

Weten wat er speelt

De informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid

SAMENVATTING

Onderzoeksteam:

mr. Melle Schol, mr. Niko Struiksma, prof.dr. Heinrich Winter, mr. Feikje Visser.

Begeleidingscommissie:

Prof.dr. A.F.A. Korsten, R.J.G. Bandell, Dr. F.W. Beijaard, Drs. H. Statema, J.H.E. van Zelst MSc MA, Prof.dr M.J.G.J.A. Boogers.

© 2013 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Inleiding

Het waarborgen en handhaven van veiligheid is één van de voornaamste taken van de overheid. Wat betreft veiligheid kan onderscheid gemaakt worden tussen sociale en fysieke (on)veiligheid. Bij fysieke onveiligheid is veelal sprake van overmacht (rampen) of (on)opzettelijk menselijk handelen, branden, verkeersongelukken, etc. Sociale (on)veiligheid kan in dit verband worden gedefinieerd als schade, overlast en verliezen die ontstaan door toedoen van opzettelijk menselijk handelen. Daarbij gaat de aandacht primair uit naar de vormen van criminaliteit en overlast waarmee burgers en bedrijven/ instellingen in de publieke ruimte te maken krijgen.

Zowel de burgemeester als wethouders hebben een rol in het sociale veiligheidsbeleid en de openbare orde. Als het gaat om de handhaving van de openbare orde, is de burgemeester op grond van de Gemeentewet het bevoegd gezag. Dit is dus exclusief toebedeeld aan de burgemeester als bestuursorgaan. Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) is beleidsmatig verantwoordelijk als het gaat om sociale veiligheid. Het college kan uit dien hoofde input leveren voor het integrale veiligheidsplan en beleid vormen op aspecten van het integrale veiligheidsbeleid, zoals overlast, woninginbraken toerisme, jeugd, welzijn, onderwijs, etc. Als het vervolgens gaat om de daadwerkelijke handhaving van het integrale handhavingsbeleid, is het over het algemeen de burgemeester die bevoegd en vervolgens dus ook verantwoordelijk is.

Het waarborgen van de sociale veiligheid is niet exclusief de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. Ook organisaties als de politie, het Openbaar Ministerie (OM), Veiligheidshuizen, Regionaal Informatie en Expertise Centra (RIEC's), Welzijnsorganisaties, Bureau Jeugdzorg (BJZ), de GGD en diverse andere (geestelijke) gezondheidsinstellingen hebben hierin een rol. Om zijn verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid te kunnen uitoefenen, hebben burgemeesters en colleges informatie nodig van deze organisaties.

Probleemstelling en onderzoeksaanpak

Pro Facto heeft in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar de informatiepositie van burgemeesters en colleges van burgemeesters en wethouders als het gaat om sociale veiligheid. Aanleiding voor het onderzoek was een motie van het Kamerlid Kuiken. Leidend daarbij was de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat is de informatiebehoefte van burgemeesters en van colleges van burgemeester en wethouders als het gaat om sociale veiligheid en de handhaving van de openbare orde, wat is de daadwerkelijke informatiepositie en hoe kan een eventuele kloof tussen de behoefte en de praktijk verklaard worden?

Het onderzoek valt daarmee uiteen in de volgende onderdelen:

- de informatiebehoefte
- de daadwerkelijke informatiepositie
- verklaring van een eventuele kloof tussen beide

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen operationele informatie en analytische informatie. Bij operationele informatie gaat het om informatie over concrete zaken en incidenten die zich hebben voorgedaan. Onder analytische informatie verstaan we analyses, trends, monitors, etc. van ontwikkelingen of gebeurtenissen die zich in het verleden hebben voorgedaan.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- interviews met 65 personen
- juridische analyse wettelijk kader
- document- en literatuurstudie
- digitale enquêtering burgemeesters en beleidsmedewerkers

College van burgemeester en wethouders

Uit de interviews is gebleken dat het sociale veiligheidsbeleid in operationele zin in vrijwel alle gemeenten primair een zaak voor de burgemeester is. Als er zich incidenten voordoen met bijvoorbeeld jeugd, een beleidsveld dat vrijwel altijd tot de portefeuille van een wethouder behoort, is het doorgaans de burgemeester die daarover geïnformeerd wordt door de politie of een eigen adviseur Openbare Orde en Veiligheid. Wethouders houden zich ook op casusniveau wel bezig met incidenten of gebeurtenissen, maar dat gebeurt dan doorgaans niet vanuit het veiligheidsperspectief maar bijvoorbeeld vanuit een zorginvalshoek. De informatiebehoefte van wethouders als het specifiek gaat om veiligheidsaspecten is dus over het algemeen zeer beperkt. De informatiepositie van wethouders over sociale veiligheid is daarmee vrijwel per definitie adequaat: als er weinig behoefte is aan veiligheidsinformatie is de positie daarmee al gauw in lijn.

