

Weten wat er speelt

De informatiepositie van burgemeesters met
betrekking tot sociale veiligheid

Groningen, juni 2013

Melle Schol
Niko Struiksma
Heinrich Winter
Feikje Visser

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Onderzoeksteam: prof.dr. Heinrich Winter (projectleider), mr. Melle Schol, mr. Niko Struiksma en mr. Feikje Visser.

Begeleidingscommissie:

Prof.dr. A.F.A. Korsten (voorzitter)	Universiteit van Maastricht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
R.J.G. Bandell	oud-burgemeester van onder meer Dordrecht
Dr. F.W. Beijgaard	Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC
Prof.dr M.J.G.J.A. Boogers	Universiteit Twente, Faculteit Management en Bestuur
Drs. H. Statema	Ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Veiligheid en Bestuur
J.H.E. van Zelst MSc MA	Ministerie van Veiligheid en Justitie, directoraat-generaal Politie

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



Inhoud

SAMENVATTING	1
INLEIDING	7
1.1 VEILIGHEID	7
1.2 DE GEMEENTELIJKE TAAK OP HET TERREIN VAN VEILIGHEID	8
1.3 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN BIJ DE POLITIE	11
1.4 STRATEGISCHE EN OPERATIONELE REGIE	12
1.5 DIT ONDERZOEK	13
1.5.1. Aanleiding	13
1.5.2. Onderzoeksvragen	14
1.5.3. Onderzoeksmethoden	14
1.6 DIT RAPPORT	17
JURIDISCHE CONTEXT VAN INFORMATIE-OVERDRACHT	19
2.1 INLEIDING	19
2.2 ALGEMEEN JURIDISCHE KADER GEGEVENSUITWISSELING	20
2.2.1. Inleiding	20
2.2.2. De Wet bescherming persoonsgegevens	20
2.2.3. Geheimhouding	22
2.3 JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN PER (TYPE) VEILIGHEIDSPARTNER	23
2.3.1. Inleiding	23
2.3.2. Politie	23
2.3.3. Openbaar Ministerie	25
2.3.4. Gezondheids- en welzijnsorganisaties	27
2.3.5. Woningcorporaties	27
2.3.6. Scholen	28
2.3.7. Samenwerkingsverbanden	28
2.3.8. Medewerkers van de gemeente	30
2.4 CONCLUSIE	31
DE INFORMATIEBEHOEFTE EN -POSITIE VAN BURGEMEESTERS	33
3.1 INLEIDING	33
3.2 FREQUENTIE VAN CONTACT	34
3.3 TOELICHTING OP DE FREQUENTIE VAN HET CONTACT	36
3.3.1. Inleiding	36
3.3.2. Formeel contact	36
3.3.3. Informeel contact	36
3.4 ANALYTISCHE EN OPERATIONELE INFORMATIE	37
3.5 VORM EN INHOUD VAN OPERATIONELE INFORMATIE	38
3.5.1. Dagrapporten van de politie	38
3.5.2. Andere operationele informatie van de politie	40
3.5.3. Operationele informatie van andere organisaties	42
3.6 SNELHEID EN FREQUENTIE VAN OPERATIONELE INFORMATIE	44
3.6.1. Snelheid van operationele informatie	44
3.6.2. Frequentie van operationele informatie	46

3.7	VORM EN INHOUD ANALYTISCHE INFORMATIE	47
3.8	SNELHEID EN FREQUENTIE VAN ANALYTISCHE INFORMATIE	49
3.8.1.	<i>Frequentie van analytische informatie</i>	49
3.8.2.	<i>Snelheid van analytische informatie</i>	50
3.9	DE ALGEMENE TEVREDENHEID EN INFORMATIEBEHOEFTE IN RELATIE TOT DE INFORMATIEPOSITIE	51
3.9.1.	<i>Algemene tevredenheid</i>	51
3.9.2.	<i>Analyse van de operationele informatiepositie en -behoefte</i>	52
3.9.3.	<i>Analyse van de analytische informatiepositie en -behoefte</i>	53
DE POSITIE VAN HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS		55
RELEVANTE FACTOREN VOOR EEN ADEQUATE INFORMATIEVERSTREKKING		57
5.1	INLEIDING	57
5.2	BESTUURLIJKE SENSIVITEIT	57
5.2.1.	<i>Inleiding</i>	57
5.2.2.	<i>Politie</i>	58
5.2.3.	<i>Openbaar Ministerie</i>	59
5.2.4.	<i>Andere partners</i>	60
5.2.5.	<i>De gemeentelijke organisatie</i>	61
5.3	PRIVACY EN VERTROUWELIJKHEID	61
5.3.1.	<i>Inleiding</i>	61
5.3.2.	<i>Openbaar Ministerie</i>	62
5.3.3.	<i>Politie</i>	62
5.3.4.	<i>Andere partners</i>	63
5.3.5.	<i>De gemeentelijke organisatie</i>	64
5.4	HET PROFIEL VAN DE BURGEMEESTER	64
5.5	VERTROUWEN	66
5.5.1.	<i>Inleiding</i>	66
5.5.2.	<i>Het organiseren van vertrouwen</i>	66
5.5.3.	<i>Vertrouwen in relatie tot de informatiebehoefte</i>	68
5.6	DE INRICHTING VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE	68
5.6.1.	<i>Beleidsmedewerkers en medewerkers op uitvoerend niveau</i>	68
5.6.2.	<i>Ontsluiting van de informatie</i>	69
5.7	REFLECTIE OP DE RELEVANTE FACTOREN	69
5.7.1.	<i>Inleiding</i>	69
5.7.2.	<i>Mate waarin burgemeesters hun regierol naar wens kunnen invullen</i>	70
5.7.3.	<i>Aanknopingspunten voor versterking van de uitoefening van de regierol</i>	70
5.7.4.	<i>Behoeft aan (wettelijke) regelingen ter versterking van de informatiepositie</i>	71
5.7.5.	<i>De Nationale Politie</i>	74
CONCLUSIES EN SLOTBESCHOUWING		77
6.1	INLEIDING	77
6.2	DE INFORMATIEBEHOEFTE VAN BURGEMEESTERS	77
6.3	DE INFORMATIEPOSITIE VAN BURGEMEESTERS	79
6.4	DE INFORMATIEBEHOEFTE EN POSITIE VAN COLLEGES VAN B&W	80
6.5	HET VERSCHIL TUSSEN BEHOEFTE EN POSITIE	81
6.6	VERKLARINGEN VOOR HET VERSCHIL	83
6.6.1.	<i>Inleiding</i>	83
6.6.2.	<i>De politie</i>	83
6.6.3.	<i>Andere organisaties die primair een veiligheidstaak hebben</i>	84
6.6.4.	<i>Organisaties met een taak die niet primair is gericht op veiligheid</i>	86
6.6.5.	<i>De gemeentelijke organisatie</i>	87

6.7	SLOTBESCHOUWING.....	88	
BIJLAGE 1: DEELVRAGEN			I
BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE BRONNEN			III
BIJLAGE 3: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN			VI
BIJLAGE 4: ENQUÊTE BURGEMEESTERS			IX
BIJLAGE 5: ENQUÊTE BELEIDSMEDEWERKERS			XIX
BIJLAGE 6: GEBRUIKTE AFKORTINGEN.....			XXXIV
BIJLAGE 7: GEHEIMHOUDINGS-VERPLICHTINGEN IN WETGEVING.....			XXXV
BIJLAGE 8: ENGLISH SUMMARY.....			XXXVI





Samenvatting

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 politiekgevoelige 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. 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.

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

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 stempel 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.

Inleiding

1.1 Veiligheid

Het waarborgen en handhaven van veiligheid is één van de voornaamste taken van de overheid. Het omvat de aanwezigheid van een zekere mate van orde en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute en dreigende aantastingen. Onveiligheid is te omschrijven als alles wat hier inbreuk op maakt. Die inbreuken kunnen feitelijke aantastingen zijn, maar ook gevoelens van onveiligheid.²

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.³ 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. Ten aanzien van criminaliteit gaat het om geweldsdelicten (zoals mishandeling, bedreiging, overval, verkrachting), diefstallen (zoals inbraak, zakkenrollerij, winkeldiefstal, diefstal van auto, fiets, mobiele telefoon, enz.) en vernieling van private en publieke goederen. Bij overlast gaat het om gedragingen die op zichzelf niet strafbaar zijn, zoals het rondhangen van groepen jongeren, onbeleefdheden, rondslingerend vuil, bedreigingen en scheldpartijen, maar die wel als hinderlijk of intimiderend worden ervaren. Verder wordt sociale (on)veiligheid gedefinieerd door gevoelens van (on)veiligheid die bij burgers leven.⁴

Het onderscheid tussen sociale en fysieke veiligheid is niet absoluut, er is sprake van een glijdende schaal. Verkeersongevallen, branden en rampen kunnen bijvoorbeeld opzettelijk zijn veroorzaakt of zijn veroorzaakt door grove nalatigheid. De term sociale veiligheid wordt

² Kamerstukken II, 1998-1999, 26 604, nr. 1, p. 9. In de startnotitie is sociale veiligheid gedefinieerd als de mate van de aanwezigheid van bedreigingen als gevolg van misdrijven, overtredingen, ernstige overlast van de ene burger ten opzichte van de andere burger of ten opzichte van de ene groep burgers ten opzichte van de andere groep burgers. De beide definities zijn goed bruikbaar. Er is voor gekozen om veiligheid te definiëren conform de definitie die is genoemd in het Kamerstuk 1998-1999, 26 604, nr. 1, omdat deze definitie in de praktijk door veel gemeenten wordt gehanteerd bij het opstellen van gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid.

³ Ronald van Steden, *Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*, Vrije Universiteit/SMVP, februari 2012. Blz. 7.

⁴ Lonke van Noije, Karin Wittebrood, *Sociale veiligheid ontsleuteld - Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juli 2008.

desalniettemin gehanteerd door verschillende organisaties die actief zijn op het terrein van gemeentelijke veiligheid. (Sociale) veiligheid is een veelomvattend beleidsveld. In een handreiking van de VNG over veiligheidsbeleid worden verschillende gemeentelijke veiligheidsvelden en veiligheidsthema's onderscheiden.⁵ In tabel 1.1 worden deze weergegeven.⁶

TABEL 1.1: VEILIGHEIDSVELDEN EN VEILIGHEIDSTHEMA'S GEMEENTEN

Veiligheidsveld	Veiligheidsthema's
Veilige woon- en leefomgeving	Sociale kwaliteit
	Fysieke kwaliteit
	Objectieve veiligheid/veel voorkomende criminaliteit
	Subjectieve veiligheid/veiligheidsgevoel
Bedrijvigheid en veiligheid	Veilig winkelgebied
	Veilige bedrijventerreinen
	Veilig uitgaan
	Veilig toerisme
Jeugd en veiligheid	Overlastgevende jeugd
	Criminele jeugd/individuele probleemjongeren
	Jeugd, alcohol en drugs
	Veilig in en om de school
Bedreigingen en veiligheid	Polarisatie en radicalisering
	Georganiseerde misdaad

Het waarborgen van de sociale veiligheid is niet exclusief de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. Ook de politie, het OM, Bureau Halt, Veiligheidshuizen, RIEC's, de reclassering, stichtingen die zich bezighouden met welzijnswerk en jongerenwerk, bureau jeugdzorg, de GGD en diverse andere (geestelijke) gezondheidsinstellingen, het lokaal en regionaal onderwijs, woningbouwcoöperaties, de horeca, het bedrijfsleven, belangengroepen en bewoners hebben een rol als het gaat om het realiseren van veiligheid. In het navolgende worden de taken beschreven van de belangrijkste actoren in het veiligheidsbeleid, te weten de burgemeester en de politie.

1.2

De gemeentelijke taak op het terrein van veiligheid

De gemeentelijke taak op het gebied van veiligheid volgt onder meer uit de artikelen 172 t/m 176a en 180 van de Gemeentewet. Hierin is onder andere bepaald dat de burgemeester het bevoegde gezag is op het gebied van de handhaving van de openbare orde. Het begrip openbare orde is een containerbegrip, waarvan de definitie voortdurend verandert. Het is daarom op voorhand vaak moeilijk te zeggen wat wel en niet tot de openbare orde behoort. In de literatuur over openbare orde is evenmin sprake van een eenduidige definitie.

Een relatief oude definitie die nog steeds wordt gehanteerd, is dat openbare orde kan worden gedefinieerd als de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden. Van verstoring van de openbare orde is sprake wanneer een persoon of groep personen zich zodanig gedraagt of anderen tot

⁵ VNG, Kernbeleid Veiligheid, handreiking voor gemeenten, Drukkerij Excelsior, Den Haag, september 2010.

⁶ Het veiligheidsveld 'fysieke veiligheid' en de bijbehorende veiligheidsthema's die worden gepresenteerd in de handreiking van de VNG zijn niet overgenomen. Deze thema's vormen op zichzelf geen onderwerp van het onderzoek. De reden hiervoor kan gevonden worden in het onderscheid tussen sociale veiligheid en fysieke veiligheid dat in de hoofdstekst is toegelicht.

zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar de omstandigheden abnormaal wordt.⁷ Openbare orde is in deze definitie een plaatsgebonden fenomeen.⁸ Recentere definities zijn afkomstig van bijvoorbeeld Hennekens en Van der Meulen. Hennekens stelt dat 'als de Gemeentewet spreekt van openbare orde (art. 151b, 151c, 172, 174a, 175 en 176 Gemw.) zij doelt op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse voor zover dat door menselijk handelen beïnvloed en bepaald wordt.'⁹ Van der Meulen definieert openbare orde als 'de naar tijd en plaats bepaalde normale gang van zaken op voor het publiek toegankelijke plaatsen, welke gang van zaken wordt gekenmerkt door een overwegende mate van algemene vrijheid deze plaatsen overeenkomstig hun bestemming te gebruiken in veiligheid voor persoon en goed.'¹⁰

Het openbaar bestuur heeft bevoegdheden nodig om de openbare orde te handhaven. De afgelopen decennia zijn die bevoegdheden toegenomen; met name op lokaal niveau zijn aan de burgemeester tal van nieuwe bevoegdheden toegekend. Naast bevoegdheden op basis van de Gemeentewet (waaronder bevoegdheden die voort zijn gekomen uit de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast)¹¹ en op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening zoals de sluiting van panden, bestuurlijke ophouding, cameratoezicht en aanwijzing van gebieden voor preventief fouilleren, oefent de burgemeester bevoegdheden uit op basis van bijzondere wetten. In dit kader kan worden gewezen op onder meer de wet BOPZ en de Wet tijdelijk huisverbod. De burgemeester legt over het uitoefenen van deze bevoegdheden verantwoording af aan de gemeenteraad.

In de Politiewet 2012 zijn bepalingen opgenomen die de rol van de burgemeester en de raad op het gebied van openbare orde en veiligheid onderstrepen. In artikel 38b en artikel 39 van de Politiewet 2012 wordt bepaald dat de gemeenteraad ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vaststelt die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie. Deze doelen worden bovendien opgenomen in het beleidsplan van de regionale eenheid van de politie. Dit plan wordt minimaal een keer in de vier jaar vastgesteld door burgemeesters en de hoofdofficier van justitie binnen die regionale eenheid. Voordat het beleidsplan wordt vastgesteld, hoort de burgemeester de gemeenteraad over het ontwerpbeleidsplan. De Politiewet is op 1 januari 2013 in werking getreden. Hetgeen in de wet wordt beschreven is op het moment van schrijven van deze rapportage nog niet in alle gemeenten ingevoerd.

Zoals hiervoor is beschreven heeft een groot aantal organisaties een rol in het kader van de openbare orde en veiligheid. Door de cumulatie van bevoegdheden op het terrein van de openbare orde bij de gemeente, zou kunnen worden gesteld dat er sprake is van coördinatie door de gemeente van activiteiten op het terrein van sociale veiligheid. Ondanks het feit dat er op het moment geen wettelijke basis aan ten grondslag ligt, wordt de gemeente door een groot aantal partijen een regierol toebedeeld op het terrein van sociale veiligheid.¹² In veel gevallen geeft de gemeente ook invulling aan deze regierol. Volgens een onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten beschikte 81% van de gemeenten in 2009, ondanks het ontbreken van een wettelijke verplichting hiertoe, over een (integraal) veiligheidsplan.¹³

⁷ Uit conclusie Advocaat-generaal 's Jacob voorafgaand aan HR 29 november 1966, NJ 1967, 58.

⁸ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Zakboek Openbare orde en veiligheid, Den Haag, 2010.

⁹ H.Ph.J.A.M. Hennekens, Openbare-orderecht (serie bestuursrecht in de praktijk, deel 5), Kluwer, Deventer, 2007.

¹⁰ B.M.J. van der Meulen, Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen, Kluwer, Deventer, 1993.

¹¹ H.B. Winter, A. Sibma, N. Struiksma, E. Beswerda, N. Woestenburg, Op doel? - Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, Pro Facto, WODC, 2012.

¹² Gemeentelijk veiligheidsbeleid, van binnen en van buiten. In: Veiligheidsbeleid van gemeenten, ontwikkelingen sinds 1993. SGBO onderzoek & advies, 1998.

¹³ VNG, Eindrapportage Monitoring van het Bestuursakkoord, juli 2009.

In gemeenten waar er momenteel geen (integraal) veiligheidsplan bestaat, hoeft er naar het oordeel van de Raad van State op zichzelf nu geen probleem te zijn: het kan zijn dat daar op het niveau van de uitvoering goed wordt samengewerkt.¹⁴

Het kabinet acht het wenselijk de regierol van het gemeentebestuur op het gebied van (sociale) veiligheid nog verder te versterken en aan die regierol een expliciete wettelijke grondslag toe te kennen. Hiertoe is een wetsvoorstel ingediend.¹⁵ In het wetsvoorstel worden verschillende maatregelen genoemd.¹⁶ Zo wordt de gemeenteraad verplicht een integraal veiligheidsplan vast te stellen. Dit is een document waarin alle activiteiten van de gemeente en andere betrokken partijen op het gebied van veiligheid worden weergegeven. Voor de gemeente kan het document fungeren als een soort ‘handboek veiligheid’. Er worden doelen in gesteld, er wordt beschreven wie welke doelen wil behalen en welke inzet hiervoor wordt gepleegd. Ook bevat een integraal veiligheidsplan een visie van de gemeente en de betrokken partijen op de veiligheid in de gemeente.

In artikel 171a van het wetsvoorstel is bepaald dat de burgemeester toeziet op het lokaal veiligheidsbeleid en de voor de uitvoering van het integraal veiligheidsplan noodzakelijke samenwerking tussen alle betrokken partijen bevordert. Dit artikel bepaalt volgens de memorie van toelichting dat de burgemeester er in de toekomst op moet toezien dat het lokaal veiligheidsbeleid gestalte krijgt en dat het integraal veiligheidsplan wordt uitgevoerd.¹⁷

De burgemeester krijgt op grond van het wetsvoorstel een specifieke rol toebedeeld (een zorgplicht) om de “natuurlijke gezagspositie” van de burgemeester te versterken.¹⁸ De burgemeester dient de raad jaarlijks te informeren over de wijze waarop hij¹⁹ gestalte geeft aan zijn specifieke rol.

De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het opstellen van het veiligheidsbeleid is neergelegd bij het college. Deze deelt de burgemeester derhalve met wethouders. Het college is politiek verantwoordelijk voor deelterreinen (zoals huisvesting en jeugdbeleid) die nauw samenhangen met openbare orde en veiligheid. Het college dient te beschikken over alle relevante informatie om zijn (deel)verantwoordelijkheid voor de openbare orde en sociale veiligheid te kunnen waarmaken.

De burgemeester wordt een steeds zwaardere verantwoordelijkheid toebedeeld op dit terrein. Het uitoefenen van het gezag over de openbare orde en het voeren van regie vergt bestuurlijke sensitiviteit en een goede informatiepositie. De burgemeester dient derhalve te beschikken over alle informatie die nodig is om gezag uit te oefenen en regie te kunnen voeren.

Regievoeren is onlosmakelijk verbonden met leiding nemen. De burgemeester dient volgens het wetsvoorstel de leiding te nemen over de activiteiten die lokaal door verschillende

¹⁴ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 459 nr. 4.

¹⁵ Memorie van Toezicht bij de Wijz. Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid - Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 459, nr. 3.

¹⁶ Kamerstukken 2009-2012, 32 459 nrs. 1 t/m 12.

¹⁷ Kamerstukken 2011-2012, 32 459 nr. 12.

¹⁸ Deze zorgplicht behelst het toezien op het lokale veiligheidsbeleid en het bevorderen van voor de uitvoering van het integraal veiligheidsplan noodzakelijke samenwerking tussen betrokken partijen. Kamerstuk 2011-2012, 32 459 nr. 12, Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid, Tweede Kamer der Staten-Generaal.

¹⁹ Hier en in het vervolg van dit rapport gebruiken we de mannelijke vorm voor burgemeesters. Het behoeft geen betoog dat ook een groot aantal vrouwen burgemeester is.

spelers worden verricht op het gebied van de veiligheid. Regievoering betekent niet dat burgemeesters hiërarchische sturingsmogelijkheden hebben of zullen krijgen ten aanzien van de activiteiten van andere organisaties op het gebied van veiligheidsbeleid. De regietaak houdt in dat de burgemeester er zorg voor draagt dat alle schakels van de veiligheidsketen goed op elkaar aansluiten en dat er een goede systematiek, samenhang en samenwerking is bij de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten van deze organisaties die bijdragen aan veiligheid.

Zowel de burgemeester als collegeleden 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. Dat geldt ook voor bevoegdheden op grond van de APV en bijzondere wetten, zoals de Wet tijdelijk huisverbod, de Wet MBVEO en de Wet BOPZ. Het college 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 toerisme, jeugd, welzijn, onderwijs, etc. Als het vervolgens gaat om de daadwerkelijke handhaving van het integrale handhavingbeleid, is het over het algemeen de burgemeester die bevoegd en vervolgens dus ook verantwoordelijk is.²⁰

1.3 Relevante ontwikkelingen bij de politie

De belangrijkste samenwerkingspartner van de gemeente op het gebied van veiligheid is de politie. Binnen de politieorganisatie voltrekt zich al langere tijd een schaalvergroting. Door samenvoeging van districten zijn grotere werkeenheden ontstaan. Hierdoor is de politie de afgelopen jaren, soms letterlijk, op afstand van wijken en gemeenten komen te staan.²¹ Daarbij heeft de politie uitdrukkelijk gekozen om meer inzet te plegen op *crime fighting*. Deze ontwikkelingen hebben er de afgelopen jaren toe geleid dat de lokaal aanwezige politiesterke af is genomen en dat de politie heeft moeten inleveren op de uitvoering van reguliere werkprocessen als ordehandhaving en het houden van toezicht op straat.²² Deze ontwikkelingen kwamen voor de politie niet geheel onverwacht. Al in 2006 is door de Board Handhaving de verwachting uitgesproken dat het gebiedsgebonden werken van de politie onder druk zou komen te staan.²³

Het terugtrekken van de politie uit de openbare ruimte en de wil van gemeenten om toch te handhaven en toezicht te houden betekent onder andere dat lokale overheden hun verantwoordelijkheid voor lokale veiligheid in toenemende mate zelfstandig moeten invullen.²⁴ Hierin zijn gemeenten in wisselende mate succesvol. Beperkingen in capaciteit, budget en ook deskundigheid zijn er de oorzaak van dat veel gemeenten achterstanden hebben op het gebied van de handhaving.²⁵

Op dinsdag 10 juli 2012 heeft de Eerste Kamer wetsvoorstellen met betrekking tot de Nationale Politie aanvaard. Met ingang van 1 januari 2013 is de Nationale Politie ingevoerd. De zesentwintig korpsen zijn verdwenen. Hiervoor in de plaats is één korps gekomen met

²⁰ Het college is het bevoegde bestuursorgaan als het bijvoorbeeld gaat om het bestrijden van woonoverlast door handhaving van het bestemmingsplan of handhaving op basis van de Huisvestingswet.

²¹ Handhavingstekort op snijvlak van opsporing en openbare orde, notitie t.b.v. Korpsbeheerdersberaad d.d. 11 mei 2010.

²² Handhavingstekort op snijvlak van opsporing en openbare orde, notitie t.b.v. Korpsbeheerdersberaad d.d. 11 mei 2010.

²³ Verslag vergadering Board Handhaving, 10 januari 2006.

²⁴ Visiedocument Boa – De buitengewoon opsporingsambtenaar in ontwikkeling, Beroepsvereniging Boa, 14 december 2010.

²⁵ 'Helder handhaven', de Nationale ombudsman, 14 september 2010.

tien regionale eenheden, 43 districten en 167 zogeheten basisteams. De schaalvergroting heeft daarmee wettelijk en feitelijk vorm gekregen. De inrichting van de Nationale Politie is opgetekend in het Inrichtingsplan Nationale Politie.²⁶ In dit plan wordt aandacht besteed aan lokaal en wijkgericht werken. Hierover is in het plan de volgende strofe opgenomen: “De basis van het politiewerk ligt in de wijk. Veiligheidsproblemen spelen zich immers grotendeels lokaal af. De politie is dan ook nauw verbonden met de lokale overheid en met de burgers in een gemeente. Een stevige lokale verankering van politiewerk is van cruciaal belang om de politietaak goed te kunnen (blijven) uitoefenen.”

Tegelijk kan worden waargenomen dat de politie actief heeft ingezet op vergroting van de operationele sterkte.²⁷ Deze is in 2012, ten opzichte van 2011, met 965 fte gestegen.²⁸ Ook op wijkniveau zijn stappen gemaakt. Eind 2012 waren er 3.319 fte's aan wijkagenten, wat ten opzichte van 2011 een toename van 45 fte's betreft. Dit betekent dat er gemiddeld over Nederland bijna 1 wijkagent (0,99 fte) per 5.000 inwoners beschikbaar was. Hiermee voldoen te politie (bijna) aan de norm die is opgetekend in het inrichtingsplan dat de politie per 5.000 inwoners één wijkagent beschikbaar dient te hebben.²⁹

1.4 Strategische en operationele regie

Het lokale veiligheidsniveau wordt door de genoemde omstandigheden steeds meer bepaald door bestuurlijk veiligheidsbeleid.³⁰ Over de linie blijkt dat steeds meer gemeenten (grotere aantallen) Boa's en andere bestuurlijke handhavers in dienst nemen, soms aangesteld in samenwerking met andere gemeenten.³¹ Met de komst van de nieuwe instrumenten van de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete zijn nieuwe mogelijkheden voor lagere overheden gecreëerd om de lokale veiligheidsverantwoordelijkheid beter in te kunnen vullen. In deze trend past ook de (waarschijnlijk) aanstaande verplichting vanuit het Rijk om (minimaal) eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen. Veiligheid wordt meer en meer een kerntaak voor burgemeesters; zij zijn regisseur van het lokale veiligheidsbeleid en vanuit die rol verantwoordelijk voor de beleidsvoering.³²

Gemeenten geven zoals gezegd in toenemende mate zelfstandig invulling aan hun rol op het gebied van sociale veiligheid door (integraal) veiligheidsbeleid te ontwikkelen en door bestuurlijke handhavers aan te stellen. De toename van het aantal bestuurlijke handhavers zal naar verwachting de komende jaren aanhouden.³³ Deze toename heeft gevolgen voor de relatie tussen de politie en gemeenten, zeker ten aanzien van de regie over de lokale veiligheid in gemeenten.

In dit kader kan een onderscheid worden gemaakt tussen strategische regie en operationele regie. Strategische regie heeft betrekking op het vaststellen van doelen en prioriteiten op

²⁶ Inrichtingsplan Nationale Politie, vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie, december 2012.

²⁷ Jaarverslag Nederlandse Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie | Directoraat Generaal Politie, Den Haag, mei 2013.

²⁸ Op 31 december 2012 bedroeg de operationele sterkte 51.552 fte's. Met de Tweede Kamer is een minimale operationele sterkte van 49.500 fte's afgesproken.

²⁹ Betreft een gemiddelde norm op het niveau van de regionale eenheid.

³⁰ LokaleZaken, Aan de rand van het bestel- Een verkennende studie naar bestuurlijk veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine gemeenten, Politie en Wetenschap, Rotterdam, februari 2011.

³¹ LokaleZaken, Aan de rand van het bestel- Een verkennende studie naar bestuurlijk veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine gemeenten, Politie en Wetenschap, Rotterdam, februari 2011.

³² Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving – Directie Rechtsbestel, Circulaire Buitengewoon opsporings-ambtenaar, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 10 januari 2011.

³³ Visiedocument Boa – De buitengewoon opsporingsambtenaar in ontwikkeling, Beroepsvereniging Boa, 14 december 2010.

het gebied van sociale veiligheid. De strategische regie is een taak van de burgemeester. Deze stelt in samenspraak met, en op basis van input van verschillende partners, zoals de politie, het Openbaar Ministerie en woningcorporaties lokale prioriteiten en doelen op het gebied van sociale veiligheid en maakt afspraken over de taakverdeling tussen de partners. De burgemeester geeft hiermee invulling aan de 'wat' vraag.³⁴ De operationele regietaak is vaak neergelegd bij de politie en heeft betrekking op de 'hoe' vraag.³⁵ Dit betekent concreet dat de politie, binnen het kader dat is bepaald door de burgemeester, de dagelijkse aansturing van politieagenten en gemeentelijke toezichthouders verzorgt en bewaakt dat de betrokken partijen operationele afspraken nakomen.³⁶

1.5 Dit onderzoek

1.5.1. Aanleiding

Het WODC wil inzicht in de informatiepositie en -behoefte van burgemeesters en van het college van B&W binnen de hiervoor geschetste context. Concrete aanleiding hiervoor, naast andere signalen hieromtrent, werd gevormd door de volgende motie van het Kamerlid Kuiken:³⁷

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende, dat burgemeesters een grote informatiebehoefte hebben bij de uitoefening van hun gezag op het gebied van openbare orde, rampenbestrijding en de uitvoering van het gemeentelijk veiligheidsbeleid³⁸; constaterende, dat de informatiebehoefte van de burgemeester onderschreven wordt door de minister, maar in de voorliggende Politiewet niet specifiek wordt geregeld; verzoekt de regering om de informatiebehoefte van de burgemeester in kaart te brengen en voorstellen te doen om aan deze behoefte invulling te geven, en gaat over tot de orde van de dag.

Wethouders hebben vooral informatie nodig om het sociaal veiligheidsbeleid binnen hun portefeuille te kunnen opstellen. De burgemeester heeft informatie nodig om zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid te kunnen waarmaken. Daarbij heeft hij na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel informatie nodig om toe te zien op de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid.

De informatiebehoefte van burgemeesters en van wethouders is ongelijksoortig. Bij de burgemeester kan het gaan om actuele informatie op detailniveau, terwijl voor beleidsvorming door wethouders meer geabstraheerde informatie nodig is.

De informatiepositie kan omschreven worden als het totaal aan informatie waarover een burgemeester (en het college van B&W) beschikt alsmede de wijze waarop de overdracht van informatie plaatsvindt en is georganiseerd.

³⁴ Kamerstukken II, 2010-2011, 32 459 nr.7.

³⁵ Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving – Directie Rechtsbestel, Circulaire Buitengewoon opsporingsambtenaar, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 10 januari 2011.

³⁶ Raad van Hoofdcommissarissen, Projectgroep Visie op de politiefunctie, Politie in ontwikkeling - Visie op de politiefunctie, NPI, Den Haag, mei 2005.

³⁷ Ingediend tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen inzake de nieuwe Politiewet (30880 en 32822) (TK, 2011- 2012, 30880, nr. 40).

³⁸ Gemeentelijk/lokaal veiligheidsbeleid betreft in dit onderzoek sociaal veiligheidsbeleid.

Des te groter de problematiek, des te frequenter men wellicht wel informatie wil hebben. Daarbij is ook nog onderscheid te maken tussen *need-to-know* en *nice-to-know*: niet alle informatie is even relevant, ook als de burgemeester of wethouder de informatie desalniettemin graag wil hebben. Sommige informatie is onontbeerlijk, andere niet. De informatiebehoefte is gekoppeld aan de relevantie voor de uitvoering van de taak.

Het sociale veiligheidsbeleid omvat, zoals is weergegeven in tabel 1.1, veel verschillende beleidsvelden. Sommige thema's daarbinnen zullen door burgemeesters en/of wethouders belangrijker worden gevonden dan andere. Dat komt bijvoorbeeld door de politieke gevoeligheid, door de aanwezige problematiek of door de ambities. Zo is er in de gemeente Urk een substantieel probleem met jeugd, alcohol en drugs,³⁹ terwijl er in bijvoorbeeld de Waddengemeenten meer aandacht is voor uitgaansgeweld. In andere gemeenten speelt voetbalgerelateerde overlast weer een belangrijker rol. De informatiebehoefte met betrekking tot de verschillende veiligheidsthema's zal dan ook per gemeente verschillen (hoewel er waarschijnlijk ook zeker sprake is van constanten die in alle gemeenten opgeld doen).

Waar de informatiebehoefte subjectief van aard is, is de informatiepositie objectief.

1.5.2. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in 18 deelvragen. Deze zijn weergegeven in bijlage 1.

Uit zowel de centrale onderzoeksvraag als de deelvragen blijkt dat het onderzoek zowel over de gewenste en daadwerkelijke informatie voor burgemeesters als het college van burgemeester en wethouders handelt. Uit het onderzoek is gebleken dat de rol van wethouders in het veiligheidsbeleid relatief beperkt is. Daardoor ligt in dit rapport nadrukkelijk de focus op de burgemeester. In hoofdstuk 4 zal afzonderlijk ingegaan worden op het college van B&W als geheel.

1.5.3. Onderzoeksmethoden

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van de volgende onderzoeksmethoden: document- en literatuurstudie, juridische analyse, interviews en een enquête. De verschillende methoden worden hieronder uitgewerkt.

³⁹ M.J. Schol. S. Overkamp, Naar een veilige haven voor de jeugd – Rekenkameronderzoek, Pro Facto, Groningen, november 2011.

Document- en literatuurstudie

Literatuur en onderzoeksrapporten over de informatiebehoefte en –positie van burgemeesters en leden van het college worden bestudeerd, net als relevante Kamerstukken, beleidsnota's, etc. Een overzicht van de bestudeerde documenten en literatuur is weergegeven in bijlage 2. In de gemeenten waar interviews zijn gehouden, zijn relevante documenten als veiligheidsplannen en (eventuele) convenanten en protocollen bestudeerd. Deze zijn niet opgenomen in de bijlage.

Juridische analyse

Ten behoeve van de inventarisatie van de juridische belemmeringen voor informatieoverdracht tussen veiligheidspartners en de burgemeester is relevante wet- en regelgeving (zoals de Wet bescherming persoonsgegevens, de Politiewet 2012, de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) bestudeerd en geanalyseerd.

Interviews

Het zwaartepunt in het onderzoek lag bij een combinatie van interviews en enquêtes. Op dat laatste wordt nader ingegaan onder het kopje 'Enquêtes'.

In totaal zijn bij vijftien gemeenten interviews uitgevoerd. Bij de selectie van de gemeenten is een spreiding gemaakt aan de hand van verschillende variabelen, zoals:

- Gemeentegrootte
- Regiogemeenten en niet-regiogemeenten (zoals onderscheiden in de nieuwe Politiewet)
- Geografische spreiding
- Plattelands- en stedelijke gemeenten
- Typen problematiek met betrekking tot het (sociale) veiligheidsbeleid
- Gemeenten met en zonder integraal veiligheidsplan

Begonnen is met interviews bij acht gemeenten (fase 1), doorgaans met de burgemeester, een beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid (of vergelijkbaar) en een wethouder. Doel was om een globaal doch onderbouwd beeld te krijgen van de informatiepositie en –behoefte van burgemeesters, relevante aandachtspunten hierbij en de knelpunten. Deze interviews boden input voor de enquêtes. Nadat de uitkomsten van de enquêtes bekend waren, zijn als fase 2 zeven andere gemeenten bezocht. Hier zijn, behalve de burgemeester en de adviseur OOV ook functionarissen geïnterviewd van andere organisaties die zich bezighouden met veiligheid. Daarbij ging het in alle gevallen om de politie. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, de GGD, het OOGZ-netwerk, het Centrum voor Jeugd en Gezin geïnterviewd. De interviews in fase 2 dienden om het beeld dat naar voren is gekomen uit de enquêtes te toetsen en te verdiepen. In totaal zijn 65 ersonen geïnterviewd. In bijlage 3 zijn de namen van de geselecteerde gemeenten en geïnterviewde personen weergegeven.

De interviews kenden een vertrouwelijk karakter, in de zin dat niet op gemeenteniveau gerapporteerd zal worden en geen op personen herleidbare citaten worden opgenomen.

Enquêtes

Onder burgemeesters en adviseurs Openbare Orde en Veiligheid zijn digitale enquêtes verstuurd. Alle burgemeesters hebben digitale enquête ontvangen, waarbij we voor dit specifieke doel gebruik konden maken van een door het Genootschap van Burgemeesters beschikbaar gestelde lijst met mailadressen. Voor het benaderen van de beleidsadviseurs is gebruik gemaakt van een mailinglijst van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en

Veiligheid. De vragenlijsten en rechte tellingen van de antwoorden zijn weergegeven in de bijlagen 4 en 5. Hier is overigens niet specifiek gevraagd naar achtergrondvariabelen als het aantal inwoners van de gemeente. Dergelijke gegevens waren op voorhand bekend en zijn in SPSS gekoppeld aan de respondent.

De vragenlijsten van de burgemeesters en medewerkers hebben een duidelijke overlap, maar kennen ook verschillen. Deze komen voort uit hun verschillende posities, rollen en verantwoordelijkheden. In algemene zin kan daarover gesteld worden dat de medewerkers zich meer richten op details en daar ook meer zicht op hebben dan burgemeesters. Daar zijn de vragen op ingericht. Voor beide categorieën respondenten geldt dat er getracht is een evenwicht te vinden tussen de informatiebehoefte van de onderzoekers en een zo beperkt mogelijke invultijd voor de respondenten. Daarbij is ervan uitgegaan dat burgemeesters minder tijd wensen te besteden aan een enquête dan hun medewerkers. De vragenlijst voor beleidsmedewerkers is daardoor iets langer. Feitelijke vragen zijn alleen aan beleidsmedewerkers gesteld.

De enquêtes zijn op 15 januari 2013 digitaal verstuurd. De geadresseerden ontvingen een mail met daarin een link die voorzien was van een unieke logincode. Op 5 februari is een herinnering gestuurd aan degenen die de enquête nog niet ingevuld hadden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de onderstaande respons. In de cellen staat steeds tussen haakjes de respons gerelateerd aan het totale aantal gemeenten in de betreffende categorieën.

TABEL 1.2: RESPONS

	TOTALE RESPONS	<25.000	25.000- 50.000	50.000- 100.000	>100.000
Burgemeesters	206 (50%)	100 (52%)	79 (56%)	20 (46%)	7 (26%)
Adviseurs OOV	232 (57%)	107 (55%)	75 (53%)	31 (67%)	18 (67%)

Dit betreft respondenten die ten minste een substantieel deel van de vragenlijsten hebben ingevuld. Respondenten die na hoogstens enkele vragen af zijn gehaakt zijn hierin niet meegenomen.

