

Vergaderjaar 2010–2011

**28 684**

## **Naar een veiliger samenleving**

**Nr. 326**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 augustus 2011

Eind januari 2011 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zijn rapport *Veiligheid en vertrouwen – Kernen van een democratische rechtsstaat* uitgebracht. Dit rapport treft u als bijlage aan.<sup>1</sup> Wij zullen allereerst kort een algemene schets van de voornaamste bevindingen van het rapport geven en vervolgens op hoofdlijnen onze reactie hierop geven. Tot slot zullen wij de zes aanbevelingen van het rapport nalopen en hierop reageren.

#### **I. Het Rob rapport Veiligheid en vertrouwen op hoofdlijnen**

De Rob analyseert in zijn rapport het verband tussen veiligheid en het vertrouwen in de overheid en gaat na wat er voor nodig is om de veiligheidsbeleving van burgers te verbeteren opdat de overheid meer wordt vertrouwd (p. 7<sup>2</sup>).

Bij zijn analyse van het begrip veiligheid in hoofdstuk 2 van het rapport stelt de Rob vast dat burgers en bestuur het gebrek aan veiligheid als groot maatschappelijk probleem zien, maar dat feitelijk de criminaliteit al geruime tijd niet meer toeneemt. Probleem is volgens de Rob dat de veiligheidsgevoelens van burgers, de veiligheid in de samenleving en de oriëntatie van de overheid op veiligheid niet met elkaar overeenstemmen en dit uit zich in drie kloven (p. 33). De eerste is de *veiligheidskloof*: de discrepantie tussen de feitelijke omvang van onveiligheid en de beleving van onveiligheid. Mensen zijn van mening dat Nederland steeds onveiliger wordt terwijl de veel voorkomende criminaliteit fors gedaald is en mensen zich zelf ook steeds minder onveilig zijn gaan voelen (pp. 14–19). De tweede *kloof* is die *tussen beleid en beleving*: de overheid doet veel aan veiligheid, geeft daaraan prioriteit maar het effect van het beleid op de daling van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens is maar gedeeltelijk aantoonbaar. De derde is de *waarderingskloof*: het verschillende belang dat burgers hechten aan afzonderlijke beleidskwesties voor henzelf persoonlijk, voor de maatschappij als geheel en voor het regeringsbeleid.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Tenzij anders aangegeven verwijzen de paginanummers naar bladzijden uit het Rob-rapport Veiligheid en vertrouwen.

Als voorbeeld hiervan noemt de Rob dat de regering volgens burgers topprioriteit geeft aan risicojongeren, veelplegers en radicalisering van jonge moslims, terwijl burgers die zaken persoonlijk «niet zo belangrijk» en voor de maatschappij (slechts) «redelijk belangrijk» vinden<sup>1</sup>. Alle drie de kloven moeten volgens de Rob gedicht worden. De veiligheidskloof wordt volgens de Rob al redelijk gedicht door de beleidsprogramma's tegen overlast en verloedering, maar de belevings- en waarderingskloof blijven nog onaangeroerd (p. 67).

Op basis van voorgaande beschouwing en vanuit het inzicht dat de samenleving ingrijpend is veranderd analyseert de Rob vervolgens hoe dit inwerkt op het vertrouwen van burgers in de overheid. De Rob doet dit aan de hand van een aantal thema's: het veiligheidsbeleid, de verantwoordelijkheidsverdeling over veiligheid, het veiligheidsbestel, het recht, de bevoegdheden en maatregelen en tot slot de communicatie en beeldvorming. De Rob vindt de huidige *verantwoordelijkheidsverdeling* tussen burger en overheid niet helder en vindt dat dit het vertrouwen en de stabiliteit van de overheid als betrouwbare veiligheidspartner aantast. Daarom moeten wederzijdse verwachtingen beter geëxpliciteerd worden. Het *positieve* perspectief op veiligheid zou hierbij prioriteit moeten krijgen boven het tamboereren op *onveiligheid* (p. 8).

Een goed functionerend *veiligheidsbestel* kan vertrouwen winnen aldus de Rob. Waar de meerderheid van de Nederlanders niet enthousiast is over het optreden van de politie en de rechtspraak onder druk staat en beter aansluiting moet vinden bij wat zich afspeelt in de publieke ruimte, staan gemeenten voor de belangrijke opgave om hun regierol voor lokale veiligheid waar te maken. Dit vraagt om een brede kijk op veiligheid en onveiligheidsgevoelens en om een brede aanpak: veiligheid is namelijk niet een zaak van justitie en politie alleen (p. 8). Aangezien uit onderzoek blijkt dat de directe leefomgeving van grote invloed is op onveiligheidsgevoelens, wil de Rob dat burgers meer bij veiligheid worden betrokken, zowel in beleid als in organisatie.

