Bestuur heeft centrale rol bij veiligheid

NIEUWJAARSREDE,

gehouden op 6 januari 1994 voor korpsbeheerders en -chefs van de politiekorpsen en voorzitters en commandanten van de regionale brandweer

door

MEVR. DRS. C.I. DALES

Minister van Binnenlandse Zaken

Donderdag 6 januari 1994 sprak de minister van Binnenlandse Zaken, mevr. drs. C.I. Dales, in het kader van het project Integraal Veiligheidsbeleid de bestuurlijke en ambtelijke leiding van de politie en de brandweer toe. Deze nieuwjaarsrede is in de dagen erna in ruime kring onderwerp van gesprek geweest.

Door het onverwachte overlijden van de minister in de nacht van zondag 9 op maandag 10 januari jongstleden, moeten we achteraf vaststellen dat de bijeenkomst in het gebouw van de Raad van State haar laatste publieke optreden is geweest. De nieuwjaarsrede is daardoor onbedoeld haar afscheidsspeech geworden.

In de overtuiging dat velen, en in het bijzonder bestuurders, dit op prijs zullen stellen, hebben wij gemeend er goed aan te doen haar toespraak ter nagedachtenis op deze manier vast te leggen.

's-Gravenhage, januari 1994,

de Directeur-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid,

H.C.J.L. BORGHOUTS

Aan het begin van het nieuwe jaar is het ook in de wereld van de openbare orde en veiligheid traditie om de 'troepen' toe te spreken. Velen onder u maken van de gelegenheid gebruik om kritische noten te kraken. Vaak worden ook proefballonnen opgelaten. Die overleven het nieuwe jaar zelden.

Laten we dit jaar de discussie mét elkaar in plaats van naast elkaar voeren. In de praktijk van de veiligheid moeten we het immers ook hebben van een goede samenwerking. Vooral in crisissituaties blijkt hoezeer we elkaar nodig hebben. Dat bleek nog eens nadrukkelijk tijdens de overstromingen die ons land teisterden. De bestuurlijke aanpak tijdens de overstromingen in Limburg kan ons veel leren. Hoewel het allemaal nog goed geëvalueerd wordt, is voor mij persoonlijk weer het grote belang van een sterk bestuur bewezen.

Integraal veiligheidsbeleid Een bestuur dat over zijn eigen grenzen heenkijkt en samenwerking stimuleert. Een bestuur dat in staat is de inzet van vele en veelsoortige diensten te coördineren en aan te sturen. Een bestuur dat heeft geïnvesteerd in goede informatievoorziening en daardoor op tijd de juiste besluiten kan nemen. Een bestuur dat vooruit kijkt en waar mogelijk preventieve maatregelen neemt.

Voor zover ik dat heb kunnen signaleren is in Limburg over het algemeen goed in deze lijn geopereerd. Het bestuur en met name de brandweer hebben geopereerd als spil in de organisatie van de rampenbestrijding. Hoewel veel nog beter kan, zitten

bij de aanpak van deze crisis elementen van wat we tegenwoordig integraal veiligheidsbeleid noemen: goede afstemming en samenwerking tussen diensten met een regisserende rol van het bestuur. Deze centrale rol zou het bestuur naar mijn mening ook bij andere vormen van onveiligheid moeten nemen en krijgen.

Onveiligheid Onveiligheid is een breed maatschappelijk vraagstuk. Naast het mogelijke natuurrampenvraagstuk brengt onze multi-culturele en complex geïndustrialiseerde samenleving per definitie veiligheidsrisico's met zich mee. Het besef is aanwezig dat veiligheid wordt beïnvloed door een conglomeraat van gebeurtenissen en ontwikkelingen. Ik zie in dat verband voor het komende jaar een verscherping van ontwikkelingen die de onveiligheid kunnen vergroten.

Dat geldt zeker voor het gevoel van onveiligheid bij mensen. Daar spelen diverse oorzaken een rol: sociaal isolement, ongerustheid, onzekerheid en angst voor reële of niet reële dreigingen en risico's. Het is goed deze gevoelens van onveiligheid te onderscheiden van de feitelijke en beter meetbare onveiligheid. Het gevoel van onveiligheid wordt immers niet altijd en alleen veroorzaakt door criminaliteit.