Indien de gemeentegrootte een verklarende factor is voor bepaalde uitkomsten, wordt dit in het rapport vermeld. Dat is dus het geval als burgemeesters of beleidsmedewerkers uit kleinere gemeenten andere meningen of ervaringen hebben dan hun collega's in grotere gemeenten. In een beperkt aantal gevallen is expliciet vermeld als de gemeentegrootte geen verklarende factor is. Dat gebeurt als zulks wel verwacht zou worden of voor de hand zou liggen. Als in de tekst niets staat vermeld over de gemeentegrootte, kan de lezer ervan uitgaan dat dit in de betreffende context geen verklarende variabele is.

In dit rapport worden de resultaten van de enquête als volgt gepresenteerd. Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport is ervoor gekozen om bij de vragen die zowel aan de burgemeesters als aan de beleidsadviseurs zijn gesteld, niet altijd voor beide categorieën de resultaten in een tabel te rapporteren. In plaats daarvan is in een aantal gevallen voor de volgende benadering:

- Indien de burgemeester van een bepaalde gemeente de vragenlijst heeft ingevuld, wordt deze antwoorden op de 'gezamenlijke' vragen in de analyse betrokken. Indien de beleidsadviseur van een dergelijke gemeente de vragenlijst ook heeft ingevuld, worden deze antwoorden niet meegenomen.

- Indien de burgemeester van een bepaalde gemeente de vragenlijst niet heeft ingevuld maar diens adviseur OOV wel, dan worden de antwoorden van de adviseur in de analyse betrokken.

Dit heeft tot gevolg dat bij de vragen die aan zowel de burgemeester als de beleidsadviseur zijn gesteld, de gemeente als eenheid van analyse wordt gehanteerd en niet de afzonderlijke respondent. In totaal is van 326 gemeenten (=80%) een respons op de enquête gekomen, hetzij van de burgemeester, hetzij van de beleidsadviseur, hetzij van beide. Als dat laatste het geval was (zowel de burgemeester als een beleidsmedewerker van één gemeente heeft de vragenlijst ingevuld), dan zijn alleen de antwoorden van de burgemeester van die gemeente in de analyse betrokken. Dit om te voorkomen dat de meningen en ervaringen van de respondenten van een dergelijke gemeente in de enquête zwaarder wegen dan de van gemeenten waarvan maar één respondent de enquête heeft ingevuld.

TABEL 1.3: RESPONS OP GEMEENTENIVEAU

TOTALE RESPONS	<25.000	25.000-50.000	50.000-100.000	>100.000
326 (80%)	155 (80%)	111 (78%)	39 (85%)	21 (78%)

Indien er een significant verschil is tussen de antwoorden van burgemeesters en beleidsadviseurs op de gezamenlijke vragen, dan wordt dit gerapporteerd.

1.6 Dit rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de juridische belemmeringen en mogelijkheden voor overdracht van informatie aan burgemeesters beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van het empirische onderzoek. Er zal onder meer worden ingegaan op de aard, frequentie, vorm en inhoud van de contacten van de burgemeesters met de veiligheidspartners, de informatiebehoefte van burgemeesters en op de vraag of de informatiepositie overeenkomt met de behoefte. In hoofdstuk 4 wordt kort ingegaan op de informatiepositie van het college van burgemeester en wethouders als geheel. Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de factoren die bepalend zijn voor de informatiepositie van burgemeesters. Het gaat daarbij onder meer om bestuurlijke sensitiviteit van de ketenpartners, privacy en vertrouwelijkheid, onderling vertrouwen en het profiel van de burgemeester. In hoofdstuk 6 ten slotte worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden conclusies getrokken.

Juridische context van informatie-overdracht

2.1 Inleiding

De gemeente heeft als het gaat om sociale veiligheid bilateraal contact met diverse veiligheidspartners en ontmoet de veiligheidspartners in verschillende samenstelling in samenwerkingsverbanden. In dit verband onderscheiden we de volgende organisaties en verbanden:

- Politie
- Openbaar Ministerie
- Woningcorporaties
- Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)
- Bureau Jeugdzorg (BJZ)
- Consultatiebureau
- Welzijnsorganisaties
- Leerplichtambtenaren
- Scholen
- Schuldhulpverlening
- Lokaal driehoeksoverleg
- Veiligheidshuis
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- GGD

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de wijze waarop en mate waarin de burgemeester contact onderhoudt met deze veiligheidspartners. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke juridische belemmeringen voor informatieoverdracht kunnen voortvloeien uit wet- en regelgeving. De bestaande regelgeving stelt grenzen aan de uitwisseling van gegevens tussen organisaties, maar binnen de bestaande regelgeving is het ook op veel terreinen wél mogelijk om gegevens uit te wisselen. Daarom wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de juridische mogelijkheden van het delen van informatie. Alvorens in te gaan op de mogelijkheden en de onmogelijkheden voor het delen van informatie per veiligheidspartner, wordt het algemene juridische kader voor gegevensuitwisseling geschetst.

2.2 Algemeen juridische kader gegevensuitwisseling

2.2.1. Inleiding

De uitgangspunten voor gegevensuitwisseling zijn vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). In bijzondere wetten kunnen specifieke regels zijn opgenomen over geheimhouding en gegevensuitwisseling die voor één of enkele veiligheidspartners gelden. Voorbeelden hiervan zijn de Wet politiegegevens (Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), de Wet op de jeugdzorg (Wjz), afdeling 7.5 van het Burgerlijk Wetboek (de Wet inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst, Wgbo) en de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (Wet BIG). Bij het ontbreken van specifieke wetgeving is de Wbp van toepassing.

Daarbij zijn er organisaties die met een beroepscode werken, zoals maatschappelijk werk dat een Beroepscode voor de Jeugdzorgwerker en een Beroepscode voor de Maatschappelijk Werker kent. Verder beschikken diverse organisaties over privacyreglementen, zoals het CJG, en zijn er binnen samenwerkingsverbanden zoals het Veiligheidshuis en het RIEC convenanten gesloten en protocollen opgesteld over de gegevensuitwisseling tussen de partijen die deelnemen in het samenwerkingsverband.

2.2.2. De Wet bescherming persoonsgegevens

De grondrechtelijke achtergrond van de bescherming van persoonsgegevens is gelegen in artikel 8 van het EVRM (recht op respect voor het privéleven) en artikel 10, lid 1, Grondwet (recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer). De Privacyrichtlijn⁴⁰ ligt ten grondslag aan de Wbp.

De Wbp is van toepassing op verwerking van persoonsgegevens. In de onderstaande tabel 2.1 is aangegeven wat in de Wbp onder de begrippen “verwerking” en “persoonsgegeven” wordt verstaan.

TABEL 2.1: DEFINITIE ‘PERSOONSgegeven’ EN ‘VERWERKING’

BEGRIJP	DEFINITIE
persoonsgegeven	elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (art. 1, sub a, Wbp)
verwerking van persoonsgegevens	elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens (art. 1, sub b, Wbp)

Voor dit onderzoek is relevant dat de Wbp niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door inlichtingendiensten en op de verwerking door de politie als het de uitvoering van de politietaak betreft. De Wbp is daarnaast niet van toepassing op de uitwisseling van gegevens die onder de Wjsg vallen (artikel 2, lid 2, Wbp)⁴¹. Verder mag niet

⁴⁰ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (*PbEU* 1995, L 281/31)

⁴¹ De Wjsg heeft betrekking op de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Justitiële gegevens zijn: bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering. Strafvorderlijke gegevens zijn: persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon die zijn

onbenoemd blijven dat de Wbp niet van toepassing is op de persoonsgegevens die in de gemeentelijke basisadministratie voorkomen.

De Wbp maakt onderscheid tussen persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens. Onder die laatste categorie vallen onder meer de strafrechtelijke gegevens en de gezondheidsgegevens (en persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, en seksuele leven).

In de onderstaande tabel is aangegeven onder welke omstandigheden persoonsgegevens (die niet worden aangemerkt als bijzondere persoonsgegevens) mogen worden verwerkt.

TABEL 2.2: VERWERKING VAN PERSOONSgegevens

ARTIKEL	GEVALLEN WAARIN PERSOONSgegevens MOGEN WORDEN VERWERKT	GELDENDE VOORWAARDEN
art. 8	- indien de betrokkene daar toestemming voor heeft gegeven - ter nakoming van een wettelijke verplichting⁴² - indien dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van een bestuursorgaan	- Subsidiariteitsbeginsel - Proportionaliteitsbeginsel - Doelbinding

Subsidiariteitsbeginsel

Het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, dient in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van de persoonsgegevens betrokkene minder nadelige of belastende wijze te kunnen worden bereikt.

Proportionaliteitsbeginsel (of evenredigheidsbeginsel)

De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene, mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.

Doelbinding

Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. Welbepaald betekent dat het doeleind niet zo vaag of ruim mag zijn omschreven dat zij tijdens het verzamelproces geen kader kan bieden waaraan getoetst kan worden of de gegevens nodig zijn voor dat doel of niet.⁴³ Tevens geldt dat er verwantschap moet bestaan tussen het doel waarvoor de verantwoordelijke de gegevens overweegt te gebruiken enerzijds en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen anderzijds.⁴⁴

Voor de *bijzondere persoonsgegevens* geldt dat de verwerking daarvan in principe verboden is, tenzij in de Wbp is vermeld dat dit wel is toegestaan. Voor dit onderzoek zijn de in de onderstaande tabel opgenomen uitzonderingen relevant. Als algemene uitzondering geldt dat de verwerking is toegestaan als dit gebeurt met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.

verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde wet verwerkt (artikel 1, sub a en b, Wjsg)

⁴² Een voorbeeld van een wettelijke verplichting is artikel 47 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen waarin is bepaald dat een ieder is gehouden de inspecteur te voorzien van alle gegevens die van belang kunnen zijn voor de belastingheffing te zijnen aanzien

⁴³ Kamerstukken II, 1997-98, 25 892, nr. 3, p. 78-79.

⁴⁴ A.J.C. de Moor-van Vugt e.a., Informatieuitwisseling door toezichthouders, WODC juni 2012, p.21

TABEL 2.3: VERWERKING VAN BIJZONDERE GEGEVENS

ARTIKEL	SOORT GEGEVEN	WIE MAG VERWERKEN	REDEN/DOEL
art. 21	Gezondheidsgegevens	hulpverleners en instellingen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening	noodzakelijk met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene
		scholen	noodzakelijk met het oog op de speciale begeleiding van leerlingen of het treffen van bijzondere voorzieningen in verband met hun gezondheidstoestand
		Reclassering Raad voor de Kinderbescherming Bureau Jeugdzorg	voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de hun wettelijk opgedragen taken
Art. 22	strafrechtelijke gegevens	organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht	
		verantwoordelijken die de gegevens hebben gekregen krachtens de Wpg	
		verantwoordelijken die de gegevens hebben gekregen krachtens de Wjsg	
		publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van verantwoordelijken of groepen van verantwoordelijken	noodzakelijk voor de uitvoering van de taak en er is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

Bijzondere gegevens kunnen altijd aan de burgemeester en het college worden verstrekt als de betrokkene daar toestemming voor heeft gegeven. Strafrechtelijke gegevens mogen met de burgemeester en het college worden gedeeld als daarvoor een grondslag in de Wpg of de Wjsg is opgenomen. Of gezondheidsgegevens kunnen worden gedeeld met de burgemeester en het college verschilt sterk per geval. Daarbij speelt de geheimhoudingsplicht van hulpverleners een belangrijke rol. Daarop wordt hieronder ingegaan.

2.2.3. Geheimhouding

In artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht is een algemene norm tot geheimhouding van vertrouwelijke informatie vastgelegd. Uit jurisprudentie kan worden opgemaakt dat de geheimhoudingsplicht (bijvoorbeeld) ook voor de maatschappelijk werker en de reclasseringsmedewerker geldt. Zij kunnen uit hoofde van hun beroep kennis hebben van vertrouwelijke informatie. De geheimhoudingsplicht geldt ook voor personen die de persoon bijstaan die beschikt over vertrouwelijke informatie, zoals een secretaresse.

Daarnaast is van belang dat in artikel 9, lid 4, van de Wbp is bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens achterwege blijft voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep op wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat. Een geheimhoudingsplicht kan voortvloeien uit het ambt of beroep van een persoon of uit de wet- en regelgeving. Ook hanteren sommige organisaties een beroepscode waarin een geheimhoudingsbepaling is opgenomen.

In de Wbp is een aantal specifieke geheimhoudingsbepalingen opgenomen. Die zijn in de onderstaande tabel 2.4 opgenomen. Medische gegevens mogen op grond van artikel 21, lid 2, Wbp in beginsel alleen worden verwerkt door personen met een geheimhoudingsplicht. Voor de personen die werkzaam zijn bij een aantal veiligheidspartners van de gemeente, zoals de GGD, de GGZ en/of het RIAGG, geldt uit hoofde van hun beroep een geheimhoudingsplicht (zie daarvoor ook tabel 2.4). In bijlage 7 zijn voorbeelden van geheimhoudingsverplichtingen opgenomen.

Geheimhoudingsplichten zijn niet absoluut. Dit wordt later, in tabel 2.7, aangeduid als “Geheimhouding, tenzij”. Voorop staat dat gegevens altijd kunnen worden uitgewisseld als de persoon⁴⁵, waarop de gegevens betrekking hebben, daar toestemming voor geeft. Daarnaast is de geheimhouder niet strafbaar als er een wettelijke verplichting tot gegevensuitwisseling is (zie bijvoorbeeld artikel 7:457 BW en artikel 37 Reclasseringsregeling 1995), maar die uitzonderingen (bijvoorbeeld artikel 7.4 Regeling Zorgverzekering) zijn voor dit onderzoek niet relevant.

Van de plicht tot verstrekking moet het recht om de geheimhouding te doorbreken worden onderscheiden. In dat geval gaat het om het tegen elkaar afwegen van belangen. Bijvoorbeeld in het geval van een vermoeden van kindermishandeling moeten de belangen van het kind dat recht heeft op hulp en bescherming worden afgewogen tegen de belangen van ouders die recht hebben op vertrouwelijkheid en privacy.

TABEL 2.4: DOORBREKEN GEHEIMHOUDINGSPLICHT/VERPLICHTING TOT VERSTREKKING VAN INLICHTINGEN

MOGELIJKHEDEN	(VOORBEELDEN VAN) GRONDSLAG
Verplichting tot verstrekking van gegevens	Niet relevant in het kader van dit onderzoek, omdat deze verplichtingen geen betrekking hebben op openbare orde en veiligheid
Recht tot doorbreken van de geheimhoudingsplicht	Conflict van plichten Artikel 53 Wet op de jeugdzorg
Toestemming van de betrokkene	Artikel 8 Wbp, artikel 51, lid 1, Wvz

Of een hulpverlener de geheimhoudingsplicht mag doorbreken om in een specifiek geval informatie te verstrekken aan de burgemeester ten behoeve van de sociale veiligheid, kan dus niet eenduidig worden beantwoord. In de paragrafen 2.3.4 en 2.3.7 wordt nader ingegaan op deze vraag, toegespitst op specifieke veiligheidspartners van de burgemeester.

2.3 Juridische mogelijkheden en beperkingen per (type) veiligheidspartner

2.3.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt per cluster van de eerder onderscheiden veiligheidspartners nagegaan welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn voor het delen van informatie.

2.3.2. Politie

De Wpg regelt de verwerking van persoonsgegevens door de politie, voor zover dat plaatsvindt ter uitvoering van de politietaak. Verwerkt de politie persoonsgegevens buiten

⁴⁵ Minderjarigen en onder curatele gestelden kunnen die toestemming niet geven, in die gevallen moet er toestemming worden gegeven door hun wettelijke vertegenwoordiger.

de uitoefening van de politietaak, bijvoorbeeld als toezichthouder in de zin van de Awb, dan is niet de Wpg maar de Wbp van toepassing. De omschrijving in artikel 2 Politiewet geeft de kern van de politietaak compact weer, maar blijft beperkt tot hoofdlijnen. Het is dan ook lastig om exact aan te geven wanneer de Wbp van toepassing is en wanneer de Wpg.

Politiegegevens mogen niet aan de burgemeester geweigerd worden als deze de informatie nodig heeft in het kader van handhaving van de openbare orde (artikel 16, lid 1, sub c, onder 2, Wpg). Het is dan aan de burgemeester te motiveren waarom hij bepaalde gegevens nodig heeft voor de handhaving van de openbare orde.

Persoonsgegevens die op basis van de Wpg worden verwerkt, mogen alleen worden verstrekt aan personen en organisaties buiten de politie (bijvoorbeeld het college of de burgemeester die niet handelt ten behoeve van handhaving van de openbare orde) als die personen en organisaties in de Wpg en het Besluit politieregisters zijn genoemd (artikel 18 en 19 Wpg, zie tabel 2.5) of binnen een samenwerkingsverband (artikel 20 Wpg). Voorts kunnen politiegegevens op basis van artikel 22 Wpg worden verstrekt ten behoeve van het maken van beleid.

In hoofdstuk 2 van de Aanwijzing Wpg is nader ingegaan op de rol van de officier van justitie bij het verstrekken van politiegegevens aan derden, zoals het college en de burgemeester (buiten het kader van handhaving van de openbare orde). Als het gaat om de verstrekking aan de derden van gegevens die zijn verkregen in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, kan dit alleen als de officier van justitie daarvoor toestemming geeft. De informatie die in het kader van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is verkregen kan daarnaast op een meer geaggregeerd niveau, als analytische informatie, worden verstrekt aan het college. Hiermee wordt bijvoorbeeld bedoeld op overzichten van het aantal en soorten misdrijven dat is gepleegd in de gemeente.

TABEL 2.5: INFORMATIEVERSTREKKING DOOR DE POLITIE IN WETGEVING

	SAMENVATTING TEKST ARTIKEL	TOELICHTING
WET POLITIEGEGEVENS		
Artikel 16, lid 1, sub c, onder 2	Aan burgemeesters als zij de informatie behoeven in het kader van de handhaving van de openbare orde	
Artikel 18, lid 1	Bij of krachtens AMvB aangewezen personen en instanties	Structureel Bijvoorbeeld de burgemeester ten behoeve van de beoordeling van een aanvraag om vergunning Drank- en Horecawet (zie ook hierna onder het Bpg)
Artikel 18, lid 2	In bijzondere gevallen noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend algemeen belang	Structureel door de minister van V&J mededeling aan het CBP

Artikel 19, aanhef en sub b	In bijzondere gevallen aan derden	Incidenteel ten behoeve van: a. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten; b. het handhaven van de openbare orde; c. het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven; d. het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving
Artikel 20, lid 1, sub b	In een samenwerkingsverband van de politie met personen of instanties	Structureel in samenwerkingsverband, ten behoeve van: a. het voorkomen en opsporen van strafbare feiten; b. het handhaven van de openbare orde; c. het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven; d. het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving.
Artikel 22, lid 2	Ten behoeve van beleidsinformatie	Voorwaarde: het beleid mag geen persoonsgegevens bevatten
BESLUIT POLITIEGEGEVENS		
Artikel 4:3, lid 5	De burgemeester, omtrent de verlening, weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet en omtrent een vergunning op basis van de Wet op de kansspelen	Op basis van artikel 18, lid 1
Artikel 4:7, lid 1, sub b	De burgemeester, indien het gegevens betreft die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van een taak onder het gezag van de burgemeester.	Op basis van artikel 22, lid 2

Gelet op de formulering van de bepalingen in de bovengenoemde tabel is informatieverstrekking aan de burgemeester verplicht indien de burgemeester stelt dat hij de informatie nodig heeft in het kader van handhaving van de openbare orde. Aan het college en aan de burgemeester die niet handelt in het kader van handhaving van de openbare orde kunnen ook politiegegevens worden verstrekt, maar die verstrekking is niet verplicht en geclausuleerd door artikel 18, 19 en 20 Wpg en de Aanwijzing Wpg.

2.3.3. Openbaar Ministerie

Het OM heeft in beginsel de mogelijkheid om strafvorderlijke gegevens te verstrekken aan het college of de burgemeester. Als het (bijvoorbeeld) ten behoeve van de orde en veiligheid en met het oog op een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de inval in een hennepkwekerij, dan kan het OM de burgemeester daarvan op de hoogte stellen. Het OM is daar echter geenszins toe verplicht en de Wjsg geeft het OM veel ruimte in de beoordeling van wanneer gegevens moeten worden verstrekt. Daarbij bepaalt de Wjsg dat de verstrekking “noodzakelijk” moet zijn en dat er sprake moet zijn van een “zwaarwegend algemeen belang”.

TABEL 2.6: VERSTREKKING VAN JUSTITIËLE EN STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS

	SAMENVATTING TEKST ARTIKEL	TOELICHTING
WET JUSTITIËLE EN STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS		
Artikel 8a lid 1 jo. 39f	Met het oog op een zwaarwegend algemeen belang kunnen strafvorderlijke gegevens worden verstrekt aan de burgemeester voor het handhaven van orde en veiligheid	Beperkingen: De gegevens moeten noodzakelijk zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en niet herleidbaar tot andere personen dan de betrokkene. Dit is ter beoordeling aan het OM.
BESLUIT JUSTITIËLE EN STRAFVORDERLIJKE GEGEVENS		
Artikel 11a, lid 1	Aan de burgemeester ten behoeve van de handhaving van de openbare orde in verband met de terugkeer van veroordeelden in de maatschappij	Veroordeling heeft betrekking op ernstige gewelds- en zedendelicten

Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en project BIJ

Burgemeesters kunnen deelnemen aan het project Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ). Deelname van gemeenten aan het project BIJ is vrijwillig. Medio februari 2013 participeerden 124 gemeenten in het project BIJ.⁴⁶ Het project BIJ zorgt ervoor dat deelnemende burgemeesters door instanties worden geïnformeerd over de terugkeer van ernstige geweld- en zedendelinquenten, bijvoorbeeld TBS'ers. Deze informatie zou burgemeesters moeten steunen bij het voorkomen van problemen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. De informatie die een burgemeester ontvangt in het kader van project BIJ mag de burgemeester in beginsel niet delen met derden.

Elke gemeente die deelneemt aan project BIJ sluit een convenant met de minister van Veiligheid en Justitie en het KLPD, waarin voorschriften zijn opgenomen. Met de ondertekening van het convenant bekrachtigt de burgemeester dat hij – als ontvanger van de justitiële gegevens – verantwoordelijk is voor de juiste omgang met deze gegevens. In het convenant zijn afspraken opgenomen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de (ex-)justitiabele, de voorkoming van oneigenlijk gebruik van justitiële gegevens en het verloop van de informatiestroom.⁴⁷

In juni 2011 is het relevante juridisch kader aangepast door middel van een wijziging van het Besluit justitiële gegevens. Aan het Besluit justitiële gegevens is artikel 11a toegevoegd. Als burgemeesters niet deelnemen aan het project is verstrekking van justitiële informatie nog steeds mogelijk op basis van artikel 8a jo. 39f Wjsg.

De ruimte die in de Wjsg zit is door het OM ingevuld in de Aanwijzing Wjsg.⁴⁸ Uitgangspunt is dat in beginsel alleen strafvorderlijke gegevens worden verstrekt indien er een vonnis is van de strafrechter. Verstrekking in een eerder stadium is alleen mogelijk als het OM is gebleken van spoedeisende belangen om eerder te verstrekken én de strafzaak (strafvorderlijk) is beoordeeld door het Openbaar Ministerie.

Uit de Aanwijzing Wjsg

Bij het beoordelen van de vraag of, en zo ja in welke vorm, informatie kan worden verstrekt, zijn de beginselen noodzakelijkheid, proportionaliteit, evenredigheid en subsidiariteit nauw met elkaar verweven.

⁴⁶ Raad voor strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen: beter richten!*, Den Haag, 4 april 2013.

⁴⁷ - idem -

⁴⁸ Aanwijzing Wjsg (2012A015gp), 4 december 2012, te vinden op http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/item_146566/@159956/aanwijzing-wjsg-0/ geraadpleegd op 15 maart 2013

Subsidiariteitsvereiste

Indien het doel van de ontvanger op andere, minder inbreuk op de privacy makende, manier dan via verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het Openbaar Ministerie door verzoeker kan worden bereikt, blijft verstrekking achterwege (subsidiariteit). Als zich bijvoorbeeld in een dossier informatie bevindt van de Kamer van Koophandel (KvK), dan zal door een verzoeker in beginsel eerst moeten worden gezien of deze informatie direct van de KvK kan worden verkregen. Is dat niet het geval, dan is in beginsel voldaan aan het subsidiariteitsvereiste.

Noodzakelijkheidscriterium

Verstrekking van méér informatie dan nodig voor het nastreven van een van de in art. 39f Wjsg genoemde doeleinden, dient te allen tijde achterwege te blijven (noodzakelijkheidscriterium). Dat kan betekenen dat de officier van justitie een brief schrijft waarin die informatie is verrat. Aangezien werklust een negatieve invloed kan hebben op dit uitgangspunt, zijn in de praktijk ook alternatieven toepasbaar gebleken. Zo kan bijvoorbeeld worden bekeken welke pagina's uit een bepaald PV kunnen worden verstrekt zonder het hele PV te verstrekken. Uitgangspunt moet in ieder geval de selectie van informatie blijven, opdat niet meer wordt verstrekt dan nodig is voor het doel van de verstrekking. Het is op basis van de Wjsg niet aan de ontvanger om te bepalen welke strafvorderlijke gegevens deze nodig heeft, maar aan het Openbaar Ministerie.

Proportionaliteit/Evenredigheid

Ook de vorm van verstrekking is van belang. Als door de wijze van verstrekken een onnodige of onevenredige inbreuk op de privacy van een betrokkene wordt veroorzaakt, blijft verstrekking in die vorm achterwege, tenzij het ook in een vorm kan worden verstrekt die de inbreuk niet of niet onevenredig veroorzaakt, bijvoorbeeld door te anonimiseren, door delen weg te laten, een samenvatting te geven of enkel mededeling te doen van de relevante informatie. Bij deze beoordeling kan het bijvoorbeeld van belang zijn dat een zaak is geseponeerd. Dat zou de schending van de privacyrechtelijke belangen van betrokkene onevenredig groot kunnen maken.

2.3.4. Gezondheids- en welzijnsorganisaties

Bij gezondheidsorganisaties moet worden gedacht aan de GGD (waaronder de consultatiebureaus), de (openbare) Geestelijke Gezondheidszorg ((o)GGZ) en het RIAGG. De hulpverleners die werkzaam zijn bij deze gezondheidsorganisaties worden beperkt in het delen van informatie met de burgemeester en het college door hun geheimhoudingsplicht, waarbij de Wet BIG en de WGBO uitzonderingen voor geheimhouding bevatten. Per concreet geval moet de hulpverlener afwegen of het belang van de handhaving van de openbare orde en (sociale) veiligheid zwaarder weegt dan het belang van de betrokkene op geheimhouding van zijn gegevens. Verstrekking is uiteraard wel mogelijk als de betrokkene, of zijn wettelijke vertegenwoordiger, daar toestemming voor geeft of als de burgemeester bepaalde informatie nodig heeft bij de uitvoering van een wettelijke taak, zoals in het geval van inbewaringstelling op basis van de Wet BOPZ. De toepasselijke wetten bevatten geen verplichting tot verstrekking van gegevens aan de burgemeester.

Voor zover bij welzijnsorganisaties (zoals het Leger des Heils, Humanitas, Verslavingszorg, jongerenwerk en VluchtelingenWerk Nederland) hulpverleners werkzaam zijn waarop de Wet BIG en de WGBO van toepassing zijn, geldt voor hen de geheimhoudingsplicht (met opnieuw enkele uitzonderingen daarop). Voor het overige zijn de bepalingen over (bijzondere) persoonsgegevens uit de Wbp van toepassing en geldt uiteraard dat verstrekking altijd mogelijk is als de betrokkene daar toestemming voor geeft.

2.3.5. Woningcorporaties

Woningcorporaties zijn op verschillende manieren betrokken als veiligheidspartner van de gemeente. Zij kunnen bijvoorbeeld een rol spelen op het moment dat een woning wordt gezocht voor een veroordeelde die terugkeert in de maatschappij. Anderzijds kunnen zij

voor de burgemeester en het college een belangrijke bron van informatie zijn over personen die door hun gedrag een bedreiging voor de openbare orde en veiligheid vormen (bijvoorbeeld een hennepkwekerij in een huurwoning of een drugspand) of over personen wiens gedrag een reactie kan uitlokken bij omwonenden, hetgeen ook een bedreiging van de openbare orde en veiligheid kan zijn.

Woningcorporaties mogen gegevens verstrekken aan de burgemeester en aan het college als dit in overeenstemming is met de Wbp (subsidiariteitsbeginsel, proportionaliteitsbeginsel en doelbinding). Woningcorporaties beschikken over het algemeen niet over bijzondere persoonsgegevens, dus de regels over bijzondere persoonsgegevens of andere specifieke wetten zijn daarop niet van toepassing. Er bestaat voor woningcorporaties geen wettelijke verplichting tot verstrekking van gegevens aan de burgemeester in het kader van openbare orde en veiligheidstaken.

2.3.6. Scholen

Onderwijsinstellingen kunnen een belangrijke bron van informatie over jeugdigen zijn voor de burgemeester en het college. Naast de bepalingen uit de Wbp kunnen op deze gegevensuitwisseling de geheimhoudingsplichten die voortvloeien uit de Awb en de Ambtenarenwet van toepassing zijn, voor zover bij de onderwijsinstelling leraren werkzaam zijn die zijn aangesteld als ambtenaar.⁴⁹

2.3.7. Samenwerkingsverbanden

Om maatschappelijke problemen aan te pakken, wordt steeds meer samengewerkt tussen organisaties. Binnen veel van deze samenwerkingsverbanden zijn gemeenten actief. Gemeenten hebben niet alleen bilateraal contact met de afzonderlijke veiligheidspartners, maar ontmoeten de veiligheidspartners in verschillende samenstelling in samenwerkingsverbanden, zoals het CJG, het Veiligheidshuis en het RIEC.

Bij gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden in de publieke of semi-publieke sector is er vaak sprake van samenloop van de Wbp met andere wetten die regels bevatten over de verwerking van persoonsgegevens. Naast de Wbp moet ook met deze andere regelingen rekening worden gehouden, zoals de hiervoor al genoemde Wpg, Wjsg, Wjz, Wet BIG en Wgbo. Daarnaast wordt in samenwerkingsverbanden gewerkt met convenanten en protocollen over gegevensuitwisseling.⁵⁰

Centrum voor Jeugd en Gezin

Het CJG heeft als taak om ouders en opvoeders die vragen hebben over de opvoeding, het opgroeien of de gezondheid van hun kind daarbij te ondersteunen. De partners die werken binnen een CJG verschillen per gemeente, maar in grote lijnen kan worden gezegd dat in ieder geval de GGD, Bureau Jeugdzorg, de GGZ jeugd (of Jeugd RIAGG) en andere (particuliere) aanbieders van zorg, actief zijn in het CJG.

Het CJG heeft als zodanig geen wettelijke grondslag en er zijn ook geen specifieke bepalingen over geheimhouding of gegevensuitwisseling op het CJG van toepassing. Als een CJG de burgemeester of het college van informatie voorziet, valt die informatieverstrekking onder de Wbp, voor zover het over tot personen herleidbare gegevens gaat. Op de

⁴⁹ De positie van de leerplichtambtenaar wordt in dit verband beschreven onder paragraaf 2.3.8.

⁵⁰ Een voorbeeld hiervan is het PSHi-protocol dat aanknopingspunten bevat voor de gegevensuitwisseling bij Psychosociale Hulpverlening bij Incidenten met maatschappelijke onrust.

verschillende partners binnen het CJG zijn bijzondere wetten van toepassing (zie onderstaande tabel 2.7).

TABEL 2.7: BIJZONDERE WETTEN GERICHT OP INFORMATIEVERSTREKKING VOOR PARTNERS IN CJG

PARTNER IN CJG	TOEPASSELIJKE WETGEVING	TOELICHTING
GGD (incl. consultatiebureau)	Wet BIG en Wgbo	Geheimhouding, tenzij
GGZ jeugd/Jeugd RIAGG	Wet BIG en Wgbo	Geheimhouding, tenzij
Bureau Jeugdzorg	Wet op de jeugdzorg	Verstreking uitsluitend voor het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld
Overige zorgverleners	Wet BIG en Wgbo	Geheimhouding, tenzij
Medewerkers van het CJG	Wbp	Subsidiariteitsbeginsel Proportionaliteitsbeginsel Doelbinding

In paragraaf 2.2.3 over de geheimhoudingsplichten is aangegeven onder welke omstandigheden personen en instanties op wie de geheimhoudingsplicht uit de Wet BIG en de Wgbo van toepassing zijn, gegevens mogen delen met de burgemeester of het college.

Bureau Jeugdzorg verwerkt voor haar uiteenlopende taken persoonsgegevens, waaronder bijzondere gegevens, voor uiteenlopende doeleinden. In de memorie van toelichting van de Wbp is aangegeven dat de artikelen 8, 9 en 21 van de Wbp de grondslag bieden voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor de uitoefening van de taken. De wetgever geeft aan dat de persoonsgegevens uitsluitend mogen worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld of een daarmee verenigbaar doel. Gegevens die in het kader van een bepaalde taak worden verzameld mogen niet zonder meer worden gebruikt voor de uitoefening van een andere taak.⁵¹

Als een medewerker van het CJG die vanuit zijn of haar functie niet valt onder de Wet BIG of de Wgbo, informatie deelt met de burgemeester of het college, wordt die verstreking beheerst door de bepalingen in de Wbp. De betreffende medewerker zal zich daarbij de vragen moeten stellen of het verstrekken van informatie proportioneel is, of de informatie door de burgemeester of het college kan worden verkregen op een wijze die minder ingrijpend is voor de privacy van de betrokkene en of de verstreking een gerechtvaardigd doel dient.

Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf-, zorg- en (andere) gemeentelijke partners waarin zij onder eenduidige regie komen tot een ketenoverstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden. Net als bij het CJG kan de samenstelling van partners die actief zijn binnen het Veiligheidshuis per geval verschillen. De volgende partners vrijwel altijd betrokken in het Veiligheidshuis.

⁵¹ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 168, nr. 3, p. 40 en 41 (zie ook de uitleg over het doelbindingsprincipe in paragraaf 2.2.2)

TABEL 2.8: BIJZONDERE WETTEN GERICHT OP INFORMATIEVERSTREKKING VOOR PARTNERS IN VEILIGHEIDSHUIS

PARTNER IN VEILIGHEIDSHUIS	TOEPASSELIJKE WETGEVING	TOELICHTING
GGD	Wet BIG en WGBO	Geheimhouding, tenzij
GGZ jeugd/Jeugd RIAGG	Wet BIG en WGBO	Geheimhouding, tenzij
Bureau Jeugdzorg	Wet op de jeugdzorg	Verstreking uitsluitend voor het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld
Overige zorgverleners	Wet BIG en WGBO	Geheimhouding, tenzij
Raad voor de Kinderbescherming	Wbp	Subsidiariteitsbeginsel Proportionaliteitsbeginsel Doelbereiking
Politie	Wpg	Zie paragraaf 2.3.2
OM	Wjsg	Zie paragraaf 2.3.3
Reclassering	Reclasseringsregeling 1995	Geheimhouding, tenzij
Medewerkers van het Veiligheidshuis	Wbp	Subsidiariteitsbeginsel Proportionaliteitsbeginsel Doelbinding

Binnen veiligheidshuizen wordt meestal een samenwerkingsconvenant gesloten, met daaraan gekoppeld een privacyreglement.⁵² De gegevensuitwisseling heeft tot doel in gezamenlijkheid een (veelal persoonsgerichte) aanpak af te spreken ter voorkoming of terugdringing van overlast of criminaliteit, het handhaven van de openbare orde dan wel het verlenen van (na)zorg aan slachtoffers. In het privacyreglement wordt bepaald dat de persoonsgegevens uitsluitend mogen worden verwerkt voor zover dat noodzakelijk is voor het doel en in overeenstemming met de wettelijke regelingen, waaronder de geldende geheimhoudingsplichten. De persoonsgegevens mogen verder worden verwerkt als die verdere verwerking verenigbaar is met het doel en voor zover noodzakelijk voor de goede uitoefening van de taak van de desbetreffende samenwerkingspartner.

Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC)

De 10 RIEC's en het Landelijke Informatie en Expertise Centrum (LIEC) zijn een informatieknooppunt en expertisecentrum. De doelstelling van de RIEC's en het LIEC is het bestuurlijk en geïntegreerd aanpakken van georganiseerde criminaliteit. Geïntegreerd betekent dat er samenwerking binnen de gehele keten is: van preventie (gemeenten), handhaving (gemeenten en Belastingdienst), opsporing (politie, FIOD, SIOD) tot en met straf (OM). Er zijn convenanten afgesloten om deze samenwerking en de uitwisseling van informatie juridisch te borgen.

2.3.8.

Medewerkers van de gemeente

Medewerkers van de gemeente kunnen over informatie beschikken die relevant kan zijn voor de burgemeester en het college in het kader van sociale veiligheid. Daarbij kan worden gedacht aan de leerplichtambtenaar die toeziet op naleving van de Leerplichtwet en in dat kader over casus specifieke informatie beschikt. Een ander voorbeeld is de beleidsmedewerker wonen die (al dan niet in een samenwerkingsverband) contact heeft met woningcorporaties en wordt geïnformeerd over overlast gevende situaties.

Op basis van artikel 125a, lid 3, Gemeentewet zijn ambtenaren verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die

⁵² Er is een modelprivacyconvenant voor veiligheidshuizen opgesteld door de Helpdesk Privacy van het Ministerie van Justitie, te vinden op: http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/modelconvenant-veiligheidshuizen_ob.pdf

verplichting uit de aard der zaak volgt. Personen die geen ambtenaar als bedoeld in de Ambtenarenwet zijn, maar wel betrokken zijn bij de uitvoering van een gemeentelijke taak en daarbij de beschikking krijgen over vertrouwelijke gegevens, zijn verplicht die gegevens geheim te houden op grond van artikel 2:5, lid 1, Algemene wet bestuursrecht. Daarbij kan worden gedacht aan personen die op basis van een arbeidscontract voor de gemeente werken.

Voor dit onderzoek is de vraag relevant hoe ver deze geheimhoudingsplicht reikt. Betekent dit alleen dat de medewerker van de gemeente de informatie niet onbeperkt met organen en personen buiten de gemeente mag delen, of dat er (ook) beperkingen bestaan voor het delen van informatie binnen de gemeentelijke organisatie? Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van een voorbeeld.

Hierbij is het van belang dat ambtenaren voor verschillende bestuursorganen binnen de gemeente kunnen werken en dat die bestuursorganen verschillende bevoegdheden hebben. In dit kader betreft dat de bestuursorganen burgemeester en het bestuursorgaan college.