Het *recht* is volgens de Rob van groot belang voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat en de legitimiteit van de overheid, maar een goed functionerende democratie is minstens zo belangrijk. De Rob is niet voor een uitbreiding van het *bevoegdhedenarsenaal*. Het gebruik van onnodige bevoegdheden door de burgemeester kan door de burgers worden uitgelegd als niet competent handelen en kan daarmee de betrouwbaarheid van het ambt aantasten en daarmee het vertrouwen. Naast handhaver is de burgemeester ook herder en hoeder van de lokale samenleving en verbinder: zijn reputatie is bepalend voor het vertrouwen in de overheid. (p. 61). Daarnaast is er te weinig zicht op de legitimiteit en effectiviteit van *beleidsmaatregelen*. Ook dit ondergraaft het vertrouwen in de overheid aldus de Rob. Bestuur en politiek moeten rekenschap afleggen over de effectiviteit van het beleid en niet steeds meer veiligheid beloven. Voor herstel van vertrouwen zijn gezag en geloofwaardigheid veel meer nodig dan (extra) bevoegdheden en maatregelen (p. 69).

Media hebben grote invloed op de *beeldvorming* over veiligheid en daarmee op het vertrouwen van burgers in de overheid. Het inzoomen op onveiligheid en (uitspraken over) criminaliteit zoals de media vaak doen maken veiligheidsgevoelens op zijn minst niet groter en identificatie met slachtoffers zorgt zelfs voor toename van *onveiligheidsgevoelens*. De *communicatie* van de overheid is ook van invloed op het vertrouwen bij burgers: de wijze waarop de overheid openheid toont en informatie geeft over veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg kan het vertrouwen van neutraal naar positief brengen. Vanuit het oogpunt van transparantie moet de overheid wel informatie verstrekken maar niet willen «scoren», stelt de

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Met en wat leeft? Achtergronden bij het Continue onderzoek burgerperspectieven*, oktober 2009.

Rob (p. 64). Cruciaal bij de communicatie en beeldvorming is de positie van de brenger van de boodschap: een overheid, politicus of journalist dient zich ervan te vergewissen wat de impact is of kan zijn van de berichtgeving over veiligheid (p. 66). Indien het bestuur waarachtige en waarneembare signalen afgeeft die controle over, erkenning van en empathie met de door burgers gevoelde onveiligheid uitdragen kan de beeldvorming over de overheid en daarmee het vertrouwen in de overheid positief beïnvloed worden (p. 42).

## **II. Visie van het kabinet op de relatie tussen veiligheid en vertrouwen**

Het kabinet heeft een ambitieuze maar realistische agenda om Nederland veiliger te maken en rechtvaardig te houden. De vier speerpunten van deze veiligheidsagenda zijn: de buurt veilig maken voor bewoner en ondernemer, een offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit, slagkracht voor onze professionals en versterking van de rechtsstaat. Het realiseren van deze speerpunten zal naar onze overtuiging niet alleen helpen om ons land veiliger te maken maar ook om het vertrouwen van de burgers in de overheid terug te winnen. Aan de hand van deze speerpunten zullen wij aangeven hoe wij aankijken tegen het verband tussen veiligheid en vertrouwen. We beginnen met de laatst genoemde speerpunt.

### *Versterking van de rechtsstaat*

Veiligheid, rechtsstaat en vertrouwen zijn in onze optiek onlosmakelijk met elkaar verbonden. Naast een wellicht wat abstracter concept waaraan we wetten en overheidshandelen kunnen toetsen heeft de rechtsstaat ook heel praktische betekenis. Een rechtsstaat betekent ook dat burgers veilig op straat kunnen lopen, kunnen uitgaan, hun bedrijf of beroep kunnen uitoefenen, met het openbaar vervoer kunnen reizen en onderwijs kunnen volgen. Dat gevoel van basale vrijheid en rechtszekerheid is een noodzakelijke voorwaarde voor burgers om zich vrij en zelfstandig te voelen, voluit deel te nemen aan de samenleving en vertrouwen in medemens en overheid te kunnen hebben.