Juridische context van informatie-overdracht

Burgemeesters zijn voor informatie over de sociale veiligheidssituatie afhankelijk van diverse organisaties. Op grond van de wet hebben het OM en de politie verschillende mogelijkheden om informatie te delen met de burgemeester. Burgemeesters kunnen, in verband met hun verantwoordelijkheid voor openbare orde, en hun gezagsrol over de politie, beschikken over informatie van de politie, bijvoorbeeld in de vorm van dagrapporten, die is vergaard in het kader van de handhaving van de openbare orde.

De mogelijkheden om informatie te delen zijn door het OM ingeperkt in de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (aanwijzing Wjsg). Hulpverleners van gezondheidsorganisaties en welzijnsorganisaties moeten in elk individueel geval bepalen of informatie mag worden verstrekt aan de burgemeester en het college, gelet op de geheimhoudingsplicht die vaak geldt. Doordat steeds meer informatie in samenwerkingsverbanden wordt gedeeld en binnen samenwerkingsverbanden vaak privacyreglementen worden gehanteerd, moet voor de juridische mogelijkheden van gegevensuitwisseling niet alleen meer naar de wet te worden gekeken, maar ook naar de afspraken die samenwerkingspartners daarover hebben gemaakt.

Informatiebehoefte

De politie wordt door burgemeesters gezien als veruit de voornaamste partner als het gaat om effectuering van zijn sociale veiligheidstaak. De behoefte van burgemeesters aan informatie van de politie is derhalve groot. Andere partners die door burgemeesters worden gekend en herkend als belangrijke leveranciers van informatie op het gebied van sociale veiligheid zijn het OM, het Veiligheidshuis, de driehoek¹ en het RIEC. Deze partners zijn, net als de politie, specifiek gericht op veiligheid. De behoefte van burgemeesters aan informatie over sociale veiligheid van partners met een andere focus, zoals woningcorporaties en organisaties die actief zijn op het gebied van zorg en welzijn, is in de praktijk minder groot.

Niet het beleidsthema, maar de (mogelijke) maatschappelijke impact van een incident of gebeurtenis is de bepalende factor voor de behoefte aan operationele informatie van burgemeesters. Over gebeurtenissen met dodelijke of zwaargewonde slachtoffers, media- en politiekegevoelige incidenten en ernstige misdrijven willen de meeste burgemeesters direct worden geïnformeerd. Dit wordt in sommige gemeenten wel uitgeduid met de vijf p's: pers, publiek, personeel, politiek en persoonlijk leed. Wat betreft de analytische informatie sluit de informatiebehoefte van burgemeesters meer aan bij inhoudelijke thema's die bijvoorbeeld in het integrale veiligheidsplan verwoord zijn. Op basis van trends, analyses en monitors willen burgemeesters een beeld krijgen van de ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld woninginbraken, overlastgevende of criminele jeugd, huiselijk geweld, etc.

Informatiepositie

Zowel formeel als informeel hebben burgemeesters, in vergelijking met andere organisaties, het meest contact met de politie. In grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) heeft een overgrote meerderheid van de burgemeesters minstens eenmaal per week formeel contact met een leidinggevende van het politieonderdeel waar zijn gemeente onder valt. De contacten met de politie zijn nauw en de lijnen kort. Als er zich situaties voordoen waarover de burgemeester direct geïnformeerd moet worden, gebeurt dit meestal rechtstreeks per sms of telefonisch door het gewoonlijke aanspreekpunt (chef basisteam, wijkagent, districtschef, al naar gelang de lokale gewoonte).

Met andere organisaties in de veiligheidsketen is beduidend minder frequent contact over sociale veiligheid. Van die organisaties, overigens inclusief de eigen organisatie, is ook minder informatie afkomstig. In de praktijk is de burgemeester hierdoor in belangrijke mate afhankelijk van de politie.

In algemene zin kan gezegd worden dat burgemeesters tevreden zijn over hun informatiepositie. Zij beoordelen deze gemiddeld met een 3,75 op een schaal van 1 tot 5.

¹ De driehoek van een bepaald gebied is het overlegorgaan tussen de vertegenwoordigers van politie, openbaar ministerie en lokale overheid (Burgemeester).