Een leerplichtambtenaar mag informatie die hij heeft verzameld in het kader van toezicht op de Leerplichtwet zonder meer delen met het college, als bevoegd bestuursorgaan op basis van de Leerplichtwet. Wanneer een leerplichtambtenaar over informatie beschikt die relevant zou kunnen zijn voor de burgemeester ten behoeve van handhaving van de openbare orde (het bestuursorgaan burgemeester), en de leerplichtambtenaar deze informatie heeft verkregen in het kader van toezicht op naleving van de Leerplichtwet, zal de leerplichtambtenaar, in de lijn van de Wbp, moeten nagaan of er verwantschap bestaat tussen het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen (toezicht op naleving van de Leerplichtwet) en het doel waarvoor de gegevens vervolgens zullen worden gebruikt (handhaving van de openbare orde).

2.4 Conclusie

Aan de burgemeester zijn, in een groot aantal wetten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegekend aangaande openbare orde en veiligheid. Om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen moet de burgemeester in veel gevallen over informatie van derden beschikken. In de wetten waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn toegekend is echter niet tegelijkertijd een verplichting voor derden opgenomen om de burgemeester, wanneer hij de betreffende bevoegdheden en verantwoordelijkheden uitoefent, te voorzien van informatie. Wanneer burgemeesters om informatie vragen, kan bepaalde informatie (onder voorwaarden) aan de burgemeester verschaft worden.

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 sterk ingeperkt in de 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.

Als de gegevensuitwisseling plaatsvindt in samenwerkingsverbanden, is het voor (gezondheids- en welzijns)organisaties vaak eenvoudiger om te bepalen of informatie mag worden gedeeld, omdat afspraken over het delen van informatie in samenwerkingsverbanden veelal is vastgelegd in convenanten en privacyreglementen. Of de burgemeester de in dat verband verkregen informatie vervolgens ook mag inzetten in een ander verband waarin hij zijn bevoegdheden gebruikt, is afhankelijk van het doel dat is vastgelegd in het convenant of het protocol over gegevensuitwisseling dat van toepassing is.

Voor medewerkers van gemeenten geldt dat informatie die wordt verzameld ter uitoefening van een taak van het ene bestuursorgaan (college/burgemeester) gebruikt mag worden voor uitoefening van een taak van het andere bestuursorgaan (burgemeester/college), als er verwantschap bestaat tussen het doel waarvoor de informatie verzameld is (ten behoeve van het ene bestuursorgaan) en het doel waarvoor de informatie (door het andere bestuursorgaan) wordt gebruikt.

De informatiebehoefte en -positie van burgemeesters

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven welke juridische belemmeringen voor informatieoverdracht kunnen voortvloeien uit wet- en regelgeving. Hierbij zijn twaalf verschillende organisaties benoemd die kunnen worden aangemerkt als (mogelijke) partners van de gemeente op het gebied van sociale veiligheid. De volgende organisaties en verbanden zijn benoemd:

TABEL 3.1: PARTNERS VAN DE BURGEMEESTER OP HET GEBIED VAN SOCIALE VEILIGHEID

Politie	Leerplichtambtenaren
Openbaar Ministerie	Scholen
Woningcorporaties	Schuldhelpverlening
Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)	Lokaal driehoeksoverleg
Bureau Jeugdzorg (BJZ)	Veiligheidshuis
Consultatiebureau	Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
Welzijnsorganisaties	GGD

Om te voorzien in hun informatiebehoefte onderhouden burgemeesters contacten met deze partners. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de frequentie waarmee burgemeesters contact onderhouden met deze veiligheidspartners. De optelsom van alle informatie die tijdens deze momenten gedeeld wordt is de informatiepositie van de burgemeester. De mate waarin burgemeesters over bepaalde informatie wensen te beschikken kan worden aangemerkt als de informatiebehoefte. In paragraaf 3.3 t/m 3.8 wordt de informatiepositie en -behoefte van burgemeesters in de praktijk toegelicht. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen operationele en analytische informatie. In deze paragrafen wordt aandacht besteed aan de behoefte, de positie en tevredenheid van burgemeesters. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een geaggregeerde beschouwing van de wijze waarop de informatiepositie van burgemeesters zich verhoudt tot hun informatiebehoefte.

3.2 Frequentie van contact

De frequentie waarmee de burgemeester persoonlijk contact onderhoudt met zijn partners wordt weergegeven in tabel 3.2. De gegevens die hierin zijn opgenomen zijn afkomstig uit de digitale enquête die is voorgelegd aan burgemeesters. In de tabel wordt respectievelijk de frequentie van formeel en informeel contact weergegeven. Formeel contact betreft gestructureerde overleggen met een min of meer vastgelegde frequentie. Informeel contact betreft ad-hoc contact dat plaatsvindt buiten de formele overlegstructuur om. De burgemeester onderhoudt frequenter contact met partners die bovenin de tabel zijn weergegeven dan met partners die onderin de tabel zijn weergegeven.

TABEL 3.2: FREQUENTIE VAN HET CONTACT TUSSEN BURGEMEESTERS EN PARTNERS

		Elke dag	1x per week	1x per maand	1x per Kwartaal	1x per half jaar	1x per jaar	Nooit
Politie	Formeel	1%	52%	44%	3%	0%	0%	0%
	Informeel	17%	68%	13%	1%	1%	1%	0%
OM	Formeel	0%	2%	32%	57%	4%	1%	3%
	Informeel	1%	9%	39%	21%	13%	7%	9%
Lokaal driehoeks-overleg	Formeel	0%	5%	29%	54%	8%	2%	3%
	Informeel	2%	7%	41%	23%	9%	4%	15%
Woning-corporaties	Formeel	0%	1%	9%	23%	30%	16%	20%
	Informeel	1%	6%	27%	27%	14%	13%	12%
Veiligheidshuis	Formeel	1%	1%	13%	31%	17%	17%	20%
	Informeel	1%	6%	19%	24%	15%	14%	23%
RIEC	Formeel	0%	1%	10%	17%	22%	29%	23%
	Informeel	1%	1%	13%	16%	20%	23%	26%
GGD	Formeel	0%	1%	12%	30%	16%	18%	24%
	Informeel	0%	2%	15%	30%	18%	10%	26%
Welzijns-organisaties	Formeel	1%	1%	8%	18%	25%	16%	31%
	Informeel	1%	6%	24%	21%	21%	9%	19%
Scholen	Formeel	0%	2%	7%	13%	16%	25%	37%
	Informeel	0%	5%	19%	22%	19%	18%	18%
Leerplicht-ambtenaren	Formeel	1%	3%	7%	13%	16%	16%	45%
	Informeel	2%	5%	11%	22%	14%	9%	39%
CJG	Formeel	0%	2%	7%	7%	12%	12%	59%
	Informeel	0%	4%	11%	7%	13%	13%	52%
BJZ	Formeel	1%	0%	3%	8%	10%	15%	64%
	Informeel	1%	0%	6%	6%	14%	17%	56%
Schuldhelp-verlening	Formeel	1%	0%	2%	4%	6%	12%	76%
	Informeel	1%	1%	1%	8%	19%	10%	71%
Consultatie-bureau	Formeel	0%	1%	0%	2%	4%	5%	89%
	Informeel	0%	1%	1%	3%	4%	6%	86%

N=204

Uit analyse van de enquêtegegevens blijkt dat naarmate een gemeente groter is, de burgemeester vaker formeel en informeel contact onderhoudt met de politie, met het Openbaar Ministerie en in het driehoeksoverleg. Meer dan 80% van de burgemeesters van

gemeenten groter dan 50.000 inwoners en alle burgemeesters van 100.000-plus gemeenten hebben bijvoorbeeld ten minste eens per week formeel overleg met de politie, tegen minder dan 50% van de burgemeesters van gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners. De formele en informele contacten met de andere organisatie hangen niet samen met de gemeentegrootte.

Niet alleen burgemeesters onderhouden contact met partners, dat gebeurt ook door beleidsmedewerkers OOV. De frequentie van het contact dat beleidsmedewerkers onderhouden met partners is opgenomen in tabel 3.3.

TABEL 3.3: FREQUENTIE VAN HET CONTACT TUSSEN BELEIDSMEDEWERKERS EN PARTNERS

		Elke dag	1x per week	1x per maand	1x per kwartaal	1x per half jaar	1x per jaar	Nooit
Politie	Formeel	3%	54%	42%	0%	0%	0%	0%
	Informeel	46%	50%	3%	0%	0%	0%	0%
OM	Formeel	1%	4%	36%	47%	3%	2%	7%
	Informeel	3%	16%	33%	22%	6%	3%	17%
Veiligheidshuis	Formeel	4%	13%	37%	18%	10%	5%	11%
	Informeel	12%	23%	33%	14%	7%	4%	7%
RIEC	Formeel	1%	3%	34%	29%	9%	9%	16%
	Informeel	5%	14%	40%	21%	7%	5%	9%
Welzijns-organisaties	Formeel	1%	15%	34%	13%	6%	5%	27%
	Informeel	11%	27%	25%	7%	8%	6%	17%
Woning-corporaties	Formeel	1%	5%	34%	14%	12%	10%	26%
	Informeel	5%	22%	28%	15%	12%	8%	11%
Lokaal driehoeks-overleg	Formeel	1%	5%	29%	45%	5%	4%	12%
	Informeel	4%	13%	27%	28%	6%	3%	19%
Leerplicht-ambtenaren	Formeel	3%	12%	20%	11%	5%	5%	45%
	Informeel	11%	19%	19%	11%	10%	7%	25%
CJG	Formeel	2%	9%	24%	14%	3%	5%	43%
	Informeel	9%	17%	20%	10%	9%	7%	27%
GGD	Formeel	1%	5%	24%	15%	6%	8%	43%
	Informeel	3%	13%	20%	20%	14%	9%	23%
BJZ	Formeel	1%	8%	18%	12%	6%	3%	53%
	Informeel	6%	14%	12%	12%	11%	9%	37%
Scholen	Formeel	0%	3%	15%	15%	11%	12%	44%
	Informeel	2%	10%	17%	15%	14%	17%	26%
Schuldhulp-verlening	Formeel	1%	4%	15%	4%	3%	1%	72%
	Informeel	3%	11%	10%	8%	5%	9%	55%
Consultatie-bureau	Formeel	0%	2%	6%	5%	2%	3%	82%
	Informeel	1%	5%	6%	3%	3%	7%	75%

N=230

Ook voor het contact dat wordt onderhouden door beleidsmedewerkers geldt dat de contacten met politie en OM frequenter zijn naarmate de gemeente groter is.

Uit de tabellen blijkt dat beleidsmedewerkers OOV vaker formeel en informeel contact hebben met verschillende organisaties dan burgemeesters. Over het algemeen is de rangorde van de frequentie van het contact van burgemeesters en beleidsmedewerkers vergelijkbaar. In tabel 3.4 worden de partners gerangschikt naar frequentie van het contact dat burgemeesters en beleidsmedewerkers OOV met hen onderhouden. De burgemeester (en beleidsmedewerkers OOV) onderhoudt ten behoeve van de realisatie van zijn informatiepositie op het gebied van sociale veiligheid, van alle partners, formeel en informeel, het meest contact met de politie. Vanuit deze invalshoek kan de politie worden aangemerkt als de belangrijkste partner van de burgemeester (en in het verlengde daarvan de beleidsmedewerker OOV) op het gebied van informatievoorziening over sociale veiligheid.

TABEL 3.4: PARTNERS GEMEENTE GERANGSCHIKT NAAR DE FREQUENTIE VAN HET CONTACT

Zeer frequent	Politie
Frequent	OM, Veiligheidshuis, welzijnsorganisatie, woningcorporatie
Redelijk frequent	Lokale driehoek, RIEC, GGD, leerplichtambtenaren
Enigszins frequent	Scholen, CJG, BJZ
Niet frequent	Schuldhelpverlening, Consultatiebureau

3.3 Toelichting op de frequentie van het contact

3.3.1. Inleiding

Met de schets van de frequentie van het contact met verschillende partners wordt inzicht verschaft in een onderdeel van de informatiepositie van burgemeesters. Ten aanzien van het contact van burgemeesters met de verschillende partners is een onderscheid gemaakt tussen formeel en informeel contact.

3.3.2. Formeel contact

De formele overleggen van burgemeesters met de politie zijn vaak overleggen met de chef van het politieonderdeel waar de gemeente onderdeel van uitmaakt. Dat is in de grootste gemeenten de eenheidschef of districtschef en in de kleinere gemeenten chefs van het basisteam. Vrijwel alle burgemeesters hebben minstens eens per maand een dergelijk overleg. Hierin worden doorgaans operationele aangelegenheden besproken (dit heeft betrekking op incidenten en gebeurtenissen die zich de afgelopen tijd hebben afgespeeld) daarnaast wordt ingegaan op trends en wordt vooruit gekeken naar te verwachten gebeurtenissen.

Formeel overleg met het OM vindt plaats in de driehoek. Net als formeel overleg met (partners die samenwerken in de context van) het veiligheidshuis en het RIEC heeft dit overleg specifiek betrekking op (sociale) veiligheid. Formele overleggen met organisaties als het GGD, CJG en woningcorporaties heeft veelal niet specifiek betrekking op (sociale) veiligheid. Wanneer zich specifieke casus voordoen op het gebied van sociale veiligheid kunnen deze tijdens dergelijke overleggen desalniettemin aan bod komen.

3.3.3. Informeel contact

Ook informeel heeft de burgemeester veruit het meest contact met de politie. Hierbij gaat het om telefoontjes, mailtjes of sms'jes waarin de burgemeester op de hoogte wordt gesteld van actuele zaken. Doorgaans zijn het de districts- en basisteamchefs die namens de politie het informele contact met de burgemeester onderhouden. Afhankelijk van de grootte van de gemeente kunnen dit ook andere leidinggevenden of wijkagenten zijn.

Informele contacten met organisaties als het OM, corporaties en welzijnsorganisaties komen op gelijksoortige wijze tot stand.

3.4 Analytische en operationele informatie

Het belang dat burgemeesters hechten aan verschillende schriftelijke informatiebronnen is weergegeven in tabel 3.5.

TABEL 3.5: BELANG DAT BURGEMEESTERS HECHTEN AAN VERSCHILLENDE SCHRIFTELIJKE BRONNEN

	ZEER BELANGRIJK	REDELIJK BELANGRIJK	MATIG BELANGRIJK	NIET BELANGRIJK
Dagrapporten van de politie	47%	24%	12%	18%
Informatie over BIBOB-procedures	35%	46%	16%	3%
Andere politieregistraties	34%	53%	9%	5%
Veiligheidsmonitor	33%	55%	11%	2%
Jaarverslag Veiligheidshuis	16%	46%	33%	5%
Gezondheidsmonitor GGD	13%	53%	29%	5%
Incidentenregistraties scholen	12%	32%	37%	19%
Jaarverslag Bureau Jeugdzorg	5%	34%	47%	14%

N=203

Uit tabel 3.5 blijkt dat burgemeesters, van alle schriftelijke informatie, de meeste waarde hechten aan dagrapporten. Ook informatie over BIBOB-procedures, andere vormen van politieregistratie en de veiligheidsmonitor worden gezien als belangrijke schriftelijke informatiebronnen. Ruim 40% van de burgemeesters noemt naast de schriftelijke informatie die in de tabel benoemd is andere schriftelijke bronnen die zij van belang achten. Het gaat hierbij om een veelheid aan bronnen, waaronder artikelen in de media, landelijke en gemeentelijke monitoren, wekelijkse politierapportages, etc.

Burgemeesters van kleinere gemeenten vinden de dagrapporten belangrijker dan die van grotere gemeenten. Meer dan de helft (51%) van burgemeesters van gemeenten met minder dan 50.000 inwoners vinden de dagrapporten *erg belangrijk*, terwijl minder dan een kwart (23%) van burgemeesters van gemeenten groter dan 50.000 inwoners deze mening heeft.

Tabel 3.5 bevat alleen informatie over schriftelijk informatiebronnen. Daarnaast ontvangen burgemeesters veel mondelinge informatie. De bronnen die in de tabel zijn onderscheiden verschillen van elkaar qua aard en inhoud.

Er kan onderscheid worden 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.

Ter illustratie: dagrapporten en informatie over specifieke BIBOB procedures betreffen operationele informatie. Een veiligheidsmonitor of het jaarverslag van het veiligheidshuis betreffen analytische informatie.

Het onderscheid tussen operationele en analytische informatie is in de praktijk niet zo helder als het in eerste instantie lijkt. Wanneer tijdens formele of informele contactmomenten een mondelinge toelichting wordt gegeven over trends in bepaalde wijken gaat het, wanneer het actuele trends betreft, om operationele informatie. Wanneer wat meer wordt uitgezoomd, een langere periode wordt bekeken of gereflecteerd wordt over verwachtingen zal dit eerder aangemerkt kunnen worden als een analyse. Wanneer operationele informatie overgaat in analytische informatie is een glijdende schaal, een hard onderscheid is niet altijd te maken. Wel kan in dit kader aan de ene kant het kwartaaloverzicht duidelijk worden onderscheiden van het weekoverzicht en het dagrapport van het jaarverslag. De nuance in acht nemende wordt in de volgende paragrafen de informatiepositie en –behoefte van de burgemeester op het gebied van operationele informatie (paragraaf 3.5 en 3.6) afzonderlijk behandeld van de positie en behoefte op het gebied van analytische informatie (paragraaf 3.7 en 3.8).

3.5 Vorm en inhoud van operationele informatie

Operationele informatie kan op verschillende manieren en in verschillende vormen worden verstrekt aan burgemeesters en een verschillende inhoud kennen. Burgemeesters kunnen mondeling en via een memo worden ingelicht tijdens formele bijeenkomsten en kunnen ad-hoc face-to-face, telefonisch, per mail of per sms worden ingelicht. De vorm en inhoud van de informatie wordt aangeboden verschilt in de praktijk per moment waarop het wordt aangeboden. De vorm en inhoud van de operationele informatie wordt in deze paragraaf toegelicht. Hierbij wordt aandacht besteed aan dagrapporten, andere operationele informatie die afkomstig is van de politie en aan operationele informatie afkomstig van andere partners. Daarbij wordt de informatiebehoefte en informatiepositie op deze punten afzonderlijk toegelicht. In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de snelheid en frequentie van de verstrekking van operationele informatie.

3.5.1. Dagrapporten van de politie

Zoals in tabel 3.5 is weergegeven, blijkt uit de enquête dat burgemeesters veel belang hechten aan informatie afkomstig uit dagrapporten afkomstig van de politie. In de dagrapporten zijn de mutaties uit het registratiesysteem BVH (BasisVoorziening Handhaving) opgenomen. Er wordt in weergegeven welke incidenten de politie op een bepaalde dag heeft geregistreerd.

Informatiebehoefte

Dat burgemeesters veel belang hechten aan dagrapporten, wil niet automatisch zeggen dat burgemeesters alle dagrapporten ook integraal wensen te ontvangen en door wensen te nemen. Uit gesprekken met burgemeesters is gebleken dat de mate waarin ze geïnteresseerd zijn in het ontvangen van dagrapporten verschilt. Ook burgemeesters die in de enquête hebben aangegeven veel belang te hechten aan informatie uit dagrapporten, blijken in de praktijk niet altijd de beschikking te willen krijgen over alle dagrapporten. Een ander deel van de burgemeesters heeft echter wel behoefte aan alle dagrapporten.

Dat burgemeesters niet altijd geïnteresseerd zijn in alle dagrapporten, hangt onder andere samen met het detailniveau van de dagrapporten en het feit dat lang niet alle dagrapporten van belang worden geacht voor de taakuitoefening van de burgemeester. Zo is informatie over een fietser die door rood rijdt bijvoorbeeld niet direct relevant voor een burgemeester. Details over de omstandigheden van een aanhouding evenmin. Een andere factor die in dit kader van belang is, is dat het burgemeesters aan tijd ontbreekt om de dagrapporten

integraal door te nemen. Deze factoren dragen er aan bij dat een deel van de burgemeesters geen behoefte heeft aan dagrapporten. Er is in andere woorden niet altijd vraag naar.

Informatiepositie

Een andere reden die er aan bijdraagt dat burgemeesters geen dagrapporten ontvangen kan worden gevonden aan de aanbodkant. Dagrapporten worden in de praktijk lang niet altijd aangeboden aan burgemeesters. De politie en het OM beroepen zich in verschillende gevallen op privacy-gronden (die zijn toegelicht in hoofdstuk 2) die zich naar het inzicht van de politie en het OM verzetten tegen integrale overdracht van dagrapporten aan burgemeesters. De wijze waarop privacy-gronden al dan niet worden aangewend om integrale verstrekking van dagrapporten te weigeren wordt toegelicht in hoofdstuk 5 van dit rapport dat gaat over belemmerende factoren voor informatieoverdracht.

In gevallen waarin dagrapporten wel worden aangeboden aan burgemeesters verschilt de vorm waarin sterk. Hieronder worden een aantal varianten beschreven die zijn waargenomen bij gemeenten die onderdeel uitmaakten van de casestudie van dit onderzoek.

“De beleidsmedewerker OOV ontvangt alle dagrapporten wekelijks via de post in een gesloten envelop. De beleidsmedewerker neemt de dagrapporten door en maakt een schifting. De dagrapporten die de beleidsmedewerker belangrijk acht stuurt hij door naar de burgemeester. Na lezing worden de dagrapporten vernietigd.”

“De beleidsmedewerker OOV ontvangt dagrapporten digitaal van de politie, neemt deze door en stuurt de relevante rapporten dagelijks door naar de burgemeester. Indien nodig geeft de beleidsmedewerker OOV een mondelinge toelichting bij die rapporten.”

“De belangrijkste incidenten worden door een medewerker van de politie rechtstreeks vanuit het systeem aan een leidinggevende van de politie gemaild met een cc aan de burgemeester.”

“De politie verstrekt dagrapporten aan de gemeente. Formeel mogen dat alleen dagrapporten zijn met betrekking tot openbare orde en veiligheid maar in de praktijk worden ook relevante dagrapporten met betrekking tot het strafrecht/opsparing doorgestuurd.”

In veel gemeenten krijgen burgemeester niet alle dagrapporten integraal. In plaats daarvan worden de highlights en trends uit de dagrapporten toegelicht door een politiechef tijdens een periodiek overleg met de burgemeester. In verschillende gemeenten ontvangt de burgemeester voorafgaand aan, of tijdens dit overleg een overzicht waarin op geaggregeerd niveau wordt weergegeven welke bestuurlijk relevante mutaties er zijn geweest op het gebied van sociale veiligheid. De gegevens die zijn opgenomen in dit overzicht zijn afgestemd op de wensen van de burgemeester en kunnen derhalve per gemeente verschillen. Het document vormt dan de basis aan de hand waarvan de politiechef de burgemeester inlicht over de sociale veiligheid. Dit wordt verder aangevuld met de highlights. Deze laatste worden soms op papier, soms mondeling veelal uitvoerig en niet zelden met naam en toenaam gedeeld met de burgemeester.

“Voorheen waren met elke burgemeester in de regio aparte afspraken gemaakt over de wijze waarop de burgemeesters schriftelijk werden geïnformeerd over operationele zaken, welke cijfers zij wilden hebben, etc. Voor iedere burgemeester moest daarom een andere uitdraai gemaakt worden via een andere systematiek. Dit werkte niet efficiënt en gaf bovendien informatie die onderling niet

vergelijkbaar was.

De politie houdt lokaal informatie bij over het aantal inbraken, trends, tijdstippen, buit etc. Die info hoeft de burgemeester niet. Dat is wat te veel op detailniveau. De burgemeester ontvangt tegenwoordig een gestandaardiseerd informatieproduct: de driehoeksmonitor. Daarin wordt gerapporteerd over dezelfde zaken, maar minder gedetailleerd. Hierdoor kunnen burgemeesters periodiek (een, twee of bijvoorbeeld driewerkelijks) op gestandaardiseerde wijze geïnformeerd worden over het aantal en soort delicten dat zich in hun gemeenten hebben voorgedaan. Het uniforme product is opgesteld in overleg met alle betrokkenen en werkt voor OM en politie veel beter.

Burgemeesters vinden de mogelijkheid die dit document biedt voor een benchmark interessant. Bovendien zorgt de monitor er voor dat ze het ook makkelijker over trends kunnen hebben.”

Mate waarin informatiebehoefte en –positie overeenkomen

In het kader van dit onderzoek zijn vijftien gesprekken gevoerd met burgemeesters. Ongeveer de helft van deze burgemeesters ontvangt (een selectie van) dagrapporten. De andere helft ontvangt deze niet.

De burgemeesters die (een selectie van) dagrapporten ontvangen vinden het ontvangen van dagrapporten wenselijk. Op twee burgemeesters na vinden ook de burgemeesters die geen dagrapporten ontvangen deze situatie wenselijk. De twee burgemeesters die geen dagrapporten ontvangen, en dit wel graag zouden willen, noemen als reden dat op die manier eigenstandig (zonder filter van de politie) een beeld gevormd kan worden, dat de burgemeester op die manier zeker is dat alle relevante informatie bij de burgemeester terecht komt en dat de burgemeester op die manier niet, of minder afhankelijk is van de politie.

Op basis van de gesprekken ontstaat het beeld dat de informatiebehoefte en positie van burgemeesters ten aanzien van het (al dan niet) ontvangen van dagrapporten voor een belangrijk deel met elkaar in lijn zijn. Dit geldt over het algemeen voor zowel burgemeesters die geen, als burgemeesters die wel dagrapporten ontvangen.

3.5.2. Andere operationele informatie van de politie

Informatiebehoefte

Burgemeesters zijn over het algemeen niet geïnteresseerd in verkeersboetes of andere kleine incidenten. Ze zijn ook niet specifiek geïnteresseerd in operationele informatie over bepaalde beleidsthema's, zoals de thema's die zijn omschreven als prioriteit in het gemeentelijk integrale veiligheidsplan, of de thema's die zijn weergegeven in tabel 1.1 van dit rapport. Burgemeesters zijn primair geïnteresseerd in informatie over gebeurtenissen en incidenten die mogelijk maatschappelijke impact hebben.

Het begrip 'maatschappelijke impact' is ruim. Wat maatschappelijke impact heeft, of kan hebben, is afhankelijk van verschillende factoren. Bijvoorbeeld van de personen die erbij betrokken zijn, of van het tijdstip waarop of de wijk waarin het plaatsvindt. Het is afhankelijk van de context waarin een incident plaatsvindt. Ook de gemeentegrootte speelt een rol. Een gebeurtenis kan in een kleine gemeente weinig voorkomen en veel impact hebben, terwijl het in een grote gemeente dagelijkse kost is waar niemand van opkijkt.

Operationele informatie over incidenten die binnen bovenstaande context en condities vallen is vrijwel altijd afkomstig van de politie, althans als het gaat om sociale veiligheid.⁵³

Binnen welke context of onder welke condities informatie nu precies relevant is en kan leiden tot maatschappelijke onrust, is volgens burgemeesters moeilijk vast te leggen in protocollen die de politie, als leverancier van die informatie, kan hanteren. Verschillende burgemeesters hanteren hiervoor verschillende maatstaven.

Genoemde criteria en omstandigheden waarover burgemeesters direct geïnformeerd willen worden zijn:

- De drie P's: politiek, pers en (ambtelijk) personeel;
- De vijf P's: politiek, pers, (ambtelijk) personeel, publiek en persoonlijk leed;
- Mediagevoeligheid;
- Groot risico voor de openbare orde;
- Voorvallen met slachtoffers;
- Grootschalige calamiteiten;
- Wanneer bestuurlijke actie gewenst is.

De burgemeester is voor zijn operationele informatievoorziening in grote mate afhankelijk van de mate waarin de politie in staat is om incidenten te classificeren als relevant voor de burgemeester. Politiek bestuurlijke sensitiviteit van de beambte van de politie die belast is met het doorgeven van de informatie aan de burgemeester is in dit kader een vereiste. In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt dit nader toegelicht.

Informatiepositie

Om er zorg voor te dragen dat operationele informatie die voldoet aan de behoeften van de burgemeester door de politie wordt gedeeld met de burgemeester, maken burgemeesters afspraken met de politie. Deze afspraken hebben betrekking op de soort gevallen waarin burgemeesters geïnformeerd willen worden en op de urgentie waarmee burgemeesters geïnformeerd willen worden. In de meeste gemeenten zijn mondelinge of schriftelijke afspraken gemaakt met de politie over de gevallen waarin de burgemeester snel geïnformeerd dient te worden. In 86 % van alle gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête is dit het geval.

TABEL 3.6: WIJZE WAAROP AFSPRAKEN OVER ACUTE INFORMATIE ZIJN GEMAAKT

Schriftelijk	Formeel document	7%
	Werkdocument	15%
	Email	1%
Mondeling		78%

N=197

Afspraken worden meestal mondeling gemaakt, zo blijkt uit tabel 3.6, namelijk in 78% van de gevallen. Ongeveer 22% van de burgemeesters heeft de afspraken op schrift laten stellen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een A4'tje dat op de meldkamer hangt met daarop aangegeven wanneer de burgemeester wil worden geïnformeerd. In een beperkt aantal gemeenten is het vastgelegd in het document met een meer formeel karakter.

⁵³ De brandweer speelt ook een belangrijke rol in het verschaffen van informatie over dergelijke gebeurtenissen, maar dan gaat het om fysieke veiligheid. Dat valt buiten het bestek van dit onderzoek.

“We hebben een waarschuwingmatrix opgesteld die aangeeft wanneer verschillende partners van de politie, zoals de burgemeester of het OM, willen worden geïnformeerd. Dit document, een soort tabel met daarin veertien soorten gebeurtenissen, maakt per gebeurtenis duidelijk wie die politie dient te informeren.”

“Om duidelijk te maken wanneer de burgemeester geïnformeerd wil worden is binnen onze regio de Regeling alarmeren en informeren burgemeesters vastgesteld. Hierin wordt besproken bij welk soort gebeurtenis de burgemeesters in de regio op welke wijze geïnformeerd willen worden ”

“Op de meldkamer van de politie hangt een A4 met een beschrijving in trefwoorden van acht soorten gevallen waarin de burgemeester direct geïnformeerd wil worden”

“Daar zijn geen schriftelijke afspraken over gemaakt, die afspraken zijn mondeling tot stand gekomen. Ze zijn ook niet makkelijk op schrift te stellen, het gaat er om dat de politie mijn informatiebehoefte aanvoelt.”

De afspraken die burgemeesters hebben gemaakt met de politie over de verstrekking van operationele informatie worden veelal nageleefd. Uit een analyse van de enquêteresultaten blijkt dat afspraken die schriftelijk zijn vastgelegd niet vaker of minder vaak worden nageleefd dan mondelinge afspraken.

**TABEL 3.7: MATE WAARIN VOLGENS BELEIDMEDEWERKERS
MONDELINGE OF SCHRIFTELIJKE AFSPRAKEN WORDEN NAGELEEFD**

Altijd	17%
Meestal wel	78%
Meestal niet	5%
Zelden/nooit	1%

N=195

Mate waarin informatiebehoefte en –positie overeenkomen

Over het algemeen worden, zo blijkt uit tabel 3.7, afspraken over informatieverstrekking nagekomen. Dit is een indicatie voor de mate waarin de informatiebehoefte (vastgelegd in afspraken) overeenkomt met de informatiepositie (de mate waarin ze worden nagekomen). Deze komen derhalve voor een belangrijk deel met elkaar overeen.

Een belangrijk aandachtspunt dat in dit kader door burgemeesters wordt genoemd betreft de mate waarin politiechefs in staat zijn in te schatten welke operationele informatie burgemeesters graag (wanneer) wensen te ontvangen. Hiervoor dienen politiechefs te beschikken over bestuurlijke sensitiviteit. Dit aspect wordt nader toegelicht in paragraaf 5.2 van dit rapport.

3.5.3. Operationele informatie van andere organisaties

Informatiebehoefte

Burgemeesters ontvangen ten behoeve van de uitoefening van hun functie een grote hoeveelheid informatie. Deze heeft niet alleen betrekking op de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van sociale veiligheid en is niet alleen afkomstig van de politie. Vanwege de hoeveelheid informatie is het voor de burgemeester van belang om selectief te zijn en alleen te focussen op informatie die relevant is. Welke operationele informatie over sociale veiligheid burgemeesters beschouwen als relevant verschilt per burgemeester. Over het algemeen hebben burgemeesters de behoefte ook door andere

organisaties dan de politie geïnformeerd te worden over zaken die mogelijk maatschappelijke onrust of andere (dreigende) aantasting van de sociale veiligheid teweeg kan brengen.

Informatiepositie

Operationele informatie die specifiek is toegespitst op veiligheid is, naast van de politie, afkomstig van het OM, het RIEC en (partners die samenwerken in de context van) het Veiligheidshuis. De operationele informatie die de burgemeester ontvangt van andere partners is veelal niet specifiek toegespitst op sociale veiligheid. Dergelijke informatie is, wanneer deze afkomstig is van een woningbouwcorporatie, bijvoorbeeld toegespitst op woongenot van burens en overlastsituaties in portieken. De vorm van deze operationele informatie is dan niet direct toegesneden op gebruik door de burgemeester ten behoeve van sociale veiligheid. Dergelijke informatie wordt door burgemeesters desalniettemin wel relevant geacht.

Mate waarin informatiebehoefte en –positie overeenkomen

De beleidsmedewerkers OOV zijn over het algemeen tevreden over het informatieve gehalte van de operationele informatie die door de partners met hen gedeeld wordt. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in tabel 3.8. De mate van tevredenheid over het informatieve gehalte is een indicatie voor de mate waarin de inhoud van de informatie in de praktijk (informatiepositie) overeenkomt met de informatiebehoefte. Beleidsmedewerkers zijn tevredener over organisaties/samenwerkingsverbanden die bovenin de tabel zijn weergegeven dan die zijn weergegeven aan de onderzijde van de tabel.

TABEL 3.8: MATE VAN TEVDRENHEID VAN BELEIDSMEDEWERKERS OVER HET INFORMATIEVE GEHALTE VAN OPERATIONELE INFORMATIE VAN VERSCHILLENDE PARTNERS

	ALTIJD TEVDREN	MEESTAL TEVDREN	MEESTAL NIET TEVDREN	NOOIT TEVDREN
Politie	18%	78%	5%	0%
Gemeentelijke organisatie	8%	88%	4%	0%
Veiligheidshuis	16%	73%	10%	1%
RIEC	15%	76%	9%	1%
Lokaal driehoeksoverleg	14%	81%	4%	1%
Leerplichtambtenaren	8%	84%	6%	2%
CJG	7%	84%	6%	3%
GGD	6%	88%	3%	3%
Woningcorporaties	4%	89%	6%	3%
Schuldhelpverlening	3%	89%	5%	5%
Consultatiebureau	4%	83%	4%	8%
Scholen	4%	83%	15%	0%
Welzijnsorganisaties	3%	80%	16%	1%
OM	8%	74%	15%	3%
BJZ	3%	74%	17%	6%

N=230

De tevredenheid over het informatieve gehalte van operationele informatie van alle partners is over het algemeen hoog. De informatiepositie en behoefte komen in belangrijke mate met elkaar overeen.

Uit nadere analyse van de enquêteresultaten blijkt dat beleidsmedewerkers van kleinere gemeenten, vergeleken met die van grotere gemeenten, niet meer of minder tevreden zijn over het informatieve karakter van de informatie.

3.6 Snelheid en frequentie van operationele informatie

3.6.1. Snelheid van operationele informatie

De snelheid van het verstrekken van operationele informatie is sinds de komst van *social media* en *smartphones* een factor die steeds meer van belang is. Informatie bereikt sneller de massa en de media. Wil een burgemeester publiek adequaat kunnen handelen, dan is snelle verstrekking van informatie essentieel. Niet alle informatie die relevant is voor een burgemeester dient echter met dezelfde snelheid te worden verschaft.

Informatiebehoefte

In tabel 3.9 is weergegeven hoe snel burgemeesters over bepaalde soorten incidenten geïnformeerd willen worden door de politie.

TABEL 3.9: SNELHEID WAARMEE BURGEMEESTERS GEÏNFORMEERD WILLEN WORDEN OVER ENKELE OPERATIONELE ONDERWERPEN

	ONMIDDELIJK (DAG EN NACHT)	DAGELIJKS	WEKELIJKS	NIET / NIET FREQUENT
Incident met dodelijke/ zwaarge- wonde slachtoffers	86%	9%	2%	3%
Mediagevoelige incidenten	77%	30%	0%	3%
Ernstig misdrijf	68%	24%	6%	3%
Politiek/bestuurlijk gevoelige incidenten	67%	30%	1%	2%
Zedendelict met minderjarige	56%	32%	7%	5%
Brandstichtingen	41%	46%	8%	5%
Zelfdoding	37%	47%	8%	8%
Huiselijk geweld	33%	39%	20%	9%
Uitgaansgeweld	18%	29%	45%	8%
Incidenten mbt onderwerpen die als prioriteit zijn benoemd in het IVP	10%	42%	44%	5%
Incidenten bij coffeeshops ⁵⁴	7%	18%	27%	48%
Overlastgevende jeugd	2%	17%	73%	8%
Veelplegers	2%	18%	54%	26%
Criminele jeugd / individuele pro- bleemjongeren	2%	23%	62%	13%

N=203

De grootte van de gemeente is geen onderscheidende factor wat betreft dit aspect van de informatiebehoefte van burgemeesters. Vrijwel elke burgemeester wil direct geïnformeerd worden indien er bij een ongeluk of misdrijf dodelijke of zwaargewonde slachtoffers zijn te betreuren. Uit de tabel en de interviews blijkt verder dat voor veel burgemeesters daarnaast

⁵⁴ Bij interpretatie van dit cijfer dient in ogenschouw te worden genomen dat in ongeveer een kwart van de Nederlandse gemeenten één of meer coffeeshops gevestigd is. In ongeveer drie kwart van de gemeenten is derhalve geen coffeeshop gevestigd. Bron: B. Bieleman, R. Nijkamp, T. Bak, *Coffeeshops in Nederland 2011 - Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2011*, IntraVal, Groningen-Rotterdam, 2012.

vooral geldt dat ze niet verrast willen worden door de pers. Potentiële maatschappelijke onrust, en daaraan verbonden politieke en journalistieke aandacht, is ook hier, als overkoepelend thema, een belangrijke factor.

Informatiepositie

Afspraken over de informatievoorziening door de politie over dergelijke zaken zijn, zoals uiteengezet in paragraaf 3.5.2, schriftelijk vastgelegd of worden mondeling gemaakt. De snelheid van de informatievoorziening (direct, dagelijks, etc.) is vaak onderwerp van die afspraken. Zoals weergegeven in tabel 3.7 worden de afspraken veelal nageleefd.

Tijdens een interview met een burgemeester dat in het kader van dit onderzoek is gehouden onderbreekt de burgemeester het gesprek. "Dit telefoontje moet ik echt even opnemen." Het is de teamchef van de politie die de burgemeester meldt dat ze over een uur een actie zullen uitvoeren bij een slooppand waar asbest is aangetroffen. De burgemeester geeft aan blij te zijn met dit telefoontje. "Als duidelijk wordt dat de asbest niet goed wordt verwijderd, kan er mogelijk maatschappelijk onrust ontstaan in de wijk. Nu ben ik op de hoogte en kan ik daar op anticiperen."