Zo'n *rechtsstaat* ontstaat niet «zo maar», maar moet dagelijks gerealiseerd en onderhouden worden. Door de overheid, door maatschappelijke organisaties, maar ook door burgers zelf. In onze onlangs verschenen visie op integratie, binding en burgerschap geeft het kabinet aan dat burgerschap in eerste instantie een zaak van burgers onderling is<sup>1</sup>. Die primaire rol voor burgers is precies wat de Rob bepleit. Burgers doen dat niet alleen door binnen de grenzen van de rechtsstaat te blijven, maar ook door weerbaar te zijn en de rechtsstaat actief te verdedigen als andere burgers dat niet doen en door zichzelf te beschermen als het fout gaat en er niet automatisch vanuit te gaan dat de overheid dat wel zal doen. In de loop van de tijd is de burger steeds meer naar de overheid gaan kijken als verantwoordelijke voor de veiligheid. Echter, niemand kan 100% veiligheid garanderen, ook de overheid niet. Net als de Rob wil het kabinet dan ook dat burgers een grotere rol gaan spelen bij veiligheid. Burgers kunnen bijvoorbeeld meer zelf doen bij relatief kleine incidenten zoals brand, vandalisme of auto-inbraak maar ook bij calamiteiten, rampen en crises.

De democratische rechtsstaat biedt veiligheid en rechtszekerheid aan alle burgers in gelijke mate en vormt het fundament voor interactie zowel tussen burgers onderling als tussen burgers en overheid. Waar door gedrag van burgers de grondslagen van het samenleven en de veiligheid of de rechtstaat in gedrang komen, is er een taak voor de overheid. Burgers moeten er in dat geval op kunnen vertrouwen dat de overheid er

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 824, nr. 1.

«staat» en waar nodig adequaat en daadkrachtig optreedt. Want een rechtsstaat beschermt burgers niet alleen tegen willekeur van overheidszijde, maar geeft de overheid ook macht die zij *moet* gebruiken om zeker te stellen dat burgers veilig kunnen leven en zo nodig hun recht kunnen halen. Ook dat creëert vertrouwen bij burgers.

#### *De buurt veilig maken voor bewoner en ondernemer*

Het kabinet pakt die vormen van overlast en criminaliteit die voor burgers grote impact hebben: overlast van groepen jongeren en coffeeshops, geweld thuis en op straat, overvallen en winkeldiefstallen. Als mensen gevraagd wordt waar men zich in het dagelijks leven ongerust over maakt scoort de overlast van groepjes jongeren consequent zeer hoog<sup>1</sup>. In de meest recente kwartaalrapportage van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (maart 2011) plaatsen burgers «criminaliteit en veiligheid» op de derde plaats van onderwerpen die men hoog op de agenda van de regering wil<sup>2</sup>. Daarmee geeft het kabinet juist prioriteit aan die problemen die burgers voor zichzelf én voor de samenleving belangrijk vinden en draagt het bij aan het slechten van de door de Rob gesignaleerde *waarderingskloof*.

Zoals hiervoor aangegeven kent het kabinet een belangrijke rol toe aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers bij het veiliger maken van hun leefomgeving en wil het burgers ook meer ruimte geven om die eigen verantwoordelijkheid te nemen. Ervaringen in buurten in verschillende steden laten zien dat veel bewoners in staat zijn om op eigen kracht verbeteringen in hun directe omgeving te realiseren. Zij weten wat er speelt in hun omgeving en willen er ook aan bijdragen. Gemeenten en maatschappelijke organisaties kunnen burgers stimuleren een optimaal niveau van zelfredzaamheid te verwezenlijken. Echter ook het kabinet zal de eigen verantwoordelijkheid van burgers stimuleren. Binnenkort zal het kabinet – zoals aan uw Kamer toegezegd – met een actieprogramma komen dat het gemakkelijker en aantrekkelijker maakt om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Dit actieprogramma pakt onder meer knelpunten zoals risico op aansprakelijkheidstelling en schade aan en zorgt voor een goede aansluiting van de overheid op initiatieven vanuit burgers en bedrijven. Voorbeelden hiervan zijn het intensiever gebruik van Burgernet en sneller en eenvoudiger aangifte kunnen doen.