Cumulatie In veel grote steden is sprake van een zichtbare cumulatie van sociale en economische achterstanden in wijken en buurten. In sommige buurten zijn de sociale verbanden minimaal of zelfs geheel afwezig. Dat alles biedt ideale kansen voor het ontstaan van allerlei vormen van onveiligheid: verloe-

dering, vandalisme en andere aantastingen van de leefomgeving. Marginalisering leidt tot een grotere kans om af te drijven in criminele subculturen. Dit treft veelal jongeren, niet zelden ook van allochtone origine. In veel wijken en buurten is een ieder op zichzelf aangewezen en kan de politie slechts de ergste excessen bestrijden.

Etnische spanningen Uitingen van vreemdelingenafkeer en daadwerkelijke criminele activiteiten die gevoed worden door racisme en extremisme kunnen scherper van aard worden. Ondanks een restrictief toelatingsbeleid zal de migratie voortduren, mede als gevolg van de ellende in de wereld.

Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een onacceptabele bedreiging voor allochtone burgers en destabilisering van de rechtsorde. De komende jaren zullen we ook meer rekening moeten houden met de mogelijkheid van spanningen en botsingen binnen en tussen verschillende culturen.

Zowel de zichtbare als de onzichtbare segregatie in hoofden van mensen is in dat opzicht een grote bedreiging voor de veiligheid.

Repressie Deze en andere vormen van onveiligheid maken het publiek domein kwetsbaar. Onveiligheid als maatschappelijk probleem zet onze samenleving onder grote druk. Juist omdat het een maatschappelijk probleem is vraagt onveiligheid om een bestuurlijke aanpak. We moeten er daarom voor waken veiligheid te eenzijdig te benaderen.

Gaan we het komend jaar met de verkiezingen in het vooruitzicht op de repressie-toer? Blijven we eenzijdig investeren in alleen meer cellen en agenten? Of kiezen we voor een bestuurlijke aanpak. Een aanpak waarbij we meer investeren in het voorkomen van onveiligheid en dus het bestuur een centrale rol geven.

Zowel het bestrijden en voorkomen van de vele vormen van criminaliteit als ook de aanpak bij grote ongelukken en andere crises vragen nieuwe allianties. Naast de zeer geslaagde en toegenomen samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur zijn nieuwe samenwerkingsallianties nodig. Allianties tussen traditionele diensten zoals politie, justitie en brandweer met andere partners als: gemeentelijke diensten, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en individuele burgers. Het doet mij deugt dat diverse korpschefs in hun nieuwjaarstoespraak deze aanpak onder de noemer van integraal veiligheidsbeleid hebben omarmd.

Meer agenten en cellen? Met name de heer Nordholt heeft in zijn pleidooi voor veiligheid en leefbaarheid aangegeven dat de politie het niet alleen kan. Veiligheid is inderdaad een maatschappelijk vraagstuk dat om een politiek-bestuurlijk fundamenteel antwoord vraagt. Met name het bestuur zal daartoe nieuwe initiatieven moeten ontwikkelen.

In dit verband vind ik de verschenen verkiezingsprogramma's over het algemeen eenzijdig en teleurstellend. Het thema veiligheid staat weliswaar hoog op de politieke verkiezingsagenda. Tegelijkertijd ontbreekt een analyse van veiligheid als

maatschappelijk probleem vanuit de noties en ontwikkelingen die ik eerder noemde. De neiging is groot naar bekende repressieve maatregelen te grijpen. Investeringen in de repressieve kant hebben de nadruk. Ik acht dat een verontrustende miskenning van het probleem.

Verstaat u mij niet verkeerd. Uitbreiding van het aantal agenten en versterking van justitiële maatregelen is nodig en we zijn nog niet aan het eind daarvan. Als we het echter hierbij zouden laten botsen we tegen onze eigen financiële en praktische grenzen. We blijven dweilen met de kraan open. Alleen al omdat de onveiligheid sneller zal stijgen dan de omvang van onze begroting.

Surveillanten Gaan we ook wat de repressie zelf betreft niet te slordig met ons geld om? Waarom wordt niet actiever gebruik gemaakt van politie-surveillanten? Waarom leggen we niet actiever de relatie tussen toezicht op straat en langdurig werklozen?