Wat uitgedrukt wordt met deze cijfers is de mate waarin burgemeesters het gevoel hebben 'in control' te zijn. Het geeft geen uitdrukking aan de mate waarin dat daadwerkelijk het geval is. In dit rapport is op verschillende aspecten in kaart gebracht in welke mate de informatiepositie en –behoefte met elkaar in lijn zijn. Aan de hand daarvan ontstaat een genuanceerder beeld van de mate waarin burgemeesters in control zijn. Met betrekking tot operationele aangelegenheden zijn burgemeesters over het algemeen terecht tevreden over hun informatiepositie. Dat geldt vooral voor de primaire bron van informatie, zijnde de politie. Van de andere partners in de veiligheidsketen ontvangen burgemeesters minder operationele informatie. Operationele informatie van andere partners dan de politie is vaak ad-hoc en gericht op specifieke casus waar de burgemeester actie op zou moeten ondernemen. Veel minder vaak wordt de burgemeesters door deze organisaties ingelicht om hem van informatie te voorzien die mogelijk relevant is voor zijn sociale veiligheidstaak, maar niet direct actie vergt.

Wat betreft analytische informatie komt de informatiepositie van de burgemeester vaak niet overeen met diens behoefte. Als er analytische informatie verstrekt wordt, is de burgemeester doorgaans tevreden over de inhoud ervan, maar het probleem is dat deze informatie naar de zin van burgemeesters te weinig voorhanden is. De behoefte aan analytische informatie wordt niet bevredigd. Dat geldt voor alle organisaties, inclusief de politie en ook inclusief de eigen gemeentelijke organisatie. Meta-analyses zijn bijvoorbeeld een schaars goed bij gemeenten: beleidsmedewerkers Openbare Orde en Veiligheid (OOV) uit slechts één op de zeven gemeenten (14%) geven aan dat deze regelmatig worden gemaakt. Minder dan een derde (31%) geeft aan dat ze soms worden vervaardigd en de meerderheid (56%) geeft aan dat dit zelden of nooit gebeurt. Dat is vooral het geval in kleinere gemeenten.

Op basis van onze analyse kan worden geconcludeerd dat de tevredenheid van burgemeesters over hun informatiepositie niet altijd terecht is. Burgemeesters zouden meer operationele informatie kunnen ontvangen van andere partners dan de politie en meer analytische informatie van alle partners.

De vraag is waar die algemene tevredenheid van burgemeesters desondanks vandaan komt. Omdat burgemeesters wel operationele informatie krijgen van de belangrijkste partner die beschikt over de meeste informatie, zijnde de politie, en ze deze over het algemeen als goed beschouwen, zijn burgemeesters naar eigen zeggen in staat hun taak naar behoren uit te voeren. Dit zorgt voor tevredenheid. Over de informatievoorziening door andere partners zijn zij minder te spreken, maar die organisaties beschikken ook minder (vaak) over relevante gegevens. Over het geheel genomen is er daardoor volgens burgemeesters geen groot probleem met betrekking tot de informatiepositie. Desondanks is er een verschil tussen de informatiebehoefte- en positie.

Verklaringen

Burgemeesters zijn voor hun informatie op het gebied van sociale veiligheid in de praktijk in (zeer) grote mate afhankelijk van partners. Dat die partners deze informatie verstrekken aan burgemeesters is niet vanzelfsprekend. Er zijn verschillende factoren te onderscheiden die de informatieoverdracht kunnen belemmeren of juist kunnen bevorderen.

Bestuurlijke sensitiviteit

De verschillende veiligheidspartners die de burgemeester informatie kunnen verstrekken over sociale veiligheid dienen, om hier op te kunnen inspelen, op de hoogte te zijn van de informatiebehoefte van de burgemeester. Deze behoefte is echter niet eenvoudig te

omschrijven. Eerder is al aangegeven dat een burgemeester geïnformeerd wil worden over zaken die maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken. Wat mogelijk maatschappelijke onrust kan veroorzaken is echter niet gemakkelijk te vatten in protocollen of andere schriftelijke afspraken. Het is voor deze organisaties derhalve ook niet altijd gemakkelijk in te schatten over welke informatie de burgemeester in concrete gevallen wenst te beschikken. Het inschattingsvermogen om dat toch goed te doen duiden we aan met 'bestuurlijke sensitiviteit'. Voor vrijwel alle organisaties is dit volgens burgemeesters, in meer of mindere mate, een punt dat aandacht en/of ontwikkeling verdient.