Het dichten van de «waarderingskloof» is een verantwoordelijkheid die de landelijke overheid deelt met het lokale bestuur. De «top 5 van belangrijkste buurtproblemen»<sup>3</sup> bevat namelijk vooral zaken waar de lokale overheid wat aan kan doen: te hard rijden, hondenpoep, parkeeroverlast, overlast van groepen jongeren en rommel op straat. Natuurlijk verschilt deze top 5 van gebied tot gebied en het is dan ook van groot belang dat er *lokaal maatwerk* wordt geleverd. Lokale veiligheid is van grote invloed op veiligheidsgevoelens en vertrouwen van burgers, zo stelt de Rob terecht. Het kabinet heeft bij uw Kamer een wetsvoorstel ingediend waarbij in elke gemeente een integraal veiligheidsplan verplicht wordt gesteld met daarin de prioriteiten die de gemeente stelt. In de nieuwe nationale politieorganisatie wordt bovendien zowel de rol van de burgemeester versterkt als die van de gemeenteraad. In de gemeenteraad zal de burgemeester zich namelijk periodiek moeten verantwoorden over de manier waarop hij zijn gezag over de politie uitoefent. Op deze wijze is het goed mogelijk om lokaal maatwerk te leveren met een brede, integrale aanpak van veiligheid, onveiligheid en onveiligheidsgevoelens. Die brede, integrale veiligheidsaanpak ondersteunt het dichten van de *veiligheidskloof* tussen objectieve en subjectieve veiligheid en daarmee ook het vertrouwen onder burgers.

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, Kwartaalbericht 2010/3, *Continu onderzoek burgerperspectieven*, oktober 2010, p. 18.

<sup>2</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, Kwartaalbericht 2011/1, *Continu onderzoek burgerperspectieven*, maart 2011, p. 11–13.

<sup>3</sup> CBS/Minister van Veiligheid en Justitie, *Integrale Veiligheidsmonitor 2010 – Landelijke rapportage*, p. 39/40.

De Rob signaleert naast de waarderings- en veiligheidskloof ook nog een *belevingskloof*: ondanks alle beleidsinspanningen op het gebied van veiligheid is het effect maar gedeeltelijk aantoonbaar volgens effectiviteitsstudies en daarmee zou het vertrouwen worden aangetast. Wij willen deze redenering echter relativeren. Voor (het vertrouwen van) burgers is het volgens ons belangrijker dat de beoogde effecten in de maatschappij daadwerkelijk behaald worden dan dat door wetenschappelijk onderzoek de link met het beleid wordt vastgesteld. Daarnaast wil het feit dat niet voor alle beleidsmaatregelen een effectiviteitsstudie beschikbaar is, niet zeggen dat die niet onderzochte maatregelen *niet* effectief zijn. Tot slot maakt een studie naar de verklaringen voor de daling van de criminaliteit in de periode 2002–2008 aannemelijk dat het landelijke veiligheidsbeleid wel degelijk een substantiële bijdrage heeft geleverd aan de daling van criminaliteit na 2002<sup>1</sup>. Drie factoren noemen de onderzoekers in het bijzonder: ten eerste het strenger en gericht politieoptreden, ten tweede de intensivering van de opsporing, vervolging en bestraffing en ten derde het langer opsluiten van verslaafde veelplegers. Dit zijn alle drie zaken waarop ook het huidige kabinet in versterkte mate inzet.

#### *Offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit*

De Rob besteedt volgens ons (te) weinig aandacht aan het belang van een stevige en prioritaire aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Dergelijke vormen van criminaliteit zijn minder zichtbaar en zullen daarom ook niet bovenaan in de rangorde van de belevingsmonitor staan, maar de aanpak hiervan is ook van groot belang voor het versterken van het vertrouwen bij burgers. Er is namelijk weinig dat zozeer het vertrouwen van mensen in de samenleving aantast als criminele organisaties die verweven zijn met de «bovenwereld» en die zich niks van wetten en regels aantrekken. Om die reden intensiveren wij de aanpak van criminele organisaties, versterken wij de bestuurlijke aanpak, gaan we nog meer geïntegreerd werken, pakken we witwasconstructies aan en zorgen we ervoor dat we aanzienlijk meer crimineel vermogen gaan afpakken.