De banenpools zouden bijvoorbeeld meer voor toezichtsfuncties kunnen worden ingezet. Het mes snijdt dan aan twee kanten: werklozen worden geholpen en er ontstaat meer toezicht en hulpverlening op straat. Hetzelfde geldt voor ruimte in Jeugdwerkgarantieplannen om in dienst te treden bij particuliere beveiligingsdiensten. Veiligheid vraagt nieuwe creativiteit van het bestuur.

Wat zou dit voor ons moeten betekenen en meer concreet voor u als burgemeesters, politiechefs en brandweercommandanten? Ik richt mij tot u met enkele boodschappen waarmee ik uw nieuwjaarsvoornemens hoop te beïnvloeden.

Rol burgemeester Sommige burgemeesters die wilden doorstromen naar een grotere stad gaven het volgende antwoord op mijn vraag naar hun visie op veiligheid: "Mevrouw de minister, mijn gemeente is zo veilig, veiligheidsbeleid is niet eens nodig." Die burgemeesters zitten hier natuurlijk niet.

Onveiligheid zit in een klein hoekje. Het onzichtbare en onverwachte kan snel omslaan in een moeilijk te beheersen proces met alle gevolgen voor de veiligheid van dien.

We praten over een breed spectrum: aan de ene kant de kleine criminaliteit en drugsoverlast. Aan de andere kant crises en rampen. Het openbaar bestuur kan zich niet permitteren daarop niet voorbereid te zijn.

Het bestuur moet tijdig investeren in het voorkomen van onveiligheid. U zult als burgemeesters aan deze grote verantwoordelijkheid inhoud moeten geven. De burgemeester is dan ook dé bestuurlijke regisseur van veiligheid. Het gaat om de burgemeester die het hele dagelijks bestuur van de gemeente betrekt bij het veiligheidsbeleid. Het zijn immers juist de vakwethouders die met hun portefeuille een bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid. Te veel zie ik nog de klassieke burgemeester die zich beperkt tot zijn formele taken over de politie en de brandweer. Die burgemeester is uit de tijd.

De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van het rapport van de Commissie Van Thijn besloten uw ambt als burgemeester te versterken. Mijn boodschap is: benut dat vooral op uw kerntaak inzake veiligheid.

Activeren In enkele gemeenten krijgt integraal veiligheidsbeleid vorm, vaak met steun van Binnenlandse Zaken. Kenmerk daarvan is dat per buurt of wijk de onveiligheid in kaart wordt gebracht, zowel de objectieve als de beleefde onveiligheid. Mede op basis daarvan worden concrete afspraken gemaakt tussen gemeentelijke diensten, politie, justitie, brandweer, winkeliers, scholen, woningbouwcorporaties, bewonersorganisaties enzovoorts.

Het gaat om organisaties in een wijk die belang hebben bij meer veiligheid. Het gaat om het activeren van mensen. De idee dat de gemeentelijke overheid dit alleen zou kunnen is dan allang verlaten. Ook in andere gemeenten zou deze aanpak succes kunnen hebben. De burgemeester is bij uitstek de functionaris die een dergelijke initiatief kan ondernemen en stimuleren dat deze afspraken in een gemeentelijk veiligheidsplan worden opgenomen. Binnenkort ontvangt u van mijn departement als handreiking een leidraad die we met enkele gemeenten hebben gemaakt.

U zou een kans missen wanneer u hiervan geen gebruik maakt. Het gaat om afspraken vanuit ieders rol en verantwoordelijkheid. Afspraken die betrekking hebben op de keten van het voorkomen tot en met het bestrijden van diverse vormen

van onveiligheid. Of zoals mijn opvolger in Nijmegen, burgemeester D'Hondt, het formuleert: "De echte ambtsketen is de veiligheidsketen."

Gedragscode De burgemeesters die als korpsbeheerder van de politieregio's functioneren hebben een nieuwe taak. Zij zullen er samen met de korpschefs voor moeten zorgen dat het politiewerk herkenbaar en dicht bij de burgers wordt uitgevoerd.