Mate waarin informatiebehoefte en –positie overeenkomen

Over de snelheid waarmee burgemeesters en hun beleidsadviseurs informatie krijgen van de verschillende organisaties bestaat een behoorlijke tevredenheid, zo blijkt uit tabel 3.10. Beleidsmedewerkers en burgemeesters OOV (in de tabel weergegeven als 'gemeenten') zijn tevredener over de snelheid van de verstrekking van informatie door organisaties/samenwerkingsverbanden die bovenaan de tabel zijn weergegeven dan organisaties die zijn weergegeven onderin de tabel.

De mate van tevredenheid over de snelheid is een indicatie voor de mate waarin de snelheid van de informatie in de praktijk (informatiepositie) overeenkomt met de (informatie)behoefte. Deze komt in grote mate overeen.

TABEL 3.10: MATE VAN TEVREDENHEID VAN GEMEENTEN OVER DE SNELHEID VAN VERSTREKKING VAN OPERATIONELE INFORMATIE DOOR DE VEILIGHEIDSPARTNERS⁵⁵

	ALTIJD TEVREDEN	MEESTAL TEVREDEN	MEESTAL NIET TEVREDEN	NOOIT TEVREDEN
Lokaal driehoeksoverleg	20%	76%	4%	1%
Politie	17%	79%	5%	0%
Gemeentelijke organisatie	16%	80%	4%	1%
Leerplichtambtenaar	16%	74%	9%	1%
Schuldhelpverlening	5%	88%	5%	2%
GGD	6%	87%	5%	1%
CJG	6%	81%	9%	4%
RIEC	16%	65%	18%	1%
Veiligheidshuis	12%	75%	15%	1%
Woningcorporaties	6%	73%	18%	2%
Consultatiebureau	4%	75%	12%	9%
Welzijnsorganisatie	3%	79%	17%	2%

⁵⁵ In deze tabel is de gemeente de respondentenheid. Dit wil zeggen dat van gemeenten waar zowel de burgemeester als de beleidsmedewerker deze vraag hebben beantwoord alleen het antwoord van de burgemeester is opgenomen. Van gemeenten waar alleen de beleidsmedewerker de vraag heeft beantwoord is het antwoord van beleidsmedewerkers opgenomen. Respondenten konden in de enquête ook aangegeven indien de vraag naar de snelheid 'niet van toepassing' was omdat ze geen informatie krijgen. In de tabel (en ook de volgende) zijn niet de resultaten opgenomen van respondenten die aangaven dat de vraag voor hen niet van toepassing was.

Scholen	3%	77%	18%	3%
OM	6%	69%	23%	2%
BJZ	2%	67%	24%	6%

N=320

3.6.2. Frequentie van operationele informatie

Informatiebehoefte

De frequentie waarmee burgemeesters informatie wensen te ontvangen van verschillende partners loopt per burgemeester uiteen. Veelal is de frequentie van informatie van bepaalde partners op zichzelf geen richtpunt. De mate waarin partners in staat zijn de burgemeester indien nodig te voorzien van relevante informatie is vaak bepalend voor de frequentie waarmee burgemeesters informatie wensen te ontvangen. Burgemeesters willen alleen informatie ontvangen indien die relevant is.

Informatiepositie

Burgemeesters hebben periodiek overleg met de politiechef om operationele informatie op het gebied van (sociale) veiligheid te delen. (Veel) minder frequent vindt dergelijk overleg, in de driehoek, ook plaats met het OM. Met andere partners kennen burgemeesters over het algemeen geen frequente periodieke overleggen waar overdracht van operationele informatie op het gebied van veiligheid centraal staat. Dit wil niet zeggen dat operationele informatie nooit afkomstig is van andere partners.

In tabel 3.11 is weergegeven met welke frequentie beleidsmedewerkers operationele informatie ontvangen van de verschillende organisaties/samenwerkingsverbanden. Organisaties/verbanden die bovenin de tabel zijn weergegeven verstrekken frequenter informatie dan organisaties/verbanden onderin de tabel. Voor vrijwel elke organisatie geldt dat de frequentie waarmee de gemeente er informatie van ontvangt hoger is naarmate de gemeente groter is.

TABEL 3.11: FREQUENTIE WAARMEE BELEIDSMEDEWERKERS OPERATIONELE INFORMATIE ONTVANGEN VAN ORGANISATIES⁵⁶

	ELKE DAG	1X PER WEEK	1X PER MAAND	1X PER KWARTAAL	1X PER HALF JAAR	1X PER JAAR	NOOIT
Politie	21%	60%	13%	6%	0%	0%	0%
Veiligheidshuis	7%	15%	35%	7%	14%	13%	7%
Lokaal driehoeksoverleg	0%	5%	39%	30%	5%	5%	18%
RIEC	4%	7%	22%	24%	9%	18%	16%
OM	2%	9%	15%	26%	6%	17%	26%
Welzijnsorganisaties	7%	11%	13%	15%	4%	15%	35%
Leerplichtambtenaren	4%	13%	17%	2%	9%	17%	37%
CJG	2%	9%	26%	9%	4%	9%	41%
Woningcorporaties	0%	9%	22%	11%	4%	17%	37%
BJZ	4%	4%	13%	4%	9%	15%	50%
GGD	2%	4%	11%	11%	2%	20%	50%
Schuldhelpverlening	2%	9%	13%	2%	2%	7%	65%
Scholen	0%	7%	7%	4%	7%	20%	56%

⁵⁶ In de tabel is een grijze horizontale en verticale lijn opgenomen. Deze verticale lijn geeft weer dat aan de rechterzijde van die

Consultatiebureau	2%	0%	4%	7%	0%	4%	83%
-------------------	----	----	----	----	----	----	-----

N=227

Wanneer andere partners dan de politie operationele informatie verschaffen aan de burgemeester is dit veelal ad-hoc en gericht op specifieke casus waar de gemeente/burgemeester volgens die organisatie notie van zou moeten nemen of actie op zou moeten ondernemen. Vaak wordt het operationele contact met die organisaties niet onderhouden door de burgemeester, maar door beleidsmedewerkers OOV.

Uit tabel 3.11 blijkt dat beleidsmedewerkers zeer frequent informatie ontvangen van de politie. Van andere organisaties of samenwerkingsverbanden met een specifieke veiligheidstaak ontvangt de beleidsmedewerker ook relatief frequent informatie. Van (partners die samenwerken in de context van) het veiligheidshuis, het lokaal driehoeksoverleg, het RIEC en het OM ontvangt meer dan 50% van de burgemeesters minimaal eens per kwartaal, en veelal frequenter, operationele informatie. Van organisaties zonder specifieke veiligheidstaak ontvangen beleidsmedewerkers minder frequent informatie. Meer dan 50% van de beleidsmedewerkers ontvangt slechts één keer per jaar, of nooit, informatie van welzijnsorganisaties, leerplichtambtenaren, woningcorporaties, het CJG, BJZ, de GGD, de schuldhulpverlening, de scholen en het consultatiebureau

Mate waarin informatiebehoefte en –positie overeenkomen

Burgemeesters willen alleen informatie ontvangen indien die relevant is. De mate waarin behoefte en positie met betrekking tot de frequentie van de operationele informatievoorziening overeenkomen hangt derhalve samen met de mate waarin burgemeesters naar hun idee geïnformeerd worden door organisaties indien die organisaties beschikken over relevante informatie. Naar het idee van burgemeesters is dit niet voor alle organisaties altijd het geval. Burgemeesters zijn over het algemeen tevreden over de frequentie van verstrekking van operationele informatie door de politie. De frequentie van verstrekking door andere organisaties, zou naar het idee van een deel van de burgemeesters kunnen worden opgevoerd. Dit blijkt uit gesprekken met verschillende burgemeesters. De oorzaken die genoemd kunnen worden voor een relatief lage frequentie van verstrekking komen aan de orde in hoofdstuk 5 van dit rapport.

3.7

Vorm en inhoud analytische informatie

Informatiebehoefte

Veel burgemeesters en beleidsmedewerkers OOV hebben behoefte aan analytische informatie. Daarbij gaat het om trends en analyses die als input kunnen dienen voor beleid en op basis waarvan ze hun regierol en verantwoordelijkheden met betrekking tot sociale veiligheid kunnen waarmaken.

Bijna alle burgemeesters (91%) geven aan voorafgaand aan grootschalige collectieve activiteiten zoals Koninginnedag, carnaval, betaald voetbalwedstrijden, etc. behoefte te hebben aan risicoanalyses van hetzij alleen de politie, hetzij van de politie en het OM.

Informatiepositie

De vorm van de analytische informatie die verschaft wordt loopt uiteen. Hierbij kan gedacht worden aan wijkscans die jaarlijks worden gemaakt op basis van enquêtes en cijfers uit politieregistraties die worden gepresenteerd in de driehoek. Ook kan worden gedacht aan GGD monitors over de leefstijl en gezondheidscijfers van jeugd, of aan

woonbelevingsmonitors van woningcorporaties. Deze analytische informatie heeft betrekking op periodieke en geaggregeerde cijfers op metaniveau. Analytische informatie wordt ook meer op microniveau verschaft aan burgemeesters. Het gaat dan om schriftelijke wekelijkse monitors van criminaliteitscijfers die worden toegelicht door een politiechef, of geautomatiseerde systemen waarin per wijk kan worden waargenomen welke soorten incidenten zich de afgelopen tijd hebben voorgedaan en of dit een toe- of afname is vergeleken met eerdere periodes.

Mate waarin informatiebehoefte en –positie overeenkomen

Over het informatieve gehalte van de analytische informatie die gemeenten krijgen bestaat doorgaans tevredenheid, zo blijkt uit tabel 3.12. Dit is een indicatie voor de mate waarin behoefte en positie overeenkomen. Op het gebied van de inhoud van de informatie komt de informatiebehoefte voor een belangrijk deel overeen met de informatiepositie van burgemeesters. De tevredenheid is groter over organisaties weergegeven bovenin de tabel dan onderin de tabel.

TABEL 3.12: MATE VAN TEVREDENHEID VAN GEMEENTEN OVER HET INFORMATIEVE GEHALTE VAN DE ANALYTISCHE INFORMATIE

	ALTIJD TEVREDEN	MEESTAL TEVREDEN	MEESTAL NIET TEVREDEN	NOOIT TEVREDEN
RIEC	15%	74%	11%	0%
Veiligheidshuis	14%	74%	13%	1%
Lokaal driehoeksoverleg	13%	82%	4%	1%
GGD	7%	89%	4%	2%
Leerplichtambtenaren	9%	81%	7%	2%
Consultatiebureau	3%	90%	3%	3%
Schuldhelpverlening	3%	87%	6%	3%
CJG	8%	83%	8%	2%
Gemeentelijke organisatie	6%	87%	6%	0%
Politie	9%	75%	14%	1%
Woningcorporaties	5%	80%	12%	3%
OM	6%	75%	16%	3%
Scholen	3%	82%	0%	16%
BJZ	5%	73%	20%	5%
Welzijnsorganisaties	3%	71%	25%	2%

N=320

Hiervoor is aangegeven van 91% van de burgemeesters behoefte heeft aan analytische informatie voorafgaand aan evenementen. Bij hen is de tevredenheid over deze risicoanalyse doorgaans groot, zo blijkt uit tabel 3.13.

TABEL 3.13: MATE VAN TEVREDENHEID BIJ BURGEMEESTERS OVER RISICOANALYSES VAN OM EN POLITIE

	ALTIJD	MEESTAL WEL	MEESTAL NIET	ZELDEN/NOOIT
Over politie	34%	62%	3%	2%
Over OM	29%	60%	8%	2%

N=178

3.8 Snelheid en frequentie van analytische informatie

3.8.1. Frequentie van analytische informatie

Informatiebehoefte

De frequentie waarmee burgemeesters analytische informatie wensen te ontvangen van verschillende partners loopt uiteen. De frequentie van analytische informatie van bepaalde partners is, net als bij operationele informatie, op zichzelf geen richtpunt. Anders dan bij operationele informatie, die afhankelijk is van hetgeen er van dag tot dag gebeurt, is de frequentie van analytische informatie echter wel te plannen. Burgemeesters wensen in dit kader door verschillende organisaties periodiek te worden voorzien van relevante analytische informatie. De frequentie waarmee burgemeesters analytische informatie wensen te ontvangen en de periodiek tussen de verschillende analytische informatieproducten hangt af van de mate waarin de organisatie beschikt over relevante informatie.

Informatiepositie

In tabel 3.14 is weergegeven met welke frequentie beleidsmedewerkers analytische informatie ontvangen van de verschillende organisaties. De frequentie is hoger bij organisaties weergegeven bovenin de tabel dan bij organisaties weergegeven onderin de tabel. Nadere bestudering van de enquête- resultaten leert dat, net als bij operationele informatie, ook voor analytische informatie geldt dat grotere gemeenten deze vaker ontvangen dan kleinere gemeenten. De politie verschaft het meest frequent analytische informatie. Organisaties met een specifieke veiligheidstaak doen dit ook relatief frequent (meer dan 50% van beleidsmedewerkers ontvangt minimaal eens per kwartaal informatie). Organisaties zonder specifieke veiligheidstaak verschaffen dit het minst frequent (meer dan 50% van de beleidsmedewerkers ontvangt eens per jaar of minder frequent informatie).

TABEL 3.14: FREQUENTIE WAARMEE BELEIDSMEDEWERKERS ANALYTISCHE INFORMATIE ONTVANGEN VAN ORGANISATIES

	ELKE DAG	1X PER WEEK	1X PER MAAND	1X PER KWARTAAL	1X PER HALF JAAR	1X PER JAAR	NOOIT
Politie	2%	23%	34%	26%	2%	13%	0%
Veiligheidshuis	0%	13%	22%	13%	9%	33%	9%
OM	0%	4%	17%	23%	15%	31%	10%
RIEC	4%	7%	22%	24%	9%	18%	16%
Lokaal driehoeksoverleg	0%	2%	29%	33%	4%	7%	24%
GGD	0%	0%	9%	7%	7%	49%	29%
CJG	0%	2%	11%	9%	9%	26%	44%
Leerplichtambtenaren	0%	2%	9%	7%	7%	30%	46%
Woningcorporaties	0%	2%	11%	7%	11%	24%	46%
Welzijnsorganisaties	0%	0%	13%	11%	9%	20%	47%
BJZ	0%	0%	4%	4%	11%	20%	65%
Scholen	0%	0%	2%	4%	2%	20%	71%
Schuldhulpverlening	2%	0%	7%	4%	4%	0%	83%
Consultatiebureau	0%	2%	0%	4%	0%	7%	85%

N=227

Meta-analyses⁵⁷ zijn een schaars goed bij gemeenten: beleidsmedewerkers OOV uit 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. Er is in dit verband een duidelijk onderscheid waarneembaar tussen kleinere en grotere gemeenten. In bijna twee derde (65%) van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners worden zelden tot nooit meta-analyses verricht tegen een kwart van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Een kwart van de beleidsmedewerkers uit de grotere gemeenten (26%) geeft aan dat *regelmatig* meta-analyses verricht worden, ditzelfde geldt voor 10% in de kleinere. De genoemde redenen dat er niet vaker meta-analyses plaatsvinden zijn opgesomd in tabel 3.15.

TABEL 3.15: REDENEN WAAROM VOLGENS BELEIDSMEDEWERKERS NIET VAKER META-ANALYSES WORDEN GEMAAKT DOOR GEMEENTEN (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

De benodigde menskracht (capaciteit, formatie) voor een meta-analyse ontbreekt	57%
Er is geen behoefte aan / vraag naar	41%
De benodigde kennis en deskundigheid voor een meta-analyse ontbreekt	24%
De aangeleverde analyses zijn kwalitatief goed, nadere analyse is niet noodzakelijk	15%
Een meta-analyse is niet mogelijk op grond van de verkregen informatie	13%
Het is niet de taak van de gemeente om dat te doen	3%

N=175

Dat gemeenten geen analyses maken heeft te maken met verschillende zaken. Belangrijke redenen zijn enerzijds dat hier geen vraag naar is, anderzijds dat de benodigde menskracht en deskundigheid ontbreekt.

Mate waarin informatiebehoefte en –positie overeenkomen

De frequentie waarmee de partners en de gemeentelijke organisatie zelf analytische informatie verschaffen is volgens een belangrijk deel van de burgemeesters die zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek te laag. De redenen die hier aan ten grondslag liggen hangen onder andere samen met overwegingen in het kader van privacy. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5 van deze rapportage.

3.8.2. Snelheid van analytische informatie

Mate waarin informatiebehoefte en –positie overeenkomen

Over de snelheid waarmee burgemeesters en hun beleidsadviseurs informatie krijgen van de verschillende organisaties bestaat, als burgemeesters de informatie krijgen, een behoorlijke tevredenheid. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in tabel 3.16.⁵⁸ De organisaties zijn in de tabel verticaal geordend naar mate van tevredenheid. De behoefte van burgemeesters komt derhalve voor een belangrijk deel overeen met de praktijk (positie).

⁵⁷ Het begrip 'meta-analyse' is in de enquête als volgt gedefinieerd: Onder een meta-analyse verstaan we een onderzoek waarin onderzoeken over een bepaald fenomeen (zoals sociale veiligheid) worden samengevoegd om één secuurder uitkomst te verkrijgen. Door de resultaten uit eerdere onderzoeken gezamenlijk te analyseren kunnen uitspraken gedaan en inzichten verkregen worden die op basis van elk van de afzonderlijke onderzoeken niet mogelijk waren.

⁵⁸ Respondenten die in de enquête aangegeven dat de vraag niet van toepassing was (omdat ze helemaal geen analytische informatie krijgen) zijn niet in de tabel opgenomen.

TABEL 3.16: MATE VAN TEVREDENHEID VAN GEMEENTEN OVER DE SNELHEID VAN VERSTREKKING VAN ANALYTISCHE INFORMATIE DOOR DE VEILIGHEIDSPARTNERS

	ALTIJD TEVREDEN	MEESTAL TEVREDEN	MEESTAL NIET TEVREDEN	NOOIT TEVREDEN
Lokaal driehoeksoverleg	17%	74%	9%	1%
Politie	15%	68%	16%	1%
RIEC	15%	69%	15%	1%
Veiligheidshuis	13%	74%	12%	1%
Leerplichtambtenaar	11%	73%	13%	3%
Gemeentelijke organisatie	10%	80%	9%	0%
OM	7%	69%	22%	2%
Woningcorporaties	7%	65%	25%	5%
CJG	7%	78%	11%	4%
GGD	7%	88%	8%	2%
Schuldhelpverlening	6%	79%	12%	3%
Consultatiebureau	5%	75%	10%	10%
Welzijnsorganisatie	3%	67%	28%	2%
BJZ	7%	57%	25%	7%
Scholen	5%	66%	25%	5%

N=310

Er is geen verschil in tevredenheid over de snelheid waarmee informatie gegeven wordt tussen respondenten uit kleinere en uit grotere gemeenten.

3.9 De algemene tevredenheid en informatiebehoefte in relatie tot de informatiepositie

3.9.1. Algemene tevredenheid

Aan burgemeesters en beleidsmedewerkers is in de enquête gevraagd op een schaal van 1 tot 5 aan te geven in hoeverre de burgemeester naar hun inzicht beschikt over alle benodigde informatie om zijn verantwoordelijkheid op het gebied van sociale veiligheid te kunnen waarmaken. Een 1 betekende helemaal niet, een 5 volledig. Beleidsmedewerkers achtten de mate waarin dit het geval is (significant⁵⁹) hoger dan de burgemeesters: het gemiddelde van de burgemeesters bedraagt 3,75, dat van de beleidsmedewerkers 3,90.

TABEL 3.17: MATE WAARIN BURGEMEESTERS OVER DE BENODIGDE INFORMATIE BESCHIKKEN OM HUN VERANTWOORDELIJKHEID OP HET GEBIED VAN SOCIALE VEILIGHEID TE KUNNEN WAARMAKEN, OP SCHAAL 1-5

	TOTAAL	GEMEENTEN < 50.000 INWONERS	GEMEENTEN > 50.000 INWONERS
Volgens burgemeesters (N=199)	3,75	3,73	3,85
Volgens beleidsmedewerkers (N=221)	3,90	3,85	4,07

Burgemeesters beschikken naar hun inzicht, net als dat van beleidsmedewerkers OOV, in vrij hoge mate over alle benodigde informatie om de taak van de burgemeester op het gebied van sociale veiligheid waar te maken. Zij beschikken naar hun oordeel over voldoende informatie. Op basis van deze gegevens kan geoordeeld worden dat de informatiepositie

⁵⁹ P=0,042.

van burgemeesters, volgens burgemeesters en beleidsmedewerkers, over het algemeen voor een belangrijk deel in lijn is met de informatiebehoefte van burgemeesters.

Uiteraard gebeurt het wel eens dat de burgemeester niet de operationele en/of analytische informatie krijgt waar hij wel behoefte aan had. Veel burgemeesters kunnen een voorbeeld benoemen van gevallen waar ze bepaalde informatie niet hebben gekregen die ze (achteraf) wel hadden willen hebben. In de enquêtes is gevraagd of het de afgelopen twee jaar is voorgekomen dat een organisatie relevante operationele informatie met betrekking tot sociale veiligheid niet op het geëigende moment aan de burgemeester heeft verstrekt terwijl deze informatie achteraf wel aanwezig bleek te zijn. Het antwoord op deze vraag wordt weergegeven in tabel 3.18.

TABEL 3.18: PERCENTAGE BURGEMEESTERS DAT AANGEEFT DE AFGELOPEN TWEE JAAR WEL EENS BESCHIKBARE INFORMATIE VAN GENOEMDE ORGANISATIES NIET OP HET GEËIGENDE MOMENT ONTVANGEN TE HEBBEN

	OPERATIONELE INFORMATIE	ANALYTISCHE INFORMATIE
Scholen	30%	7%
Politie	26%	13%
OM	25%	17%
Woningcorporaties	14%	7%
BJZ	10%	7%
Welzijnsorganisaties	9%	6%
Leerplichtambtenaren	6%	4%
RIEC	5%	8%
Lokaal driehoeksoverleg	5%	4%
CJG	5%	2%
GGD	4%	3%
Veiligheidshuis	4%	4%
Consultatiebureau	3%	2%
Schuldhulpverlening	1%	1%

N=199

De door burgemeesters in interviews meest genoemde oorzaken voor het niet verkrijgen van de informatie zijn een gebrek aan bestuurlijke sensitiviteit van de aanleverende partijen en een beroep dat gedaan werd op privacy en vertrouwelijkheid. In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt hier nader op ingegaan.

3.9.2. Analyse van de operationele informatiepositie en -behoefte

De vraag doet zich voor of het gegeven dat burgemeesters gewenste informatie soms niet ontvangen afbreuk doet aan de perceptie van burgemeesters en hun beleidsmedewerkers dat de informatiepositie van burgemeesters voor een belangrijk deel overeen komt met hun informatiebehoefte.

Wanneer de gegevens die zijn gepresenteerd in de voorgaande paragrafen in samenhang worden bestudeerd ontstaat een genuanceerder beeld. De perceptie van burgemeesters en beleidsmedewerkers over de mate waarin de behoefte en positie met elkaar overeenstemmen wordt daardoor deels onderbouwd, deels ontkracht en deels genuanceerd.

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat burgemeesters (en hun beleidsmedewerkers) over

het algemeen tevreden zijn over hun informatiepositie met betrekking tot operationele aangelegenheden. Informatiepositie en –behoefte lijken over het algemeen met elkaar in overeenstemming. Hier en daar worden echter kanttekeningen geplaatst.

De mening van burgemeesters over het belang van het ontvangen van dagrapporten loopt uiteen. De wijze waarop burgemeesters worden ingelicht door het verschaffen van dagrapporten, of informatie afkomstig uit dagrapporten, wordt door burgemeesters over het algemeen positief beoordeeld. De burgemeester is, ook los van dagrapporten, in grote mate afhankelijk van de politie, met name van de mate waarin de politiechef in staat is om incidenten te classificeren als relevant voor de burgemeester. Politiek bestuurlijke sensitiviteit van de politiechef is vereist om bijvoorbeeld aan te merken of een gebeurtenis mogelijk kan leiden tot maatschappelijke onrust. Om de politie hierbij te helpen zijn schriftelijke en mondelinge afspraken gemaakt. Deze worden veelal nageleefd. Ook over de snelheid en frequentie van operationele informatie van de politie zijn burgemeesters overwegend tevreden. Geconcludeerd kan worden dat de informatiebehoefte en –positie, ten aanzien van operationele informatie die de burgemeester ontvangt van de politie, in grote mate met elkaar overeenkomen.

Burgemeesters ontvangen veel minder operationele informatie van andere partners. Wanneer operationele informatie verschaft wordt door andere partners is dit, zo blijkt uit interviews, veelal ad-hoc en gericht op specifieke casus waar de burgemeester actie op zou moeten ondernemen. Veel minder vaak wordt de burgemeesters door deze organisaties (stelselmatig) ingelicht om de burgemeester van informatie te voorzien die mogelijk relevant is voor zijn sociale veiligheidstaak, maar niet direct om actie vraagt. Als er op deze wijze contact is met die organisaties wordt het niet onderhouden door de burgemeester, maar door beleidsmedewerkers OOV.

De tevredenheid van burgemeesters over het informatieve gehalte van operationele informatie en de snelheid van informatie van alle partners is over het algemeen groot. Op deze punten komt de informatiepositie overeen met de informatiebehoefte. Ten aanzien van de frequentie van de verstrekking van operationele informatie is de informatiepositie van burgemeesters, als het gaat om de politie, in lijn met hun behoefte. De frequentie van de verstrekking van operationele informatie door andere organisaties of samenwerkingsverbanden met een specifieke veiligheidstaak is lager. Die van organisaties zonder specifieke veiligheidstaak is nog lager. Van deze organisaties zouden burgemeesters, indien zij beschikken over relevante informatie, graag frequenter informatie ontvangen, zo blijkt uit interviews.

3.9.3. Analyse van de analytische informatiepositie en -behoefte

Ten aanzien van de frequentie van het ontvangen van informatie geldt voor analytische informatie het zelfde als voor operationele informatie. De politie is hoofdleverancier, organisaties met een specifieke veiligheidstaak staan op twee, op achterstand gevolgd door organisaties zonder specifieke veiligheidstaak. De frequentie van ontvangst van informatie van deze partners zou naar smaak van burgemeesters mogen worden verhoogd. Ook de frequentie van analytische informatie afkomstig vanuit de gemeentelijke organisatie zou volgens verschillende burgemeesters kunnen worden opgevoerd. In de praktijk wordt gemeentelijke informatie over sociale veiligheid vaak niet structureel vergaard en geanalyseerd.

Wanneer burgemeesters analytische informatie ontvangen van partners zijn zij over het algemeen tevreden over het informatieve gehalte hiervan. De informatiebehoefte komt wat

betreft de inhoud van de informatie voor een belangrijk deel overeen met de informatiepositie van burgemeesters. Dit geldt ook voor de snelheid waarmee deze informatie, wanneer hij wordt verschaft, wordt aangeleverd.

De positie van het college van Burgemeester en Wethouders

Niet alleen de burgemeester heeft (als bestuursorgaan) een rol in het sociale veiligheidsbeleid en de openbare orde. Het college is (als bestuursorgaan) 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 toerisme, jeugd, welzijn, onderwijs, etc. In ongeveer de helft van de gemeenten (48%) wordt vanuit de gemeenten *regelmatig* ook aan wethouders informatie verschaft met betrekking tot sociale veiligheid, in ongeveer evenveel gemeenten gebeurt dat soms. Dit betreft primair analytische informatie, zoals blijkt uit tabel 4.1.

TABEL 4.1: TYPE INFORMATIE OVER SOCIALE VEILIGHEID DIE VOLGENS BELEIDSMEDEWERKERS DOOR GEMEENTELIJKE ORGANISATIE AAN WETHOUDERS VERSTREKT WORDT

Primair analytische informatie en deels operationele informatie	40%
Een gelijkwaardige combinatie van analytische en operationele informatie	31%
Primair operationele informatie en deels analytische informatie	20%
Uitsluitend analytische informatie	7%
Uitsluitend operationele informatie	2%

N=313

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 OOV. De burgemeester informeert vervolgens naar gelang de ernst van het incident al dan niet de wethouder. 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. Bijvoorbeeld: een wethouder laat zich op casusniveau informeren over een behandeltraject voor een structureel overlast veroorzakende zwerver. De invalshoek van de wethouder is dan niet de (sociale) veiligheid voor de omgeving, maar de aard (en eventueel inhoud) van de bemoeizorg die de persoon al dan niet krijgt.

Beleidsmatig hebben wethouders wel een rol als het bijvoorbeeld gaat om het formuleren van prioriteiten in het integrale veiligheidsplan. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de politieke portefeuilles. In dit kader beschikken wethouders veelal over analytische informatie, bijvoorbeeld over welzijn of jeugd, die als input kan worden gebruikt voor het veiligheidsbeleid. Deze informatie is echter, ook al is deze daar wel relevant voor, niet specifiek gericht op veiligheid. De invalshoek waarmee wethouders naar deze informatie kijken is niet die van veiligheid, maar is gekoppeld aan hun portefeuille.

Het opstellen van integraal veiligheidsbeleid wordt doorgaans als de (exclusieve) verantwoordelijkheid van de burgemeester beschouwd. Er zijn ons geen voorbeelden bekend van gemeenten waarin het integrale veiligheidsbeleid tot de portefeuille van een wethouder behoort, hoewel dit strikt genomen wel mogelijk is (anders dan bijvoorbeeld het gezag over de politie en de wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid).

De informatiebehoefte van wethouders als het specifiek gaat om veiligheidsaspecten is dus over het algemeen zeer beperkt. De informatiepositie van wethouders is daarmee vrijwel per definitie adequaat: als er weinig behoefte is aan veiligheidsinformatie is de positie daarmee al gauw in lijn.

Relevante factoren voor een adequate informatieverstrekking

5.1 Inleiding

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 benoemen die de informatieoverdracht kunnen belemmeren of juist kunnen bevorderen. Deze worden in dit hoofdstuk uiteengezet.

In paragraaf 5.2 wordt de factor bestuurlijke sensitiviteit toegelicht. Paragraaf 5.3 behandelt de factoren privacy en vertrouwelijkheid. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de persoon van de burgemeester. Paragraaf 5.5 gaat over de rol van vertrouwen. In paragraaf 5.6 wordt de rol van de inrichting van de gemeentelijke organisatie besproken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de verschillende factoren in samenhang worden beschouwd. Daarbij wordt ingegaan op het belang van een juiste mix van de voornoemde factoren om op die manier een situatie te creëren waarin de informatiebehoefte en –positie met elkaar overeenkomen.

5.2 Bestuurlijke sensitiviteit

5.2.1. Inleiding

De burgemeester opereert in een politiek-bestuurlijke context met een eigen dynamiek. Openbare orde en (sociale) veiligheid zijn media- en politiek gevoelige onderwerpen. De burgemeester wordt erop aangesproken door pers, politiek en inwoners. Social media stellen andere eisen aan de snelheid waarmee burgemeesters willen beschikken over relevante informatie.

Ten aanzien van sociale veiligheid vervult de burgemeester verschillende rollen. In de eerste plaats is hij verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, heeft daarvoor eigenstandige bevoegdheden en voert daartoe het gezag over de politie, in de tweede plaats voert hij de regie over het integrale veiligheidsbeleid en in de derde plaats is hij 'burgervader'.

De informatiebehoefte van burgemeesters beperkt zich vanwege zijn verschillende rollen niet tot openbare orde in strikte zin, maar strekt die zich uit tot alles wat maatschappelijke onrust kan veroorzaken. Voor een optimale uitoefening van de verschillende rollen is hij afhankelijk van informatie over dit onderwerp die afkomstig kan zijn van veel organisaties.

Veel organisaties dienen, om hier op te kunnen inspelen, op de hoogte te zijn van de informatiebehoefte van de burgemeester. 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.

5.2.2. Politie

De burgemeester bevindt zich ten aanzien van de politie vrijwel altijd in een vragende positie. Voor de politie is het niet altijd duidelijk welke informatie de burgemeester wil ontvangen. In paragraaf 3.5.2 zijn afspraken weergegeven die de politie en burgemeester in dit kader met elkaar gemaakt hebben, zoals ‘de vijf P’s’: pers, politiek, publiek, personeel, persoonlijk leed. Wat hier nu precies onder moet worden verstaan is afhankelijk van de context. De context van de gebeurtenis, maar bijvoorbeeld ook die van de grootte van de gemeente. Dit maakt dat de informatiebehoefte door de politie in concrete gevallen niet zelden lastig in te schatten is.

“Het is wel eens zoeken wat de burgemeester nu precies wel en niet wil weten.”

“Het gaat wel eens mis door onervaren officieren van dienst die weinig gevoel hebben voor politiek bestuurlijk sensitieve zaken.”

“Ik beschik naar mijn inzicht over voldoende bestuurlijke sensitiviteit. Ik heb daar een cursus voor gevolgd. Niet alle leidinggevendenden of medewerkers hebben dat echter gedaan.”

“Hoe een burgemeester wordt geïnformeerd is ook afhankelijk van de politiechef die op dat moment de leiding heeft. Dat is persoonsafhankelijk.”

“Door schade en schande kom je er achter wat de burgemeester wil weten.”

In verschillende gevallen dient de burgemeester door de politie altijd geïnformeerd te worden omdat de burgemeester een formele beslissing moet nemen. Hierbij valt te denken aan een gedwongen opname of het opleggen van een huisverbod. Van een dergelijke vanzelfsprekendheid is in veel mindere mate sprake ten aanzien van de gezagsrol van de burgemeester over de taakuitoefening van de politie op het gebied van openbare orde.

“Er is binnen het korps niet voldoende *awareness* om de burgemeester bij operationele zaken direct te informeren. Weinig agenten zullen zich realiseren dat, indien er een gebeurtenis is op het gebied van openbare orde en veiligheid, de burgemeester de baas is.”

De dienders op straat melden niet altijd incidenten die bestuurlijk relevant zijn aan hun leidinggevende, opdat die het eventueel kan opschalen naar de burgemeester. Het primaire aanspreekpunt voor de burgemeester binnen de politie is daardoor ook niet altijd op de hoogte van alle relevante operationele ontwikkelingen en gebeurtenissen binnen de politie.

De interne organisatie van de politie en de mate waarin alle medewerkers beschikken over bestuurlijke sensitiviteit is derhalve van invloed op de informatiepositie van de burgemeester.

“Het is een zoektocht om erachter te komen welke informatie de burgemeester nu precies wil. Maar dat geldt ook binnen de politie zelf. Ook daar is het een zoektocht welke info medewerkers nu door moeten geven aan de leiding. Net als de burgemeester wil de politieleiding niet met de mond vol tanden staan als ze om een reactie gevraagd door journalisten.”

Daarnaast is het bij het primaire aanspreekpunt binnen de politie van de burgemeester ook niet altijd bekend welke regionale rechercheonderzoeken er draaien die mogelijk tot maatschappelijke onrust kunnen leiden, bijvoorbeeld omdat ze een reeks invallen van arrestatieteams met zich mee zouden kunnen brengen. Bij de (regionale) recherche is niet altijd de bestuurlijke sensitiviteit aanwezig die er voor zorgt dat de burgemeester of het directe contact van de politie geïnformeerd worden. Acties van de landelijke recherche zijn volgens verschillende geïnterviewde burgemeesters veelal onbekend bij de lokale politie of de burgemeester.

“Zowel de burgemeester als ik moesten op Teletekst lezen dat er invallen in onze gemeente waren gedaan.”

5.2.3. Openbaar Ministerie

Onder meer uit eerder onderzoek van Pro Facto⁶⁰ is gebleken dat het OM niet zelden terughoudend was in het verstrekken van informatie die betrekking heeft op specifieke personen of casus en dat hierover soms onvrede bestond bij burgemeesters. Het OM werd vaak gezien als een gesloten bastion dat moeilijk tot samenwerking te bewegen was, ook als er geen juridische belemmeringen waren om dat te doen. De terughoudendheid was zowel terug te voeren op wettelijke bepalingen als op meer culturele factoren. In algemene zin zijn burgemeesters nog steeds niet altijd optimaal tevreden over de bestuurlijke sensitiviteit van het OM, zo blijkt uit verschillende interviews. Volgens gesprekspartners realiseert het OM zich niet altijd dat strafrechtelijke acties ook bestuurlijke impact kunnen hebben.

Het OM is overigens nadrukkelijk bezig zijn bestuurlijke oriëntatie te verbeteren. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het visiedocument *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*. De eerste resultaten hiervoor zijn zichtbaar, bijvoorbeeld door gespecialiseerde functionarissen de contacten met het openbaar bestuur te laten onderhouden. Dit krijgt vorm door onder meer speciale beleidsmedewerkers en door het aanstellen van ‘bestuurs-officieren van justitie’ voor wie de contacten met het bestuur (inclusief het bijwonen van het driehoeksoverleg) een primair onderdeel van het takenpakket is, anders dan voorheen toen ‘zaaksofficieren’ de bestuurlijke contacten ‘erbij’ moesten doen. Bestuurlijke sensitiviteit is een kerncompetentie voor de bestuursofficieren. Daarnaast wordt een combinatie van de inzet van bestuursrechtelijke (zoals het intrekken van een vergunning of een last onder dwangsom) en strafrechtelijke instrumenten (proces-verbaal) volgens gesprekspartners ook door het OM steeds vaker onderschreven. Voor een dergelijk tweesporenbeleid is het noodzakelijk dat het openbaar bestuur tijdig door het OM geïnformeerd worden.

De *awareness* van OM-medewerkers op dit punt is volgens verschillende gemeentelijke respondenten momenteel echter nog altijd niet voldoende. Het probleem is in dit kader dat

⁶⁰ Bijvoorbeeld: J. de Ridder, N. Struiksma en M.J. Schol, *Grip op milieuzaken. Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*, WODC, 2009 en H.B. Winter, N. Struiksma e.a., *Op doel? - Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, WODC, 2012.

OM-medewerkers die zich bezighouden met informatievoorziening aan de driehoek niet altijd weten waar alle zaaksofficieren mee bezig zijn en hen derhalve ook niet kan vertellen dat zij een zaak aan de burgemeester moeten melden. Bestuurlijke sensitiviteit dient aanwezig te zijn bij alle zaaksofficieren.

Bij het OM speelt voorts iets soortgelijks als bij de politie: activiteiten van het Landelijk Parket zijn – analoog aan de afstand tussen de nationale recherche en het lokale gezag – decentraal vaak niet bekend.