#### *Slagkracht voor onze professionals*

Onze ambities betekenen vooral een forse opgave voor de mensen in de frontlinie: politieagenten, bestuurlijke handhavers, brandweerlieden, officieren van Justitie, rechters, gevangenispersoneel. Het veiliger maken van Nederland betekent ook en vooral hen hun werk laten doen en vertrouwen geven. Daarom heeft het kabinet een aanvalsplan tegen de politiebureaucratie bij uw Kamer ingediend<sup>2</sup>, is de OM-aanwijzing «zelfverdediging» voor slachtoffers die zichzelf verdedigen in eigen huis of bedrijf aangepast en is de strafreis voor geweld tegen gezagsdragers en hulpverleners omhoog gegaan naar 200%.

#### *Recente ontwikkelingen onder de bevolking*

Als wij tot slot kijken naar de stemming onder de bevolking in het eerste kwartaal van dit jaar constateert het SCP dat voor het eerst in drie jaar het optimisme in Nederland groeit, ondanks dat de pessimisten nog wel in de meerderheid blijven<sup>3</sup>. Deze positieve stemming schrijft het SCP toe aan meer tevredenheid onder de bevolking maar vooral aan de hoop en verwachting van de aanpak van dit nieuwe kabinet, waarbij «ook de aanpak van criminaliteit en onveiligheid wordt geprezen»<sup>4</sup>. Ook wordt het niveau van criminaliteit minder genoemd als reden waarom het de verkeerde kant op gaat met het land en juist vaker genoemd als reden waarom het de goede kant op gaat. «Wat anders is dat sommigen menen dat hierin iets verandert doordat het kabinet serieus werk aan het maken is van het aanpakken van de onveiligheid», aldus het SCP<sup>5</sup>. Het kabinet

<sup>1</sup> Vollaard, B., P. Versteegh, J. van den Brakel, *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002*, Stichting Politie en Wetenschap, februari 2009, p. 56.

<sup>2</sup> Tweede Kamer 2010–2011 29 628, nr. 238.

<sup>3</sup> SCP, 2011, p. 11–13.

<sup>4</sup> SCP, 2011, p. 2.

<sup>5</sup> SCP, 2011, p. 20.

hoopt met zijn stevige veiligheidsaanpak een goede snaar bij de bevolking te hebben geraakt en zo te kunnen werken aan het verder vergroten van zowel de veiligheid in Nederland als het vertrouwen bij de burgers.

### **III. De aanbevelingen van de Rob en de reactie van het kabinet hierop**

#### **Aanbeveling 1. Eerst de burger, dan de overheid**

*De Raad beveelt aan dat de overheid een begin maakt met een brede maatschappelijke discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid voor veiligheid en op grond van de uitkomsten daarvan een visie vormt en de verantwoordelijkheidsverdeling expliciteert, bijvoorbeeld in wetgeving. Hij adviseert de minister van Veiligheid en Justitie daartoe het initiatief te nemen (p. 71/72).*

De Rob merkt op dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid daar waar het gaat om preventief te werk gaan en voorzorgsmaatregelen te treffen, in eerste instantie bij de burgers ligt. Op de tweede plaats ligt de verantwoordelijkheid voor veiligheid bij maatschappelijke instellingen zoals buurtverenigingen, wijkhuizen en scholen. Pas op de derde (en laatste) plaats zouden de politie en het openbaar ministerie verantwoordelijk zijn voor het creëren van veiligheid. De Rob pleit ervoor dat de overheid een begin maakt met een brede maatschappelijke discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid voor veiligheid en op grond daarvan een visie vormt en de verantwoordelijkheidsverdeling expliciteert.

Zoals eerder aangegeven onderschrijft het kabinet de waarde die de Rob hecht aan de rol van de burger bij de verantwoordelijkheid voor veiligheid. In het eerder genoemde actieprogramma wordt die eigen verantwoordelijkheid ook verder geconcretiseerd. Op het daadwerkelijk invulling geven aan het «meedoen» van burgers moet de nadruk liggen volgens het kabinet en niet op een nieuwe, relatief abstracte discussie over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende actoren. Burgers, maatschappelijke instellingen en de overheid hebben allen een *eigen* verantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheid. Daartoe zal het kabinet ook meer ruimte geven voor maatschappelijk initiatief<sup>1</sup>.

Het feit dat door middel van Burgernet (zie ook de reactie op aanbeveling 4) burgers actief betrokken worden bij de opsporing, ontslaat de overheid niet van haar eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de opsporing. Het is daarbij het samenspel tussen burgers, maatschappelijke instellingen en de overheid dat kan leiden tot een succesvolle oplossing van een misdrijf. Ook bij preventie is de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven belangrijk. Dat laat echter onverlet dat het een kerntaak van de overheid is om er te staan als, ondanks het treffen van preventieve maatregelen, burgers of bedrijven toch slachtoffer worden van criminaliteit.