Privacy/vertrouwelijkheid

De diverse organisaties doen relatief weinig een beroep op privacy-gronden voor formele geheimhouding die informatieverstrekking aan de burgemeester in de weg kan staan. Volgens burgemeesters doet het OM het vaakst een beroep op privacyregelgeving en – richtlijnen. Door veel van de geïnterviewde vertegenwoordigers van het OM wordt de gepercipieerde terughoudendheid in de informatievoorziening niet herkend. De gepercipieerde gebrekkige bereidheid om informatie te delen kan voor een deel worden verklaard vanuit de inhoud van de Aanwijzing Wjsg. Hierin is het uitgangspunt dat informatie alleen gedeeld wordt door het OM indien er een vonnis is van de strafrechter of indien er gedurende een onderzoek sprake is van een zwaarwegend belang. Bij het al dan niet delen van informatie door de politie zijn dagrapporten het hete hangijzer. Een dagrapport is een uitdraai (of een selectie ervan) van de mutaties in het politieregistratiesysteem BVH (BasisVoorziening Handhaving). Dit wordt door relatief veel burgemeesters als een belangrijke informatiebron gezien. Het wordt echter aan lang niet alle burgemeesters verstrekt, ondanks dat de geheimhouding dit niet in de weg staat.

Het profiel van de burgemeester

De burgemeester kent op het terrein van sociale veiligheid drie verschillende rollen, die van gezag, die van eindverantwoordelijke voor integrale veiligheid en die van burgervader. De wijze waarop burgemeesters gestalte geven aan de invulling van die rollen verschilt. Dit is afhankelijk van de context waarin de burgemeester opereert en van het persoonlijke profiel van de burgemeester. Burgemeesters hebben verschillende stijlen, wensen verschillende hoeveelheden informatie met verschillende abstractieniveaus en de ene burgemeester stelt zich afhankelijk op van veiligheidspartners waar andere zelf veel initiatief nemen. Wat een burgemeester wil weten is dus persoonsafhankelijk en afhankelijk van zijn taakopvatting en de context waarbinnen hij functioneert. De wijze waarop de burgemeester invulling geeft aan zijn rol en de mate waarin hij persoonlijk actief is en een drempel drukt op de informatievoorziening is van groot belang voor de mate waarin een burgemeester er in slaagt een informatiepositie te realiseren die in lijn is met zijn informatiebehoefte.

Vertrouwen

De relatie die burgemeesters onderhouden met partners is van cruciaal belang voor de mate waarin zij hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. Vertrouwen in en van partners wordt door vrijwel alle burgemeesters genoemd als het onontbeerlijk voor een goede informatiepositie.

Inrichting gemeentelijke organisatie

Het blijkt voor gemeenten lastig interne informatiestromen zo te organiseren dat deze structureel bijdragen aan de informatiepositie van burgemeesters op het gebied van sociale veiligheid. Informatie die relevant kan zijn voor de verantwoordelijkheden van de burgemeester in het kader van sociale veiligheid is vaak versnipperd aanwezig binnen de organisatie. Bijvoorbeeld bij Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's), of medewerkers

die actief zijn op het terrein sociale zaken, wonen, of jeugd. Bij deze medewerkers is de notie dat bepaalde gemeentelijke informatie vanuit het oogpunt van sociale veiligheid waardevol is voor de burgemeester in de gemeenten waar in het kader van dit onderzoek gesprekken mee zijn gevoerd over het algemeen in beperkte mate aanwezig.

Conclusie

Wanneer bovenstaande factoren in de juiste verhouding worden aangewend of bespeeld, kunnen burgemeesters hun informatiepositie overeen laten komen met hun informatiebehoefte. Voor versterking van de informatiepositie van de burgemeester is niet direct nieuwe wetgeving vereist. De mogelijkheden om, zonder nieuwe wetgeving, te investeren in de informatiepositie op het gebied van sociale veiligheid, worden op dit moment door veel burgemeesters nog niet volledig aangewend. De verwachtingen over de invloed van de vorming van de Nationale politie lopen uiteen, maar de meerderheid van de burgemeesters verwacht dat deze niet verandert. Overigens is de informatieoverdracht van de politie aan de burgemeester in formele zin ook niet veranderd als gevolg van de Politiewet 2012. Net als voorheen stellen specifieke wetten, zoals de Wet politiegegevens, de Wet bescherming persoonsgegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, (en niet de Politiewet) eisen en beperkingen aan informatieverstrekking van de politie aan de burgemeester.