5.2.4. **Andere partners**

De politie is zich bewust van de informatiebehoefte van de burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid. De politie is zich in dit kader ook bewust van het belang van informatieverstrekking aan de burgemeester. En is zich, ook al is die niet altijd (optimaal) aanwezig, veelal ook bewust van de waarde en noodzaak van bestuurlijke sensitiviteit om te bepalen welke informatie ze aan de burgemeester dienen te verstrekken. Dit is in mindere mate het geval bij andere partners van de burgemeester.

Partners met een specifieke veiligheidstaak

Andere partners dan de politie die primair een taak hebben op het gebied van (sociale) veiligheid, zoals het RIEC of (partners die samenwerken in de context van) het veiligheidshuis, leveren, net als het OM minder frequent informatie aan, aan de burgemeester dan de politie. Zij zijn wel op de hoogte van de informatievraag van de burgemeester. Maar zijn, net als het OM, in mindere mate dan de politie op de hoogte van de exacte aard van de informatievraag van de burgemeester. Burgemeesters hebben door middel van (al dan niet schriftelijke) afspraken met de politie en gesprekken met politiechefs veel geïnvesteerd in de bestuurlijke sensitiviteit van de politie. Dat is minder het geval ten aanzien van de andere partners met een specifieke veiligheidstaak.

Partners zonder specifieke taak op het gebied van veiligheid

Partners zonder specifieke veiligheidstaak, zoals woningcorporaties, het CJG, BJZ, welzijnsorganisaties en scholen, leveren (beduidend) minder frequent informatie aan de burgemeester dan partners met een specifieke veiligheidstaak. Deze organisaties zijn zich, zo blijkt uit gesprekken, beperkt bewust van de informatievraag van burgemeesters op het gebied van sociale veiligheid. Zij hebben geen specifieke notie van de taak van de burgemeester op het gebied van sociale veiligheid en de rol die informatie van hun organisatie daarin zou kunnen spelen. Laat staan dat ze geïnvesteerd hebben in bestuurlijke sensitiviteit om de aard van de informatievraag van burgemeesters te doorgronden. Dit is die organisaties, omdat dit niet tot hun specifieke taakveld behoort, ook niet direct aan te rekenen. Burgemeesters hebben, anders dan ten aanzien de politie, ook niet gericht geïnvesteerd in het op de hoogte stellen van deze organisaties van hun specifieke informatiebehoefte op het gebied van sociale veiligheid.

Het verschaffen van operationele informatie aan de burgemeesters door deze organisaties komt over het algemeen slechts ad-hoc tot stand indien deze organisaties vanuit hun gezichtspunt direct een taak zien voor de burgemeester of de organisaties zelf behoefte hebben aan actie van de burgemeester. Er wordt niet stelselmatig informatie op het gebied van veiligheid gedeeld met de burgemeester die vanuit het (brede) gezichtspunt van de burgemeester waardevol zou kunnen zijn.

Een medewerker van een welzijnsinstelling: “Ik heb vooral te maken met de beleidsmedewerker jeugd. Overleg gaat vooral over zaken als visie, organisatie etc. Met de beleidsmedewerker OOV heb ik vrijwel nooit contact. Alleen als informatie overduidelijk relevant is voor deze beleidsmedewerker neem ik ad-hoc contact op.”

5.2.5. De gemeentelijke organisatie

Dit gebrek aan notie van het belang van informatieverstrekking aan de burgemeester is niet alleen waar te nemen bij partners van de gemeente zonder specifieke veiligheidsstaak. Ook binnen de gemeentelijke organisatie is de notie dat bepaalde gemeentelijke informatie vanuit het oogpunt van sociale veiligheid waardevol is voor de burgemeester soms in beperkte mate aanwezig. In sommige gemeenten speelt ook een zekere mate van verkokering daar een rol in. Organisaties als de GGD, CJG, BJZ onderhouden voornamelijk frequent contact met de inhoudelijke beleidsmedewerkers op het gebied van jeugd en welzijn en niet met de beleidsadviseur OOV. Informatie die relevant kan zijn voor de verantwoordelijkheden van de burgemeester in het kader van sociale veiligheid is daardoor versnipperd aanwezig binnen de organisatie. Het lukt, door gebrekkige notie van de medewerkers van de gemeente van het belang om deze informatie te delen met de beleidsmedewerker OOV of de burgemeester, niet altijd om deze structureel boven water te krijgen. Burgemeesters hebben niet altijd voldoende geïnvesteerd in de bekendheid van de (aard van de) informatievraag op het gebied van sociale veiligheid, bij medewerkers van de gemeente. Ter illustratie kan in dit kader worden gewezen op de mate waarin ambtenaren die actief zijn op het beleidsterrein jeugd informatie delen met de burgemeester. Die is, zo blijkt uit gesprekken, in sommige gemeenten zeer gering.

5.3 Privacy en vertrouwelijkheid

5.3.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 is het juridisch kader weergegeven van de informatieoverdracht van de verschillende organisaties in de veiligheidsketen aan burgemeester. Uit de enquêtes blijkt dat de diverse organisaties relatief weinig een beroep doen op privacy-gronden voor formele geheimhouding. Door het OM en de politie wordt dit nog het meest frequent gedaan. In tabel 5.1 is het percentage burgemeesters opgenomen dat aangeeft dat de genoemde organisaties de afgelopen twee jaar een expliciet beroep hebben gedaan op privacy en vertrouwelijkheid van informatie.

TABEL 5.1: PERCENTAGE BURGEMEESTERS DAT AANGEEFT DAT GENOEMDE ORGANISATIES INFORMATIE DE AFGELOPEN TWEE JAAR NIET VERSTREKT HEBBEN MET HET OOG OP PRIVACY/ VERTROUWELIJKHEID

	OPERATIONELE INFORMATIE	ANALYTISCHE INFORMATIE
OM	34%	26%
Politie	18%	12%
BJZ	12%	9%
Lokaal driehoeksoverleg	7%	3%
RIEC	7%	8%
Scholen	6%	4%
Woningcorporaties	5%	3%
GGD	5%	4%
Welzijnsorganisaties	4%	1%
CJG	3%	1%
Veiligheidshuis	2%	3%

Consultatiebureau	1%	0%
Leerplichtambtenaren	1%	1%
Schuldhulpverlening	0%	0%

N=199

In de volgende paragrafen wordt het beroep op privacy en vertrouwelijkheid van het OM, de politie, de andere partners en van binnen de gemeentelijke organisatie toegelicht.

5.3.2. Openbaar Ministerie

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. Gewezen wordt op korte lijnen waarin ook informeel relevante informatie zou worden gedeeld. De achtergrond van deze verschillen in perceptie is wellicht gelegen in de ervaringen in het verleden van burgemeesters en de relatief recente voornemens van het OM om zich nadrukkelijker op het openbaar bestuur te oriënteren.

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 (zoals uiteengezet in paragraaf 2.3.3). Verstrekking in een eerder stadium, bijvoorbeeld over lopende opsporingsonderzoeken, is op grond van de Aanwijzing alleen toegestaan indien het OM gebleken is dat er een spoedeisend belang is. De afweging om informatie al dan niet te delen, ligt bij het OM, dat tot niets verplicht is. Het OM dient zelf tot het oordeel te komen of sprake is van een spoedeisend belang. In de praktijk heeft dit gevolg dat, telkens als het bij een zaaksofficier opkomt dat het in dat geval raadzaam kan zijn de burgemeester op de hoogte te stellen, eerst, op grond van de Wjsg, getoetst moet worden of informatie gedeeld kan worden of niet. Dit kost tijd en mankracht. Dit maakt het verstrekken van informatie relatief tijdrovend. Dit werpt een drempel op om informatie snel te delen met de burgemeester.

5.3.3. Politie

Bij het al dan niet delen van informatie door de politie gaat het om strafrechtelijke informatie of informatie over personen. Bij andersoortige informatie is eventuele vertrouwelijkheid niet aan de orde. De Wpg stelt, zoals in paragraaf 2.2.2 uiteen is gezet, eisen aan de verstrekking van persoonsgegevens en bijzondere gegevens (waaronder strafrechtelijke gegevens). Dergelijke informatie kan voor de burgemeester ook voor de handhaving van de openbare orde en sociale veiligheid van belang zijn. Burgemeesters willen graag van tevoren op de hoogte worden gesteld als strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde consequenties kan hebben voor de openbare orde of kan leiden tot maatschappelijke onrust.

Hoewel relatief veel burgemeesters in de enquête hebben aangegeven voorbeelden te kennen waarin de afgelopen twee jaar door de politie informatie niet is overdragen wegens privacy- en vertrouwelijkheidsoverwegingen, blijkt uit de interviews niet dat er sprake is van een structureel probleem. Het concentreert zich vooral op één specifiek onderdeel, te weten het beschikbaar stellen van dagrapporten. Dit betreft 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. Er zijn voormalige politieregio's

waar burgemeesters uit privacyoverwegingen niet de beschikking krijgen over de dagrapporten.

Het standpunt van de politie in dezen is overigens terecht waar het gaat over structurele en ongeclausuleerde verstrekking van dagrapporten. De Wpg voorziet niet in structurele verstrekking van alle dagrapporten aan burgemeesters. Van de informatie in een dagrapport moet vast staan dat de burgemeester die nodig heeft in het kader van handhaving van de openbare orde. Alleen in dat geval is verstrekking van het betreffende dagrapport aan de burgemeester verplicht.

Als de politie gegevens verkrijgt in het kader van de handhaving van de openbare orde, staat de politie onder gezag van de burgemeester. Gegevens die in dat kader zijn verkregen en in dagrapporten zijn opgenomen, dienen, indien de burgemeesters daar om vraagt, zonder toestemming van de officier van justitie worden verstrekt aan de burgemeester.

Indien de gegevens die in een dagrapport zijn opgenomen, zijn verkregen in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde kan het betreffende dagrapport door de korpschef formeel niet zonder toestemming van de officier van justitie aan de burgemeester worden verstrekt.

Een structurele verstrekking van alle dagrapporten, zonder dat naar het kader wordt gekeken waarbinnen de gegevens zijn verkregen, past niet binnen de hierboven geschetste systematiek. Tevens moet voor structurele verstrekking worden voldaan aan de vereisten van artikel 20 Wpg. Bijvoorbeeld door middel van het sluiten van een convenant in het kader van het driehoeksoverleg. In een dergelijk convenant moet het betrokken zwaarwegend algemeen belang worden vastgelegd.

Uit de interviews blijkt overigens ook dat de politie zich niet altijd houdt aan privacyvoorschriften en de Wpg. Een illustratie hiervan is dat sommige burgemeesters wel de beschikking krijgen over alle dagrapporten, inclusief strafrechtelijke mutaties, hoewel het OM daar geen toestemming voor heeft verleend. Ook wordt informatie vaak mondeling gedeeld zonder dat voldaan wordt aan de verplichtingen die de Wpg daaraan stelt, zoals het schriftelijk registreren dat de informatie gedeeld wordt.⁶¹ Als er een vertrouwensbasis is tussen burgemeester en politiechef staan privacyvoorschriften de informatieoverdracht meestal niet in de weg.

5.3.4. Andere partners

Over de organisaties die zich richten op het brede terrein van (bemoei)zorg en hulpverleningstrajecten (zoals GGD, OGGZ, BJZ, CJG, maar ook welzijnsorganisaties en scholen zijn daar onder te scharen) bestaat bij relatief veel burgemeesters ontevredenheid over de mate waarin deze organisaties informatie op casusniveau verstrekken. Het betreft hier individuele trajecten die gericht zijn op het verhelpen van bijvoorbeeld psychische of gedragsproblemen of het vroegtijdig signaleren daarvan. Er ontstaat een link naar (sociale) veiligheid indien personen door dergelijke problemen ook een gevaar voor anderen kunnen vormen en/of overlast veroorzaken. Informatie over personen waarbij dat gevaar dreigt kan voor de gemeente (burgemeester, beleidsadviseur Openbare Orde) relevant zijn, bijvoorbeeld omdat er maatschappelijke onrust door kan ontstaan. Op casusniveau lukt het niet in alle gemeenten goed om dergelijke informatie boven water te krijgen.

Zoals in paragraaf 2.3.4 is uiteengezet, dient een hulpverlener per concreet geval af te wegen of het belang van de openbare orde en (sociale) veiligheid zwaarder weegt dan het

⁶¹ Deze praktijk komt ook naar voren in de evaluatie van de Wpg die gelijktijdig met het onderhavige onderzoek door Pro Facto (in samenwerking met Arena Consulting) wordt verricht.

belang van de betrokkene op geheimhouding van zijn gegevens. Bij die afweging zouden in de praktijk echter ook andere motieven een rol kunnen spelen, zo wordt door sommige gesprekspartners gesuggereerd. De hulp- en zorgverleners richten zich op het geven van (bemoei)zorg. Door een casus in de sfeer van openbare orde en veiligheid te trekken verandert de status van de verhouding met de cliënt, hetgeen als ongewenst kan worden beschouwd. De organisatie(s) of medewerkers willen een vertrouwensband met een cliënt niet op het spel zetten.

Uit de gesprekken met ketenpartners blijkt dat het voor deze organisaties vaak niet duidelijk is welke informatie verstrekt mag worden. Duidelijke handreikingen ontbreken en vaak wordt dan de 'veilige' weg gekozen door informatie niet te vertrekken. In de praktijk kan ook de vraag bepalend zijn om welke reden informatie over een specifiek persoon wordt gevraagd. Is het vooral een kwestie van nieuwsgierigheid, wil men weten óf er een hulpverleningstraject voor een bepaald persoon loopt (en niet zozeer wat precies) of is er een duidelijke link met de veiligheidsportefeuille van de burgemeester? Zo kan het voor de burgemeester relevant zijn op de hoogte te zijn van psychische problemen van een bepaald persoon voor zover dat consequenties kan hebben voor de openbare orde en veiligheid. Indien iemand in labiele toestand alle gaskranen opendraait of met (huiselijk) geweld dreigt, is dat relevante informatie voor de burgemeester. Uit de interviews is gebleken dat dergelijke informatie weinig pro-actief aan de burgemeester wordt verstrekt. Privacyoverwegingen spelen hierbij volgens burgemeesters een rol, aanvullend op het gebrek aan notie van de informatiebehoefte vanuit het gezichtspunt van de burgemeester.

5.3.5. De gemeentelijke organisatie

Binnen (verschillende afdelingen van) de gemeentelijke organisatie is informatie beschikbaar die relevant kan zijn voor burgemeesters in het kader van hun taak op het gebied van sociale veiligheid.

Voor medewerkers van gemeenten geldt dat informatie die wordt verzameld ter uitoefening van een taak van het ene bestuursorgaan (college/burgemeester) uit privacy-oogpunt gebruikt mag worden voor uitoefening van een taak van het andere bestuursorgaan (burgemeester/college), als er verwantschap bestaat tussen het doel waarvoor de informatie verzameld is (ten behoeve van het ene bestuursorgaan) en het doel waarvoor de informatie (door het andere bestuursorgaan) wordt gebruikt. Als er geen sprake is van verwantschap tussen doelen mag informatie niet gedeeld worden.

Uit de verschillende gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met burgemeesters, wethouders en medewerkers van gemeenten is niet gebleken dat privacy-gronden in de praktijk een rol spelen bij overwegingen van medewerkers van gemeenten om informatie al dan niet te delen, of bij overwegingen van burgemeesters om informatie die zij als onderdeel van het (bestuursorgaan) college hebben verkregen in te zetten voor de taakuitoefening als (bestuursorgaan) burgemeester. Formeel gezien zouden deze privacy-gronden evenwel een rol dienen te spelen.

5.4 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.

Verskillende stijlen

Burgemeesters hanteren, zo blijkt uit interviews, verschillende stijlen als het gaat om sociale veiligheid. Er zijn burgemeesters die zich willen profileren op het gebied van veiligheid, hier veel voeling mee hebben en aangesproken willen worden als er sprake is van maatschappelijk onbehagen. Er zijn ook burgemeesters voor wie veiligheid minder prioriteit heeft en die er minder kennis van en affiniteit mee hebben.

Verschillend abstractieniveau

Burgemeesters hanteren verschillende wijzen om zich te informeren over sociale veiligheid. De ene burgemeester wil (vooral) informatie op casusniveau en is geïnteresseerd in details. Andere burgemeesters, die in dit kader van het onderzoek zijn gesproken, willen (vooral) informatie op geaggregeerd niveau en houdt er van om op strategisch niveau te spiegelen over het thema veiligheid.

Verskillende hoeveelheden informatie

Ook op het gebied van de hoeveelheid informatie die burgemeesters wensen te ontvangen lopen de stijlen uiteen. De een wil alles weten, de ander alleen strikt noodzakelijke. De één wil graag *nice to know* informatie ontvangen, de ander beperkt zich uitsluitend tot *need to know* informatie.

Verschillend initiatief

De ene burgemeester stelt zich qua informatievoorziening erg afhankelijk op van zijn partners op het gebied van veiligheid en onderneemt zelf weinig activiteit om, bijvoorbeeld binnen de gemeentelijke organisatie, informatie te verzamelen en te analyseren. De andere burgemeester is proactief, functioneert als aanjager en bouwt samen met partners en binnen de gemeente actief aan goede informatiepositie.

Verskillende context

De context waarin een burgemeester opereert is van belang voor de informatiepositie en – behoefte van burgemeesters. Regioburgemeesters (en voorheen korpsbeheerders) hebben bijvoorbeeld per definitie frequenter contact met de politiechef. Burgemeesters in gemeenten waar de problematiek op het gebied van sociale veiligheid omvangrijk is, kennen andere behoeften dan burgemeesters van gemeenten waar de problematiek beperkt is. Ook de aandacht die in de raad of de (lokale) media bestaat voor het thema sociale veiligheid is in dit kader van belang.

Het bovenstaande beeld, dat naar voren komt uit de interviews, leidt tot een verschillende informatiebehoefte bij burgemeesters. Wat een burgemeester wil weten is 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.

5.5 Vertrouwen

5.5.1. Inleiding

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.

De afhankelijkheid van burgemeesters van partners als het gaat om de informatiepositie maakt dat verhoudingen bij een naar het oordeel van de burgemeester inadequate informatievoorziening op scherp kunnen komen te staan. Als een burgemeester naar diens oordeel structureel of bij een incident met veel maatschappelijke impact te weinig of te laat informatie krijgt, kan de vertrouwensband onder druk komen te staan. Een toepasselijk spreekwoord dat in dit verband kan worden aangehaald luidt: 'vertrouwen komt te voet en gaat te paard'. De vertrouwensband kan fragiel zijn en kan, wanneer deze is beschadigd, veel investering vergen om deze weer tot stand te brengen.

Het belang van vertrouwen hangt echter niet alleen samen met de afhankelijkheid van partners. Voor een belangrijk deel hangt het samen met de het feit dat de informatiebehoefte van burgemeesters op verschillende wijzen geïnterpreteerd kan worden. Bestuurlijke sensitiviteit, vooral op operationeel niveau, is een must om te bepalen wat een burgemeester wil weten en wanneer hij dit wil weten.

5.5.2. Het organiseren van vertrouwen

Vertrouwen is niet alleen, en lang niet altijd, een kwestie van een persoonlijke klik. Vertrouwen kan worden georganiseerd. Georganiseerd vertrouwen zorgt ervoor dat verantwoordelijkheden en verhouding helder zijn en ligt aan de basis van efficiënt, effectief en slagvaardig contact.

Om een vertrouwensband te realiseren is het van belang een benaderbare en open houding aan te nemen, waarbij duidelijk moet zijn dat de belangen van de betrokkenen in elkaars verlengde liggen. De open houding betekent in dit geval ook dat een sfeer dient te worden gecreëerd waarin directe feedback en kritiek geuit kan worden. Door op deze wijze aanspreekbaar te zijn worden verantwoordelijkheden helder, wordt helder waarop men elkaar kan aanspreken. Op die manier wordt de basis gelegd voor vertrouwen.

Het organiseren van vertrouwen hangt niet alleen af van *people skills*. Verschillende burgemeesters noemen een startgesprek bij de aanstelling (van hetzij de burgemeester, hetzij de politiefchef) tussen de burgemeester en diens belangrijkste leverancier van informatie, de politiefchef, als een belangrijk middel.

Burgemeesters van verschillende gemeenten hebben een dergelijk gesprek georganiseerd met de team-, eenheid- of districtschef van de politie voordat deze is aangesteld. Tijdens het gesprek wordt gesproken over vertrouwen, afhankelijkheid, de vertrouwensbasis en over de vraag aan welke informatie de burgemeester behoefte heeft. Andere voorbeelden en uitgangspunten in zo'n gesprek die in het onderzoek aan de orde zijn gekomen zijn dat een burgemeester in de beginperiode van het partnerschap, teneinde elkaar(s) wensen te leren kennen liever te vaak dan te weinig geïnformeerd te willen worden, de ambities van de burgemeester en de politiefchef, het commitment, de gewenste open houding en de mogelijkheid om kritiek te uiten, de verantwoordelijkheid van de politiefchef om de burgemeester te informeren, etc.. In dit kader wordt gesproken over de verantwoordelijkheid om informatie te leveren aan de burgemeester waar hij niet om

vraagt, maar die hij volgens de politiechef wel zou moeten hebben. Wederkerigheid van de relatie is in dit verband een zeer relevant gespreksonderwerp.

De relatie is niet vrijblijvend. Wanneer de politiechef pro-actief relevante informatie geeft waar de burgemeester niet specifiek om gevraagd heeft, kleedt hij zijn verantwoordelijkheid goed in: hij stelt de burgemeester in staat zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Als de burgemeester vervolgens niets met de informatie doet, dan is dit de teamchef niet aan te rekenen.

Een ander belangrijk gespreksthema is wie de klap opvangt als het mis gaat. Vertrouwen is ook hierbij van belang. Juist als het mis gaat leer je elkaar kennen. Een burgemeester kan afspreken dat als het een keer fout gaat, hij in principe de eerste klap opvangt. Als het daarna nog eens mis gaat, kan worden afgesproken dat de teamchef de klap opvangt.

Wanneer het vertrouwen weg is of er weinig vertrouwen meer over is, is veel inspanning vereist om dit weer te organiseren. Argwaan, ook in lichte vorm, leidt er in de praktijk toe dat burgemeesters over veel dingen en tot in detail geïnformeerd willen worden. Op die manier hebben ze het idee te beschikken over alle informatie. Het filteren van relevante informatie kunnen en willen ze dan vaak zelf doen. Wanneer op basis van de hoeveelheid detailinformatie blijkt dat de politie informatie op juiste gronden filtert, keert vertrouwen langzaam terug en worden burgemeesters in staat gesteld weer te vertrouwen op de informatievoorziening door de partner(s).

Wanneer het vertrouwen dermate is geschaad, of het niet lukt dit weer goed op te bouwen, kon de burgemeester voor 1 januari 2013 terugvallen op één troef. Burgemeesters konden het vertrouwen opzeggen in de politiechef. Dat kon intern (via de lijn van de politie) of (uiteindelijk) extern. Wanneer bijvoorbeeld een politiechef publiekelijk niet kan rekenen op het vertrouwen van een burgemeester, is het erg lastig naar behoren te functioneren en in functie aan te blijven. Overplaatsing ligt dan in de rede.

Sinds de invoering van de Politiewet 2012 heeft de burgemeester in dit kader ook een formele bevoegdheid. Burgemeesters kunnen advies uitbrengen over de benoeming van een politiechef en kunnen verzoeken om de ontheffing van een politiechef uit zijn functie.

Politiewet 2012

Artikel 38

1. De dagelijkse leiding van een regionale eenheid berust bij de politiechef.
2. De politiechef van een regionale eenheid wordt bij koninklijk besluit benoemd, geschorst en ontslagen. Over de benoeming worden de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. Alvorens het advies wordt uitgebracht, hoort de regioburgemeester de burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaken uitvoert.

Artikel 46

1. De aanwijzing van het hoofd van een territoriaal onderdeel van een regionale eenheid, bedoeld in artikel 13, geschiedt na verkregen instemming van de burgemeester en de officier van justitie.
2. Indien het hoofd van een territoriaal onderdeel, bedoeld in het eerste lid, bij herhaling de afspraken over de inzet van de politie, bedoeld in artikel 13, tweede lid, niet heeft uitgevoerd zonder dat daarvoor, naar het oordeel van de burgemeester of de officier van justitie, goede redenen zijn, kan de burgemeester of de officier van justitie Onze Minister verzoeken het hoofd van het territoriale onderdeel uit zijn functie te ontheffen.

Deze wetgeving is tijdens de uitvoering van dit onderzoek ingevoerd. Opvallend is dat de inhoud van voornoemde bepalingen bij vrijwel alle gesprekspartners onbekend was.

5.5.3. **Vertrouwen in relatie tot de informatiebehoefte**

Vertrouwen is de smeerolie in de informatieketen. Zonder vertrouwen loopt de ketting vast, met vertrouwen loopt de keten soepel. Soms zelfs zo soepel dat barrières wegvallen. Door een goede vertrouwensband (te organiseren) kunnen burgemeesters in verschillende gevallen beschikken over informatie die anders, met een beroep op privacy-gronden, niet zou worden verstrekt.

5.6 **De inrichting van de gemeentelijke organisatie**

5.6.1. **Beleidsmedewerkers en medewerkers op uitvoerend niveau**

Gemeenten beschikken doorgaans niet, of in beperkte mate, over een eigen uitvoeringsorganisatie op het gebied van sociale veiligheid. Vaak zijn bij gemeenten enkel beleidsmatige medewerkers actief op het terrein van sociale veiligheid. De burgemeester is voor zijn informatiepositie daardoor in grote mate afhankelijk van partners.

Medewerkers die actief zijn op operationeel niveau

Verschiedende gemeenten hebben BOA's in dienst op het terrein van sociale veiligheid. Deze (kunnen) beschikken over relevante operationele informatie. De gemeentelijke BOA's die actief zijn op het gebied van sociale veiligheid worden operationeel aangestuurd door de politie. De briefing en debriefing van BOA's vindt plaats door de politie. Informatie van BOA's komt op deze manier vooral terecht bij de politie die de informatie (al dan niet) doorspeelt aan de burgemeester. Zelfs voor operationele informatie die wordt gegenereerd door medewerkers van de eigen organisatie is de gemeente door deze wijze van organisatie van de informatiestroom afhankelijk van de politie.

Ook leerplichtambtenaren kunnen worden aangemerkt als gemeentelijke medewerkers die actief zijn op operationeel niveau. Leerplichtambtenaren verzamelen zelf informatie over de mate waarin de leerplicht wordt nageleefd. Als zodanig kunnen zij soms beschikken over eerstehands informatie over specifieke kinderen en hun gezinssituatie. Die informatie wordt niet primair niet verzameld vanuit de invalshoek sociale veiligheid, maar kan in dit kader wel relevant zijn.

Ambtenaren die zich bezig houden met sociale zaken kunnen bij de uitvoering van hun werkzaamheden zelf informatie verzamelen over de leefsituatie van inwoners van de gemeente. Deze 'eerstehands' informatie kan, ondanks dat deze niet primair vanuit het oogpunt van sociale veiligheid verzameld is, relevant zijn voor de burgemeester in het kader van zijn taak op het terrein van sociale veiligheid.

Medewerkers die actief zijn op beleidsmatig niveau

Beleidsmedewerkers OOV vergaren veelal niet zelf informatie over sociale veiligheid. Zij ontvangen 'tweedehands' informatie van andere partijen. Dit geldt ook voor beleidsmedewerkers die actief zijn op terreinen die verband (kunnen) houden met sociale veiligheid, zoals beleidsmedewerkers die actief zijn op het terrein van jeugd en welzijn. De operationele informatie waar dergelijke beleidsmedewerkers over beschikken is veelal niet door deze medewerkers zelf vergaard, maar is afkomstig van partners zoals welzijnsorganisaties en scholen.

5.6.2. Ontsluiting van de informatie

Informatie die relevant is voor sociale veiligheid en door uitvoerende medewerkers van de gemeente zelf is vergaard, wordt in de praktijk veelal niet structureel en actief gedeeld met de burgemeester of beleidsmedewerkers OOV. Ditzelfde geldt voor informatie die beleidsmedewerkers die actief zijn op andere terreinen dan openbare orde en veiligheid hebben verkregen. Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat veelal geen structuur om dergelijke informatie stelselmatig te delen met de burgemeester of beleidsmedewerkers OOV.

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. Er zijn evenwel positieve uitzonderingen waar te nemen op dit gegeven. Ter illustratie kan worden gewezen op een initiatief van een gemeente om zelf, samen met partners, operationele informatie te verwerven van burgers en hier ook direct in gezamenlijkheid actie op te ondernemen.

De burgemeester heeft voor verschillende wijken een stuurgroep Veiligheid in het leven geroepen die periodiek in wijken vergadert met bewoners. In 2012 gebeurde dat 27x. Tijdens deze bijeenkomsten zijn onder andere aanwezig: de burgemeester zelf, de politiechef, de hoofdofficier van justitie, de deelgemeentevoorzitter, een veiligheidscoördinator, de wijkagenten, medewerkers van stadsbeheer en andere medewerkers van de gemeente. Bij de door ons bezochte bijeenkomst waren er zo'n

80 buurtbewoners en ondernemers. Er wordt vanuit de gemeente korte impressies van de veiligheid in de wijk gegeven en de speerpunten in de aanpak op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Burgers reageren erop en vertellen wat hun ergernissen én mogelijke oplossingen zijn. Vervolgens neemt de burgemeester het woord. Hij vertelt wat zijn inzet is geweest bij de aanpak van overlast en onveiligheid en ook wat de mogelijkheden en onmogelijkheden daarin zijn. Alvorens de bijeenkomst na ongeveer anderhalf uur af te sluiten, geeft de burgemeester aan wat hij de komende tijd concreet gaat doen om de veiligheid in deze wijk te vergroten.

5.7 Reflectie op de relevante factoren

5.7.1. Inleiding

In de voorgaande paragrafen zijn de factoren beschreven die van invloed zijn op de informatieverstrekking: bestuurlijke sensitiviteit, privacy en vertrouwelijkheid, het profiel van de burgemeester, vertrouwen en de inrichting van gemeentelijke organisatie. Wanneer deze factoren in de juiste verhouding worden aangewend of bespeeld, kunnen burgemeesters hun informatiepositie overeen laten komen met hun informatiebehoefte.

De mate waarin burgemeesters er door de ene of de andere mix van de verschillende factoren in slagen te voorzien in hun informatiebehoefte verschilt. Er zijn burgemeesters die erin slagen een goede informatiepositie te organiseren. Er zijn ook burgemeesters die dit niet, of minder goed lukt. In paragraaf 5.7.2 wordt ingegaan op de mate waarin burgemeesters en beleidsmedewerkers van mening zijn dat de burgemeester er in slaagt de regierol op de door hem gewenste wijze in te vullen. Paragraaf 5.7.3 gaat in op verschillende aanknopingspunten om de uitoefening van de regierol te versterken. Paragraaf 5.7.4 zoomt in dit kader in op de wenselijkheid van nieuwe wetgeving. In paragraaf 5.7.5 wordt besproken of de Nationale Politie naar het oordeel van burgemeesters en beleidsmedewerkers van invloed is op de mate waarin burgemeesters er (in de toekomst) in slagen regie uit te oefenen op de door hen gewenste wijze.

5.7.2. Mate waarin burgemeesters hun regierol naar wens kunnen invullen

In een wetsvoorstel ter wijziging van de Gemeentewet wordt de regierol van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid wettelijk vastgelegd. In artikel 171a van het wetsvoorstel is bepaald dat de burgemeester toeziet op het lokaal veiligheidsbeleid en de voor de uitvoering van het integraal veiligheidsplan noodzakelijke samenwerking tussen alle betrokken partijen bevordert. Dit artikel bepaalt volgens de memorie van toelichting dat de burgemeester er in de toekomst op moet toezien dat het lokaal veiligheidsbeleid gestalte krijgt en dat het integraal veiligheidsplan wordt uitgevoerd. Van de respondenten geeft 90% aan dat hun gemeente een integraal veiligheidsplan heeft vastgesteld. Bij 8% is het in voorbereiding. In (afgerond) 1% van de gemeenten is er geen plan en is ook geen planvorming.

Burgemeesters zijn, net als beleidsmedewerkers over het algemeen tevreden over de mate waarin de burgemeester in staat is zijn regierol in te vullen op de manier waarop hij dat zouden willen doen. Dit wordt weergegeven in tabel 5.2. Een score van 1 betekent dat de burgemeester helemaal niet in staat is om de regierol in te vullen op de manier waarop hij dat zou willen doen, een score van 5 betekent dat hij volledig in staat is dit op de gewenste wijze te doen.

TABEL 5.2: MATE WAARIN BURGEMEESTERS IN STAAT ZIJN HUN REGIEROL ADEQUAAT IN TE VULLEN, OP SCHAAL 1-5

	TOTAAL	GEMEENTEN <50.000 INWONERS	GEMEENTEN > 50.000 INWONERS
Volgens burgemeesters ((N=199)	3,61	3,57	3,85
Volgens beleidsmedewerkers (N=221)	3,87	3,80	4,13

Beleidsmedewerkers zijn tevredener dan burgemeesters. Verder blijkt uit de tabel dat burgemeesters en beleidsmedewerkers van grotere gemeenten positiever zijn dan die van kleinere gemeenten.

Dat burgemeesters (en hun beleidsmedewerkers) tevreden zijn over de wijze waarop zij invulling geven aan hun regierol, impliceert dat zij tevreden zijn met de wijze waarop zij de verschillende relevante factoren bespelen en hanteren. Dat burgemeesters tevreden lijken te zijn over de wijze waarop zij de verschillende factoren hanteren of bespelen neemt niet weg dat zij verschillende aanknopingspunten zien om hun informatiepositie (in de toekomst) te versterken.

5.7.3. Aanknopingspunten voor versterking van de uitoefening van de regierol

Burgemeesters en beleidsmedewerkers die de mate waarin de burgemeester in staat is de regierol op de gewenste wijze in te vullen waarderen met een drie of lager, is gevraagd wat naar hun oordeel veranderd zou moeten worden om de burgemeester hier beter toe in staat te stellen. De antwoorden op die vraag worden weergegeven in tabel 5.3. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de enquête (per abuis) zo is vormgegeven dat burgemeesters bij deze vraag één antwoord konden aanvinken en beleidsmedewerkers meerdere.

TABEL 5.3: MOGELIJKHEDEN NAAR HET OORDEEL VAN RELATIEF MINDER TEVREDEN BURGEMEESTERS EN BELEIDSMEDEWERKERS OM DE REGIEROL TE VERSTERKEN

	Wat moet veranderen om regierol te versterken	%
Burgemeesters N = 54	Wettelijke mogelijkheden om informatie te verkrijgen	41%
	De samenwerking tussen de verschillende organisaties	33%
	De tijdigheid van de informatievertrekking van andere organisaties	9%
	Het tempo van de informatie-uitwisseling tussen organisaties	9%
	De ondersteuning/het ambtelijke apparaat	6%
	De kwaliteit van de informatie van andere organisaties	2%
Beleidsmedewerkers N = 60	De samenwerking tussen de verschillende organisaties	60%
	Wettelijke mogelijkheden om informatie te verkrijgen	55%
	Het tempo van de informatie-uitwisseling tussen organisaties	45%
	De ondersteuning/het ambtelijke apparaat	45%
	De tijdigheid van de informatievertrekking van andere organisaties	43%
	De kwaliteit van de informatie van andere organisaties	42%

Uit de tabel blijkt dat burgemeesters en beleidsmedewerkers verschillende verbetermogelijkheden zien. Vooral verbetering van de samenwerking tussen verschillende organisaties en de creatie van wettelijke mogelijkheden om informatievoorziening aan de burgemeesters te faciliteren of af te dwingen kunnen volgens hen bijdragen aan een versterking van de regierol. Verbetering van de samenwerking kan worden gerealiseerd door het op adequate wijze hanteren en bespelen van de eerder genoemde factoren: persoonlijk profiel, (organiseren van) vertrouwen, bestuurlijke sensitiviteit, inrichting van de gemeentelijke organisatie en privacybepalingen. De wijze waarop burgemeesters aankijken tegen mogelijke nieuwe wettelijke bevoegdheden wordt hierna toegelicht.

5.7.4. Behoeftte aan (wettelijke) regelingen ter versterking van de informatiepositie

Burgemeesters en beleidsmedewerkers is in de enquête gevraagd aan te geven of zij behoefte hadden aan regelingen om de informatiepositie te versterken, en zo ja aan welke. Meerdere antwoorden waren hierbij mogelijk.

TABEL 5.4. BEHOEFTE VAN BELEIDSMEDEWERKERS EN BURGEMEESTERS AAN HET FORMEEL VASTLEGGEN VAN DE VERSTREKKING VAN INFORMATIE

	BURGEMEESTERS	BELEIDSMDW.
Behoeftte aan wetgeving	42%	40%
Behoeftte aan convenanten en protocollen op het niveau van de veiligheidsregio	27%	27%
Behoeftte aan onderlinge regelingen op organisatieniveau	27%	27%
Geen behoefte aan regelingen	20%	22%

N=310

Ongeveer 40% van de burgemeesters en beleidsmedewerkers OOV heeft in dit kader (onder andere) behoefte aan wetgeving. 27% ziet (onder andere) heil in convenanten en protocollen. Een gelijk percentage ziet (onder andere) heil in onderlinge regelingen op organisatieniveau. Ongeveer 20% heeft geen behoefte aan regelingen ter bevordering van de informatieverstrekking. In gesprekken met burgemeesters hebben de burgemeesters hun voorkeuren voor het één en/of het ander toegelicht. Hun overwegingen worden hierna samengevat weergegeven.

Voorstanders van een wettelijke regeling

De voorstanders van een wettelijke grondslag voor de verstrekking van informatie aan burgemeesters door partners geven aan dat er bijvoorbeeld een wettelijke grondslag zou mogen bestaan waarin de actieve en passieve informatieplicht van partners wordt geregeld. Op die manier is er een prikkel bij de organisaties om dit organisatorisch goed in te bedden, zijn verantwoordelijkheden helder en kan men daar elkaar ook op aanspreken. In dit kader worden slechte ervaringen genoemd met het nakomen van afspraken die zijn vastgelegd in convenanten. Ook wordt gedacht aan het vastleggen van een basisstructuur voor (het aantal) overleggen dat burgemeesters met verschillende partners hebben in het kader van de informatievoorziening op het gebied van sociale veiligheid.

Een punt dat in dit verband aandacht verdient is de relatieve onbekendheid van burgemeesters en beleidsmedewerkers OOV met de inhoud van de Politiewet 2012. De bevoegdheden voor burgemeesters om te adviseren over de aanstelling van politiechefs en over de ontheffing uit hun functie waren ten tijde van dit onderzoek bij veel respondenten niet bekend. Het is niet duidelijk hoe burgemeesters en beleidsmedewerkers geoordeeld zouden hebben over de wenselijkheid van een wettelijke regeling, wanneer zij hier van op de hoogte waren geweest. Bevoegdheden bij de aanstelling en het ontslag van de 'lokale politiechef' werden in gesprekken namelijk relatief vaak genoemd als gewenste wettelijke uitbreiding.

Voorstander van andere voorzieningen dan wettelijke regelingen

Een belangrijk deel van de ondervraagde burgemeesters en beleidsmedewerkers ziet niet specifiek iets in wettelijke regelingen, maar denkt dat meer bereikt kan worden met convenanten, onderlinge regelingen, of zonder regelingen. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd. Deze hangen samen met een visie op samenwerking en het belang dat wordt gehecht aan vertrouwen en persoonlijke verhoudingen. Ook positieve ervaringen met het nakomen van convenanten spelen een rol.

Regie voeren is volgens een deel van de respondenten waarmee gesprekken zijn gevoerd niet de baas spelen, maar investeren in gezamenlijkheid. Het gaat erom hoe je met elkaar om wil gaan. Je moet daarom niet op basis van macht willen sturen, maar elkaar vertrouwen en investeren in informele netwerken. Het formaliseren van verbanden wordt in dit kader gezien als armoede. Het afdwingen met regels werkt in hun optiek averechts, omdat je toch nooit zeker weet of je krijgt wat je wilt krijgen. Zodra informatie-uitwisseling in procedures wordt vastgelegd worden deelnemers volgens de verschillende gesprekspartners risicomijdend, omdat ze op de afspraken kunnen worden aangesproken.

Wanneer een burgemeester in de relatie met bijvoorbeeld de politiechef een beroep moet doen op zijn wettelijke bevoegdheden om informatie te krijgen, dan is de vertrouwensband in feite al verstoord. Deze repareer je volgens een deel van de gesprekspartners niet met wettelijke bevoegdheden. De mate waarin burgemeesters erin slagen een informatiepositie te realiseren is volgens hen afhankelijk van de mate waarin een burgemeester in staat is goed te functioneren. Wanneer je hier niet in slaagt ben je wellicht minder geschikt om het ambt te vervullen, zo stelt een burgemeester. Om deze reden spelen competenties en het beroepsprofiel van burgemeesters in dit verband een belangrijke rol, zo stelt een aantal gesprekspartners. Ditzelfde geldt voor het profiel en de competenties van partners, zoals de politiechef. Deze dienen communicatief en bestuurlijke sensitief te zijn. In zowel de functieprofielen van burgemeesters als politiechefs zou aandacht dienen te worden besteed aan de benodigde competenties. Op die manier zou, zonder nieuwe wetgeving, gestuurd kunnen worden op goede informatievoorziening. Deze sturing kan plaatsvinden tijdens werving en selectie en functioneringsgesprekken.

Een andere reden die tijdens gesprekken genoemd wordt om af te zien van wetgeving heeft te maken met een visie op de toename van de taken en bevoegdheden van burgemeesters. Niet alle burgemeesters waarmee gesprekken zijn gevoerd zijn content met deze uitbreiding. De uitbreiding gaat gepaard met een uitbreiding van verantwoordelijkheden. Daardoor worden burgemeester naar hun inzicht in zekere zin ook kwetsbaar. Wanneer zij geen gebruik maken van die wettelijke bevoegdheid, bijvoorbeeld omdat deze eigenlijk niet goed aansluit bij de verantwoordelijkheid, dan hebben ze potentieel publiekelijk een probleem.

Project BIJ

Om de kwetsbaarheid te illustreren verwijzen verschillende burgemeesters naar hun redenen om af te zien van deelname aan het project Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ). Dit project is kort toegelicht in paragraaf 2.3.3 van dit rapport. Het project BIJ is op zichzelf geen onderwerp van dit onderzoek. Het is recentelijk geëvalueerd door Regioplan en de Raad voor strafrechttoepassing en Jeugdbescherming.⁶²

Verscheidende burgemeesters geven in de gesprekken die met hen zijn gevoerd het volgende aan over het project BIJ:

“De pilot BIJ zorgt ervoor dat deelnemende burgemeesters door instanties worden geïnformeerd over de terugkeer van ernstige geweld- en zedendelinquenten, bijvoorbeeld TBS’ers. Deze informatie zou burgemeesters moeten steunen bij het voorkomen van problemen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. De informatie die een burgemeester ontvangt in het kader van project BIJ mag de burgemeester niet delen met derden. Burgemeesters hebben zelf geen uitvoeringsorganisatie die mogelijkheden heeft om op basis van de informatie actie te ondernemen. Omdat burgemeesters echter wel kennis hebben van de terugkeer van een ernstige geweld- en zedendelinquenten schept dit verwachtingen, terwijl het niet duidelijk is wat hij met die info kan, wat de verantwoordelijkheid is die er bij hoort en hoe hij moet handelen om deze waar te maken. Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, maar ook (formeel) informatiestructuren scheppen verwachtingen, terwijl het niet duidelijk is of deze ook waargemaakt kunnen worden.”

In het onderzoek van Regioplan naar de doelbereiking van de pilot BIJ wordt een gelijksoortig oordeel waargenomen onder burgemeesters die deelnemen aan het project BIJ. De BIJ-informatiestroom zorgt volgens dit onderzoek in de praktijk voor een versterking van het overleg met ketenpartners en verbetert de informatiepositie van burgemeesters. Daardoor kunnen burgemeesters zich beter voorbereiden op de terugkeer van delinquenten die gepaard kan gaan met problemen. Niet alle burgemeesters achten hun bevoegdheden evenwel toereikend om op basis van die informatie passende maatregelen te nemen. Daarbij blijkt uit dit onderzoek dat burgemeesters als bijverschijnsel van het project BIJ naar hun inzicht verantwoordelijk dreigen te worden voor het voorkomen van recidive van ex-gedetineerden.

Het belang van informatievoorziening aan de burgemeester in het kader van project BIJ is, afgezet tegen de gehele informatiestroom naar burgemeesters in het kader van sociale veiligheid, overigens zeer gering. Medio 2013 participeerden 124 gemeenten in project BIJ. In totaal zijn sinds de start van het project in 2011, 1759 meldingen gedaan van terugkeer of verlof van een (ex-)justitiabele aan beleidsmedewerkers OOV. Op basis van de melding is slechts in 10% van deze gevallen door de

⁶² Voor een uitvoerige beschrijving van het project, de achtergrond en de uitvoering ervan wordt verwezen naar de volgende publicaties: A. Schreijenberg, J.C.M. van den Tillaart, G.H.J. Homburg, *Doelbereiking van de Pilot BIJ*, WODC, Regioplan, juni 2012 & Raad voor strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen: beter richten!*, Den Haag, 4 april 2013.

beleidsmedewerker OOV een advies gegeven aan de burgemeester om al dan niet maatregelen te treffen. 95% van de BIJ-meldingen leidde niet tot een maatregel van de burgemeester ter bescherming van sociale veiligheid.⁶³

5.7.5.

De Nationale Politie

De vorming van de Nationale Politie per 1 januari 2013 zou de informatiepositie van burgemeesters kunnen beïnvloeden. Ten tijde van de uitvoering van een belangrijk deel van het empirisch onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport waren de implicaties van de vorming van de Nationale Politie nog niet uitgekristalliseerd. Aan de burgemeesters en beleidsmedewerkers is in de enquête gevraagd of ze verwachten dat de informatiepositie gaat veranderen. De meeste respondenten verwachten dat deze gelijk blijft, zo blijkt uit tabel 5.5. In deze tabel is de gemeente de respondenteenheid. Er is geen verschil waar te nemen tussen de verwachtingen van respondenten uit kleinere en die uit grotere gemeenten.

**TABEL 5.5: VERWACHTING OVER GEVOLGEN
INFORMATIEPOSITIE ONDER DE NATIONALE POLITIE**

Die wordt beter	10%
Die blijft gelijk	50%
Die wordt slechter	35%
Geen mening	6%

N=311

De respondenten die verwachten dat de informatiepositie beter wordt, hebben daarbij vooral hun hoop gevestigd op een verbeterde (landelijke) vergaring, veredeling en analyse van informatie. Deze analyse is dan niet (alleen) meer de taak van elke afzonderlijke regio maar van gespecialiseerde afdelingen en medewerkers. De keerzijde hiervan, zo geven de respondenten aan die verwachten dat de informatievoorziening slechter zal worden, is dat dit gepaard zal gaan met standaardisering van informatie en dat dit ten koste zal gaan van lokaal maatwerk. De (potentiële) grotere afstand tussen de politie en het lokaal bevoegd gezag als gevolg van de schaalvergroting binnen de politie vormt ook een reden dat sommige respondenten vrezen dat de Nationale politie ten koste zal gaan van de informatiepositie van burgemeesters.

De grootste groep respondenten, de helft van het totaal, verwacht dat de informatiepositie niet verandert. Een deel van hen telt de hiervoor genoemde (mogelijke) positieve en negatieve gevolgen van de Nationale politie bij elkaar op, zodat het effect per saldo gelijk blijft. Het meest genoemde argument is echter dat de informatie primair afkomstig was en blijft van de 'lokale' politie. Vooral de capaciteiten van en de relatie met de chef van het basisteam (dan wel grotere eenheden in grotere gemeenten) is volgens hen van belang. Dat zal volgens de respondenten in principe niet veranderen, hoewel het aantal gemeenten dat binnen een basisteam valt voor 45% van de gemeenten toegenomen is. Dit zou kunnen betekenen dat burgemeesters hun chef van het basisteam moeten delen met meer collega's dan voorheen. Mogelijk leidt tot een ander primair aanspreekpunt binnen de gemeente. Bepalend voor de informatiepositie was, is en blijft vooral de bestuurlijke sensitiviteit van de politiechef en de vertrouwensbasis.

⁶³ Raad voor strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen: beter richten!*, Den Haag, 4 april 2013.

Overigens is de informatieoverdracht van de politie aan de burgemeester in formele zin niet veranderd als gevolg van de Politiewet 2012. Net als voorheen stellen specifieke wetten, zoals de Wpg, de Wbp en Wjsg, (en niet de Politiewet) eisen en beperkingen aan informatieverstrekking van de politie aan de burgemeester.

Conclusies en slotbeschouwing

6.1 Inleiding

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek luidt:

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?

De onderzoeksvraag is opgesplitst in achttien deelvragen die zijn opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport. In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende deelvragen uitvoerig beantwoord. In dit hoofdstuk wordt, op basis van de beantwoording van de deelvragen, een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag. Om dit te doen worden de antwoorden op de verschillende deelvragen in de volgende paragrafen in vogelvlucht weergegeven. Op die manier ontstaat een overzicht dat een antwoord genereert op de centrale onderzoeksvraag.

In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de informatiebehoefte van burgemeesters besproken. Paragraaf 6.3 behandelt de informatiepositie van burgemeesters. De informatiebehoefte en -positie van het college van B&W komt aan de orde in paragraaf 6.4. In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op het verschil tussen de informatiebehoefte en -positie van burgemeesters. De verklaringen voor dit verschil komen aan de orde in paragraaf 6.6. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotbeschouwing waarin wordt ingegaan op mogelijkheden om de informatiebehoefte en -positie (meer) met elkaar in lijn te brengen.

6.2 De informatiebehoefte van burgemeesters

De volgende deelvragen hebben betrekking op de informatiebehoefte van burgemeesters.

2. Wat is de informatiebehoefte van burgemeesters als het gaat om sociale veiligheid en de handhaving van de openbare orde?
 - a. Over welke veiligheidsthema's (uit te splitsen over de onderdelen genoemd in tabel 1.1) wil de burgemeester informatie?

- b. Welke informatie wil de burgemeester hebben, wat is volgens de burgemeester need-to-know en wat is nice-to-know?
- c. Met welke frequentie wil de burgemeester deze informatie?
- d. In welke mate van gedetailleerdheid wil de burgemeester deze informatie?
- e. Wat is de urgentie van deze informatiebehoefte?

In het onderzoek is 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.

De politie is belast van de handhaving van de openbare orde en veiligheid en is daar ook volledig op ingericht. Veiligheidsdenken zit in de haarvaten van de politie, die op zijn beurt in de haarvaten van de samenleving zit. De politie wordt door burgemeesters gezien als de voornaamste partner als het gaat om sociale veiligheid. De behoefte van burgemeesters aan informatie van de politie (en de frequentie waarmee zij informatie wensen te ontvangen) is groot. Andere partners die door burgemeesters worden gekend en herkend als belangrijke leveranciers van informatie op het gebied van sociale veiligheid zijn het OM, (partners die samenwerken in de context van) het Veiligheidshuis, de driehoek en het RIEC. Deze partners zijn, net als de politie specifiek gericht op veiligheid. De informatiebehoefte en frequentie waarmee burgemeesters informatie wensen te ontvangen kan, ten opzicht van andere partners, worden gekenschetst als gemiddeld. De behoefte van burgemeesters aan informatie over sociale veiligheid (en de frequentie waarmee zij informatie wensen te ontvangen) van partners zonder een specifieke focus op veiligheid, zoals woningcorporaties en organisaties die actief zijn op het gebied van zorg en welzijn, is in de praktijk relatief klein.

Beleidsthema's

Een uitgangspunt bij het onderzoek was de gedachte bij de opdrachtgever dat de informatiebehoefte van burgemeesters, uitgesplitst in de aspecten frequentie, mate van gedetailleerdheid en urgentie, afhankelijk zou zijn van het inhoudelijke beleidsthema. De deelvragen zijn hier deels op gebaseerd. In navolging van een handreiking van de VNG over veiligheidsbeleid zijn verschillende veiligheidsthema's onderscheiden (deze zijn weergegeven in tabel 1.1 van dit rapport).⁶⁴ In de praktijk blijkt dat de behoefte van burgemeesters als het gaat om operationele informatie niet afhangt van het beleidsthema waarbinnen een gebeurtenis valt, maar van de mogelijke maatschappelijke impact van de gebeurtenis.

Wat betreft de analytische informatie sluit de informatiebehoefte van burgemeesters meer aan bij inhoudelijke thema's die bijvoorbeeld in het integrale veiligheidsplan verwoord zijn. De frequentie, het detailniveau en de urgentie waarmee burgemeesters analytische informatie wensen te ontvangen van verschillende partners is onder andere afhankelijk van de lokale context waarin de burgemeester opereert. Deze is veelal opgetekend en gestructureerd in beleidsthema's in het veiligheidsplan. 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. Anders dan bij operationele informatie, die afhankelijk is van hetgeen er van dag tot dag gebeurt, is de frequentie en het detailniveau van analytische informatie wel te plannen. Burgemeesters wensen in dit kader door verschillende organisaties periodiek te worden voorzien van relevante analytische informatie. Input hiervoor zou aanwezig moeten zijn bij

⁶⁴ VNG, Kernbeleid Veiligheid, handreiking voor gemeenten, Drukkerij Excelsior, Den Haag, september 2010.

diverse organisaties in de veiligheidsketen. De politie is daarvan de belangrijkste, maar ook analytische informatie van het OM, corporaties, welzijnsorganisaties, CJG, BJZ, etc. is relevant.

Maatschappelijke impact

De (mogelijke) maatschappelijke impact van een incident of gebeurtenis is de bepalende factor in de behoefte aan operationele informatie van burgemeesters. Wat nu precies maatschappelijke impact zou kunnen hebben is volgens burgemeesters moeilijk vast te leggen in protocollen. Verschillende burgemeesters hanteren hiervoor verschillende maatstaven.

Genoemde criteria en omstandigheden waarover burgemeesters direct geïnformeerd willen worden zijn:

- De drie P's: politiek, pers en (ambtelijk) personeel;
- de vijf P's: politiek, pers, (ambtelijk) personeel, publiek en persoonlijk leed;
- mediagevoeligheid;
- groot risico voor de openbare orde;
- voorvallen met slachtoffers;
- grootschalige calamiteiten;
- wanneer bestuurlijke actie gewenst is.

De mate van aanwezigheid van (mogelijk) maatschappelijke impact is bepalend voor het detailniveau, de frequentie en urgentie van de operationele informatievoorziening. Over gebeurtenissen met dodelijke of zwaargewonde slachtoffers, media- en politiekgevoelige incidenten en ernstige misdrijven willen de meeste burgemeesters direct worden geïnformeerd. De urgentie en het detailniveau van de informatie over zaken die een kleinere mate van (mogelijke) maatschappelijke impact kennen is geringer. De mate van (mogelijke) impact kan afhankelijk zijn van veel factoren, waaronder bijvoorbeeld de gemeentegrootte. Voor hun operationele informatievoorziening zijn burgemeesters afhankelijk van de mate waarin partners kunnen inschatten of een gebeurtenis zou kunnen leiden tot maatschappelijke onrust. Bestuurlijke sensitiviteit van de partners is hiervoor het sleutelwoord.

Dagrapporten

Burgemeesters kennen een verschillende behoefte aan dagrapporten van de politie. Verschillende burgemeesters wensen integraal te beschikken over alle dagrapporten. Andere burgemeesters wensen alleen voor hen relevante dagrapporten te ontvangen. Daarnaast is er een grote groep burgemeesters die geaggregeerde informatie wenst te ontvangen op basis van de dagrapporten.

6.3

De informatiepositie van burgemeesters

De volgende deelvragen hebben betrekking op de informatiepositie van burgemeesters.

8. In welke samenwerkingsverbanden krijgen de burgemeesters informatie over openbare orde en veiligheid?
9. Via welke andere kanalen of gegevensbronnen krijgen zij informatie?
10. Via welke kanalen kunnen burgemeester een snel beeld krijgen indien zich bedreigende of acute situaties met betrekking tot de openbare orde voordoen? Is hiermee ervaring?
11. Welke informatie krijgen burgemeesters?

Zowel formeel als informeel hebben burgemeesters, in vergelijking met andere organisaties, het meest contact met de politie. De politie is de organisaties waar burgemeesters terecht kunnen als zij snel een beeld willen krijgen van bedreigende of acute situaties met betrekking tot openbare orde. In grotere gemeenten (met meer dan 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).

Ongeveer de helft van de burgemeesters met wie in het kader van het onderzoek gesprekken zijn gevoerd ontvangt (een selectie van) dagrapporten van de politie. De andere helft ontvangt deze niet.

Met andere organisaties dan de politie is beduidend minder frequent contact over sociale veiligheid. Wanneer operationele informatie verschaft wordt door andere partners dan de politie is dit veelal 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 de burgemeester van informatie te voorzien die mogelijk relevant is voor zijn sociale veiligheidstaak, maar niet direct actie vergt. Hierbij is een onderscheid te maken tussen organisaties met een specifieke veiligheidstaak, die met enige regelmaat informatie aanleveren, en organisaties zonder specifieke veiligheidstaak, waarbij de frequentie van aanlevering van informatie laag is. Dit geldt overigens ook voor de mate waarin aan burgemeester informatie wordt aangeleverd vanuit de eigen organisatie. In de praktijk is de burgemeester hierdoor in belangrijke mate afhankelijk van de politie.

In onderstaande tabel worden de partners weergegeven waar de burgemeester contact mee onderhoudt. Hierbij is een ordening aangebracht tussen de politie, andere organisaties met een specifieke veiligheidstaak en organisaties zonder specifieke veiligheidstaak.

TABEL 6.1: ORDENING VAN SAMENWERKINGSPARTNERS VAN BURGEMEESTERS

De belangrijkste organisatie met een specifieke veiligheidstaak	Politie
Andere organisaties met een specifieke veiligheidstaak	Openbaar Ministerie, Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), Veiligheidshuis, lokaal driehoeksoverleg
Organisaties zonder specifieke veiligheidstaak	GGD, Schuldhulpverlening, Scholen, Leerplichtambtenaren, Welzijnsorganisaties, Consultatiebureau, Bureau Jeugdzorg, Centrum voor Jeugd en Gezin, Woningcorporaties

6.4

De informatiebehoefte en positie van colleges van B&W

De volgende deelvragen hebben betrekking op de informatiebehoefte en positie van colleges van B&W.

1. Wat is de informatiebehoefte van colleges van burgemeester en wethouders (onder andere voor het opstellen van het integraal veiligheidsplan) als het gaat om sociale veiligheidsbeleid?
 - a. Over welke veiligheidsthema's willen wethouders informatie?

- b. Welke informatie willen wethouders hebben, wat is volgens de wethouders need-to-know en wat is nice-to-know?
- c. Met welke frequentie willen wethouders deze informatie?
- d. In welke mate van gedetailleerdheid willen wethouders deze informatie?
- e. Wat is de urgentie van deze informatiebehoefte?
3. In welke samenwerkingsverbanden krijgen colleges van B&W informatie over (onder andere het opstellen van) het sociale veiligheidsbeleid?
4. Via welke andere kanalen of gegevensbronnen krijgen colleges informatie?
5. Welke informatie krijgen colleges van B&W?
6. Voldoet deze informatie aan de behoeften van de colleges om hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot (het opstellen en uitvoeren van) het sociale veiligheidsbeleid te kunnen waarmaken?
7. Zijn de leden van de colleges tevreden over de inhoud, gedetailleerdheid en tijdigheid van de informatie? Zo nee, levert dit problemen op voor de uitoefening van haar verantwoordelijkheden?

Niet alleen de burgemeester heeft binnen het college van B&W een rol in het sociale veiligheidsbeleid en de openbare orde. Het college 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.

Uit de interviews is gebleken dat het sociale veiligheidsbeleid in operationele zin in vrijwel alle gemeenten primair een zaak is voor de burgemeester. Als er zich incidenten op het gebied van sociale veiligheid voordoen met bijvoorbeeld jeugd, een beleidsveld dat doorgaans tot de portefeuille van een wethouder behoort, is het de burgemeester die daarover geïnformeerd wordt en wil worden door de politie of een eigen adviseur OOV. De burgemeester informeert vervolgens naar gelang de ernst van het incident al dan niet de wethouder. Wethouders houden zich op casusniveau wel bezig met incidenten of gebeurtenissen, maar dat gebeurt dan doorgaans niet vanuit het veiligheidsperspectief maar bijvoorbeeld vanuit een zorginvalshoek.

Beleidsmatig hebben wethouders wel een rol als het bijvoorbeeld gaat om het formuleren van prioriteiten in het integrale veiligheidsplan. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de politieke portefeuilles. In dit kader beschikken wethouders veelal over analytische informatie, deze is, ook al kan deze daar wel relevant voor zijn, echter niet specifiek gericht op veiligheid. Het integrale veiligheidsbeleid wordt doorgaans als de (exclusieve) verantwoordelijkheid van de burgemeester beschouwd. De informatiebehoefte, en ook de informatiepositie, van wethouders als gaat om het veiligheidsaspecten is daarmee beperkt. Gezien de geringe informatiebehoefte van wethouders op het terrein van veiligheid, is de informatiepositie van wethouders daar al gauw mee in lijn.

6.5

Het verschil tussen behoefte en positie

De volgende deelvragen hebben betrekking op het verschil tussen de informatiepositie en de informatiebehoefte van burgemeesters.

12. Voldoet de informatie aan de behoefte van burgemeesters om hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van de handhaving van de openbare orde te kunnen waarmaken?
13. Zijn burgemeesters tevreden over de inhoud, gedetailleerdheid en tijdigheid van de informatie? Zo nee, levert dit problemen op voor de uitoefening van hun verantwoordelijkheden?

Burgemeesters zijn van mening dat hun informatiepositie in belangrijke mate overeen komt met hun informatiebehoefte. Zij beoordelen de mate waarin dit het geval is gemiddeld met een 3,75 op een schaal van 1 tot 5. De mate waarin zij op basis van die informatie in staat zijn regie te voeren beoordelen zij met een 3,6. Beleidsmedewerkers zijn nog iets positiever.

Over de inhoud van de operationele en analytische informatie die partners aanleveren en de snelheid waarmee dit gebeurt zijn burgemeesters over het algemeen ook tevreden. Op deze punten is de informatiepositie van burgemeesters in lijn met hun informatiebehoefte.

Dit is in minder mate het geval ten aanzien van de frequentie van de informatievoorziening. Deze komt niet geheel overeen met de behoefte van burgemeesters. De frequentie zou naar hun oordeel omhoog kunnen.

De primaire bron van operationele informatie is de politie. De frequentie van operationele informatievoorziening door de politie komt overeen met de behoefte van burgemeesters. Van de andere partners in de veiligheidsketen ontvangen burgemeesters minder frequent operationele informatie. Op dit punt komt de informatiepositie niet overeen met de behoefte. Dit geldt voor organisaties met een specifieke veiligheidstaak en, in grotere mate, voor organisaties zonder specifieke veiligheidstaak.

Wat betreft frequentie van analytische informatievoorziening komt de informatiepositie van de burgemeester vaak niet overeen met diens behoefte. Dit geldt zowel voor analytische informatie afkomstig van de politie, andere partners met een specifieke veiligheidstaak en partners zonder specifieke veiligheidstaak.

Dit geldt overigens ook voor de frequentie waarmee operationele en analytische informatie wordt geleverd vanuit de eigen gemeentelijke organisatie. Meta-analyses zijn een schaars goed, hier is bij weinig gemeenten capaciteit voor beschikbaar. Beleidsmedewerkers 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. Daarbij staat evenwel voorop dat informatie in de eerste plaats relevant moet zijn. Met een hogere frequentie van aanlevering van niet of minder relevante informatie wordt de behoefte van burgemeesters niet bediend.

Omdat burgemeesters frequent operationele informatie krijgen van de belangrijkste partner die beschikt over de meeste informatie: de politie, en deze over het algemeen als goed beschouwen, zijn burgemeesters naar hun idee in staat hun taak naar behoren uit te voeren. Over de frequentie van 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. Deze kan op grond van de informatie die naar voren wordt gebracht in dit rapport echter niet worden aangemerkt als optimaal. Er is een verschil waar te nemen tussen de informatiebehoefte- en positie, deze manifesteert zich op het gebied van de frequentie van de informatievoorziening door partners met een specifieke veiligheidstaak, uitgezonderd de politie, en, in grotere mate, door partners zonder specifieke veiligheidstaak.

6.6 Verklaringen voor het verschil

6.6.1. Inleiding

De volgende deelvragen hebben betrekking op verklaringen voor het verschil tussen de informatiepositie en de informatiebehoefte van burgemeesters.

14. Welke consequenties heeft de nieuwe Politiewet voor de informatiepositie voor burgemeesters (van regiogemeenten) en de colleges van B&W?
15. Welke juridische belemmeringen vloeien voort uit wet- en regelgeving voor het delen van informatie door de veiligheidspartners met burgemeesters en/of leden van het college van B&W in de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het (sociale) veiligheidsbeleid?
16. Welke niet-juridische belemmeringen zijn er voor de veiligheidspartners om informatie te delen met burgemeesters en/of leden van het college van B&W in de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het (sociale) veiligheidsbeleid?
17. Zijn door veiligheidspartners veronderstelde (juridische) belemmeringen altijd valide?
18. Welke (juridische en praktische) mogelijkheden zijn er om de informatiepositie van burgemeesters en leden van het college te verbeteren met betrekking tot hun taken in het (sociale) veiligheidsbeleid?

Om een informatiepositie te bewerkstelligen die overeenkomt met de informatiebehoefte zijn verschillende factoren van belang. Het persoonlijk profiel van de burgemeester, de bestuurlijke sensitiviteit van zijn partners, de mate waarin ze elkaar vertrouwen, de wijze waarop de organisatiestroom is georganiseerd en de wijze waarop wordt omgegaan met privacybepalingen zijn van belang voor de informatiepositie. Om een positie te krijgen die overeenkomt met de behoefte is het van belang dat burgemeesters de voornoemde factoren op de juiste wijze hanteren of naar hun hand zetten. Niet alle burgemeesters slagen daar in de praktijk in. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt door de relatie van burgemeesters met verschillende (groepen) partners toe te lichten en daarbij te focussen op de rol/invloed van die verschillende factoren.

6.6.2. De politie

Over (informatievoorziening door) de politie zijn burgemeesters overwegend tevreden. Zij slagen er richting de politie in de verschillende factoren te hanteren of naar hun hand te zetten om ten aanzien van politie-informatie de informatiebehoefte te synchroniseren met de informatiepositie.

Privacy

Informatie die door de politie al dan niet gedeeld wordt, betreft strafrechtelijke informatie of informatie over personen. De vraag of informatie door de politie al dan niet verschaft mag worden concentreert zich vooral op één specifiek onderdeel, te weten het beschikbaar stellen van dagrapporten. Er zijn regionale politie-eenheden waar burgemeesters ondanks verzoeken van burgemeesters uit privacyoverwegingen niet de beschikking krijgen over de dagrapporten. Voor zover gegevens uit dagrapporten zijn verkregen in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is dat in zoverre terecht dat betreffende dagrapport niet zonder toestemming van de officier van justitie aan de burgemeester mag worden verstrekt. Gaat het om informatie die is verkregen in het kader van taakuitoefening van de politie onder gezag van de burgemeester, te weten openbare orde, dan staan privacyoverwegingen de verstrekking van die informatie niet in de weg. De burgemeester zal derhalve over deze laatste categorie informatie moeten kunnen beschikken.

Bestuurlijke sensitiviteit

De politie beschikt over veel operationele informatie. Een deel daarvan kan relevant zijn voor de burgemeester. Om in te schatten welk deel dit is, is bestuurlijke sensitiviteit vereist. Politiechefs en –medewerkers beschikken hier in verschillende mate over, maar de notie dat bestuurlijke sensitiviteit van belang is, wordt binnen de politie breed gedeeld. Het is een punt dat onder de aandacht staat bij de politie. Burgemeesters maken mondelinge en schriftelijke afspraken over de soort informatie die zij, op verschillende momenten, van de politie wensen te ontvangen. Verschillende burgemeesters investeren daarnaast door gesprekken actief in de ontwikkeling van bestuurlijke sensitiviteit bij partners.

Organisatie

De informatieverstrekking door de politie aan burgemeesters is geformaliseerd. Deze vindt niet alleen via de driehoek plaats, maar ook via periodieke formele bilaterale contactmomenten. Daarbuiten wordt vooral ook veelvuldig informeel contact onderhouden en zijn afspraken gemaakt over de soort informatie die verstrekt dient te worden en de snelheid waarmee dat dient te geschieden.

Vertrouwen

Burgemeesters en politiechefs realiseren dat vertrouwen tussen de twee partijen belangrijk is. Het is de smeerolie in de informatieketen. Om deze reden wordt door zowel burgemeesters als politiechefs niet zelden bewust geïnvesteerd in de vertrouwensbasis.

Persoonlijk profiel

Door de formalisering van contacten en informatieverstrekking, aandacht voor bestuurlijke sensitiviteit en vertrouwen, is het persoonlijk profiel van burgemeesters ten aanzien van de politie niet van doorslaggevend belang voor een goede informatiepositie. Desalniettemin is dit ook ten aanzien van de wijze waarop contact wordt onderhouden met de politie een factor die qua belang niet onderschat moet worden. Een goede persoonlijke relatie met de politiechef wordt door veel burgemeesters gezien als een bepalende succesfactor.

Implicaties van de Politiewet 2012

Over de gevolgen van de Nationale politie voor hun informatiepositie lopen de verwachtingen van burgemeesters uiteen. De grootste groep burgemeesters, ongeveer de helft van het totaal, verwacht dat de informatiepositie niet verandert. De respondenten die verwachten dat de informatiepositie beter wordt hebben daarbij vooral hun hoop gevestigd op een verbeterde (landelijke) vergaring, veredeling en analyse van informatie. De (potentiële) grotere afstand tussen de politie en het lokaal bevoegd gezag als gevolg van de schaalvergroting binnen de politie vormt voor andere burgemeesters een reden om te vrezen dat de Nationale politie ten koste zal gaan van de informatiepositie van burgemeesters. Overigens is de informatieoverdracht van de politie aan de burgemeester in formele zin niet veranderd als gevolg van de Politiewet 2012. Net als voorheen stellen specifieke wetten, zoals de Wpg, de Wbp en Wjsg, eisen en beperkingen aan informatieverstrekking van de politie aan de burgemeester en niet de Politiewet.

6.6.3.

Andere organisaties die primair een veiligheidstaak hebben

Naast de politie heeft het OM, het RIEC, het veiligheidshuis en de driehoek specifiek een taak op het gebied van veiligheid. De informatieverstrekking door deze organisaties/samenwerkingsverbanden verloopt minder soepel dan die door de politie. In de praktijk blijkt het voor burgemeesters lastiger om de relevante factoren met betrekking tot deze organisaties op een goede manier te hanteren of te beïnvloeden. De wijze waarop de factoren ten aanzien van deze partners een rol spelen wordt hierna toegelicht.

Privacy

Het OM heeft volgens burgemeesters, naast de politie, de afgelopen twee jaar, vergeleken met andere organisaties, het vaakst een beroep gedaan op privacygronden om de verstrekking van informatie te weigeren. De gepercipieerde gebrekkige bereidheid informatie te delen door het OM 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. Verstrekking in een eerder stadium, bijvoorbeeld over lopende opsporingsonderzoeken, is op grond van de Aanwijzing alleen toegestaan indien het OM gebleken is dat er een spoedeisend belang is. Of dit zo is, is derhalve ter beoordeling van het OM. De (on)mogelijkheid om informatie te delen met de burgemeester door (partners verenigd in de context van) het veiligheidshuis, het RIEC en in de driehoek is afhankelijk van de inhoud van convenanten die de organisaties in het samenwerkingsverband met elkaar hebben gesloten. Informatie mag alleen gedeeld worden met de burgemeester indien dit in lijn is met het doel dat is vastgelegd in het convenant of protocol over gegevensuitwisseling dat van toepassing is op het samenwerkingsverband.

Bestuurlijke sensitiviteit

Zaakofficieren van het OM zijn zich niet (altijd) bewust van het feit dat informatie waar zij over beschikken relevant zou kunnen zijn voor de burgemeester. Zij zijn zich over het algemeen niet bewust van de informatiebehoefte van de burgemeester en zijn derhalve niet snel genegen deze informatie, nog los van privacy-beperkingen, te verstrekken aan de burgemeester. Het OM investeert momenteel actief in de relatie met het openbaar bestuur. Een bewustzijn bij alle zaakofficieren dat de burgemeester behoefte heeft aan bepaalde informatie is nog te gering ontwikkeld. Pas wanneer dit idee breder gedragen wordt binnen de organisatie is de vraag relevant welke informatie nu wanneer gedeeld moet worden. Dit heeft betrekking op bestuurlijke sensitiviteit.

Vertrouwen

Door het OM wordt momenteel geïnvesteerd in het externe profiel van de organisatie. Er worden officieren en beleidsmedewerkers specifiek belast met het onderhouden van contacten, onder andere met burgemeesters. Dit draagt er aan bij dat burgemeesters het OM beter leren kennen. Dit is een eerste vereiste voor het realiseren van (wederzijds) vertrouwen.

Organisatie

De burgemeester investeert, vergeleken met de relatie met de politie, minder in het organiseren van goede informatiestromen afkomstig van het RIEC, (partners verenigd in de context van) het Veiligheidshuis en het OM. Het OM onderneemt op dit punt momenteel stappen. Burgemeesters zouden daar hun voordeel mee kunnen doen. Ditzelfde geldt voor de Veiligheidshuizen. Deze zijn/worden momenteel onder regie geplaatst van het gemeentebestuur. Dit betekent dat er voor burgemeesters een kans ligt de verstrekking van informatie aan de burgemeester goed te organiseren.

Persoonlijk profiel

Omdat privacybepalingen het makkelijk delen van informatie in de weg staan, bestuurlijke sensitiviteit niet (voldoende) ontwikkeld is, vertrouwen en de organisatie van informatiestromen op dit moment (nog) onvoldoende gericht aandacht krijgen, is het voor burgemeesters minder eenvoudig (dan in relatie met de politie) te realiseren dat hun informatiepositie overeenkomt met hun –behoefte. Burgemeesters die het lukt hebben dit vooral te danken aan hun persoonlijke profiel; de wijze waarop zij persoonlijk invulling

geven aan hun functie. Dit maakt de informatiepositie van de burgemeester, voor zover die wordt gevoed door deze organisaties, kwetsbaar.

6.6.4. Organisaties met een taak die niet primair is gericht op veiligheid

Leerplichtambtenaren, scholen, woningcorporaties, schuldhulpverlening, Centra voor Jeugd en Gezin, Bureau Jeugdzorg, Consultatiebureaus, welzijnsorganisaties en de GGD zijn organisaties of samenwerkingsverbanden die niet specifiek zijn gericht op (sociale) veiligheid. Het samenspel van relevante factoren met betrekking tot deze organisaties maakt het voor burgemeesters (met name op het gebied van de frequentie van verstrekking) lastig om hun informatiebehoefte ten aanzien van deze organisaties te synchroniseren met hun informatiebehoefte.

Privacy

Er zijn diverse samenwerkingsverbanden waar de gemeente in participeert die gericht zijn op zorg en hulpverlening. Hierbij kan gedacht worden aan Openbare Geestelijke Gezondheidszorg-netwerken, overleg in het Centrum voor Jeugd en Gezin, het Sociaal team etc. Het doel van deze samenwerkingsverbanden is zorg en hulpverlening en niet veiligheid. Of de burgemeester de in dat verband door gemeenteambtenaren verkregen informatie mag inzetten voor een ander doel (zoals sociale veiligheid), is afhankelijk van het doel dat is vastgelegd in het convenant of protocol over gegevensuitwisseling dat van toepassing is. Of informatie gedeeld mag worden door medewerkers van deze organisaties, is bij deze medewerkers veelal onbekend. Twijfel bij zorg- en welzijnsinstellingen over de werking van privacyregels zorgt er vaak voor dat de veilige weg wordt gekozen en informatie niet gedeeld wordt.

Bestuurlijke sensitiviteit

Sociale veiligheid is voor deze organisaties een taakveld dat raakt aan hun hoofdtaak, maar niet primair hun focus is. Vanuit die invalshoek is er bij deze organisaties niet altijd aandacht voor sociale veiligheid, laat staan een bewustzijn van de informatiepositie van de burgemeester op dit punt. Informatie die relevant kan zijn voor de verantwoordelijkheden van de burgemeester als het gaat om (sociale) veiligheid bereikt de burgemeester daardoor vaak niet. Burgemeesters hebben ook relatief weinig geïnvesteerd in bewustzijn binnen die organisaties van de informatievraag van de burgemeester op het gebied van sociale veiligheid en de rol die die organisaties daar in kunnen spelen.

Vertrouwen

Veel burgemeesters investeren vrijwel niet in relaties en het creëren van een vertrouwensband met vertegenwoordigers van de genoemde organisaties. Niet de vertrouwensrelatie met de burgemeester, maar de vertrouwensrelatie met de cliënt staat voor medewerkers van deze organisaties voorop. Deze kan worden geschaad wanneer informatie met betrekking tot de cliënt die verkregen is in het kader van zorgverlening, wordt gedeeld in het kader van (handhaving van de) sociale veiligheid. Om deze reden kiezen medewerkers van deze organisaties er vaak voor informatie (bij twijfel over de noodzaak daarvan) niet te delen.

Organisatie

Er zijn geen formele overlegstructuren waar het delen van informatie met betrekking tot sociale veiligheid een vast onderwerp van gesprek vormt. Er is derhalve geen informatiestructuur georganiseerd om dergelijke informatie te delen met de burgemeester. Burgemeesters hebben op dit terrein ook geen informatiestructuur opgetuigd met het CJG,

dat valt onder regie van de gemeente. Dit kan, zeker in het licht van de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten worden aangemerkt als een onwenselijke situatie.

Persoonlijk profiel

Door een focus op de vertrouwensband met cliënten en niet op die met de burgemeester, door onhelderheid over privacyregels, door gebrek aan notie van de informatiebehoefte van de burgemeester (bestuurlijke sensitiviteit) en door gebrek aan georganiseerde informatiestromen op het gebied van sociale veiligheid is de mate waarin organisaties met een focus op zorg, scholing en wonen informatie verstrekken aan burgemeesters sterk afhankelijk van het persoonlijke profiel van burgemeesters. De wijze waarop burgemeesters persoonlijk invulling geven aan hun rol, contact zoekt met die organisaties en hen bewust maakt van de informatievraag van de burgemeesters, is een belangrijke factor in relatie tot de mate waarin de informatiepositie voldoet aan de informatiebehoefte. Dit maakt de informatiepositie van de burgemeester, voor zover die wordt gevoed door deze organisaties, bijzonder kwetsbaar.

6.6.5. De gemeentelijke organisatie

Niet alleen organisaties buiten de gemeente, maar ook de gemeentelijke organisatie zelf beschikt over informatie die relevant is, of kan zijn, voor de taak van de burgemeester op het gebied van sociale veiligheid. In de praktijk blijkt informatie die beschikbaar is bij medewerkers van de gemeente niet altijd gedeeld te worden met de burgemeester of beleidsmedewerkers OOV. Hierna wordt ingegaan op de wijze waarop de verschillende relevante factoren in dit kader gehanteerd of beïnvloed (kunnen) worden.

Privacy

Voor medewerkers van gemeenten geldt dat informatie die wordt verzameld ter uitoefening van een taak van het ene bestuursorgaan (college/burgemeester) gebruikt mag worden voor uitoefening van een taak van het andere bestuursorgaan (burgemeester/college), als er verwantschap bestaat tussen het doel waarvoor de informatie verzameld is (ten behoeve van het ene bestuursorgaan) en het doel waarvoor de informatie (door het andere bestuursorgaan) wordt gebruikt. Privacy-bepalingen kunnen het delen van informatie binnen de gemeentelijke organisatie derhalve in de weg staan.

Bestuurlijke sensitiviteit

Informatie die relevant kan zijn voor de verantwoordelijkheden van de burgemeester in het kader van sociale veiligheid is versnipperd aanwezig binnen de organisatie. Bijvoorbeeld bij 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. Burgemeesters hebben niet altijd voldoende geïnvesteerd in de bekendheid van de (aard van de) informatievraag op het gebied van sociale veiligheid, bij medewerkers van de gemeente.

Vertrouwen

Het delen van informatie binnen gemeenten loopt in de praktijk niet vast op een mogelijk gebrek aan vertrouwen tussen de burgemeester en medewerkers van de gemeente, of medewerkers van de gemeente onderling. Het gegeven dat informatie binnen dezelfde organisatie blijft is daarbij relevant. De factor vertrouwen speelt in de praktijk geen, tot een zeer beperkte rol.

Organisatie

Er zijn binnen de gemeenten waar in het kader van dit onderzoek gesprekken mee zijn gevoerd over het algemeen geen formele en structurele overlegstructuren waar medewerkers die actief zijn op verschillende terreinen informatie delen met betrekking tot sociale veiligheid.

Persoonlijk profiel

Het lukt, door gebrekkige notie van de medewerkers van de gemeente van het belang om deze informatie te delen met de beleidsmedewerker OOV of de burgemeester, en door het gebrek aan formele structurele overlegstructuren rond dit thema, niet altijd om deze structureel boven water te krijgen. Aan de factor privacy-gronden komt het delen van informatie in de praktijk daardoor, als medewerkers van gemeenten al van de relevantie van deze factor op de hoogte zijn, veelal niet eens toe. De wijze waarop burgemeesters persoonlijk invulling geven aan hun rol, is van belang voor de mate waarin binnen de organisatie informatie gedeeld wordt. Burgemeesters die gebruik maken van hun positie binnen de organisatie om medewerkers van de organisatie bewust te maken van het bestaan en de aard van hun informatievraag en hier overlegstructuren voor inrichten kunnen hiermee hun informatiepositie versterken. De mate waarin burgemeesters dit doen is bijzonder relevant voor de informatiepositie van burgemeesters.

6.7 Slotbeschouwing

Het op een gedegen manier bespelen en hanteren van relevante factoren voor informatieverstrekking door partners, (het organiseren van) vertrouwen, bestuurlijke sensitiviteit van partners, organisatie van de informatiestroom, het persoonlijke profiel van burgemeesters en de juiste toepassing van privacyregels, kan er aan bijdragen dat de informatiepositie van burgemeesters gelijk is aan de informatiebehoefte. Waar de verschillende factoren in de juiste verhouding worden aangewend is de informatiepositie in lijn met de informatiebehoefte. Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot de relatie met de politie.

Waar onvoldoende wordt ingezet op (een aantal van) de verschillende factoren is de informatiepositie (erg) kwetsbaar. Dit is (in verschillende mate) het geval ten aanzien van de relatie met de andere organisaties.

Het verbeteren van de informatiepositie van burgemeesters dient in eerste instantie te worden gezocht in investering van burgemeesters in het hanteren en bespelen van verschillende van deze factoren. Binnen de bestaande wetgeving kunnen door middel van convenanten (nog) meer juridische mogelijkheden worden geschapen om informatie over te dragen. De persoon van de burgemeester en de wijze waarop hij zijn ambt uitoefent kunnen voorts bijdragen aan zijn informatiepositie. Dat kan door duidelijk te zijn over zijn eisen en wensen en er ook consequenties aan te verbinden indien het vertrouwen geschaad wordt, bijvoorbeeld indien de gewenste informatie structureel niet goed verstrekt wordt. Vertrouwen kan ook georganiseerd worden. Op bestuurlijke sensitiviteit kan gestuurd worden door de burgemeester, zowel binnen de eigen organisatie als bij sleutelfunctionarissen bij de veiligheidspartners. Een daadkrachtige en doortastende burgemeester kan de veiligheidsketen binnen zijn gemeente naar zijn hand zetten en zijn medewerkers bewust maken van (de aard van) zijn informatievraag, zo wijzen enkele voorbeelden binnen dit onderzoek uit.

Voor versterking van de informatiepositie van de burgemeester is, in lijn met deze constatering, 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. Het verdient aanbeveling burgemeesters, eventueel met hulp van de VNG, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters gericht te laten investeren in de voornoemde factoren. Pas wanneer blijkt dat dit, ondanks gerichte inspanningen, niet tot de gewenste resultaten leidt, lijkt het op basis van de bevindingen die gepresenteerd zijn in dit onderzoek raadzaam de mogelijkheid te overwegen om te investeren in nieuwe wetgeving.

Bijlage 1: deelvragen

Deelvragen informatiebehoefte

1. Wat is de informatiebehoefte van colleges van burgemeester en wethouders (onder andere voor het opstellen van het integraal veiligheidsplan) als het gaat om sociale veiligheidsbeleid?
 - a. Over welke veiligheidsthema's wethouders informatie?
 - b. Welke informatie willen wethouders hebben, wat is volgens de wethouders need-to-know en wat is nice-to-know?
 - c. Met welke frequentie willen wethouders deze informatie?
 - d. In welke mate van gedetailleerdheid willen wethouders deze informatie?
 - e. Wat is de urgentie van deze informatiebehoefte?
2. Wat is de informatiebehoefte van burgemeesters als het gaat om sociale veiligheid en de handhaving van de openbare orde?
 - a. Over welke veiligheidsthema's (uit te splitsen over de onderdelen genoemd in tabel 1) wil de burgemeester informatie?
 - b. Welke informatie wil de burgemeester hebben, wat is volgens de burgemeester need-to-know en wat is nice-to-know?
 - c. Met welke frequentie wil de burgemeester deze informatie?
 - d. In welke mate van gedetailleerdheid wil de burgemeester deze informatie?
 - e. Wat is de urgentie van deze informatiebehoefte?
3. In welke samenwerkingsverbanden krijgen colleges van B&W informatie over (onder andere het opstellen van) het sociale veiligheidsbeleid?
4. Via welke andere kanalen of gegevensbronnen krijgen colleges informatie?
5. Welke informatie krijgen colleges van B&W?
6. Voldoet deze informatie aan de behoeften van de colleges om hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot (het opstellen en uitvoeren van) het sociale veiligheidsbeleid te kunnen waarmaken?
7. Zijn de leden van de colleges tevreden over de inhoud, gedetailleerdheid en tijdigheid van de informatie? Zo nee, levert dit problemen op voor de uitoefening van haar verantwoordelijkheden?

Deelvragen informatiepositie

8. In welke samenwerkingsverbanden krijgen de burgemeesters informatie over openbare orde en veiligheid?
9. Via welke andere kanalen of gegevensbronnen krijgen zij informatie?
10. Via welke kanalen kunnen burgemeester een snel beeld krijgen indien zich bedreigende of acute situaties met betrekking tot de openbare orde voordoen? Is hiermee ervaring?
11. Welke informatie krijgen burgemeesters?
12. Voldoet de informatie aan de behoefte van burgemeesters om hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van de handhaving van de openbare orde te kunnen waarmaken?

13. Zijn burgemeesters tevreden over de inhoud, gedetailleerdheid en tijdigheid van de informatie? Zo nee, levert dit problemen op voor de uitoefening van hun verantwoordelijkheden?
14. Welke consequenties heeft de nieuwe Politiewet voor de informatiepositie voor burgemeesters (van regiogemeenten) en de colleges van B&W?

Deelvragen verklaringen

15. Welke juridische belemmeringen vloeien voort uit wet- en regelgeving voor het delen van informatie door de veiligheidspartners met burgemeesters en/of leden van het college van B&W in de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het (sociale) veiligheidsbeleid?
16. Welke niet-juridische belemmeringen zijn er voor de veiligheidspartners om informatie te delen met burgemeesters en/of leden van het college van B&W in de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het (sociale) veiligheidsbeleid?
17. Zijn door veiligheidspartners veronderstelde (juridische) belemmeringen altijd valide?
18. Welke (juridische en praktische) mogelijkheden zijn er om de informatiepositie van burgemeesters en leden van het college te verbeteren met betrekking tot hun taken in het (sociale) veiligheidsbeleid?

Bijlage 2: geraadpleegde bronnen

Literatuur

B. Bieleman, R. Nijkamp, T. Bak, Coffeeshops in Nederland 2011 - Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2011, Intraval, Groningen-Rotterdam, 2012.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving – Directie Rechtsbestel, Circulaire Buitengewoon opsporingsambtenaar, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 10 januari 2011.

P.G. Castenmiller, M.L.G. Essers, A.J.H. Smallenbroek, Gemeentelijk veiligheidsbeleid, van binnen en van buiten. In: Veiligheidsbeleid van gemeenten, ontwikkelingen sinds 1993, SGBO onderzoek & advies, 1998.

Handhavingstekort op snijvlak van opsporing en openbare orde, notitie t.b.v. Korpsbeheerdersberaad d.d. 11 mei 2010.

‘Helder handhaven’, de Nationale ombudsman, 14 september 2010.

H.Ph.J.A.M. Hennekens, Openbare-orderecht (serie bestuursrecht in de praktijk, deel 5), Kluwer, Deventer, 2007.

Inrichtingsplan Nationale Politie, vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie, december 2012.

Jaarverslag Nederlandse Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie | Directoraat Generaal Politie, Den Haag, mei 2013.

LokaleZaken, Aan de rand van het bestel- Een verkennende studie naar bestuurlijk veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine gemeenten, Politie en Wetenschap, Rotterdam, februari 2011.

B.M.J. van der Meulen, Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen, Kluwer, Deventer, 1993.

A.J.C. de Moor-van Vugt e.a., Informatieuitwisseling door toezichthouders, WODC juni 2012.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Zakboek Openbare orde en veiligheid, Den Haag, 2010.

Lonneke van Noije, Karin Wittebrood, Sociale veiligheid ontsleuteld - Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juli 2008.

Raad van Hoofdcommissarissen, Projectgroep Visie op de politiefunctie, Politie in ontwikkeling - Visie op de politiefunctie, NPI, Den Haag, mei 2005.

Raad voor strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen: beter richten!, Den Haag, 4 april 2013.

J. de Ridder, N. Struiksma en M.J. Schol, Grip op milieuzaken. Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving, WODC, 2009 en H.B. Winter, N. Struiksma e.a., Op doel? - Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, WODC, 2012.

M.J. Schol. S. Overkamp, Naar een veilige haven voor de jeugd – Rekenkameronderzoek, Pro Facto, Groningen, november 2011.

A. Schreijenberg, J.C.M. van den Tillaart, G.H.J. Homburg, Doelbereiking van de Pilot BIJ, WODC, Regioplan, juni 2012

Smits, J., A. Sibma, J. Roodnat en N. Struiksma, Glazen privacy. Onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wet politiegegevens, WODC, Den Haag, 2012.

Ronald van Steden, Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein, Vrije Universiteit/SMVP, februari 2012.

Verslag vergadering Board Handhaving, 10 januari 2006.

Visiedocument Boa – De buitengewoon opsporingsambtenaar in ontwikkeling, Beroepsvereniging Boa, 14 december 2010.

VNG, Eindrapportage Monitoring van het Bestuursakkoord , juli 2009.

VNG, Kernbeleid Veiligheid, handreiking voor gemeenten, Drukkerij Excelsior, Den Haag, september 2010.

H.B. Winter, A. Sibma, N. Struiksma, E. Beswerda, N. Woestenburger, Op doel? - Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, Pro Facto, WODC, 2012.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 1998-1999, 26 604, nr. 1.
Kamerstukken II, 2009-2012, 32 459 nr. 1 t/m 12.
Kamerstukken II, 2011-2012, 30880, nr. 40.
Kamerstukken II, 1997-1998, 25 892, nr. 3.
Kamerstukken II, 2001-2002, 28 168, nr. 3.

Overig

Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de

verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEU 1995, L 281/31)

Aanwijzing Wjsg (2012A015gp), College van procureurs-generaal, Staatscourant 2012 nr. 26870, 4 december 2012.

Modelprivacyconvenant Veiligheidshuizen 2.1, Helpdesk Privacy – Ministerie van Justitie

HR 29 november 1966, NJ 1967, 58.

Bijlage 3: geïnterviewde personen

Fase 1

Gemeente Almelo

- J. Hermans-Vloedveld (burgemeester)
- A. Hooghiemstra (ambtenaar gemeente)
- J.M.M. Kuik-Verwey (wethouder)

Gemeente Almere

- J.A. Jorritsma-Lebbink (burgemeester)
- R. Peeters (wethouder)
- J.J. Posthumus (ambtenaar gemeente)

Gemeente Den Helder

- P. Hofstra (ambtenaar gemeente)
- K.F. Schuiling (burgemeester)

Gemeente Hilversum

- E. Boog (wethouder)
- P.I. Broertjes (burgemeester)
- K. Kokkeler (ambtenaar gemeente)

Gemeente Nijmegen

- E. Boelaars (ambtenaar gemeente)
- H.M.F. Bruls (burgemeester)
- L.C.M. Frings (wethouder)

Gemeente Noordoostpolder

- Hennie Bogaards-Simonse (wethouder)
- H. Wagemans (ambtenaar gemeente)
- A. van der Werff (burgemeester)

Gemeente Noordwijk

- P. van den Brink (ambtenaar gemeente)
- J.P.J. Lokker (burgemeester)
- M.W. Vroom (wethouder)

Gemeente Oldambt

- B. Boon (wethouder)
- P. Smit (burgemeester)
- A. Spijk (ambtenaar gemeente)
- A. de Wit (ambtenaar gemeente)

Algemene oriënteren interviews

- W.H. Everts (oud-burgemeester Bedum)
- K. Jongsma (ambtenaar gemeente Groningen)

Fase 2

Gemeente Borger-Odoorn

- E. Gringhuis (ambtenaar gemeente)
- A. Groeneveld (GGD)
- P. Haima (GGD)
- R. Jelier (Centrum voor Jeugd en Gezin)
- B. Nijhuis (Openbaar Ministerie)
- M.L.J. Out (burgemeester)
- E. Slomp (politie)
- G. Wilbrink (Openbaar Ministerie)

Gemeente Peel en Maas

- W.J.G. Delissen-van Tongerlo (burgemeester)
- S. van Herten (politie)
- J. Stempher (ambtenaar gemeente)

Gemeente Rotterdam

- A. Aboutaleb (burgemeester)
- A. Autar (Openbaar Ministerie)
- O. Jansen (ambtenaar gemeente)
- M.T. Janssen (Openbaar Ministerie)
- W. van Natiyne (Openbaar Ministerie)
- S.J. Papendrecht (politie)
- B. Peters (RIEC)
- S.W. Remmert (ambtenaar gemeente)
- R. Swinkels (ambtenaar gemeente)

Gemeente Putten

- H.A. Lambooy (burgemeester)
- A. van Oort (ambtenaar gemeente)

Gemeente Tilburg

- W. Gijbels (OM)
- P. Noordanus (burgemeester)
- P. Verschuur (politie)

Gemeente Wageningen

- P. Beekman (Veiligheidshuis)
- P. van Berg (politie)
- R. Gordijn (ambtenaar gemeente)
- J. de Jong (welzijnsorganisatie)
- G.J.M. van Rumund (burgemeester)

Gemeente Zandvoort

- E. den Breejen (ambtenaar gemeente)
- J. van Broekhoven (ambtenaar gemeente)
- R. Elenbaas (woningcorporatie)
- M. Groenendaal (politie)
- M. van den Heuvel (Openbaar Ministerie)

- N. Meijer (burgemeester)
- M.H.M. Schraven (ambtenaar gemeente)

Overige interviews

- F.T.J.M. Backhuijs, burgemeester van Nieuwegein
- A. Weggelaar, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Bijlage 4: enquête burgemeesters

Lokale omstandigheden

Deze enquête gaat over 'sociale veiligheid'. Sociale veiligheid vatten we op als veiligheid die bedreigd kan worden door toedoen van *opzettelijk* menselijk handelen. Onderwerpen als brandveiligheid, verkeersveiligheid en rampen vallen er daarom niet onder. Sociale veiligheid is breder dan alleen veiligheid binnen een sociale context, zoals huiselijk geweld. Uitgaansgeweld, veelplegers, jeugdoverlast zijn enkele van de onderwerpen die in het kader van deze enquête onder 'sociale veiligheid' vallen.

- Hoe zou u de omvang van de problematiek met betrekking tot sociale veiligheid in uw gemeente willen aanduiden?
 - 2% Groot
 - 19% Redelijk groot
 - 55% Niet erg groot
 - 23% Klein

Contacten met veiligheidspartners

Er zijn diverse organisaties die u informatie over sociale veiligheid kunnen verschaffen. Dat kan zowel formeel (vaste, gestructureerde overleggen) als informeel (veelal ad hoc).

- Op welke wijze en met welke frequentie heeft u formeel of informeel contact met vertegenwoordigers van de volgende organisaties over sociale veiligheid?

	Formeel overleg		Informeel contact	
Politie	1%	Dagelijks	33%	Dagelijks
	52%	Wekelijks	58%	Wekelijks
	44%	Maandelijks	7%	Maandelijks
	3%	Kwartaal	0%	Kwartaal
	0%	Half jaar	0%	Half jaar
	0%	Jaarlijks	1%	Jaarlijks
	0%	Niet	1%	Niet
Openbaar Ministerie	1%	Dagelijks	1%	Dagelijks
	2%	Wekelijks	9%	Wekelijks
	32%	Maandelijks	39%	Maandelijks
	57%	Kwartaal	21%	Kwartaal
	4%	Half jaar	13%	Half jaar
	2%	Jaarlijks	7%	Jaarlijks
	3%	Niet	9%	Niet
Woningcorporaties	1%	Dagelijks	1%	Dagelijks
	1%	Wekelijks	6%	Wekelijks
	9%	Maandelijks	27%	Maandelijks
	23%	Kwartaal	27%	Kwartaal
	30%	Half jaar	14%	Half jaar
	16%	Jaarlijks	13%	Jaarlijks
	20%	Niet	12%	Niet

Centrum voor Jeugd en Gezin	0% 2% 7% 7% 12% 12% 59%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	0% 4% 11% 7% 13% 13% 52%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Bureau Jeugdzorg	1% 0% 3% 8% 10% 15% 64%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	1% 0% 6% 7% 14% 17% 56%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Consultatiebureau	0% 1% 0% 2% 4% 5% 89%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	0% 1% 1% 3% 4% 6% 86%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Welzijnsorganisaties	1% 1% 8% 18% 25% 16% 31%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	1% 6% 24% 21% 21% 9% 19%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Leerplichtambtenaren	1% 3% 7% 13% 16% 16% 45%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	2% 5% 11% 22% 14% 9% 39%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Scholen	0% 2% 7% 13% 16% 25% 37%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	0% 5% 19% 22% 19% 18% 18%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Schuldhelpverlening	1% 0% 2% 4% 6% 12% 76%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	1% 1% 1% 8% 19% 10% 71%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Lokaal driehoeksoverleg	0% 5%	Dagelijks Wekelijks	2% 7%	Dagelijks Wekelijks

	29%	Maandelijks	41%	Maandelijks
	54%	Kwartaal	23%	Kwartaal
	8%	Half jaar	15%	Half jaar
	2%	Jaarlijks	14%	Jaarlijks
	3%	Niet	23%	Niet
Veiligheidshuis	1%	Dagelijks	1%	Dagelijks
	1%	Wekelijks	6%	Wekelijks
	13%	Maandelijks	19%	Maandelijks
	32%	Kwartaal	24%	Kwartaal
	17%	Half jaar	15%	Half jaar
	17%	Jaarlijks	14%	Jaarlijks
	20%	Niet	23%	Niet
Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)	0%	Dagelijks	1%	Dagelijks
	1%	Wekelijks	1%	Wekelijks
	10%	Maandelijks	13%	Maandelijks
	17%	Kwartaal	16%	Kwartaal
	22%	Half jaar	20%	Half jaar
	29%	Jaarlijks	23%	Jaarlijks
	23%	Niet	26%	Niet
GGD	0%	Dagelijks	0%	Dagelijks
	1%	Wekelijks	2%	Wekelijks
	11%	Maandelijks	15%	Maandelijks
	30%	Kwartaal	30%	Kwartaal
	16%	Half jaar	18%	Half jaar
	18%	Jaarlijks	10%	Jaarlijks
	24%	Niet	26%	Niet

Schriftelijke informatiebronnen

3. In hoeverre zijn de volgende schriftelijke informatiebronnen voor u van belang voor de uitoefening van uw taken rond/op het terrein van sociale veiligheid?

	Erg Belangrijk	Redelijk belangrijk	Matig belangrijk	Niet belangrijk
Dagrapporten van de politie	47%	24%	12%	18%
Andere vormen van politieregistratie	35%	46%	16%	3%
Veiligheidsmonitor	33%	55%	11%	2%
Gezondheidsmonitor (jeugd → alcohol en drugs) van de GGD	13%	53%	29%	5%
Incidentregistratiesystemen van scholen	12%	32%	37%	19%
Informatie over BIBOB procedures	35%	46%	16%	3%
Jaarverslag Bureau Jeugdzorg	5%	34%	37%	19%
Jaarverslag Veiligheidshuis	16%	46%	16%	3%

4. Zijn er schriftelijke informatiebronnen over sociale veiligheid die voor u belangrijk zijn en die niet in bovenstaande vraag zijn genoemd?
- Ja, namelijk: ...
 - Nee

Informatiebehoefte

5. Hieronder staan enkele concrete (potentiële) incidenten en gebeurtenissen die betrekking hebben op sociale veiligheid. Kunt u aangegeven hoe frequent u *persoonlijk* op de hoogte wilt worden gesteld indien een dergelijk gebeurtenis zich voordoet?

	Onmiddellijk, dag en nacht	Dagelijks	Wekelijks	Niet / niet frequent
Uitgaansgeweld	24%	34%	37%	6%
Overlastgevende jeugd	2%	21%	73%	4%
Veelplegers	3%	21%	58%	18%
Zedendelict met minderjarige(n)	54%	34%	6	^6%
Huiselijk geweld	36%	42%	17%	5%
Incidenten bij coffeeshops	6%	19%	26%	49%
Criminele jeugd/individuele probleemjongeren	3%	27%	63%	7%
Ernstig misdrijf	70%	22%	5%	3%
Incident met dodelijke of zwaargewonde slachtoffers	90%	6%	1%	3%
Zelfdoding	43%	47%	5%	6%
Mediagevoelige incidenten	79%	18%	0%	3%
Politiek/bestuurlijk gevoelige incidenten	69%	28%	1%	2%
Brandstichtingen	49%	44%	5%	3%
Incidenten met betrekking tot onderwerpen die als prioriteit benoemd zijn in het integrale veiligheidsplan	14%	50%	34%	3%

6. Heeft u voorafgaand aan grootschalige collectieve activiteiten (zoals Koninginnedag, festivals, carnaval, voetbalwedstrijden) behoefte aan risicoanalyses van de politie en/of het OM?
- 41% Ja, van politie en OM
50% Ja, van de politie
0% Ja, van het OM
9% Nee

Informatiepositie

Wat betreft informatie maken we in het navolgende onderscheid 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.

7. In welke mate bent u tevreden over de snelheid waarmee u operationele en analytische informatie met betrekking tot sociale veiligheid ontvangt van vertegenwoordigers van de volgende organisaties?

	Operationele informatie		Analytische informatie	
Politie	20%	Altijd tevreden	15%	Altijd tevreden
	75%	Meestal tevreden	69%	Meestal tevreden

	6%	Meestal niet tevreden	14%	Meestal niet tevreden
	0%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	0%	Niet van toepassing	1%	Niet van toepassing
Openbaar Ministerie	6%	Altijd tevreden	8%	Altijd tevreden
	59%	Meestal tevreden	60%	Meestal tevreden
	25%	Meestal niet tevreden	20%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	3%	Nooit tevreden
	7%	Niet van toepassing	9%	Niet van toepassing
Gemeentelijke organisatie	21%	Altijd tevreden	13%	Altijd tevreden
	77%	Meestal tevreden	79%	Meestal tevreden
	1%	Meestal niet tevreden	6%	Meestal niet tevreden
	0%	Nooit tevreden	0%	Nooit tevreden
	1%	Niet van toepassing	1%	Niet van toepassing
Woningcorporaties	3%	Altijd tevreden	4%	Altijd tevreden
	49%	Meestal tevreden	35%	Meestal tevreden
	17%	Meestal niet tevreden	20%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	0%	Nooit tevreden
	29%	Niet van toepassing	37%	Niet van toepassing
Centrum voor Jeugd en Gezin	3%	Altijd tevreden	3%	Altijd tevreden
	35%	Meestal tevreden	34%	Meestal tevreden
	6%	Meestal niet tevreden	7%	Meestal niet tevreden
	3%	Nooit tevreden	2%	Nooit tevreden
	54%	Niet van toepassing	56%	Niet van toepassing
Bureau Jeugdzorg	1%	Altijd tevreden	1%	Altijd tevreden
	26%	Meestal tevreden	26%	Meestal tevreden
	13%	Meestal niet tevreden	14%	Meestal niet tevreden
	4%	Nooit tevreden	4%	Nooit tevreden
	55%	Niet van toepassing	55%	Niet van toepassing
Consultatiebureau	1%	Altijd tevreden	2%	Altijd tevreden
	15%	Meestal tevreden	13%	Meestal tevreden
	4%	Meestal niet tevreden	4%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	2%	Nooit tevreden
	79%	Niet van toepassing	79%	Niet van toepassing
Welzijnsorganisaties	2%	Altijd tevreden	3%	Altijd tevreden
	46%	Meestal tevreden	37%	Meestal tevreden
	10%	Meestal niet tevreden	18%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	40%	Niet van toepassing	42%	Niet van toepassing
Leerplichtambtenaren	13%	Altijd tevreden	8%	Altijd tevreden
	48%	Meestal tevreden	48%	Meestal tevreden
	7%	Meestal niet tevreden	11%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	32%	Niet van toepassing	32%	Niet van toepassing
Scholen	2%	Altijd tevreden	3%	Altijd tevreden
	48%	Meestal tevreden	33%	Meestal tevreden
	11%	Meestal niet tevreden	17%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	3%	Nooit tevreden
	38%	Niet van toepassing	44%	Niet van toepassing
Schuldhelpverlening	0%	Altijd tevreden	3%	Altijd tevreden
	25%	Meestal tevreden	22%	Meestal tevreden
	2%	Meestal niet tevreden	5%	Meestal niet tevreden

	1% 70%	Nooit tevreden Niet van toepassing	1% 69%	Nooit tevreden Niet van toepassing
Lokaal driehoeksoverleg	20% 72% 3% 1% 5%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	16% 68% 9% 1% 6%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
Veiligheidshuis	8% 64% 12% 1% 15%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	9% 65% 11% 2% 13%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)	11% 52% 17% 2% 18%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	11% 51% 14% 1% 22%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
GGD	5% 60% 5% 1% 29%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	8% 54% 8% 1% 30%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing

8. Is het de afgelopen twee jaar voorgekomen dat u informatie over sociale veiligheid die voor u relevant was, niet of pas na lang aandringen kreeg van de volgende organisaties omdat er een beroep werd gedaan op vertrouwelijkheid of privacy?

	Operationele informatie		Analytische informatie	
Politie	18% 80% 3%	Ja Nee Weet niet	12% 83% 5%	Ja Nee Weet niet
Openbaar Ministerie	34% 57% 9%	Ja Nee Weet niet	26% 65% 9%	Ja Nee Weet niet
Gemeentelijke organisatie	1% 97% 35%	Ja Nee Weet niet	1% 97% 3%	Ja Nee Weet niet
Woningcorporaties	5% 65% 29%	Ja Nee Weet niet	3% 64% 33%	Ja Nee Weet niet
Centrum voor Jeugd en Gezin	3% 47% 50%	Ja Nee Weet niet	1% 46% 53%	Ja Nee Weet niet
Bureau Jeugdzorg	12% 36% 51%	Ja Nee Weet niet	9% 37% 55%	Ja Nee Weet niet
Consultatiebureau	1% 31% 67%	Ja Nee Weet niet	0% 32% 68%	Ja Nee Weet niet
Welzijnsorganisaties	4% 56%	Ja Nee	1% 59%	Ja Nee

	40%	Weet niet	40%	Weet niet
Leerplichtambtenaren	1%	Ja	1%	Ja
	70%	Nee	71%	Nee
	28%	Weet niet	29%	Weet niet
Scholen	6%	Ja	4%	Ja
	49%	Nee	51%	Nee
	45%	Weet niet	44%	Weet niet
Schuldhelpverlening	0%	Ja	0%	Ja
	46%	Nee	48%	Nee
	54%	Weet niet	53%	Weet niet
Lokaal driehoeksoverleg	7%	Ja	3%	Ja
	86%	Nee	79%	Nee
	7%	Weet niet	18%	Weet niet
Veiligheidshuis	2%	Ja	3%	Ja
	80%	Nee	79%	Nee
	18%	Weet niet	18%	Weet niet
Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)	7%	Ja	8%	Ja
	71%	Nee	70%	Nee
	22%	Weet niet	23%	Weet niet
GGD	5%	Ja	4%	Ja
	64%	Nee	64%	Nee
	32%	Weet niet	32%	Weet niet

Informatiepositie vervolg

9. Is het de afgelopen twee jaar voorgekomen dat de volgende organisaties achteraf informatie bleken te hebben die voor u relevant was in het kader van uw verantwoordelijkheden met betrekking tot sociale veiligheid, maar die niet op het geëigende moment aan u verstrekt is?

	Operationele informatie		Analytische informatie	
Politie	26%	Ja	13%	Ja
	68%	Nee	75%	Nee
	7%	Weet niet	12%	Weet niet
Openbaar Ministerie	25%	Ja	17%	Ja
	59%	Nee	65%	Nee
	16%	Weet niet	18%	Weet niet
Gemeentelijke organisatie	13	Ja	7%	Ja
	79%	Nee	81%	Nee
	8%	Weet niet	12%	Weet niet
Woningcorporaties	14%	Ja	7%	Ja
	48%	Nee	54%	Nee
	38%	Weet niet	39%	Weet niet
Centrum voor Jeugd en Gezin	5%	Ja	2%	Ja
	46%	Nee	48%	Nee
	50%	Weet niet	50%	Weet niet
Bureau Jeugdzorg	10%	Ja	7%	Ja
	36%	Nee	38%	Nee
	55%	Weet niet	55%	Weet niet
Consultatiebureau	3%	Ja	2%	Ja
	32%	Nee	33%	Nee
	65%	Weet niet	65%	Weet niet

Welzijnsorganisaties	9% Ja 40% Nee 51% Weet niet	6% Ja 41% Nee 53% Weet niet
Leerplichtambtenaren	6% Ja 59% Nee 35% Weet niet	4% Ja 62% Nee 35% Weet niet
Scholen	30% Ja 8% Nee 30% Weet niet	7% Ja 45% Nee 49% Weet niet
Schuldhelpverlening	1% Ja 37% Nee 62% Weet niet	1% Ja 39% Nee 60% Weet niet
Lokaal driehoeksoverleg	5% Ja 80% Nee 15% Weet niet	4% Ja 78% Nee 18% Weet niet
Veiligheidshuis	4% Ja 70% Nee 26% Weet niet	4% Ja 70% Nee 26% Weet niet
Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)	5% Ja 66% Nee 29% Weet niet	8% Ja 66% Nee 31% Weet niet
GGD	4% Ja 64% Nee 32% Weet niet	3% Ja 62% Nee 36% Weet niet

10. Waarom kreeg u voor u relevante informatie niet op het geëigende moment? (meerdere antwoorden mogelijk)

(absolute aantallen)

- 13 Onwil
- 52 Privacy/vertrouwelijkheid
- 58 Gebrek aan politiek-bestuurlijk gevoel
- 3 Men zag zelf te laat dat de informatie relevant was voor de burgemeester

11. Heeft u voorafgaand aan grootschalige collectieve activiteiten (zoals Koninginnedag, festivals, carnaval, voetbalwedstrijden) behoefte aan risicoanalyses van de politie en/of het OM?

- 41% ja, van politie en OM
- 50% Ja, van de politie
- 0% Ja, van het OM
- 9% Nee

12. In hoeverre bent u tevreden over de risicoanalyses die u voorafgaand aan grootschalige collectieve activiteiten (Koninginnedag, festivals, carnaval, voetbalwedstrijden) van de politie en/of het OM ontvangt?

	Politie
Politie	33% Altijd 61% Meestal wel 3% Meestal niet 0% Zelden/nooit 2% Niet van toepassing
OM	22% Altijd 45% Meestal wel 6% Meestal niet 2% Zelden/nooit → ga door naar 18 24% Niet van toepassing

13. In hoeverre beschikt u (op een schaal van 1 tot 5) over alle benodigde informatie om uw verantwoordelijkheid op het gebied van sociale veiligheid te kunnen waarmaken?
1= helemaal niet, 5=volledig

Gemiddeld: 3,75

Std: 0,684

Regierol

In een wetsvoorstel ter wijziging van de Gemeentewet wordt de regierol van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid wettelijk vastgelegd. In artikel 171a van het wetsvoorstel is bepaald dat de burgemeester toeziet op het lokaal veiligheidsbeleid en de voor de uitvoering van het integraal veiligheidsplan noodzakelijke samenwerking tussen alle betrokken partijen bevordert. Dit artikel bepaalt volgens de memorie van toelichting dat de burgemeester er in de toekomst op moet toezien dat het lokaal veiligheidsbeleid gestalte krijgt en dat het integraal veiligheidsplan wordt uitgevoerd.

14. In hoeverre (op een schaal van 1 tot 5) bent u in staat om deze regierol in te vullen op de manier waarop u dat zou willen doen?
1=helemaal niet, 5=volledig

Gemiddeld: 3,61

Std: 0,836

15. Wat zou er naar uw oordeel veranderd moeten worden om u beter in staat te stellen uw regierol rond sociale veiligheid optimaal in te vullen?

33% De samenwerking tussen de verschillende organisaties
9% De tijdigheid van de informatieverstrekking door andere organisaties
2% De kwaliteit van de informatie van andere organisaties
41% Wettelijke mogelijkheden om informatie te verkrijgen/af te dwingen
9% Het tempo van de informatieuitwisseling tussen organisaties
6% De ondersteuning/het ambtelijke apparaat
Anders, namelijk

Nationale politie

16. Wat is uw indruk (of verwachting) over uw informatiepositie rond sociale veiligheid sinds de introductie van het nieuwe politiebestedel?

13%	Ik verwacht dat die beter wordt
30%	Ik verwacht dat die slechter wordt
54%	Ik verwacht dat die gelijk blijft
4%	Geen mening

17. Waarom verwacht u dat?

18. Bent u er voorstander van dat formeel wordt vastgelegd welke informatie organisaties in de veiligheidsketen aan de burgemeester moeten verstrekken?

42%	ja, op landelijk niveau (wetgeving)
27%	Ja, op het niveau van de veiligheidsregio (convenant, protocol)
27%	Ja, dat zouden organisaties en instellingen onderling moeten regelen
20%	Nee

Bijlage 5: enquête beleidsmedewerkers

Deze enquête gaat over 'sociale veiligheid'. Sociale veiligheid vatten we op als veiligheid die bedreigd kan worden door toedoen van *opzettelijk* menselijk handelen. Onderwerpen als brandveiligheid, verkeersveiligheid en rampen vallen er daarom niet onder. Sociale veiligheid is breder dan alleen veiligheid binnen een sociale context, zoals huiselijk geweld. Uitgaansgeweld, veelplegers, jeugdoverlast zijn enkele van de onderwerpen die in het kader van deze enquête onder 'sociale veiligheid' vallen.

Lokale omstandigheden

1. Hoe zou u de omvang van de problematiek met betrekking tot sociale veiligheid in uw gemeente willen aanduiden?

3%	Groot
26%	Redelijk groot
52%	Niet erg groot
20%	Klein

2. Is in uw gemeente een integraal veiligheidsplan vastgesteld?

90%	Ja
8%	Nee, maar dat is wel in ontwikkeling
1%	Nee en dat is ook niet in ontwikkeling

3. Participeert uw gemeente in de integrale veiligheidsmonitor (IVM)?

58%	Ja
37%	Nee
4%	Weet niet

4. Hoeveel burgemeesters maakten in 2012 deel uit van het tripartite overleg over inhoudelijke zaken (gezag) waarin u met de politie en het OM participeerde?