#### **Aanbeveling 2. Waardeer veiligheid en investeer in veiligheidsgevoel**

#### **Aanbeveling 3. Hanteer het brede perspectief en de brede aanpak**

*De Raad beveelt aan dat bestuur en politiek op centraal en lokaal niveau overeenstemming zoeken met de waarde die burgers hechten aan subjectieve veiligheid en dat de overheid in haar visie op veiligheid die ten grondslag dient te liggen aan sociale veiligheidsprogramma's telkens het positieve perspectief van veiligheid een plaats geeft (p. 72).*

<sup>1</sup> Het kabinet roept daarin burgers, gemeenten, maatschappelijke organisaties op om een gemeenschappelijke agenda hedendaags burgerschap op te stellen (Leefbaarheidbrief, 28 januari 2011, Tweede Kamer 2010–2011, 30 995, nr. 87).

*De Raad beveelt aan dat bestuur en politiek op centraal en lokaal niveau het brede perspectief op oorzaken en aanpak van onveiligheid hanteren (p. 74).*

Deze aanbevelingen hangen met elkaar samen: het hanteren van het *brede* perspectief bij de aanpak van de objectieve onveiligheid en de oorzaken daarvan draagt vaak ook bij aan het bevorderen van de subjectieve veiligheid. De lokale overheid is bij uitstek in staat om in samenwerking met alle lokale veiligheidspartners (politie, OM, bedrijfsleven, welzijns- en GGZ-instellingen etc.) zowel die brede aanpak als het gewenste maatwerk te leveren en zo precies die veiligheidsproblemen aan te pakken die lokaal spelen en van grote invloed zijn op de veiligheidsbeleving. Om die reden heeft het kabinet bij uw Kamer het wetsvoorstel regierol gemeenten ingediend dat elke gemeente verplicht om een *integraal veiligheidsplan* vast te stellen<sup>1</sup>. Het *integrale* karakter ervan en de betrokkenheid van de burgemeester, diverse wethouders en diensten, andere lokale partners en ook burgers leiden ertoe dat het «brede perspectief» lokaal invulling krijgt. In lijn met de eerder genoemde kabinetsvisie op burgerschap is het van belang dat de lokale overheid gebruik maakt van maatschappelijke initiatieven en ruimte geeft aan de kracht van burgers zodat die hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Het kabinet hanteert ook in zijn eigen beleid die brede benadering en zet nadrukkelijk in op het positief beïnvloeden van de veiligheidsbeleving. Het kabinet pakt samen met politie, justitie, lokale overheden en andere veiligheidspartners de onveiligheid aan en bevordert de veiligheid. Hierbij gaan preventie en repressie hand in hand. Een aantal voorbeelden hiervan zijn: versterking van preventieve maatregelen door bedrijven (Keurmerk Veilig Ondernemen), meer verantwoordelijkheid burgers en bedrijfsleven (via buurtpreventie en eerder genoemd actieprogramma), de Taskforce overvallen, het consequent bevorderen van Veiligheidshuizen, de geïntegreerde aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit in de vijf grote Brabantse steden (B5) en de versterking van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (via Regionale Informatie- en Expertise-centra en uniformering van het BIBOB-beleid).

Bij de invulling van het speerpunt *De buurt veilig, voor bewoner en ondernemer* richt het kabinet zich specifiek op die vormen van criminaliteit en overlast die er in de beleving van burgers echt toe doen, zoals eerder in paragraaf 2 is aangegeven. Bij zijn invulling van het speerpunt *Versterking van de rechtsstaat* beoogt het kabinet bij uitstek het rechtsgevoel en het vertrouwen in het strafrechtssysteem te vergroten: onder meer door sneller recht te doen en sneller te straffen, door slachtoffers een sterkere positie te geven in het strafproces en betere mogelijkheden te geven schade te verhalen op de dader, door geen taakstraffen meer op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsdelicten. Het kabinet is ervan overtuigd dat deze benadering positief op de veiligheidsbeleving uitwerkt.