Nu er politieregio's tot stand zijn gekomen zal alle energie op de inhoud en de kwaliteit van het politiewerk moeten worden gericht. In de relatie tussen burger en overheid is het optreden van hen die dagelijks als agent in contact staan met de burger van onmiskenbaar grote betekenis. De burger moet op de politie kunnen vertrouwen. De politie kan ook alleen maar goed functioneren met dat vertrouwen. De eis van integriteit die voor alle overheidsorganisaties en mensen die daar werken geldt, is juist daarom bij de politie een absolute randvoorwaarde.

Commerciële politie-activiteiten of het doorspelen van politieinformatie aan hen voor wie dat niet is bestemd, is daarom onaanvaardbaar. De integriteit en daarmee uw gezag als korpsbeheerder en korpschef staat op het spel! Dat is ook de reden geweest waarom ik de suggestie van de Tweede Kamer heb omarmd om te komen tot een gedragscode voor de politie.

Er zijn dus grenzen aan wat geoorloofd is. Die grenzen moeten bij sommige diensten scherp worden getrokken. Dat geldt ook voor de inhoud van de politietaken zelf. Daar waar de poli-

tie onderwijs- en werkgelegenheidsprojecten voor criminele jongeren opstart en in eigen beheer neemt komt naar mijn mening een grens in beeld. Deze grens wordt misschien op *korte termijn* nog niet overschreden. Met dergelijke initiatieven vervult de politie een belangrijke aanjaagfunctie. In die zin zijn het signalen aan het bestuur.

Dat bestuur zou die taken zélf moeten oppakken. Ik acht het ongewenst dat de politie op *langere termijn* dergelijke projecten in eigen beheer houdt of neemt. Dat zou op den duur ten koste kunnen gaan van de primaire taken van de politie. Duidelijk is dat het lokaal bestuur in die situatie een steek laat vallen. Gemeentelijke diensten die daar per slot van rekening voor zijn, zouden dergelijke politie-initiatieven zélf moeten nemen of overnemen. Laat een ieder doen wat zijn verantwoordelijkheid is. De politiekorpsen zullen komend jaar kunnen bewijzen dat met de nieuwe organisatie slagvaardiger opereren mogelijk is.

Genoeg agenten De reorganisatie is afgerond. Dankzij inzet van velen van u. Met name wil ik danken de heren IJzerman en Hermans voor hun inzet als voorzitter van respectievelijk het Coördinerend Politie Beraad en de korpsbeheerders.

In 1994 komt het er op aan dat we tonen dat we met de nieuwe politieregio's de veiligheid vergroten. Meer agenten zullen zichtbaar op straat aanwezig kunnen zijn. Ik zet dan ook vraagtekens bij de voortdurende jammerklacht van enkele korpschefs, ook weer in hun nieuwjaarstoespraken, dat er te weinig

agenten zijn. Dat nu hebben de regiokorpsen immers voor een deel ook zelf in de hand. In de nieuwe regio's bestaat immers een grotere vrijheid van bedrijfsvoering. Laten we nu eens uitgaan van het op dit moment beschikbare budget. Wanneer de korpsen roepen om meer agenten, wijs ik op bijvoorbeeld de beschikbare opleidingsplaatsen. Opleidingsplaatsen die dezelfde korpsen onbenut hebben gelaten.

Ook op dit vlak liggen eigen verantwoordelijkheden waarop de samenleving u aanspreekt en beoordeelt. Daarnaast wil ik er nog eens op wijzen dat er vanaf 1993 weer een toename is van het aantal politie-agenten per 100.000 inwoners. Een negatieve trend is dus omgebogen. Concreet is de sterkte van de politie met enkele duizenden koppen toegenomen. Het gaat om een toename van een budget goed voor ruim over de 2000 koppen.

Snelheid Graag zou ik in het komende jaar u verder willen spreken. Hierover en over de verhouding tussen de uitgaven voor materieel en personeel. Op basis van de concrete feiten en getallen die ons in maart zullen bereiken. Grootste uitdaging is de burger te laten zien dat de reorganisatie van de politie tot meer veiligheid leidt. De kwaliteit van het werk bepaalt u in dat opzicht vooral zelf.

Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de snelheid waarmee de politie ter plekke kan zijn. Dat is niet alleen een kwestie van het aantal agenten maar ook van doelmatig en doeltreffend organiseren. De politie kan in dat opzicht van de brandweer leren. De brandweer blijkt in het algemeen in staat binnen enkele minuten ter plaatse en direct inzetbaar te zijn.

Brandweer Ik juich verdere samenwerking tussen brandweer en politie toe. In dat verband ondersteun ik de initiatieven in het land die moeten leiden tot geïntegreerde meldkamers.

Ik zal dit jaar nadere voorstellen doen die dit voor het hele land een stap dichterbij brengen. Die geïntegreerde meldkamers moeten bijdragen aan het snel beoordelen van een hulpvraag waardoor op tijd de juiste dienst wordt opgeroepen. De burger is daar direct bij gebaat.

Er worden hoge eisen gesteld aan de brandweer en rampenbestrijding. In onze kwetsbare en hooggeïndustrialiseerde samenleving moet deze organisatie divers inzetbaar zijn. De brandweer heeft in toenemende mate te maken met grootschalige crisissituaties.

Regionale brandweerorganisaties In de openbare veiligheid zouden we sommige kansen op onveiligheid serieuzer moeten nemen. Er zijn huizen gebouwd in gebieden waar de kans op overstromingen vooraf bekend was. Als die kans wordt berekend op eens in de 50 of 250 jaar, kan het dus ook morgen gebeuren.

Daarnaast zullen we veel bewuster moeten stilstaan bij de vraag: wat kunnen we en wat zouden we moeten kunnen áls er iets gebeurt? Dat vraagt tijdig maatregelen van het bestuur. Het gaat om concrete oefeningen met het bestuur en tussen betrokken organisaties. De eisen die aan de organisatie van de brandweer en de rampenbestrijding worden gesteld zijn groot. Naast

de authentieke taak van de brandweer is een toenemende betrokkenheid nodig bij vraagstukken als: hoe gaan we om met onze openbare ruimte, met locaties voor bedrijven en andere ruimtelijke investeringen.

Dat vraagt een omslag en verdere professionalisering van de brandweer. Een omslag van een op sommige fronten nog technisch uitvoerend apparaat naar een spilorganisatie op het terrein van openbare veiligheidsvraagstukken. Daarvoor is een sterkere professionele organisatie op regionaal niveau nodig.

Daarom is de tijd van vrijblijvend samenwerken tussen gemeentelijke brandweren wat mij betreft voorbij. Dat kunnen we ons met de huidige maatschappelijke ontwikkelingen niet meer veroorloven. Dat is de reden waarom ik binnenkort een tijdelijke wet zal presenteren met het oog op de vorming van regionale brandweerorganisaties. Daarmee wil ik samen met u werken aan een krachtige regionale organisatie van de brandweer.

Voorwaarde is dat ook de brandweer goed bestuurlijk is ingebed. Dat is daarom zo belangrijk omdat ook de brandweer in toenemende mate moet samenwerken met andere organisaties in het openbaar bestuur.

Vertrouwen vergroten Veiligheid vraagt om politieke en bestuurlijke prioriteit. Veiligheid stelt hoge eisen aan politie en brandweer. Tegelijk is veel meer nodig dan dat. Veiligheid vraagt een bestuurlijke aanpak en een samenwerking op vele fronten.

Komend jaar staan drie verkiezingen voor de deur. Ik hoop dat veiligheid daarbij de aandacht krijgt die het verdient. Niet een eenzijdig tamboereren op meer repressie. Maar een bestuurlijke aanpak voor een complex maatschappelijk probleem. Een minister van Binnenlandse Zaken ontmoet daarbij liever concrete voorstellen en samenwerking op basis van dialoog dan klaagzangen en ferme uitspraken die averechtse effecten kunnen hebben.

De rol van de rijksoverheid is voorwaarden te bieden waarmee u uw werk goed kunt doen. Daar mag, neen daar moet u mij op aanspreken. Ik heb dat bij deze gelegenheid richting u gedaan.

Mijn motivatie ligt hierin dat juist de uitdagingen op het terrein van de veiligheid concrete mogelijkheden bieden om het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten. De burger verwacht dat ook van ons. Laten we die kans met z'n allen gezamenlijk benutten.

De volledige tekst van deze redevoering werd gepubliceerd

in de Nederlandse Staatscourant 1994, no. 5.

Een samenvatting verscheen

6 januari 1994 in

NRC Handelsblad.