20%	1
10%	2
20%	3/4
27%	5-8
23%	>8

5. Is dit aantal veranderd sinds de start van de nationale politieorganisatie?

45%	Ja, dat aantal is toegenomen
9%	Ja, het aantal is afgenomen
38%	Nee, dit is niet veranderd
8%	Weet niet

6. Welke frequentie had dit driehoeksoverleg waarin u participeerde in 2012?

44%	maximaal 4x per jaar
45%	5-8x per jaar
9%	9-12x per jaar
3%	>12x per jaar

7. Verwacht u dat deze frequentie sinds de start van de nationale politieorganisatie verandert?
- 15% Ja, de frequentie neemt toe
 20% Ja, de frequentie neemt af
 52% Nee, de frequentie blijft ongewijzigd
 12% Weet niet/geen mening

Informatievoorziening aan de burgemeester

8. Hieronder staan enkele concrete (potentiële) incidenten en gebeurtenissen die betrekking hebben op sociale veiligheid. Kunt u aangegeven hoe frequent de burgemeester *persoonlijk* op de hoogte wil worden gesteld van de volgende concrete incidenten of gebeurtenissen met betrekking tot sociale veiligheid?

	Onmiddellijk, dag en nacht	Dagelijks	Wekelijks	Niet / niet frequent
Uitgaansgeweld	10%	26%	54%	11%
Overlastgevende jeugd	1%	12%	72%	15%
Veelplegers	2%	13%	51%	34%
Zedendelict met minderjarige(n)	58%	31%	6%	4%
Huiselijk geweld	29%	32%	24%	14%
Incidenten bij coffeeshops	7%	12%	24%	57%
Criminele jeugd/individuele probleemjongeren	2%	16%	63%	19%
Ernstig misdrijf	66%	26%	6%	2%
Incident met dodelijke of zwaargewonde slachtoffers	84%	12%	3%	2%
Zelfdoding	32%	46%	12%	11%
Mediagevoelige incidenten	73%	24%	1%	2%
Politiek/bestuurlijk gevoelige incidenten	67%	30%	1%	2%
Brandstichtingen	31%	48%	14%	7%
Incidenten met betrekking tot onderwerpen die als prioriteit benoemd zijn in het integrale veiligheidsplan	4%	29%	60%	7%

9. Zijn er mondeling of schriftelijke afspraken gemaakt met de politie in welke gevallen of onder welke omstandigheden de burgemeester geïnformeerd dient te worden over concrete zaken en incidenten?
- 86% Ja
 6% Nee → ga door naar vraag 12
 8% Weet niet → ga door naar vraag 12
10. Zijn deze afspraken op schrift gesteld?
- 7% Ja, in een formeel documenten (zoals een convenant of een protocol)
 15% Ja, in een werkdocument
 1% Ja, in een mail
 78% Nee, de afspraken zijn mondeling gemaakt

11. In hoeverre worden deze afspraken nageleefd door de politie?

17%	Altijd
78%	Meestal wel
5%	Meestal niet
0%	Zelden / nooit
1%	Weet niet

Informatievoorziening aan wethouders

Niet alleen de burgemeester heeft binnen het college een rol in het sociale veiligheidsbeleid en de openbare orde. Het college 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 toerisme, jeugd, welzijn, onderwijs, etc.

12. Wordt er vanuit de gemeentelijke organisatie aan wethouders informatie verschaft met betrekking tot sociale veiligheid?

48%	Ja, regelmatig
49%	Ja, soms
2%	Nee
1%	Weet niet

Wat betreft informatie maken we in het navolgende onderscheid 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.

13. Welk type informatie wordt vanuit de gemeentelijke organisatie aan wethouders verschaft met betrekking tot sociale veiligheid?

7%	Uitsluitend analytische informatie
40%	Primair analytische informatie en deels operationele informatie
31%	Een gelijkwaardige combinatie van analytische en operationele informatie
20%	Primair operationele informatie en deels analytische informatie
2%	Uitsluitend operationele informatie

Contacten met veiligheidspartners

Er zijn diverse organisaties in de veiligheidsketen die u informatie over sociale veiligheid kunnen verschaffen. Dat kan zowel formeel (vaste, gestructureerde overleggen) als informeel (veelal ad hoc).

14. Op welke wijze en met welke frequentie heeft u formeel of informeel contact over sociale veiligheid met de volgende organisaties?

	Formeel overleg		Informeel contact	
Politie	3%	Dagelijks	46%	Dagelijks
	54%	Wekelijks	50%	Wekelijks
	42%	Maandelijks	3%	Maandelijks
	0%	Kwartaal	0%	Kwartaal
	0%	Half jaar	0%	Half jaar
	0%	Jaarlijks	0%	Jaarlijks
	0%	Niet	0%	Niet

Openbaar Ministerie	1% 4% 36% 47% 3% 2% 7%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	3% 16% 33% 22% 6% 3% 17%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Woningcorporaties	1% 5% 34% 14% 12% 10% 26%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	5% 22% 28% 15% 12% 8% 11%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Centrum voor Jeugd en Gezin	2% 9% 24% 14% 3% 5% 43%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	9% 17% 20% 10% 9% 7% 27%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Bureau Jeugdzorg	1% 8% 18% 12% 6% 3% 53%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	6% 14% 12% 12% 11% 9% 37%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Consultatiebureau	0% 2% 6% 5% 2% 3% 82%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	1% 5% 6% 3% 3% 7% 75%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Welzijnsorganisaties	1% 15% 34% 13% 6% 5% 27%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	11% 27% 25% 7% 8% 6% 17%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Leerplichtambtenaren	3% 12% 20% 11% 5% 5% 45%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	11% 19% 19% 11% 10% 7% 24%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet

Scholen	0%	Dagelijks	2%	Dagelijks
	3%	Wekelijks	10%	Wekelijks
	15%	Maandelijks	17%	Maandelijks
	15%	Kwartaal	15%	Kwartaal
	11%	Half jaar	14%	Half jaar
	12%	Jaarlijks	17%	Jaarlijks
	44%	Niet	26%	Niet
Schuldhelpverlening	1%	Dagelijks	3%	Dagelijks
	4%	Wekelijks	11%	Wekelijks
	15%	Maandelijks	10%	Maandelijks
	4%	Kwartaal	8%	Kwartaal
	3%	Half jaar	5%	Half jaar
	1%	Jaarlijks	9%	Jaarlijks
	72%	Niet	55%	Niet
Lokaal driehoeksoverleg	1%	Dagelijks	4%	Dagelijks
	5%	Wekelijks	13%	Wekelijks
	29%	Maandelijks	27%	Maandelijks
	45%	Kwartaal	28%	Kwartaal
	5%	Half jaar	6%	Half jaar
	4%	Jaarlijks	3%	Jaarlijks
	12%	Niet	19%	Niet
Veiligheidshuis	4%	Dagelijks	12%	Dagelijks
	13%	Wekelijks	23%	Wekelijks
	37%	Maandelijks	33%	Maandelijks
	18%	Kwartaal	14%	Kwartaal
	10%	Half jaar	7%	Half jaar
	5%	Jaarlijks	4%	Jaarlijks
	13%	Niet	7%	Niet
Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)	1%	Dagelijks	5%	Dagelijks
	3%	Wekelijks	14%	Wekelijks
	34%	Maandelijks	40%	Maandelijks
	29%	Kwartaal	21%	Kwartaal
	9%	Half jaar	7%	Half jaar
	9%	Jaarlijks	5%	Jaarlijks
	16%	Niet	9%	Niet
GGD	1%	Dagelijks	3%	Dagelijks
	5%	Wekelijks	13%	Wekelijks
	24%	Maandelijks	20%	Maandelijks
	15%	Kwartaal	20%	Kwartaal
	6%	Half jaar	14%	Half jaar
	8%	Jaarlijks	9%	Jaarlijks
	43%	Niet	23%	Niet

Informatiebronnen

15. In hoeverre zijn de volgende schriftelijke informatiebronnen relevant voor uw burgemeester bij de uitoefening van diens taken met betrekking tot sociale veiligheid?

	Erg belangrijk	Redelijk belangrijk	Matig belangrijk	Niet belangrijk
Dagrapporten van de politie	48%	21%	11%	20%
Andere vormen van politieregistratie	53%	39%	9%	0%
Enquêtes onder bewoners en ondernemers	18%	60%	19%	4%
Veiligheidsmonitor	42%	33%	21%	4%
Gezondheidsmonitor (jeugd → alcohol en drugs) van de GGD	11%	44%	35%	11%
Incidentregistratiesystemen van scholen	9%	29%	43%	20%
Informatie over BIBOB procedures	37%	46%	14%	4%

16. Zijn er informatieproducten met betrekking tot sociale veiligheid die voor u belangrijk zijn die niet in bovenstaande vraag zijn genoemd?

33% Ja, namelijk: ...

67% Nee

Informatiepositie

‘Operationele informatie’ is zoals eerder aangegeven 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.

17. Met welke frequentie ontvangt u in de praktijk operationele en analytische informatie over sociale veiligheid van de volgende organisaties?

	Operationele informatie		Analytische informatie	
Politie	21%	Dagelijks	2%	Dagelijks
	60%	Wekelijks	23%	Wekelijks
	13%	Maandelijks	34%	Maandelijks
	6%	Kwartaal	26%	Kwartaal
	0%	Half jaar	2%	Half jaar
	0%	Jaarlijks	13%	Jaarlijks
	0%	Niet	0%	Niet
Openbaar Ministerie	2%	Dagelijks	0%	Dagelijks
	9%	Wekelijks	4%	Wekelijks
	15%	Maandelijks	17%	Maandelijks
	26%	Kwartaal	23%	Kwartaal
	6%	Half jaar	15%	Half jaar
	17%	Jaarlijks	31%	Jaarlijks
	26%	Niet	10%	Niet

Gemeentelijke organisatie	43%	Dagelijks	22%	Dagelijks
	32%	Wekelijks	16%	Wekelijks
	14%	Maandelijks	20%	Maandelijks
	7%	Kwartaal	13%	Kwartaal
	0%	Half jaar	7%	Half jaar
	0%	Jaarlijks	9%	Jaarlijks
	5%	Niet	13%	Niet
Woningcorporaties	0%	Dagelijks	0%	Dagelijks
	9%	Wekelijks	2%	Wekelijks
	22%	Maandelijks	11%	Maandelijks
	11%	Kwartaal	7%	Kwartaal
	4%	Half jaar	11%	Half jaar
	17%	Jaarlijks	24%	Jaarlijks
	37%	Niet	46%	Niet
Centrum voor Jeugd en Gezin	2%	Dagelijks	0%	Dagelijks
	9%	Wekelijks	2%	Wekelijks
	26%	Maandelijks	11%	Maandelijks
	9%	Kwartaal	9%	Kwartaal
	4%	Half jaar	9%	Half jaar
	9%	Jaarlijks	26%	Jaarlijks
	41%	Niet	44%	Niet
Bureau Jeugdzorg	4%	Dagelijks	0%	Dagelijks
	4%	Wekelijks	0%	Wekelijks
	13%	Maandelijks	4%	Maandelijks
	4%	Kwartaal	4%	Kwartaal
	9%	Half jaar	11%	Half jaar
	15%	Jaarlijks	20%	Jaarlijks
	50%	Niet	65%	Niet
Consultatiebureau	2%	Dagelijks	0%	Dagelijks
	0%	Wekelijks	2%	Wekelijks
	4%	Maandelijks	0%	Maandelijks
	7%	Kwartaal	4%	Kwartaal
	0%	Half jaar	0%	Half jaar
	4%	Jaarlijks	7%	Jaarlijks
	83%	Niet	85%	Niet
Welzijnsorganisaties	7%	Dagelijks	0%	Dagelijks
	11%	Wekelijks	0%	Wekelijks
	13%	Maandelijks	13%	Maandelijks
	15%	Kwartaal	11%	Kwartaal
	4%	Half jaar	9%	Half jaar
	15%	Jaarlijks	20%	Jaarlijks
	35%	Niet	47%	Niet
Leerplichtambtenaren	4%	Dagelijks	0%	Dagelijks
	13%	Wekelijks	2%	Wekelijks
	17%	Maandelijks	9%	Maandelijks
	2%	Kwartaal	7%	Kwartaal
	9%	Half jaar	7%	Half jaar
	17%	Jaarlijks	30%	Jaarlijks
	37%	Niet	46%	Niet

Scholen	0% 7% 7% 4% 7% 20% 56%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	0% 0% 2% 4% 2% 20% 71%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Schuldhelpverlening	2% 9% 13% 2% 2% 7% 65%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	2% 0% 7% 4% 4% 0% 83%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Lokaal driehoeksoverleg	0% 5% 39% 30% 5% 5% 18%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	0% 2% 29% 33% 4% 7% 24%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Veiligheidshuis	7% 15% 35% 7% 14% 13% 7%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	0% 13% 22% 13% 9% 33% 9%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)	4% 7% 22% 24% 9% 18% 16%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	0% 4% 16% 13% 7% 40% 2%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet
GGD	2% 4% 11% 11% 2% 20% 50%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet	0% 0% 9% 7% 7% 49% 29%	Dagelijks Wekelijks Maandelijks Kwartaal Half jaar Jaarlijks Niet

18. In welke mate bent u tevreden over de snelheid waarmee u operationele en analytische informatie ontvangt van de volgende organisaties?

	Operationele informatie		Analytische informatie	
Politie	14%	Altijd tevreden	13%	Altijd tevreden
	83%	Meestal tevreden	65%	Meestal tevreden
	3%	Meestal niet tevreden	21%	Meestal niet tevreden
	0%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	0%	Niet van toepassing	0%	Niet van toepassing
Openbaar Ministerie	4%	Altijd tevreden	6%	Altijd tevreden
	64%	Meestal tevreden	58%	Meestal tevreden
	15%	Meestal niet tevreden	17%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	3%	Nooit tevreden
	15%	Niet van toepassing	17%	Niet van toepassing
Gemeentelijke organisatie	8%	Altijd tevreden	8%	Altijd tevreden
	63%	Meestal tevreden	74%	Meestal tevreden
	5%	Meestal niet tevreden	11%	Meestal niet tevreden
	0%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	3%	Niet van toepassing	6%	Niet van toepassing
Woningcorporaties	4%	Altijd tevreden	3%	Altijd tevreden
	64%	Meestal tevreden	45%	Meestal tevreden
	8%	Meestal niet tevreden	7%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	3%	Nooit tevreden
	22%	Niet van toepassing	42%	Niet van toepassing
Centrum voor Jeugd en Gezin	3%	Altijd tevreden	4%	Altijd tevreden
	47%	Meestal tevreden	39%	Meestal tevreden
	6%	Meestal niet tevreden	5%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	43%	Niet van toepassing	52%	Niet van toepassing
Bureau Jeugdzorg	2%	Altijd tevreden	1%	Altijd tevreden
	39%	Meestal tevreden	30%	Meestal tevreden
	11%	Meestal niet tevreden	8%	Meestal niet tevreden
	4%	Nooit tevreden	4%	Nooit tevreden
	45%	Niet van toepassing	58%	Niet van toepassing
Consultatiebureau	1%	Altijd tevreden	1%	Altijd tevreden
	16%	Meestal tevreden	16%	Meestal tevreden
	1%	Meestal niet tevreden	1%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	2%	Nooit tevreden
	82%	Niet van toepassing	82%	Niet van toepassing
Welzijnsorganisaties	2%	Altijd tevreden	2%	Altijd tevreden
	58%	Meestal tevreden	43%	Meestal tevreden
	13%	Meestal niet tevreden	14%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	2%	Nooit tevreden
	26%	Niet van toepassing	40%	Niet van toepassing
Leerplichtambtenaren	9%	Altijd tevreden	5%	Altijd tevreden
	50%	Meestal tevreden	44%	Meestal tevreden
	5%	Meestal niet tevreden	4%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	3%	Nooit tevreden
	34%	Niet van toepassing	45%	Niet van toepassing

Scholen	2% 41% 9% 3% 46%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	2% 31% 8% 2% 58%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
Schuldhelpverlening	1% 36% 2% 1% 61%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	1% 29% 1% 2% 68%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
Lokaal driehoeksoverleg	16% 66% 4% 1% 14%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	13% 65% 4% 1% 17%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
Veiligheidshuis	13% 66% 11% 1% 9%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	13% 63% 10% 1% 14%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)	16% 61% 12% 1% 11%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	15% 58% 11% 0% 15%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
GGD	4% 52% 3% 1% 41%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	4% 49% 3% 1% 43%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing

19. In welke mate bent u tevreden over het informatieve gehalte van de informatie van de volgende organisaties?

	Operationele informatie		Analytische informatie	
Politie	18% 78% 4% 0% 0%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	9% 75% 14% 1% 1%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
OM	7% 67% 13% 3% 10%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	5% 65% 14% 3% 13%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
Gemeentelijke organisatie	8% 85% 4% 0% 3%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing	6% 82% 6% 0% 6%	Altijd tevreden Meestal tevreden Meestal niet tevreden Nooit tevreden Niet van toepassing
Woningcorporaties	3%	Altijd tevreden	3%	Altijd tevreden

	72%	Meestal tevreden	52%	Meestal tevreden
	5%	Meestal niet tevreden	8%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	2%	Nooit tevreden
	20%	Niet van toepassing	35%	Niet van toepassing
Centrum voor Jeugd en Gezin	4%	Altijd tevreden	4%	Altijd tevreden
	49%	Meestal tevreden	40%	Meestal tevreden
	4%	Meestal niet tevreden	4%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	42%	Niet van toepassing	52%	Niet van toepassing
Bureau Jeugdzorg	2%	Altijd tevreden	2%	Altijd tevreden
	40%	Meestal tevreden	29%	Meestal tevreden
	9%	Meestal niet tevreden	8%	Meestal niet tevreden
	3%	Nooit tevreden	2%	Nooit tevreden
	47%	Niet van toepassing	60%	Niet van toepassing
Consultatiebureau	1%	Altijd tevreden	1%	Altijd tevreden
	20%	Meestal tevreden	18%	Meestal tevreden
	1%	Meestal niet tevreden	1%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	77%	Niet van toepassing	80%	Niet van toepassing
Welzijnsorganisaties	2%	Altijd tevreden	2%	Altijd tevreden
	61%	Meestal tevreden	45%	Meestal tevreden
	12%	Meestal niet tevreden	16%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	25%	Niet van toepassing	37%	Niet van toepassing
Leerplichtambtenaren	5%	Altijd tevreden	5%	Altijd tevreden
	54%	Meestal tevreden	45%	Meestal tevreden
	4%	Meestal niet tevreden	4%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	36%	Niet van toepassing	45%	Niet van toepassing
Scholen	2%	Altijd tevreden	1%	Altijd tevreden
	44%	Meestal tevreden	31%	Meestal tevreden
	8%	Meestal niet tevreden	0%	Meestal niet tevreden
	0%	Nooit tevreden	6%	Nooit tevreden
	47%	Niet van toepassing	62%	Niet van toepassing
Schuldhelpverlening	1%	Altijd tevreden	1%	Altijd tevreden
	34%	Meestal tevreden	27%	Meestal tevreden
	2%	Meestal niet tevreden	2%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	62%	Niet van toepassing	69%	Niet van toepassing
Lokaal driehoeksoverleg	13%	Altijd tevreden	11%	Altijd tevreden
	71%	Meestal tevreden	69%	Meestal tevreden
	4%	Meestal niet tevreden	3%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	13%	Niet van toepassing	16%	Niet van toepassing
Veiligheidshuis	15%	Altijd tevreden	12%	Altijd tevreden
	66%	Meestal tevreden	65%	Meestal tevreden
	9%	Meestal niet tevreden	11%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	10%	Niet van toepassing	12%	Niet van toepassing
Regionaal Informatie en Expertise Centrum	13%	Altijd tevreden	13%	Altijd tevreden
	69%	Meestal tevreden	65%	Meestal tevreden

(RIEC)	8%	Meestal niet tevreden	10%	Meestal niet tevreden
	1%	Nooit tevreden	0%	Nooit tevreden
	9%	Niet van toepassing	12%	Niet van toepassing
GGD	4%	Altijd tevreden	4%	Altijd tevreden
	53%	Meestal tevreden	50%	Meestal tevreden
	2%	Meestal niet tevreden	2%	Meestal niet tevreden
	2%	Nooit tevreden	1%	Nooit tevreden
	40%	Niet van toepassing	44%	Niet van toepassing

20. Is het de afgelopen twee jaar voorgekomen dat de volgende organisaties achteraf informatie bleken te hebben die voor u relevant was in het kader van uw verantwoordelijkheden met betrekking tot sociale veiligheid maar die u niet op het geëigende moment verstrekt is?

	Operationele informatie		Analytische informatie	
Politie	40%	ja	22%	ja
	46%	nee	61%	nee
	14%	weet niet	17%	weet niet
OM	31%	ja	19%	ja
	37%	nee	44%	nee
	33%	weet niet	37%	weet niet
Woningcorporaties	20%	ja	11%	ja
	37%	nee	39%	nee
	44%	weet niet	49%	weet niet
Centrum voor Jeugd en Gezin	6%	ja	3%	ja
	33%	nee	37%	nee
	61%	weet niet	60%	weet niet
Bureau Jeugdzorg	15%	ja	12%	ja
	20%	nee	23%	nee
	65%	weet niet	65%	weet niet
Consultatiebureau	1%	ja	1%	ja
	20%	nee	22%	nee
	79%	weet niet	78%	weet niet
Welzijnsorganisaties	18%	ja	11%	ja
	33%	nee	38%	nee
	50%	weet niet	52%	weet niet
Leerplichtambtenaren	8%	ja	4%	ja
	39%	nee	44%	nee
	53%	weet niet	52%	weet niet
Scholen	15%	ja	6%	ja
	24%	nee	30%	nee
	62%	weet niet	63%	weet niet
Schuldhelpverlening	4%	ja	2%	ja
	28%	nee	28%	nee
	68%	weet niet	70%	weet niet
Lokaal driehoeksoverleg	5%	ja	5%	ja
	66%	nee	68%	nee
	29%	weet niet	28%	weet niet
Veiligheidshuis	18%	ja	11%	ja
	47%	nee	53%	nee
	35%	weet niet	36%	weet niet

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)	14% ja 52% nee 34% weet niet	9% ja 56% nee 34% weet niet
GGD	7% ja 33% nee 60% weet niet	4% ja 39% nee 58% weet niet
Eigen gemeentelijke organisatie	38% ja 39% nee 23% weet niet	27% ja 45% nee 28% weet niet

21. Waarom kreeg u voor u relevante informatie niet op het geëigende moment? (meerdere antwoorden mogelijk)

Absolute cijfers

- 21 Onwil
76 Privacy/vertrouwelijkheid
90 Gebrek aan politiek/bestuurlijk gevoel
48 Weet niet/geen mening

Een meta-analyse is een onderzoek waarin onderzoeken over een bepaald fenomeen (zoals sociale veiligheid) worden samengevoegd om één secuurdere uitkomst te verkrijgen. Door de resultaten uit eerdere onderzoeken gezamenlijk te analyseren kunnen uitspraken gedaan en inzichten verkregen worden die op basis van elk van de afzonderlijke onderzoeken niet mogelijk waren.

22. In welke mate worden door uw gemeente dergelijke meta-analyses op het gebied van sociale veiligheid verricht?

- 14% Dat gebeurt regelmatig
31% Dat gebeurt soms
56% Dat gebeurt zelden/nooit

23. Waarom niet vaker? (meerdere antwoorden mogelijk)

Absolute cijfers

- 27 De aangeleverde analyses zijn kwalitatief van goed niveau, een nadere analyse is niet noodzakelijk
42 De benodigde kennis en deskundigheid voor een meta-analyse ontbreekt
99 De benodigde menskracht (capaciteit, formatie) voor een meta-analyse ontbreekt
23 Een meta-analyse is niet mogelijk op grond van de verkregen informatie.
5 Het is niet de taak van de gemeente om dat te doen
71 Er is geen behoefte aan / vraag naar

24. Welke eigen gemeentelijke informatiebronnen leveren een substantiële hoeveelheid analytische informatie als het gaat om sociale veiligheid? (meerdere antwoorden mogelijk)

Absolute cijfers

- 56 Afdeling Onderzoek/Statistiek
103 Gemeentelijke BOA's
169 Afdeling OOV
93 Gemeentelijke Welzijnsorganisaties
81 Wijkteams

25. In hoeverre bent u tevreden over de risico-analyses die u voorafgaand aan grootschalige collectieve activiteiten (Koninginnedag, festivals, carnaval, voetbalwedstrijden) van de politie en/of het OM ontvangt?

	Politie
Politie	14% Altijd

	66%	Meestal wel
	8%	Meestal niet
	3%	Zelden/nooit
	10%	Niet van toepassing
OM	7%	Altijd
	37%	Meestal wel
	7%	Meestal niet
	5%	Zelden/nooit
	44%	Niet van toepassing

26. In hoeverre beschikt uw burgemeester (op een schaal van 1 tot 5) volgende u over alle benodigde informatie om uw verantwoordelijkheid op het gebied van sociale veiligheid te kunnen waarmaken? 1= helemaal niet, 5=volledig

1 2 3 4 5

Gemiddeld: 3,90

Std. 0,685

Regierol

In een wetsvoorstel ter wijziging van de Gemeentewet wordt de regierol van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid wettelijk vastgelegd. In artikel 171a van het wetsvoorstel is bepaald dat de burgemeester toeziet op het lokaal veiligheidsbeleid en de voor de uitvoering van het integraal veiligheidsplan noodzakelijke samenwerking tussen alle betrokken partijen bevordert. Dit artikel bepaalt volgens de memorie van toelichting dat de burgemeester er in de toekomst op moet toezien dat het lokaal veiligheidsbeleid gestalte krijgt en dat het integraal veiligheidsplan wordt uitgevoerd.

27. In hoeverre (op een schaal van 1 tot 5) is uw burgemeester in staat om deze regierol in te vullen op de manier waarop u dat zou willen doen? 1=helemaal niet, 5=volledig

1 2 3 4 5

Gemiddeld: 3,87

Std. 0,839

28. Wat zou er naar uw oordeel veranderd moeten worden om de burgemeester beter in staat te stellen diens regierol rond sociale veiligheid optimaal in te vullen?

60% De samenwerking tussen de verschillende organisaties
43% De tijdigheid van de informatievertrekking van andere organisaties
42% De kwaliteit van de informatie van andere organisaties
55% wettelijke mogelijkheden om informatie te verkrijgen
45% Het tempo van de informatieuitwisseling tussen organisaties
45% De ondersteuning/het ambtelijke apparaat

Nationale politie

29. Wat is uw verwachting over uw informatiepositie met betrekking tot sociale veiligheid na de introductie van het nieuwe politiebestedel?

10% ik verwacht dat die beter wordt
35% ik verwacht dat die slechter wordt

50% ik verwacht dat die gelijk blijft
6% Geen mening

30. Waarom verwacht u dat?

31. Bent u er voorstander van dat formeel wordt vastgelegd welke informatie organisaties in de veiligheidsketen aan de burgemeester moeten verstrekken?

40% Ja, op landelijk niveau (wetgeving)
27% Ja, op het niveau van de veiligheidsregio (convenant, protocol)
27% Ja, op organisatieniveau (onderling tussen organisaties)
22% Nee

Bijlage 6: gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
IVP	Integraal Veiligheidsplan
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
OGGZ	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wet BIG	Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg
Wgbo	Wet inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wjz	Wet op de jeugdzorg
Wpg	Wet politiegegevens

Bijlage 7: geheimhoudingsverplichtingen in wetgeving

GRONDSLAG	OP WIE VAN TOEPASSING?
Algemene wet bestuursrecht	
Artikel 2:5	Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens met een vertrouwelijk karakter.
Ambtenarenwet	
Artikel 125a, lid 3	De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen
Wet werk en bijstand	
Artikel 65, lid 1	Het is een ieder verboden om gegevens verder bekend te maken dan voor de uitvoering van deze wet noodzakelijk is
Wet politiegegevens	
Artikel 7, lid 1	De ambtenaar van de politie of degene aan wie politiegegevens zijn verstrekt, moet die gegevens geheim houden
Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens	
Artikel 52, lid 1	Een ieder is in beginsel verplicht tot geheimhouding van gegevens die op grond van deze wet zijn verkregen, tenzij (...)
Reclasseringsregeling 1995	
Artikel 37	Een ieder die betrokken is bij de uitvoering van dit besluit en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent
Wet op de jeugdzorg	
Artikel 51, lid 1	Bureau Jeugdzorg verstrekt geen inlichtingen over de cliënt aan anderen dan met toestemming van de cliënt.
Wet BIG	
Artikel 88	Een ieder is verplicht geheimhouding in acht te nemen ten opzichte van al datgene wat hem bij het uitoefenen van zijn beroep op het gebied van de individuele gezondheidszorg als geheim is toevertrouwd, of (...) waarvan hij het vertrouwelijke karakter moest begrijpen.
Burgerlijk Wetboek	
Artikel 7:457 (Wet op de geneeskundige overeenkomst)	Geen inlichtingen over een patiënt verstrekken, uitsluitend voor zover daardoor de persoonlijke levenssfeer niet wordt geschaad, tenzij de verplichting tot verstrekking bij of krachtens wet bestaat.

Bijlage 8: English summary

Knowing what is going on – mayors' information needs regarding public safety

Introduction

Ensuring and maintaining safety is one of the principal responsibilities of government. Safety can be classified into two kinds, public and physical. Physical safety issues commonly relate to force majeure (disasters) or intentional/unintentional human acts, fire, road accidents, etc. In this context public safety issues can be defined as damage, disorder and losses due to deliberate human acts, and attention focuses primarily on the types of crime and disorder that affect people and companies and organizations in the public arena.

The mayor and aldermen both have a role to play in public safety policy and public order. When it comes to maintaining public order, the mayor is the competent authority under the Municipalities Act: in other words, this is the exclusive province of the mayor as an administrative authority. The municipal executive (mayor and aldermen) is responsible for public safety policy. In this capacity it can provide input to the overall safety plan and make policy on aspects of overall safety policy, such as disorder, home burglaries, tourism, youth welfare, welfare, education and so on. When it comes to the actual implementation of overall enforcement policy, it is generally the mayor who is the competent authority and therefore responsible.

Ensuring public safety is not the sole province of municipal authorities; organizations such as the police, the Public Prosecution Service, *Veiligheidshuizen* (local crime and disorder partnerships), Regional Information and Expertise Centres, welfare organizations, Youth Care Agencies, Municipal Health Departments and various other mental health organizations also have a part to play. Mayors and municipal executives need information from these organizations to enable them to exercise their responsibility for public safety.

Problem definition and research method

Pro Facto has done research for the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice into the information situation of mayors and municipal executives as regards public safety. The survey was carried out in response to a motion tabled by MP Attje Kuiken. The main question it set out to answer was as follows:

What information do mayors and municipal executives need as regards public safety and maintaining public order, what is the actual information situation, and if there is a gap between the need and the reality, what is the explanation for this?

The survey therefore falls into the following parts:

- The information need
- The actual information situation
- The explanation for any gap between the two

The survey distinguishes between operational and analytical information. Operational information is about specific cases and incidents that have occurred. By analytical information

we mean analyses, trends, monitoring reports, etc. relating to developments or events in the past.

The following research activities were undertaken to answer the main question:

- Interviews with 65 persons
- A legal analysis of the statutory framework
- A documentation and literature survey
- A digital poll of mayors and policy officers

Municipal executive

It emerged from the interviews that the operational aspects of public safety policy are primarily the mayor's responsibility in virtually all municipalities. If incidents occur involving young people, for instance – a policy area that is for which an alderman is almost always responsible – it is generally the mayor who is informed about them by the police or his own Public Order and Safety Advisor. Aldermen do concern themselves with incidents or events on a case-by-case basis, but this is generally not from a safety point of view but from a care perspective, for example. The information that aldermen need when it comes to specific safety aspects is therefore very limited, generally speaking, and their information situation as regards public safety is thus adequate more or less by definition: if there is not much need for safety information this is easily met.

The legal context of information transfer

Mayors depend on various organizations to provide them with information on the public safety situation. Under the law the Public Prosecution Service and the police have various ways of sharing information with a mayor. In the context of their responsibility for public order and their authority over the police, mayors are entitled to information from the police – for instance in the form of daily reports – gathered in the course of maintaining public order.

The Public Prosecution Service has restricted the possibilities of sharing information by the Judicial and Criminal Procedure Data Act Directive. Staff of health organizations and welfare organizations must decide in each individual case whether it is permissible to supply information to the mayor and the municipal executive, given the duty of confidentiality that often exists. With more and more information being shared by partnerships, which often apply privacy regulations, when looking at the legal possibilities of exchanging information we need to consider not only the law but also the arrangements that the partners have agreed on this subject.

The information need

Mayors regard the police as by far their most important partner when it comes to fulfilling their public safety responsibilities, and their need for information from the police is therefore substantial. Other partners that mayors regard as important providers of information on public safety are the Public Prosecution Service, the *Veiligheidshuis* (local crime and disorder partnership), the 'triangle'⁶⁵ and the Regional Information and Expertise Centre. Like the police, these partners focus specifically on safety. In practice mayors do not need so much information on public safety from partners with a different focus, such as housing associations and organizations working in the area of care and welfare.

⁶⁵ The 'triangle' for a particular area is the consultative body representing the police, the Public Prosecution Service and the local authority (the mayor).

The deciding factor as regards mayors' need for operational information is not the policy area but the impact (or potential impact) of an incident or event on the community. Most mayors want to be informed immediately of events resulting in fatalities or serious injuries, incidents that are politically or media-sensitive and serious crimes. Some municipal authorities refers to these as the 'five P's': press, public, personnel, politics and personal suffering. As regards analytical information, the information that mayors need tends to relate to topics covered by the overall safety plan, for example. They want to have an idea of developments in such areas as home burglaries, disorderly and criminal youth, domestic violence etc., based on trends, analyses and monitoring reports.

The information situation

Mayors have most contact, officially and unofficially, with the police, compared with other organizations. In the larger municipalities (with populations of over 50,000) the vast majority of mayors have official contacts at least once a week with a senior officer of the police force responsible for their area. The contacts with the police are close and the lines of communication short. If a situation occurs that the mayor needs to be informed about immediately this is usually done by text message or telephone by the usual contact (head of the uniform branch, community police officer or district head, depending on local practice).

Contacts on public safety with other organizations in the security chain are far less frequent, and less information comes from those organizations – including the mayor's own organization, for that matter. In practice mayors are therefore largely dependent on the police.

Generally speaking, mayors are satisfied with their information situation, which they rate on average as 3.75 on a scale of 1 to 5. What these figures express is the extent to which mayors feel they are in control; they do not express the extent to which this is actually the case. This report examines various aspects of the extent to which the information situation is in line with the information need, thus providing a more accurate picture of the extent to which mayors are in control. When it comes to operational matters, mayors are generally justifiably satisfied with their information situation, especially as regards the primary source, namely the police. Mayors receive less operational information from the other partners in the security chain: operational information from partners other than the police is often ad hoc and concerned with specific cases where the mayor needs to take action. It is far less common for these organizations to provide mayors with information that could be relevant to their public safety responsibilities but does not require immediate action.

As regards analytical information, the mayor's information situation is often out of line with his needs. When analytical information is provided mayors are generally satisfied with it; the problem is that they do not find this information to be sufficiently available: the need for analytical information is not met. This is true of all organizations, including the police and mayors' own municipal organizations. Meta-analyses, for example, are in short supply in municipalities: Public Order and Safety policy officers say that these are carried out regularly in only one in seven municipalities (14%). Less than a third (31%) say that they are sometimes produced, and the majority (56%) say that this is seldom if ever done. This is particularly the case in the smaller municipalities.

It can be concluded from our analysis that mayors' satisfaction with their information situation is not always justified. They ought to be able to obtain more operational information from partners other than the police and more analytical information from all their partners.

So what gives rise to this general feeling of satisfaction on the part of mayors? As they do receive operational information from their most important partner with the most information, namely the police, and they generally regard this as good, mayors say that they are able to fulfil their responsibilities properly, which makes for satisfaction. They are not so happy with the information provided by other partners, but in many cases these organizations do not have a great deal of relevant information at their disposal. On the whole, then, mayors consider that there is no major problem with their information situation. Nonetheless there is a discrepancy between the information need and the information situation.

Explanations

In practice mayors depend largely (or very largely) on partners to provide them with information on public safety. These partners do not provide this information to mayors as a matter of course. A number of factors can be identified that can impede, or alternatively facilitate, this transfer of information.

Administrative sensitivity

The various security partners that can provide mayors with information on public safety need to be aware of a mayor's information need if they are to respond to it. This need is not easy to define, however. As already pointed out, a mayor will want to be informed about anything that could cause social unrest, but this is not easy to capture in protocols or other written agreements. It is therefore not always easy for these organizations to gauge what information the mayor will want to have in specific cases. We refer to the ability to gauge this correctly as 'administrative sensitivity'. In virtually all organizations mayors consider that this is an area in need of attention and/or improvement to a greater or lesser extent.

Privacy/confidentiality

It is fairly uncommon for the various organizations to cite privacy reasons for officially withholding information from a mayor. According to mayors it is the Public Prosecution Service that most commonly cites privacy regulations and guidelines. Many of the representatives of the Service interviewed did not recognize the perceived reluctance to provide information. The perceived unwillingness to share information is explained partly by the Judicial and Criminal Procedure Data Act Directive, which is based on the principle that the Service only shares information if there has been a judgment by a criminal court or if there is a compelling reason in the course of an investigation. When it comes to the police sharing or not sharing information, daily reports are the hot topic. A daily report is a printout of updates (or selected updates) to the Enforcement Database (the police records system), and quite a few mayors regard this as an important source of information. It is not by any means supplied to all mayors, however, despite the fact that confidentiality is not an obstacle.

The mayor's profile

In the area of public safety a mayor has three different roles: that of competent authority, that of bearing ultimate responsibility for overall security, and that of 'city father'. Mayors flesh out these roles in different ways, depending on the context in which they operate and their personal profile. They have different styles and require different amounts of information at different levels of abstraction, and one may depend on security partners where another takes a lot of personal initiative. What a mayor wants to know, then, depends on his personality, his interpretation of his duties and the context in which he operates. How a mayor fleshes out his role and to what extent he is personally active and ensures his need for information is met substantially affects the extent to which he is able to achieve an information situation that is in line with his needs.

Trust

The relationships that mayors have with their partners are vitally important as regards the extent to which they are able to fulfil their responsibilities. Virtually all mayors say that the mutual trust between their partners and them is essential to a good information situation.

Municipal organization

It is evidently difficult for municipal authorities to organize internal information flows so that they contribute systematically to the information situation of mayors in the area of public safety. Information that could be relevant to the mayor's public safety responsibilities is often fragmented within the organization, being held by special investigating officers, for instance, or staff working in the areas of social welfare, housing or youth welfare. In the municipalities where interviews were held for this survey, these staff generally had little notion that certain municipal information could be useful to the mayor for public safety purposes.

Conclusion

Mayors could bring their information situation into line with their needs by dealing adequately with the above factors. New legislation is not required per se to strengthen their information situation. Many mayors are not at present taking full advantage of the opportunities they have to invest in acquiring information on public safety without new legislation. Expectations as to the effect of the newly created National Police Force vary, but the majority of mayors do not expect there to be any change. The transfer of information from the police to mayors has not in fact changed as a result of the Police Act 2012. As before, it is specific acts such as the Police Data Act, the Personal Data Protection Act and the Judicial and Criminal Procedure Data Act (not the Police Act) that lay down requirements for and restrictions on the supply of information from the police to mayors.