Bovendien bevordert het kabinet actief kennis en expertise over het verbeteren van de subjectieve veiligheid. In samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is de *toolkit veiligheidsbeleving* ontwikkeld die het lokale (en nationale) bestuur handvatten biedt voor aanpak van onveiligheidsgevoelens<sup>2</sup>. De kern van de toolkit is de «Tafel van 12» die drie hoofdstrategieën bevat met elk vier bestanddelen die de veiligheidsbeleving in positieve zin kunnen beïnvloeden. Een van die drie strategieën is volledig gericht op het in positieve zin vergroten van veiligheid, waarvoor de Rob in zijn rapport een groot pleidooi houdt. Elementen in deze strategie zijn: zorgen voor vertrouwenwekkend menselijk toezicht, creëren van een overzichtelijke,

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2010–2011 32 495, nr. 2.

<sup>2</sup> <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Toolkit+Veiligheidsbeleving/index>

voorspelbare en beheersbare openbare ruimte, stimuleren van sociale netwerken en sociale controle en mensen een gevoel van controle over hun eigen situatie geven. Via de CCV-website en diverse bijeenkomsten wordt deze expertise actief uitgedragen.

#### **Aanbeveling 4. Veiligheid is nabijheid: burgers betrekken bij veiligheid en veiligheid vermaatschappelijken**

*De Raad beveelt aan om de regierol van gemeenten over sociale veiligheid uit te breiden en op lokaal niveau burgers meer bij veiligheid te betrekken, zowel in beleid als in organisatie.*

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en wijst erop dat met het hierboven genoemde wetsvoorstel regierol gemeenten juist dit doel wordt beoogd. Het kabinet onderschrijft ook het standpunt van de Rob dat burgerinitiatieven op lokaal en wijkniveau moeten worden gestimuleerd om de veiligheid te verbeteren. Het eerder genoemde actieprogramma dat de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven wil stimuleren zal hier ook concreet aandacht aan besteden en werkt maatregelen uit om knelpunten, die een actievere bijdrage aan veiligheid in de weg staan, weg te nemen en initiatieven te stimuleren. Onder verwijzing naar de eerste aanbeveling van de Rob over de centrale rol van de burgers bij veiligheid, willen wij wijzen op een aantal concrete initiatieven die erop zijn gericht de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het voorkomen en bestrijden van criminaliteit te vergroten zoals het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO), Burgernet en Meld Misdaad Anoniem. Bedrijven nemen aan de hand van het KVO maatregelen, zoals inbraak-, overval- en brandbeveiliging, hetgeen de veiligheid bevordert. Burgernet voorziet in een netwerk van burgers die helpen bij opsporingsacties van de politie, waarbij inmiddels diverse verdachten op heterdaad door de politie zijn aangehouden, vermiste personen zijn opgespoord en er nuttige informatie aan de politie is verstrekt. Burgernet is actief in 100 gemeenten in Nederland en heeft ruim 200 000 deelnemers.

#### **Aanbeveling 5. Bevoegdheden eerst benutten, dan pas uitbreiden; versterk het gezag op lokaal niveau**

*De Raad beveelt aan bevoegdheden eerst te benutten alvorens uit te breiden en het gezag op lokaal niveau te versterken door selectie en opleiding van gezagsdragers (p. 77).*

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. De notitie Burgemeester en Veiligheid<sup>1</sup> schetst al hoe en binnen welke context het gemeentebestuur en in het bijzonder de burgemeester zijn verantwoordelijkheid op het veiligheidsterrein kan waarmaken en wat hij daarvoor nodig heeft, namelijk: bestuurlijke kwaliteiten, een gedegen informatiepositie, een goede relatie met de gemeenteraad en het college van B&W en bevoegdheden die toegesneden zijn op de praktijk. De huidige samenleving heeft een burgemeester nodig die ongeacht de schaal van de gemeente pro-actief, coördinerend en regisserend is, die problemen signaleert en oppakt en die tegelijkertijd verbindend is, binnen het college, naar de gemeenteraad, en ook naar instellingen, maatschappelijke organisaties en naar de burgers. De burgemeester moet daarbij kunnen schakelen tussen verschillende rollen en vervolgens handelen. In deze notitie is ook ingegaan op de bevoegdheden van de burgemeester. Daarbij is verwezen naar het rapport «Bestuur, recht en veiligheid»<sup>2</sup> en de kabinetsreactie daarop<sup>3</sup>. De onderzoekers hadden in dit rapport geconstateerd dat er op het terrein van ordehandhaving en terrorismebestrijding geen noodzaak c.q. behoefte bestond aan een intensieve uitbreiding van al bestaande bevoegdheden op het OOV-terrein. Het kabinet heeft de onderzoekers in

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2009–2010, 28 684, nr. 212.

