 16 december 2021.
- Weijers, I., Ferwerda, H. & Roks, R. (2021). *Te groot voor de wijkagent, te klein voor de recherche. PROCES, (100)*5. 264-275.
- Werfhorst, H, van de. (2014). *Politieke en sociale gevolgen van inkomensongelijkheid.* In M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers, & R. Went (editors), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid.* (p. 113-132). Amsterdam University Press, Nederland.
- Wesseling, H., Stolk, R. & Warners, E. (2015). *Naar een datagedreven gemeente*. Utrecht: Berenschot.
- Weterings, R & Kruijf, M. de. (2020). *Damocles op maat*. Samenwerkingspraktijken tussen gemeente en woningcorporatie in de toepassing van artikel 13b Opiumwet. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.

Bijlage I: Gesprekspartners

André Vervooren	Directeur Veiligheid, Gemeente Rotterdam
Frank Paauw	Korpschef, Regionale Politie Eenheid Amsterdam
Janine Janssen	Lector Veiligheid in Afhankelijkheidsrelaties, Avans Hogeschool
Marieke Moorman	Burgemeester, Gemeente Bernheze
Martijn Groot Nibbelink	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
Peter Noordanus	Oud-burgemeester, Gemeente Tilburg
Rienk Hoff	Oud-directeur Dienst Handhaving en Toezicht, Gemeente Amsterdam

Medewerkers afdelingen Openbare Orde en Veiligheid van de volgende gemeenten:
Gemeente Alkmaar
Gemeente Alphen aan den Rijn
Gemeente De Ronde Venen
Gemeente Den Haag
Gemeente Gouda
Gemeente Leeuwarden
Gemeente Leiden
Gemeente Westerveld

Betrokkenheid Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool
Lectoren van het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool en leden van / betrokkenen bij de kenniskring van het lectoraat Recht en Veiligheid hebben meegedacht met het essay en/of een conceptversie becommentarieerd: Henk Spies, Janine Janssen, Ron Ritzen, Liesbeth Collignon – Van den Munckhof, Ellen Kieboom – Bolluyt, Sharise Eski, Nicole Sangen, Mark Nelemans en Fred Bon. Een concept-essay is voorgelegd aan de Raad van Advies van het Expertisecentrum Veiligheid. Daarin zitten vertegenwoordigers van het veiligheidswerkveld, waaronder gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Sterk Huis, Reclassering Nederland en organisaties als Ampleon Netherlands, SMO Traverse en Tilburg University. De Raad van Advies wordt voorgezeten door Jack Mikkers, burgemeester van 's Hertogenbosch. Meer over het Expertisecentrum Veiligheid. En meer over de kenniskring Recht & Veiligheid.

VNG
De voorlopige bevindingen zijn gepresenteerd en besproken in de Commissie Bestuur & Veiligheid (*vergadering 9 december 2021*).

Bijlage II: Over de SMV

De Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) is een onafhankelijke denktank op het terrein van maatschappelijke veiligheid, die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt over onderwerpen die op dit terrein spelen. Zij bestaat sinds 1986.

Vanuit die onafhankelijke positie wil de SMV vooral een agenderende functie hebben. Omdat de SMV los van bestaande posities en belangen kan opereren, heeft zij bij uitstek de mogelijkheid om innovatieve invalshoeken en benaderingen aan te dragen.

Door bij relevante veiligheidsvraagstukken het maatschappelijke debat te entameren, waar nodig de vinger op de zere plek te leggen en met verbetervoorstellen te komen, draagt de SMV bij aan het verbeteren van veiligheid en van *samenwerking* op het gebied van veiligheid.

De SMV organiseert haar activiteiten onder andere door deskundigen en betrokkenen bij elkaar te brengen in commissies of expertgroepen, door conferenties te organiseren en door deel te nemen aan het maatschappelijk debat.

De SMV reikt eens in de twee jaar de *Publicatieprijs SMV* uit voor Nederlandstalige publicaties die een bijdrage leveren aan verbetering van de maatschappelijke veiligheid en veiligheidszorg.

Bestuur SMV:
- mr. Tjibbe Joustra (voorzitter),
- prof. mr. dr. Erwin Muller (vicevoorzitter)
- prof. dr. Jaap Van Manen (penningmeester).

Raad van Advies:
- Prof. dr. Beatrice de Graaf, hoogleraar Universiteit Utrecht
- Prof. mr. Ybo Buruma, raadsheer Hoge Raad
- Mr. Gerrit van der Burg MPA, voorzitter College van procureurs-generaal
- Drs. Frank Paauw, politiechef Amsterdam
- Luitenant-generaal dr. Hans Leijtens, Commandant Koninklijke Marechaussee
- Jozias van Aartsen, o.a. voormalig secretaris-generaal, minister en burgemeester.

Directeur: Prof.dr. Pieter Tops (directeur)
Secretariaat: Wilma Bosmans
Telefoon: 06 29 20 85 38
Mail: smv@maatschappijenveiligheid.nl
Website: www.maatschappijenveiligheid.nl

Recente publicaties van de SMV
- *Het Verhaal van NPRZ, het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren,* Den Haag, 2021, door W. van Spijker en P. Tops, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- *Jong ontspoord in het drugsmilieu, en wat we daar als samenleving tegenover moeten zetten,* Den Haag 2022, door SMV-commissie (met financiële ondersteuning van het ministerie van Justitie en Veiligheid)
- *Naar een Poortwachtersfunctie van banken die beter bijdraagt aan de bestrijding van witwassen,* Den Haag 2022, door een SMV-commissie.
- *Lokaal veiligheidsbeleid in 2030, Normaliseren, versnellen en alert blijven,* Den Haag 2022, door P. Tops, J. Ostaaijen en R. Boswijk, in opdracht van de VNG-commissie Veiligheid.
- *De SMV-publicatieprijs 2021* is toegekend aan het boek 'De kwestie verwarde personen' van Bauke Koekkoek.

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

maart 2022

vng.nl