<sup>2</sup> Muller, E.R. e.a., 2007.

<sup>3</sup> Tweede Kamer 2007/08, 28 684, nr. 134.



hun bevindingen gevolgd en geoordeeld dat met de naderende wetgeving het palet aan OOV-bevoegdheden nagenoeg compleet is.

De aanbeveling van de Rob tot versterking van het gezag is geheel in lijn met de notitie Burgemeester en Veiligheid en ook met de groeiende aandacht die er bestaat voor de professionalisering van politieke ambtsdragers. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters beschikt over een opleidingsprogramma voor startende en zittende burgemeesters, inclusief opleidingen en trainingen op OOV-gebied. Ook gaat aan de vervulling van burgemeestersvacatures een uitgebreid en zorgvuldig selectieproces vooraf waarin vele partijen betrokken zijn. De door het Ministerie van BZK uitgebrachte handleidingen zijn hierbij behulpzaam. Verder houden burgemeester en gemeenteraad elkaar scherp door middel van periodieke functioneringsgesprekken. Ten slotte hebben ook de beroepsverenigingen van wethouders en raadsleden met steun van het Ministerie van BZK stappen gezet om de professionaliteit en kwaliteit van het lokaal bestuur verder te versterken.

### **Aanbeveling 6. Rust en het goede voorbeeld**

*De Raad beveelt aan dat bestuurders en politici handelen naar de norm van moreel leiderschap: geloofwaardig en vertrouwenwekkend. Daarbij dragen zij het besef uit van de cruciale positie die de bringer van de boodschap over veiligheid inneemt (p. 78).*

Met de strekking van deze aanbeveling stemt het kabinet graag in. Wij delen de visie dat politieke ambtsdragers een voorbeeldfunctie hebben, zowel de bestuurder als de gekozene in vertegenwoordigende lichamen. Het kabinet is zich ervan bewust dat politieke ambtsdragers daarbij een steun in de rug kunnen gebruiken. Om die reden is sinds medio 2009 een compact programma «bestuurlijke integriteit» opgezet ten behoeve van politieke ambtsdragers. Meer over dit programma en andere aspecten van het integriteitsbeleid treft u aan in de brief aan uw Kamer over de integriteit van politieke ambtsdragers<sup>1</sup>. In een congres voor politiek ambtsdragers op 14 april 2011 zijn de lijnen voor de toekomst verder uitgezet. Leidraad daarbij is dat de vervolgcacties aansluiten op de behoefte van de politieke ambtsdragers. Dat geldt evenzeer wanneer hun besluitvorming beïnvloed zou kunnen worden door bedreigingen aan hun adres. Op basis van de uitkomsten van het congres wordt samen met belangengroeperingen van ambtsdragers en met koepelorganisaties nagegaan hoe de uitvoering van het beleid het beste geborgd kan worden binnen elke bestuurslaag en wat daarbij de rol van het Ministerie van BZK kan zijn.

Bijzondere aandacht is er volgens het kabinet nodig voor de voorbeeldrol die bestuurders vervullen bij de aanpak van agressie en geweld, in het bijzonder als die gericht is tegen werknemers met een publieke taak. Deze werknemers dienen zich consequent gesteund te voelen door hun bestuur, leiding of opdrachtgever. Daarvoor is het van belang dat bestuurders duidelijk maken waar de grenzen van toelaatbaar gedrag liggen en dat zij de aanpak van agressie en geweld samen met de volksvertegenwoordigers nadrukkelijk en consequent uitdragen. Het kabinet realiseert zich terdege dat het daarbij ook van groot belang is dat bestuurders en volksvertegenwoordigers zich zélf gesteund weten als zij in aanraking komen met agressie en geweld. Om die reden besteedt het kabinet in zijn programma Veilige Publieke Taak bijzondere aandacht aan de rol die politieke ambtsdragers spelen in de aanpak van agressie en geweld.

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2010/2011, 32 500 VII, nr. 99.

Tot slot wil het kabinet de Raad voor het openbaar bestuur bedanken voor zijn nuttige advies: met de Rob is het kabinet van mening dat veiligheid en vertrouwen veel invloed op elkaar hebben. Met deze kabinetsreactie hebben wij aangegeven dat wij van mening zijn dat het kabinetsbeleid zowel de veiligheid, objectief én subjectief, als het vertrouwen in positieve zin zal bevorderen.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner