

# BURGEMEESTER

# 101

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VAN BURGEMEESTERS | JAARGANG 27, APRIL 2022



## DE VEILIGHEIDSEDITIONE

Waterveiligheid | Mensenhandel | Maatschappelijke onrust | Energie  
Opiumwet | Zorg & veiligheid | Opvang vluchtelingen



Nederlands  
Genootschap  
van Burgemeesters

# 04

## Waterveiligheid



- 04 Boegbeeld van een crisis
- 07 De watercrisis in Limburg
- 10 Als de Randstad overstroomt, de bestuurders aan het roer
- 12 Mindmap Hoogwater
- 14 Dudley, Eunice, Franklin en Rijkswaterstaat

# 18

## Mensenhandel



- 18 Mensenhandel vraagt om bestuurlijke aandacht én actie
- 22 Groeiende zorgen over criminele uitbuiting van kwetsbare jongeren

# 26

## Maatschappelijke onrust



- 26 Brede aanpak maatschappelijke onrust
- 28 Maatschappelijke onrust als structureel onderdeel van het ambt
- 30 Uw woning veilig

# 62

## Opiumwet



- 62 Een woningsluiting
- 65 Uitvoeringspraktijk artikel 13b Opiumwet contra legem
- 68 Burgemeesters kunnen meer doen met Damocles

# 74

## Zorg & veiligheid



- 74 Reclasseren in de buurt
- 78 Van een huisverbod naar een huisgebod
- 80 Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden in coronatijd

# 86

## Opvang vluchtelingen



- 86 De opvang is een opgave voor ons allemaal
- 88 Burgermeesters en asielopvang

## COLOFON

Jaargang 27, nummer 101, april 2022 | verschijnt 3 keer per jaar | **Redactieleden** Mieke Baltus, Maarten Houben, Ellen van Selm en Joost van Oostrum | **Eindredactie** Joost Keemink | **Fotografie** cover George Deswijzen Fotografie | **Opmaak** OntwerpKeuken | **Redactieadres** Nederlands Genootschap van Burgemeesters | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag | Tel: (070) 373 83 83 e-mail: info@burgemeesters.nl

*Deze speciale editie van het Burgemeestersblad is mede mogelijk door een bijdrage van de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

# 40

Energie



- 40 Gaswinning Groningen
- 44 We willen het op een positieve manier doen
- 46 Het gebouw is inmiddels gewoon overleden
- 48 Samenwerken aan een veilige energietransitie
  
- 14 **Duizend-dingen-doekje?**  
Column Liesbeth Spies
- 25 **Verbinden**  
Minister BZK aan het woord
- 31 **Poolse tragedie in Oudewater**  
Column Danny de Vries
- 32 **Vind je jezelf voldoende opgeleid/toegerust**
- 34 **Lessen voor de toekomst uit de coronacrisis**
- 38 **De burgemeester als evenwichtskunstenaar**
- 51 **Demonstraties bij abortusklinieken**
- 54 **Driehoeken in de toekomst**
- 57 **Durf te delen**  
Column Astrid Nienhuis
- 58 **Burgemeesters durven hun nek uit te steken**  
Minister JenV aan het woord
- 59 **Psychosociale nazorg**
- 72 **Hoe organiseer je feedback**
- 83 **Sámen verantwoordelijk voor de oplossing**  
Minister Rechtsbescherming aan het woord
- 84 **Burgemeestersblik bij de NCTV**
- 90 **Hoe kan de burgemeester desinformatie ontkrachten?**
- 93 **Multi Intelligence Center (MIC)**
- 96 **Mensen, materieel en meedenken**  
Defensie
- 100 **Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum**
- 103 **Met SIS snel en volledige informatie over slachtoffers**
- 106 **Weetjes**

## VOORWOORD



Deze keer staat het Burgemeestersblad geheel in het teken van de openbare orde & veiligheid. Het komt uit op het moment dat de wereld getergd wordt door stevige veiligheidsthema's die zeker de geschiedenisboeken in gaan. In 2020 startte ik bij het Genootschap van Burgemeesters en kon ik gelijk met u aan de slag met uiteenlopende onderwerpen binnen het veiligheidsdomein, waaronder de pandemie die ons allen wereldwijd in zijn greep hield. Een binnen het veiligheidsdomein ontzettend interessante periode met onder andere nieuwe (crisis)wetgeving, grote (gewelddadige) demonstraties, de vele toegepaste noodbevoegdheden, het handhaven op maatregelen, desinformatie, maatschappelijke onrust en veel persoonlijk leed; leed door het overlijden van dierbaren, leed door de economische gevolgen en leed door isolement... doordat het vrije leven dat we gewend waren, niet meer geleefd kon worden.

En zoals het vaak gaat met crises, als de ene langzaam aan naar de achtergrond geraakt - mede door het feit dat we wennen aan een samenleving mét corona - dient de volgende zich alweer aan. Inmiddels wordt het nieuws en veel gesprekken die we voeren beheerst door de Russische invasie van Oekraïne; een ontwikkeling die door velen gezien wordt als de opzet naar een tweede koude oorlog, een enkeling vreest zelfs een nieuwe wereldoorlog. Zeker nadat Poetin in februari zijn eenheden die over kernwapens kunnen beschikken in verhoogde staat van paraatheid bracht. De wereld staat op scherp.

Niet alleen deze grote, wereldwijde crises zorgen voor de nodige uitdagingen binnen het veiligheidsdomein. De afgelopen jaren zagen we veel casuïstiek op het snijvlak van zorg- en veiligheid, bijvoorbeeld door veranderingen in de jeugdzorg en incidenten met verwarde personen, drugscriminelen worden creatiever en zetten steeds vaker jonge, kwetsbare jongens in om liquidaties te plegen, het aantal hacks vanuit buitenlandse inlichtingendiensten en criminele netwerken lopen op, online verstoringen van de openbare orde verrassen ons en nu de koopkracht hard daalt gaan we dat zeer waarschijnlijk terugzien in oplopende (kleine) criminaliteitscijfers.

Als burgemeester bent u verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In vrijwel alle gevallen doet u dit samen met de vele partners binnen het brede veiligheidsdomein. Soms kijkt echter iedereen alleen naar u en maakt u gebruik van vergaande bevoegdheden, waarna velen vervolgens vanaf de zijlijn hun ongezouten mening niet onder stoelen of banken steken. In deze rol wordt u niet altijd geliefd, soms zelfs ernstig bedreigd... en toch staat u er iedere dag weer opnieuw. "Voor, naast en achter de mensen", zoals burgemeester Jaap Velema dit in zijn artikel verwoord... "Om het verschil te kunnen maken."

Joost Keemink MCPm  
Bestuurlijk adviseur veiligheid & crisisbeheersing  
Nederlands Genootschap van Burgemeesters

DAAN PREVОО:

# BOEGBEELD VAN EEN **CRISIS**



Daan Prevoo,  
burgemeester Valkenburg aan de Geul

In de VS noemt men de eerste honderd dagen van een nieuwe president de 'honeymoon'. Daan Prevoo had bijna zijn 'honeymoon' als burgemeester van Valkenburg aan de Geul erop zitten toen het huwelijksbootje letterlijk in zwaar weer terechtkwam. Het waren niet alleen zijn eerste honderd dagen in Valkenburg aan de Geul, maar ook in een functie van burgemeester. Net toen hij op het punt stond zijn beschouwing over die eerste dagen te schrijven, kwam een alles veranderend telefoontje. In de kern Schin op Geul was een hotel overstroomd. Het was het begin van een nog **altijd durende crisis**.

**Tekst** | Claudia Heijnen

**Foto** | Harry Heuts, Air-Vision John Dummer

“Ik rammel graag  
aan **structuren**”



Valkenburg overstroomt

“Dat ‘honderd dagen-principe’ heb ik altijd onzinnig gevonden. Ga je dan onbevangen een beetje rondkijken? Zo zit ik niet in elkaar. Ik ben een aanpakker, meteen de handen uit de mouwen. Na het bewuste telefoontje dat het mis was, was mijn eerste gedachte: oké, nu heb ik de rol van crisismanager. Vanaf dat moment stap je in een achtbaan die nog steeds voort raast. Volgens het boekje manage je een crisis vanachter je bureau. Dat is voor mij onmogelijk. Ik voel me als een bevelhebber die zijn troepen aanvoert, op het strijdtoneel, met de laarzen in de drek. Ook zo’n onbegrijpelijke regel: Twaalf uur op, twaalf uur af. Alle crisisprotocollen ten spijt; de praktijk is altijd weerbarstiger. Een crisis managen leer je alleen in de praktijk. Je moet zien en voelen wat het doet met mensen. Altijd de menselijke

maat in ogenschouw houden. Alleen op die manier kun je inschatten wat nodig is. Als je hoog en droog blijft zitten, kom je nooit bij die mensen die letterlijk in shock zijn over wat hun is overkomen. Neemt niet weg dat je een zekere afstand moet houden om ook daadwerkelijk die crisis te kunnen managen. Als het niet zo’n impact had op de burgers, dan gunde ik elke collega een crisis. Je leert in *no-time* je inwoners kennen. Ik zal altijd via deze ramp aan Valkenburg verbonden blijven. In het hele land ben ik het boegbeeld van de watersnoodramp geworden. Onze band is voor de eeuwigheid.

#### Eenzaam

Geen moment heb ik gedacht: dit kan ik niet aan. Wel heb ik ervaren dat de functie heel eenzaam kan zijn. De

mogelijkheden om te reflecteren zijn beperkt. Graag had ik op momenten met oud-burgemeester van Enschede en goede kennis Jan Mans willen praten. Hij wist wat het betekent je gemeente te zien veranderen in rampgebied. Diverse burgemeesters hebben tijdens de crisis contact opgenomen en hun hulp aangeboden. Dat waardeer ik enorm. Het bezoek van het koningspaar hebben de bewoners en ikzelf als een enorme steun ervaren. Nederland is een land van meningen en er wordt snel kritiek geuit, ook op het Koningshuis. Maar ik heb geen enkel negatief geluid gehoord. Uit de vraagstelling merk je dat hun interesse en betrokkenheid oprecht is. Ik heb ze gewoon in mijn ‘hoodie’ – ik draag graag hoodies- te woord gestaan. Historisch gezien ben je als burgemeester een

verlengstuk van wat ooit de diepere betekenis van de koning was. Het klinkt misschien hautain, maar hij heeft me benoemd en dat brengt verantwoordelijkheden met zich mee. Als het volk lijdt, lijdt de koning mee. Maar dat is mijn interpretatie. Niet iedereen denkt er zo over.

Net zoals de rest van Nederland leefden ook onze bewindvoerders uit Den Haag met ons mee. Ze zijn hier geweest en hebben hulp beloofd en daar zal ik ze aan houden. Hun toezeggingen zijn tot nu toe slechts voor een deel geconcretiseerd. Maar je kunt niet een rampgebied betreden, hulp toezeggen en het vervolgens op zijn beloop laten, althans niet bij deze burgemeester. Volgens 'het boekje' zitten we in de nafase, maar neem maar van mij aan dat we nog steeds in crisis zitten. Tot op de dag van vandaag zijn er mensen die nog steeds geen enkel perspectief hebben. Als er, zoals begin februari het geval was, een drup regen valt en de media koppen met 'groot alarm in Valkenburg vanwege overstromingsgevaar Geul', moet ik zelf gaan bellen om te vragen wat er aan de hand is. Dan heb je dus geen notie wat zo'n bericht teweeg kan brengen. Zoiets maakt me boos. Mensen hadden de koffers alweer klaar staan om geëvacueerd te worden. Ikzelf heb op het punt gestaan om mijn laarzen aan te trekken. Ik ben aangesteld als bevoegd gezag en het kan niet zo zijn dat ik dan niet tijdig geïnformeerd wordt. Dan kun je net zo goed mijn naam uit het protocol wegstrepen.

#### Mens onder de mensen

Ik rammel graag aan structuren en ben kritisch. Niet om het kritisch zijn *an sich*, maar om het goede te willen doen. Het gaat niet om mij of om het

### “Als het volk lijdt, lijdt je mee”

instituut gemeente, het gaat om de burgers. We zijn dienstbaar aan de mens. De kloof tussen bestuurders en samenleving is veel te groot en moet drastisch verkleind worden. Dat vertaalt zich in het laagste vertrouwen ooit in onze overheid. Het dichten van die kloof lukt niet door boven de mensen te gaan staan, maar door toegankelijk en benaderbaar te zijn. Ik ben ervan overtuigd dat de functie van burgemeester niet aan te leren is. Karaktereigenschappen als empathisch vermogen, integriteit, het hebben van een goed afgesteld moreel kompas: dat heb je of dat heb je niet. Bovendien zijn het heel veel functies in één: burgemeester, burgervader, voorzitter van de Raad, boegbeeld van de gemeente, woordvoerder van de gemeente, hoogwaardigheidsbekleder, wat dat laatste ook moge zijn. Bovenal ben je mens onder de mensen, alleen met andere verantwoordelijkheden. Ik vergelijk het met een gezinshoofd, hoewel dat ook weer conservatief klinkt.

Ik ben iemand die veel doet aan zelfreflectie. Terugkijkend op mijn acteren gedurende de ramp durf ik te zeggen dat ik niets anders gedaan zou hebben. Ik heb gedaan wat ik gedaan heb, omdat ik dacht dat ik het zo moest doen. In eigen kring is er kritiek geuit dat ik teveel buiten de structuur heb geacteerd. In de menselijke natuur zit ingebakken dat we altijd willen vergelijken. We leggen iedereen onbewust naast de meetlat van zijn voorganger. Daar doen we mensen tekort mee. Hoe mooi zou het zijn als we iedereen een eerlijke kans geven door je helemaal open te stellen en die ander alle ruimte te geven zichzelf te laten zien? Ik vind het interessant om te weten hoe mensen in elkaar zitten. Heb ik te maken met eerlijke mensen? Speelt opportunisme of egoïsme een rol? Met name voor die twee eigenschappen ben ik allergisch. Dan gaan bij mij alle alarmbellen af. Als je een opportunist of egoïst de ruimte biedt, gaat het altijd ten koste van anderen. In dat opzicht helpt een ramp als de watersnood je om te zien wie wel of geen groot hart heeft. Als burge-

### “Burgemeester zijn is koorddansen”

meester ben je een koorddanser: altijd op zoek naar de balans.

#### Nieuw doel

Het lijkt alsof het individualisme leidend is in onze maatschappij, maar de ramp heeft de saamhorigheid en loyaliteit blootgelegd. Het is nooit helemaal weggeweest, het was alleen even weggestopt. We weten weer wat we aan elkaar hebben in Valkenburg aan de Geul. In tijden van nood weet je wat van waarde is. Het helpt niet als je tegenover elkaar staat. Wanneer we uit de crisis zijn? Het meest voor de hand liggende antwoord zou zijn: zodra iedereen weer perspectief heeft. Uit ervaring weet ik echter dat er veel meer tijd overheen gaat. Na een jaar of twee zijn de schades afgewikkeld. Volledig herstel kost zo'n vijf jaar en reken op tien tot vijftientig jaar voor het treffen van voorzorgsmaatregelen. Nogmaals refererend aan Jan Mans: de laatste schade in Enschede is twintig jaar na de ramp afgewikkeld.

Het is een feit dat de klimaatverandering de kans op dit soort rampen vergroot. Daarom heb ik er een nieuw doel bij: het delen van mijn ervaring over het omgaan met zulk soort rampen én de urgentie op tafel houden om de gevolgen van de klimaatverandering, zoals extreme neerslag en langdurige periodes van droogte en hitte, aan te pakken. Ik geef lezingen en spreekbeurten over de gevolgen van een dergelijke ramp voor de samenleving. Op 25 & 26 april spreek ik in Maastricht op de European Disaster Preparedness Conference. Hier komen onderzoekers, experts en beleidsmakers samen om de samenwerking bij rampenbestrijding ingrijpend te verbeteren.

Het verslag over de eerste honderd dagen is nooit op papier gekomen. Die ervaring is uitgewist door veel diepere indrukken. Zoals ik al zei: we zitten nog steeds in een crisis.” ■



“**Water** is het thema van de toekomst en is een ordenend principe in de ruimtelijke ordening”

DE WATERCRISIS IN LIMBURG;

# VAN **NACHTMERRIE** NAAR **WERKELIJKHEID**

In gesprek met Patrick van der Broeck, dijkgraaf van Waterschap Limburg

Nog voor het eerste lustrum van Waterschap Limburg voorbij was, kreeg de organisatie te maken met een **watercrisis** die zijn weerga niet kende. Duizenden mensen moesten noodgedwongen hun huizen verlaten, er was voor 1,8 miljard euro schade en tot de dag van vandaag kampen mensen met de emotionele en materiële schade veroorzaakt door de overstromingen van juli 2021 in Limburg.

‘Ik hoop dat we dit nooit meer meemaken’, zegt Patrick van der Broeck, dijkgraaf van Waterschap Limburg. “Deze crisis laat zien dat we niet alleen te maken hebben met wateroverlast, maar dat de waterveiligheid in het geding is. Ook in Nederland.”

**Uitzonderlijk, maar niet eenmalig**

De overstromingen die Limburg troffen in juli 2021 waren extreem en uitzonderlijk te noemen. Het waren 3 crises die bij elkaar kwamen en resulteerden in de dramatische gebeurtenissen die bij velen nog op het netvlies gebrand zijn. Midden in de zomer, buiten het hoogwaterseizoen, regende het extreem hard en lang in Zuid-Limburg, waardoor alle buffers (opvangbekkens) overstromden (crisis 1). Een ongekende situatie waarbij onze beken en zijrivieren enorme hoeveelheden water kregen te verwerken. Dit zorgde ervoor dat ze buiten hun oevers traden (crisis 2). Om een voorbeeld te noemen van deze extreme hoeveelheden; normaal gesproken stroomt er 2 kuub water per seconde door de Geul, nu ging het om 107 kuub per seconde. Hierdoor kwam het water in de Roer en de Maas zo hoog te staan (crisis 3), dat zelfs de meters het niet meer konden meten.



*Overstromingen in Valkenburg*

Om deze crisis aan te pakken, werd door alle overheden opgeschaald en al snel hadden de Veiligheidsregio's GRIP 4 afgekondigd. Van de 31 Limburgse gemeenten hadden er 29 te maken met wateroverlast en deden we er alles aan om samen zo goed als mogelijk de inwoners van Limburg te beschermen.

Dit betekende dat wij als waterschap alle maatregelen namen om het water tegen te houden. Dit hebben we onder andere gedaan door in 50 uur alle 4,2 km aan demontabele keringen (grote aluminium balken) die we hebben, in heel Limburg

“Laten we elkaar in de toekomst nog meer vinden om onze burgers een optimale bescherming te bieden tegen de extreme gevolgen van de klimaatverandering”

op te bouwen. Normaal gesproken doen we daar 5 dagen over. Dit is een prestatie waar we enorm trots op terugkijken. Ook zijn er op meer dan 100 plekken pompen geplaatst en hielpen we de omgeving waar mogelijk door ruim 200.000 zandzakken uit te delen en bigbags te plaatsen.

De crisis vroeg veel van onze eigen medewerkers en tegelijkertijd moest er ook assistentie verleend worden aan de veiligheidsregio's in Noord- en Zuid-Limburg. Zij hebben allebei een andere manier van werken. Ook Defensie werd tijdens deze crisis ingezet en moest aangestuurd worden. Alles bij elkaar was het een enorme opgave om dit alles in goede banen te leiden.

Binnen onze organisatie waren we druk bezig, maar buiten was de situatie ook spannend. Er dreven boomstammen, caravans en koelkasten in het water die peilmeters beschadigden. Ook de stijging van het water verliep extreem. Dit betekende dat we met minder informatie voorstellingen moesten doen. Daarnaast moest er ook ingeschat worden of bepaalde dijken het gingen houden of niet.

Het waren echt extreme en uitzonderlijke omstandigheden, maar eenmalig waren ze zeker niet. Nog geen twee maanden na de watercrisis in Limburg viel er in Genua in Noord-Italië (1200 km verwijderd van Utrecht) 800 liter water in 24 uur! Dat is nog eens 4 keer zo veel als er in juli vorig jaar in Limburg viel in één dag tijd! Ook de regenval in Australië laat nogmaals zien dat dit deze situatie niet enkel in Limburg kan plaatsvinden.



### Van wateroverlast naar waterveiligheid

Gelukkig zijn er in Nederland geen doden gevallen door dit watergeweld. Maar bij onze buurlanden België en Duitsland was dit helaas wel het geval. Het laat eens te meer zien hoe belangrijk het onderwerp waterveiligheid is. Dit is echt het thema van de toekomst.

De overstromingen zoals we die hebben meegeemaakt de afgelopen jaren, maar ook de enorme droogte waar we mee te maken hadden, laat zien dat alle partners en overheden het thema waterveiligheid nog prominenter op de agenda moeten zetten. In Limburg zijn we druk bezig met het realiseren van een robuust watersysteem, maar dat lukt alleen als we integraal, samen met gemeenten en alle waterpartners de schouders zetten onder deze enorme opgave. Steeds zullen we ons aan de voorkant moeten afvragen wat de optimale manier is om de ruimte in te richten, waarbij water dient als ordenend principe.

Water en ruimte kunnen niet los van elkaar gezien worden en zijn bepalend voor de waterveiligheid van de inwoners van Nederland. We moeten niet tegen het water vechten, maar met het water mee bewegen.



Medewerkers in actie met zandzakken

### Laten we elkaar ook buiten een crisis weten te vinden

Door deze gebeurtenis hebben we als overheden gezien hoe belangrijk het is dat we nog beter met elkaar samenwerken en elkaar goed weten te vinden, ook buiten een crisis. Hierbij moeten we de crisis en het water meer centraal stellen. We hebben in Nederland eeuwenlang gedacht dat we het water altijd de baas zouden blijven. We hebben zelfs datacentra gebouwd meters onder het zeeniveau. We zijn het niet gewend om rekening te houden met de problemen die het water kunnen geven. Die tijd is nu voorbij.

Door de ervaringen die we hebben opgedaan tijdens deze crisis, weten we nu beter dan ooit wat de omgeving van ons vraagt en verwacht. ■



#### Patrick van der Broeck

**Geboren** 3 juni 1966 in Kerkrade

**Studeerde** Cultuurtechniek aan de Internationale Agrarische Hogeschool Larenstein. Na afronding van deze opleiding in 1990 studeerde hij verder aan de Universiteit van Utrecht en volgde de opleiding Fysische Geografie.

**Politieke kleur** CDA

**Was o.a.** gemeenteraadslid, wethouder en loco-burgemeester van Venray. Hij is 6 jaar gedeputeerde geweest bij de provincie Limburg.

**Bijzonder** Water loopt als een blauwe draad door zijn loopbaan.

## MINDMAP HOOGWATER EN OVERSTROMINGEN

# “ALS DE RANDSTAD OVERSTROOMT, DE BESTUURDERS AAN HET ROER”

In 2021 is de Mindmap Hoogwater en Overstromingen verschenen. Deze mindmap is onderdeel van de serie mindmaps die bestuurders **ondersteunen** bij de besluitvorming op een scala aan incidenttypen en crisis. Een mindmap is tijdens incidenten een beproefd concept gebleken en wordt veel gebruikt. Niet alleen tijdens een incident maar ook in de voorbereiding, bij oefeningen en in opleidingen. De mindmap kan door burgemeesters, dijkgraven en andere betrokkenen als hulpmiddel worden gebruikt om 'aan alles te denken' bij de invulling van zijn of haar taak tijdens incidenten of oefeningen.

Foto | Patrick Hesse

Bestuurlijke trekker van de Mindmap Hoogwater en Overstromingen is burgemeester Pieter Heiligers van de gemeente Uithoorn. Dit als actie naar aanleiding van het grote 2019 symposium Waterveiligheid dat in IJmuiden is gehouden.

Hij zegt hierover: „In een crisis komt enorm veel op een bestuurder af. De mindmap kan dan een praktisch hulpmiddel zijn dat in één beeld een overzicht geeft van alle onderwerpen en partijen waar een burgemeester, dijkgraaf en andere (rijks)overheden tijdens hoogwater en overstromingen mee te maken kunnen krijgen.”

De mindmap is vorig jaar ontwikkeld door de Samenwerking Crisisbeheersing Overstroming Randstad (SCOR), het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Waar de twee laatstgenoemde organisaties onder burgemeesters bekend zijn, behoeft de SCOR mogelijk wat toelichting.

### Samenwerking Crisisbeheersing Overstroming Randstad (SCOR)

In deze samenwerking (o.l.v. de commissaris van de Koning Zuid-Holland, Jaap Smit) bereiden

waterschappen, veiligheidsregio's, Rijkswaterstaat en provincies (achttien organisaties in totaal) zich voor op de bovenregionale crisisbeheersing bij een overstroming van (delen van) de Randstad of de dreiging daarvan. Die overstromingsdreiging komt vanuit zee, rivieren (de Lek) en vanuit de combinatie van hoogwater op de rivieren en op zee. Deze laatste dreiging is specifiek van toepassing op de Rijn-Maas-monding.

Het beoogde effect van de SCOR is het zoveel mogelijk beperken van het aantal slachtoffers en de schade als gevolg van een overstroming. Hiervoor is een bovenregionale systematiek voor crisisbeheersing ingericht; een concrete invulling van de coördinatie onder GRIP 5. Hierin neemt per dreiging een 'coördinerend duo' van veiligheidsregio en waterschap het voortouw.

„Ook is een programma opgezet voor het opleiden, trainen en oefenen van de functionarissen met een rol in die bovenregionale crisisorganisatie. Specifiek voor burgemeesters, dijkgraven en hoofdingenieur-directeuren van Rijkswaterstaat worden jaarlijks enkele ontbijtsessies georganiseerd. Hierin worden bestuurlijke thema's die





Pieter Heiligeers, burgemeester Uithoorn

**Burgemeesters die lid zijn van de Stuurgroep SCOR en eerste aanspreekpunt zijn:**

**Frans Backhuijs**

(Veiligheidsregio Utrecht)

**Pieter Heiligeers**

(Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland)

**Niek Meijer**

(Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek)

**Astrid Nienhuis**

(Veiligheidsregio Kennemerland)

**Arnoud Rodenburg**

(Veiligheidsregio Haaglanden)

**Lies Spruit**

(Veiligheidsregio Hollands Midden)

**Martijn Vroom**

(Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond)

een rol spelen bij een overstroming uitgelicht. Volgend jaar, in 2023, wordt een multidisciplinaire overstromingsoefening gehouden," aldus burgemeester Heiligeers.

Hij vervolgt: „Wat er nu allemaal gebeurt op het gebied van crisisbeheersing bij een overstroming is noodzakelijk. Nederland krijgt steeds meer te maken met wateroverlast en overstromingen. Denk aan de dijkdoorbraak in Wilnis in 2003. Veel mensen moesten geëvacueerd worden. Een ander voorbeeld is de enorme wateroverlast in Uithoorn en omgeving in 2014. De regenval was zo hevig dat verschillende openbare plaatsen de enorme hoeveelheden water niet aan konden. De forse regenbuien leidden tot ondergelopen kelders en rioleringen. In sommige straten stond het water zo hoog dat het woningen binnenstroomde. Het meest actuele voorbeeld is natuurlijk de watercrisis in Limburg. Beken en rivieren traden buiten de oevers, complete wijken werden geëvacueerd en er was enorme schade.”

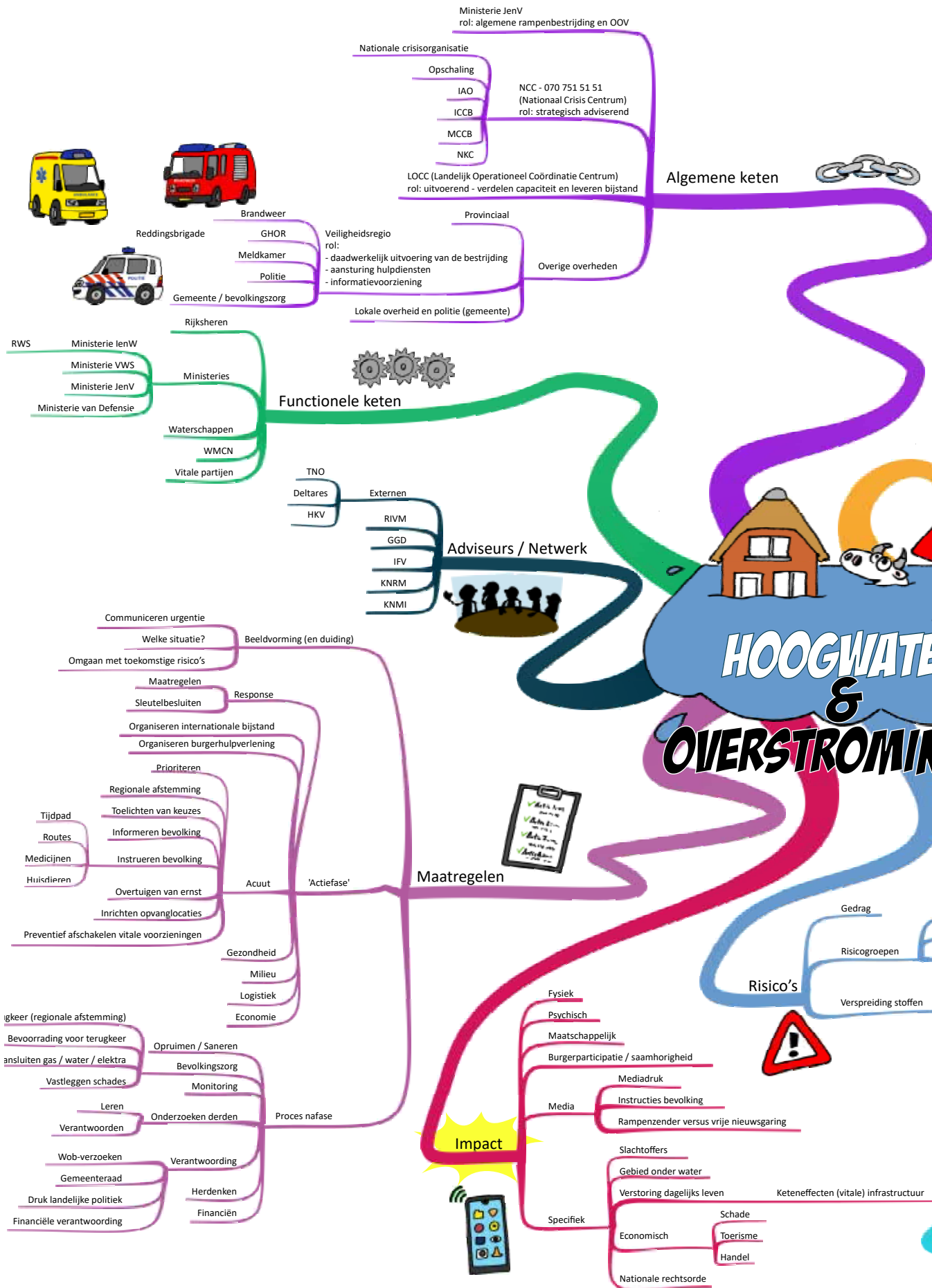
**Brainstormsessies**

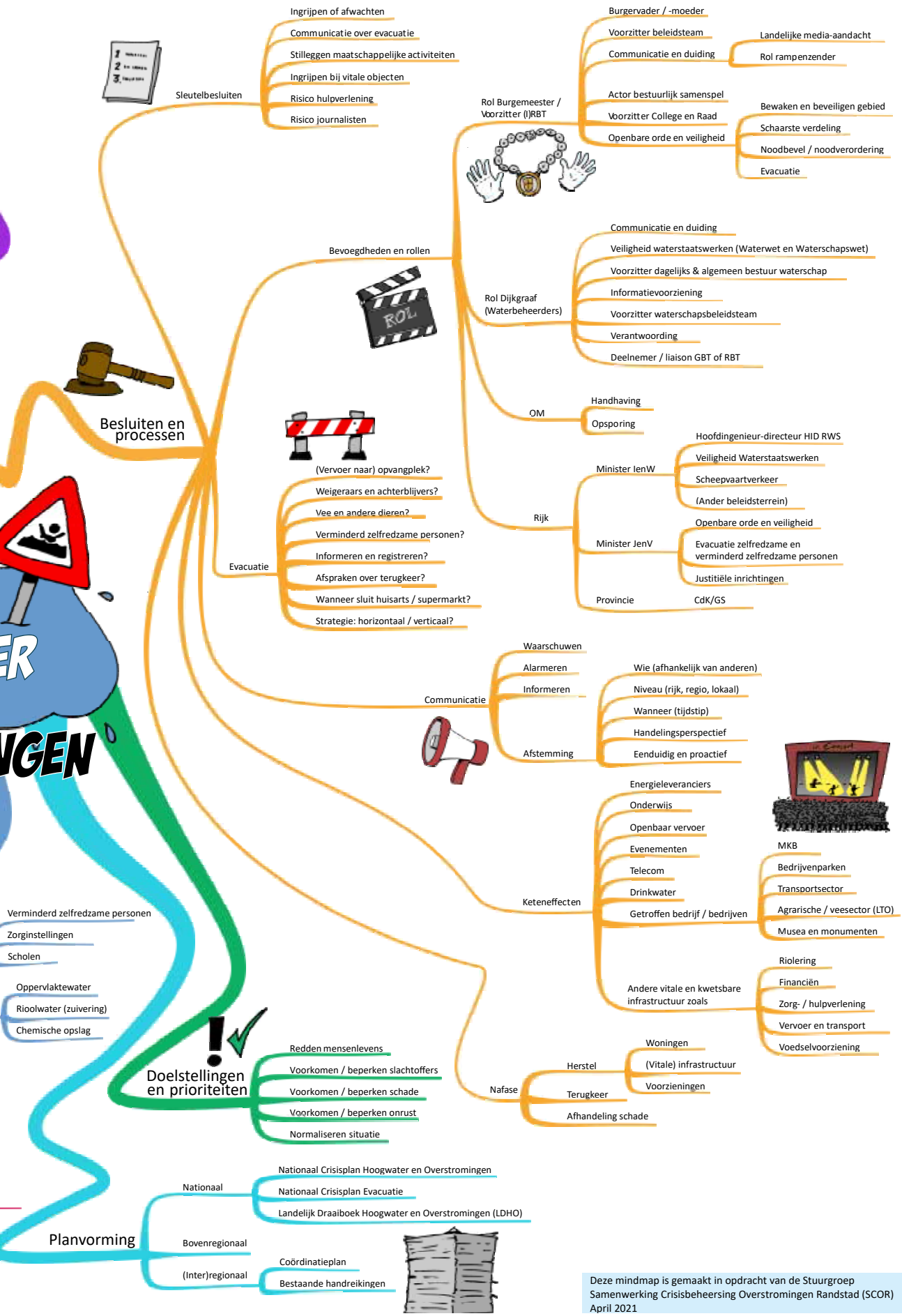
Bij de totstandkoming van de mindmap zijn alle SCOR leden betrokken alsook de ambtelijke top

onder leiding van programmamanager

Jos Ketelaars en Karin Knoester. Het was voor hen mogelijk om op inhoud aan een brainstormsessie deel te nemen, of later in het proces als kritische tegenlezer met zienswijzen op het product. Heiligeers: „Er is enorm veel kennis bij de SCOR op dit gebied. Het wiel opnieuw uitvinden is dus niet nodig. Mijn advies is om er ten volste gebruik van te maken. En bij een crisis: vraag of een collega uit de SCOR bestuurlijke bijstand kan bieden” (zie kader).

De mindmap geeft een beeld van de diverse onderwerpen en partners waaraan gedacht moet worden bij een incident met hoogwater en/of overstromingen. De mindmap is bij uitstek een hulpmiddel in de verschillende fases van een incident, van de voorbereiding tot een daadwerkelijk incident en is geen uitputtende lijst. Natuurlijk is het beseft dat de wereld altijd verrassingen in petto heeft die niet op de map staat. Daarom blijft gezond verstand een heel belangrijk ingrediënt dat meegenomen moet worden in de bestrijding van een incident. ■





Deze mindmap is gemaakt in opdracht van de Stuurgroep Samenwerking Crisisbeheersing Overstromingen Randstad (SCOR) April 2021

# DUDLEY, EUNICE, FRANKLIN EN RIJKSWATERSTAAT

In februari van 2022 raasde een zogenoemde **drielingstorm** over Nederland. Een bijzonder fenomeen dat bijna 100 jaar geleden voor het laatst voorkwam. Dit jaar was het opnieuw zover, toen na Dudley en Eunice ook storm Franklin Nederland teisterde.

Eunice was van de drie stormen het heftigst en krijgt van het KNMI een plek in de top 3 zwaarste stormen in ruim 50 jaar. In de kustprovincies kondigde de weerdienst op vrijdag 18 februari code rood af voor zeer zware windstoten tot 130 kilometer per uur. Eunice hield lang aan: vrijdagmiddag rond 14:00 uur kwam zij via het (zuid)westen aan land, pas op zaterdagochtend werden de laatste weerwaarschuwingen ingetrokken.

Rijkswaterstaat is goed voorbereid op storm, maar, wat doet Rijkswaterstaat dan precies als extreem weer wordt verwacht?

**Tekst** | Natasja Keijzer en Melanie van Jaarsveld

**Foto** | Rijkswaterstaat

## De vier netwerken van Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat beheert en ontwikkelt drie nationale infrastructurele netwerken: het hoofdwatersysteem, het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet. Dit wordt ondersteund met een vierde netwerk: data en informatievoorziening.

Alle rivieren, kanalen, beken, meren en estuaria in Nederland zijn met elkaar verbonden. Rijkswaterstaat beheert de slagaders van dit netwerk; het hoofdwatersysteem. Bovendien beheert Rijkswaterstaat belangrijke waterkeringen, zoals de Afsluitdijk en de Houtribdijk, 151 kilometer aan dijken en

dammen, 45 kilometer aan duinen en 6 stormvloedkeringen.

Ook het hoofdwegennet wordt beheerd door Rijkswaterstaat. Naast bijna 3100 km (snel)weg en ruim 1700 km aan op- en afritten en verbindingswegen, gaat het om een kleine 3000 viaducten en tientallen tunnels.

Verder beheert Rijkswaterstaat de belangrijkste Nederlandse vaarwegen. Zo zorgt Rijkswaterstaat ervoor dat er vlot en veilig scheepvaartverkeer mogelijk is over kanalen, rivieren, grote meren en op zee. Rijkswaterstaat is daarbij verantwoordelijk voor onder meer de vele

sluiscomplexen, een kleine 350 bruggen en enkele vuurtorens.

Tot slot zorgen data en informatievoorziening ervoor dat assets altijd en overal beschikbaar zijn en aangestuurd kunnen worden zodat het (vaar)wegverkeer veilig en vlot doorgang kan vinden. Voorbeelden hiervan zijn communicatiemiddelen op schepen en in voertuigen, de bediening van bruggen, tunnels en sluisen op afstand en de slimme camera's.

## Storm op de weg

Voor de veiligheid op de weg en het water is de weersverwachting van het



KNMI (en andere Europese weerinstututen) de eerste indicatie om in actie te komen. Met het KNMI wordt dan ook nauw samengewerkt.

Rijkswaterstaat beoordeelt bij bijzondere situaties wat er nodig is qua maatregelen op en langs de (snel)weg, en welk advies aan weggebruikers daarbij past. Het doel is de veiligheid en doorstroming van het verkeer zoveel mogelijk te garanderen. Zoals in geval van storm, maar ook bij bijvoorbeeld grote ongevallen op de snelwegen en bij gladheid door sneeuw of vorst.

Extra bergers stonden (zoals gebruikelijk in dit soort situaties) stand-by op locaties waar tijdens storm vaak voertuigen kantelen. Onderhoudswerkzaamheden werden uitgesteld. Weggebruikers gaven goed gehoor aan de oproepen niet de weg op te gaan. Onder meer de Oosterscheldekering en Houtribdijk werden afgesloten. Daarnaast hebben minister of de }politie de bevoegdheid om bij extreme omstandigheden bepaalde wegen af

te sluiten of bepaalde soorten verkeer te verbieden. In 2018 besprak de toenmalige minister van Infrastructuur en Waterstaat met de transport- en logistieke sector mogelijke maatregelen om het kantelen van (lichte) vrachtwagens bij storm zoveel mogelijk te voorkomen. Zij concludeerden gezamenlijk dat een algeheel verbod om tijdens code rood te gaan rijden met een lege wagen disproportioneel is, zo schreef de minister in een Kamerbrief<sup>1</sup>. “Een dergelijk verbod is praktisch erg moeilijk uitvoerbaar omdat waarschuwingen geen harde norm kennen, vaak regionaal zijn en op het tijdstip dat de waarschuwingen worden afgegeven altijd al chauffeurs onderweg zullen zijn.” Daarom wordt ingezet op preventie.

#### Storm op het water

De voorbereiding op een naderende storm op het water begint bij het Watermanagementcentrum Nederland (WMCN), van waaruit Rijkswaterstaat nauw samenwerkt met het KNMI, de (Unie van) Waterschappen en Defensie. Het WMCN en zijn voorganger de

Stormwaarschuwingsdienst levert als meer dan honderd jaar dagelijks verwachtingen voor de waterstanden aan de kust, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. Dit gebeurt onder zowel normale omstandigheden als in bijzondere situaties.

De verwachtingen voor de waterstanden worden dagelijks gepubliceerd in het actueel waterbericht en zijn online beschikbaar voor onder andere waterbeheerders. Bij dreigend hoogwater komen één of meerdere crisisadviesgroepen (voor rivieren, meren en/of kust) bijeen in de zogeheten waterkamer. Hier houden waterdeskundigen en meteorologen de situatie scherp in de gaten. Wanneer zij op basis van modelverwachtingen een overschrijding van een van de afgesproken waarschuwingsspeilen verwachten, stellen zij waterbeheerders, veiligheidsregio's en andere (crisis)partners



<sup>1</sup> Kamerbrief, Overleg transport- en logistieke sector over maatregelen weeralarm



op de hoogte. De beheerders kunnen op basis van deze informatie de benodigde maatregelen treffen, zoals het sluiten van stormvloedkeringen, het ontruimen van buitendijkse kades of het sluiten van coupures. Rijkswaterstaat heeft zelf een zestal belangrijke stormvloedkeringen in beheer. Tijdens de drielingstorm zijn een aantal stormvloedkeringen meerdere keren gesloten geweest.

Als er op basis van de verwachte waterstanden daadwerkelijk een overstroming dreigt, kan ook de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) in actie komen. De specialisten van de LCO verzamelen en analyseren gegevens en stellen aan de hand hiervan het landelijke waterbeeld op in LCMS. Op basis van dit waterbeeld adviseert de LCO aan waterbeheerders en veiligheidsregio's over mogelijke maatregelen om bedreigde gebieden te beschermen en schade te voorkomen of beperken.

#### **Liaison Rijkswaterstaat in ROT of**

#### **Beleidsteam**

Als een veiligheidsregio opschaaft, dan kan een liaison van Rijkswaterstaat aansluiten in ROT of beleidsteam. Tijdens Eunice sloot een liaison aan in het ROT van de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, vanwege de effecten op het wegverkeer. Een liaison zou bijvoorbeeld ook het landelijk waterbeeld kunnen duiden.

#### **Containers overboord**

Tijdens de drielingstorm ondervond ook het scheepvaartverkeer hinder van de harde wind. Zo werden diverse bruggen tijdelijk niet bediend en is bijvoorbeeld de Westerschelde gestremd. Dat komt niet vaak voor. Ook sloegen tijdens deze storm meerdere containers overboord van een schip dat op de noordelijke vaarroute ter hoogte van Vlieland onderweg was naar de haven van Rotterdam. Rijkswaterstaat is waterkwaliteits- en bodembeheerder van de Noordzee en Waddenzee. In de afhandeling van dergelijke situaties wordt nauw samenge-

werkt met onder andere de Kustwacht. Gelukkig bleken de containers leeg. Rijkswaterstaat ziet verder toe op de berging van de containers door de reder.

#### **Wel overlast, geen crisis**

Hoewel de stormen voor veel mensen grote impact hadden, waren ze voor Rijkswaterstaat onderdeel van het reguliere werk. Als een situatie het normaal functioneren van de netwerken, de informatievoorziening en de leefomgeving ernstig verstoort of dreigt te verstoren, kan worden opgeschaald door het landelijke crisisteam van Rijkswaterstaat. Denk aan overstromingen, een brand in een tunnel of een milieuramp in het water.

Het Crisis Informatie Centrum (CIC) is de spil van de crisisorganisatie van Rijkswaterstaat. Het CIC is het centrale punt namens Rijkswaterstaat waar beschikbare informatie over (dreigende) crises wordt gebundeld en ontsloten. Zij monitoren doorlopend de netwerken van Rijkswaterstaat, informeren de (crisis)organisatie en de ambtelijke top bij incidenten en calamiteiten en verzorgen bij een daadwerkelijke crisis het informatiemanagement, ook met de crisispartners, als veiligheidsregio's en waterschappen. Ook tijdens de drielingstorm in februari werd het LCMS (Landelijk Crisis Management Systeem) voortdurend bijgehouden en stond het situatiebeeld opengesteld voor alle veiligheidsregio's. Het CIC is daarnaast te allen tijde bereikbaar voor crisispartners voor afstemming over een actualiteit. ■

Meer dan de helft van de Nederlanders woont in een gebied dat kan overstromen. Samen met andere waterbeheerders werkt Rijkswaterstaat dagelijks aan de bescherming van ons land tegen overstromingen. We versterken bijvoorbeeld de kust, onderhouden dijken en stormvloedkeringen en geven rivieren meer ruimte. Maar de natuur is grillig, dus het kan een keer misgaan. Om het aantal slachtoffers en de schade te beperken, is het belangrijk dat bedrijven en inwoners weten wat ze kunnen doen. Op [overstroomik.nl](https://overstroomik.nl) kan iedereen zijn postcode invoeren en zien hoe hoog het water in zijn omgeving kan komen. Is vertrekken een optie of is het verstandiger om juist te blijven?

Overstroom ik? is een initiatief van Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in samenwerking met het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Veiligheidsregio's, de Waterschappen en het Deltaprogramma.



# Duizend-dingen- doekje?



**“Hier gloren nieuwe  
perspectieven  
en elders in  
Europa overheerst  
de angst”**

Kent u dat gevoel? Je mag een column schrijven en in de dagen daarnaartoe zijn er geregeld momenten waarop je bedenkt wat je allemaal wilt delen. En dan komt de wereld toch ineens in een ander perspectief te staan en valt Poetin Oekraïne binnen. Schokkende beelden, mensen die zich geen raad weten, internationale afspraken over sancties; gevoelens van ongeloof en ontzetting bij jezelf. En dat op een moment waarop je met collega's in Epe bent en je kunt laven aan een mooi programma, goed gezelschap en een prachtige omgeving. Een moment waarop je weer voor het eerst zonder mondkapje en 1,5 meter naar het gemeentehuis kunt. Een moment ook waarop de campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen op stoom komt en we vast allemaal wel eens wat 'brandjes' in de campagne moeten blussen. Wat een contrast. Hier gloren nieuwe perspectieven en elders in Europa overheerst de angst.

Deze editie van ons blad is een themanummer rond openbare orde en veiligheid. Een belangrijke taak van de burgemeester die de afgelopen decennia zwaarder is geworden en waarbij de bevoegdheden van de burgemeester stevig zijn gegroeid. Vaak omdat we vanuit het bestuursrecht effectief bij kunnen dragen door bijvoorbeeld panden te sluiten en daarmee criminelen gevoelig kunnen raken. We hechten als burgemeesters aan deze taken en bevoegdheden omdat we onze inwoners beschermen en de samenleving veilig willen houden.

Tegelijkertijd fronsen we de wenkbrauwen ook wel eens. Waarom een hoorplicht in het kader van de Wvvgz. De meesten van ons zijn geen arts en kunnen dus ook niet oordelen over een ziektebeeld van een inwoner. Gelukkig blijkt uit een eerste evaluatie van die wet dat de hoorplicht niet doet wat ermee beoogd werd: een betere bescherming van de rechtspositie van iemand die een crisismaatregel opgelegd krijgt.

Om te voorkomen dat we een 'duizend-dingen-doekje' worden als burgemeesters heeft het NGB samen met de ministeries van BZK en JenV een handreiking opgesteld waarin Jan van de Grinten en Jon Schilder een aantal perspectieven schetsen die kunnen helpen bij de beoordeling van de vraag of een bepaalde taak of bevoegdheid bij de burgemeester of beter bij de raad of het college belegd kan worden. Deze perspectieven kunnen helpen bij een weloverwogen keuze om bevoegdheden wel of niet bij de burgemeester te beleggen. Op deze manier leveren ze een bijdrage aan de goede vervulling van ons ambt. Schilder en Van de Grinten benoemen perspectieven als democratische legitimatie, expertise, strafrecht of bestuursrecht, de ondersteuning en informatiepositie van de burgemeester en bijvoorbeeld ook de balans met de rol van burgervader/-moeder. De handreiking is vooral bedoeld om de discussie te kunnen voeren en kan een hulpmiddel zijn bij de toedeling van nieuwe taken of verantwoordelijkheden. Wat mij betreft een waardevolle poging om bewuste keuzes te maken. Van harte aanbevolen!

Met een hartelijke groet,  
Liesbeth Spies

MENSENHANDEL VRAAGT OM BESTUURLIJKE AANDACHT ÉN ACTIE

# “WIE ZIJN DE **MEEEST KWETSBAAREN** IN DE GEMEENTE?”

Jonge geronselde drugskoeriers, meisjes die in verkeerde handen een arbeidsmigrant die als slaaf tewerk wordt gesteld. Mensenhandel kent **vele gezichten**, zeggen Herman Bolhaar, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen en Peter Oskam, burgemeester van Capelle aan den IJssel en VNG portefeuillehouder mensenhandel. ‘Je moet het willen zien’.

**Tekst** | Jessica Maas

**Foto** | Guus Schoonewille, Arenda Oomen

Bolhaar en Oskam hebben een missie. Al jaren. In oktober gaven ze samen nog een workshop op het jaarcongres van het NGB in Veenendaal. Onderwerp van gesprek: mensenhandel.

## Rauw leed

Zowel burgemeester Oskam - begonnen als politiemans, later officier van justitie en rechter - als Bolhaar, voormalig voorzitter van het College van procureurs-generaal en voorzitter van Task Force Mensenhandel die in 2008 werd opgericht - weet heel goed wat voor rauw leed er achter al die vormen van uitbuiting schuilgaat. Het is belangrijk dat juist burgemeesters kennis hebben van dit complexe misdrijf, klinkt het. Bolhaar, die in mei afscheid neemt als Nationaal Rapporteur: ‘Mensenhandel is voor veel mensen toch een abstract begrip - ik spreek liever van uitbuiting - en we moeten

het vooral zo concreet mogelijk maken. Wat is er in de samenleving, in onze wijken en op de hoek van de straat aan de hand? Wie zijn de daders, wie zijn de slachtoffers?’

## Kleine stappen

De concretisering van dat lastige begrip mensenhandel - dat veelzeggend genoeg het langste artikel in het Wetboek van Strafrecht vormt - gebeurt lokaal, stelt de rapporteur. ‘Ik realiseer me meer en meer dat het belangrijk is om een helicopterview te hebben, maar de oplossing? Die moet je zoeken in de kleine stappen, lokaal en dichtbij.’ Dat betekent dat in de aanpak van mensenhandel gemeenten een centrale rol hebben, benadrukte Bolhaar de afgelopen vier jaar als rapporteur herhaaldelijk. Zij staan dicht bij die burger, bij de slachtoffers, bij de daders. ‘Gemeenten beschikken over een

enorm netwerk - van sociale professionals, ondernemers, werkgevers, sportverenigingen, vrijwilligers. Een netwerk vol oren en ogen.’ Mensen zien heel veel, weet de rapporteur. ‘Ze voelen vaak haarfijn aan wanneer er iets niet in de haak is.’

## Regionale Tafel

Oskam knikt. Hij heeft zich de afgelopen jaren als portefeuillehouder mensenhandel bij de VNG landelijk sterk gemaakt voor de aanpak van seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting. Heeft hard gewerkt aan bewustwording. Rotterdam Rijnmond en Noord Holland Noord waren de eerste politieregio's met een regionale tafel mensenhandel, waar naast gemeenten, politie en OM ook zorgverleners en onderwijs aanschuiven. Oskam is de voorzitter in Rijnmond.

## “De helft van de slachtoffers van mensenhandel wordt binnen 7 jaar opnieuw slachtoffer van een misdrijf”

Inmiddels telt bijna elke politieregio in het land een dergelijk overleg en een betrokken burgemeester als aanjager. ‘Dat heeft even geduurd, maar is cruciaal. Mensenhandel is sneaky, onzichtbaar, kent veel verschijningsvormen. Slachtoffers zijn vaak heel kwetsbare mensen die meestal helemaal klem zitten en niet om hulp vragen. Bang om werk en onderdak kwijt te raken.’

Het is daarom belangrijk, benadrukt Oskam, dat ook mensen in het gemeentehuis - van handhaver tot bijstandsconsulent - weten waarop ze moeten letten en weten waar ze met signalen terecht kunnen.

Burgemeesters moeten volgens hem ook laten zien dat signalen serieus worden genomen. ‘Door bijvoorbeeld met een bestuursrechtelijke maatregel een drugspand of illegaal bordeel te sluiten. Dat is een belangrijke boodschap aan de buurt. Je hoeft niet altijd op justitie te wachten.’

### Aanpak

Er is de afgelopen jaren, onder meer door het landelijk programma Samen tegen Mensenhandel, veel in gang gezet. Elke gemeente moet dit jaar een duidelijke aanpak hebben ontwikkeld. Een recent VNG-rapport laat zien dat zestig procent van de gemeenten inmiddels beleid rondom mensenhandel heeft opgepakt. Zeventig procent heeft een zorgcoördinator, belangrijk voor de toeleiding naar hulp voor slachtoffers, tachtig procent heeft een aandachtsfunctionaris benoemd.

Bolhaar: ‘Er is zeker veel veranderd de afgelopen jaren. Er is hard gewerkt aan die bewustwording, maar dat betekent ook dat het nu tijd wordt voor actie. We weten heel veel, maar nu moeten we erop af.’ Oskam: ‘Handen uit de mouwen.’

### Onzichtbaar

De cijfers liegen er niet om. Geschat wordt dat er jaarlijks zo’n 5.000 slachtoffers van mensenhandel in Nederland zijn. Uit de laatste rapportage van de Nationaal Rapporteur (dec. 2021) blijkt bijvoorbeeld dat de helft van de slachtoffers van mensenhandel binnen 7 jaar opnieuw slachtoffer wordt van een misdrijf.

Veel blijft onzichtbaar, de pakkans voor daders is laag en slachtoffers vragen zelden om hulp. Die complexiteit, stelt burgemeester Oskam, vraagt om alertheid én samenwerking tussen allerlei



**Peter Oskam,**  
burgemeester Capelle aan den IJssel

## “Wie zijn mijn kwetsbaarste burgers?”

partijen, om de zo vaak gehoorde ‘integrale aanpak’. ‘We hebben het over kwetsbare mensen die je juist wilt beschermen, die moeten we nog veel beter in beeld krijgen. Dat kunnen we niet alleen, maar dat moeten we samendoen. Repressief en preventief.’ ‘Daarom is het onderwijs ook zo belangrijk. Voorkomen is beter dan genezen, zéker hier. Voorkomen dat jongeren de verkeerde afslag nemen of in handen vallen van een loverboy en daar de rest van hun leven last van blijven houden.’

Die samenwerking tussen zorg en veiligheid is makkelijker gezegd dan gedaan. Het verschil in bloedgroep tussen hulpverlener en handhaver is soms groot. Oskam: ‘Die samenwerking hangt wel eens als los zand aan elkaar. Daarom heeft de wethouder zorg in dit dossier ook zo’n belangrijke rol. De komende tijd gaan we die wethouders hier steeds actiever bij betrekken.’ Bolhaar: ‘Dit gaat het voltallige college aan.’

### Aandacht

Die bestuurlijke aandacht kan veel in gang zetten, weten beiden. Bolhaar: ‘Je ziet bijvoorbeeld in Rotterdam Rijnmond, in Amsterdam, in Arnhem, in Oost-Nederland waar die aandacht er is, dat daar van alles in beweging komt.’

In Rijnmond zijn bijvoorbeeld goede ervaringen opgedaan met het zogeheten regionaal controleteam prostitutie en mensenhandel, een team met zowel gemeentelijke toezichhouders als rechercheurs van de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Oskam: ‘We zijn begonnen in Vlaardingen, Schiedam en Capelle. Vaak komt het team zaken rondom mogelijke seksuele uitbuiting tegen. Maar als ze dan op iets stuiten in Papendrecht, dan bellen we met die burgemeester en gaan we daar óók

heen.’ De werkwijze is dusdanig succesvol dat inmiddels alle gemeenten in de regio aansluiten.

Oskam: ‘Het is belangrijk dat het thema mensenhandel op zo veel mogelijk agenda’s, zoals de Landelijke Veiligheidsagenda, prioriteit krijgt en bij zo veel mogelijk overleggen onderwerp van gesprek is. Door deze prioritering committeer je je samen met je samenwerkingspartners eraan om alles op alles te zetten om uitbuiting een halt toe te roepen.’

### Weerberichten

Bolhaar ziet nog een andere belangrijke rol voor burgemeesters weggelegd. ‘Een goede voeding van het driehoeksoverleg is cruciaal. Zorg voor goede weerberichten. Wat speelt er in mijn gemeente? Maak gebruik van al die voelsprietten in de samenleving. Hoe zit het met leegstand, wat gebeurt er op de bedrijventerreinen? In mijn buitengebied? Wie zijn mijn kwetsbaarste burgers?’ Aan de hand van die



**Herman Bolhaar**, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

## Samen tegen Mensenhandel

Het programma Samen tegen Mensenhandel (2018) staat voor een integrale aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting in Nederland. Het programma Samen tegen Mensenhandel is geschreven met een groot aantal organisaties. Ministeries, VNG, gemeenten, OM, politie, Inspectie SZW, CoMensha, KMar, IND, opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, scholen, NGO's, private partijen en internationale partners. Voor meer informatie en handvatten: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/mensenhandel>

“Te vaak nog  
lopen we  
ambtelijk vast  
op allerlei  
abstracties”

informatie kan in overleg besloten worden welke aanpak hierbij nodig is, wie er aan zet is. “Wie zijn mijn kwetsbaarste burgers?”

Een bekend struikelblok in de samenwerking tussen zorg en veiligheid is de AVG. Daarom is het volgens Bolhaar belangrijk om met casuïstiek aan de slag te gaan. ‘Ik ben onlangs met Aboutaleb de wijk ingetrokken. Ik zag hoe Rotterdam niet alleen kampt met een eigen uitbuitingsproblematiek, maar ook geconfronteerd wordt met de effecten van mogelijke arbeidsuitbuiting in het Westland. Arbeidsmigranten die met z'n vieren in een kamertje worden gezet en een be-

lachelijke hoge huur moeten betalen.’ Door concreet aan de slag te gaan, te reageren op signalen en samen te werken rondom casuïstiek wordt ook het gesprek over gegevensuitwisseling anders, stelt de rapporteur. ‘Als er sprake is van levensgevaarlijke situaties, mag je natuurlijk gegevens uitwisselen. En anders komt de kwestie wel op een bestuurstafel te liggen. Te vaak nog lopen we ambtelijk vast op allerlei abstracties.’

### Professionalisering

De aanpak van mensenhandel - vaak een strijd tegen een veelkoppig monster genoemd - vraagt volgens zowel Oskam als Bolhaar wel om een professionaliseringsslag. Om daadkrachtige mensen in de frontlinie, mensen met kennis van zaken. In een aantal gemeenten - zoals ook Capelle aan den IJssel - wordt bijvoorbeeld met stadsmariniers gewerkt. Professionals die met een been op de straat en met het andere op het gemeentehuis staan. Professionals met mandaat. Bolhaar: ‘Dit heeft ook consequenties voor de organisatie. Het betekent dat je zaken anders moet organiseren. Deze professionals moeten weten dat de bur-

gemeester en wethouders achter hen staan en in lastige situaties knopen doorhakken. Dat is nodig om door barrières tussen organisaties of tussen portefeuilles heen te gaan.’

### ‘Te vaak nog lopen we ambtelijk vast op allerlei abstracties’

Maar er ligt hier niet alleen een taak voor de gemeenten en burgemeesters, stellen Oskam en Bolhaar. Ook het Rijk moet zorgen voor structurele financiële ondersteuning van gemeenten in de aanpak van mensenhandel. Ook op de ministeries en departementen moet volgens Bolhaar rondom dit thema samen worden gewerkt.

‘Wat dat betreft kan Den Haag nog wel wat leren van de gemeenten met een sterke bestuurlijke opvatting. Door integraal te werken gaat het nu eenmaal schuren. Je loopt immers op de grenzen van het systeem en wanneer je dreigt vast te lopen, moet je daar doorheen breken. De stadsmarinier en de top600-aanpak in Amsterdam zijn daar voorbeelden van. Het is belangrijk dat daar ook in Den Haag, en in de ministerraad, verantwoordelijkheid voor wordt genomen.’ ■

GROEIENDE ZORGEN OVER CRIMINELE UITBUITING VAN KWETSBARE JONGEREN

# “JONGEREN RONSELEN? HET LIGT ECHT VEEL COMPLEXER”

**Tekst** | Jessica Maas

**Foto** | Nicky Angelina

De straat is veranderd. Harder, agressiever, jonger. **Reggery Gravenbeek (36)** weet waar hij het over heeft. Hij maakte snel carrière in de drugshandel en zat na een dodelijke schietpartij zeven jaar vast. Nu maakt hij films en geeft voorlichting op scholen, aan professionals. ‘De meeste mensen hebben geen idee hoe de wereld van deze jongeren eruitziet.’

Hij heeft al bij heel wat vergaderingen gezeten. Vaak in Rotterdam, maar ook in andere plaatsen in het land. Aan gepraat óver criminaliteit, óver jongeren die op het verkeerde pad belanden geen gebrek. De 36-jarige Gravenbeek zucht. Hij schrikt er van hoeveel organisaties en projecten er niet zijn om jongeren - zoals hij vroeger zelf was - te helpen. ‘Met alle goede bedoelingen, maar ik ben de afgelopen jaren wel sceptisch geworden. Mensen in het gemeentehuis, maar ook hulpverleners hebben vaak geen idee wat er zich op straat afspeelt.’

Bijna tien jaar geleden kwam Gravenbeek zelf wegens goed gedrag vrij. Na zeven lange gevangenisjaren. De belangrijkste tijd van zijn leven bracht hij door met zware criminelen. Rolmodellen lopen er in de gevangenis niet rond. Altijd op z’n hoede. Wie zegt wat? Wat gebeurt er? Wie te vertrouwen en wie niet? Die ingebakken achterdocht is zijn tweede natuur geworden, dat gevoel raakt hij niet meer kwijt.

## Hoe het zover heeft kunnen komen?

Gravenbeek groeide op in Rotterdam-Zuid, in een liefdevol gezin, speelde fanatiek voetbal. Na zijn mavo begon hij aan IT-opleiding op het mbo. Op een dag werd een vriend van hem aangevallen, Gravenbeek kwam voor hem op en werd neergestoken. In zijn gezicht, in z’n borst. De angst van zijn moeder werd werkelijkheid.

De jonge Rotterdammer maakte toen ‘kennis met de wetten van de straat’, zegt hij zelf. Kwam hij niet voor zichzelf, dan was hij het respect in de buurt kwijt. Tot overmaat van ramp was hij – door de steekpartij – ook niet meer welkom bij zijn voetbalclub. ‘Achteraf gezien was dat het een keerpunt.’ Een vriendelijke medewerker van Slachtofferhulp adviseerde hem nog om aangifte te doen. Maar zo ver was hij niet. ‘Ze had geen idee.’



Reggery Gravenbeek

“En dan komt er iemand in een mooie **Mercedes** aanrijden”

### Flotte babbel

Gravenbeek nam die ander afslag. Hij zou zijn respect terugverdienen, ging niet over zich heen laten lopen, hij moest en zou snel geld verdienen en een wapen aanschaffen. Zo begon hij bolletjes drugs - van 5, 10 euro - te verkopen. Dat bleek makkelijk.

De jongen met de vlotte babbel verdiende al rap bakken met geld. Zijn respect in de wijk groeide. De tientjes van het begin werden duizenden euro's. Per week.

In het gewone leven had hij moeite om een stageplek te vinden, op straat werden zijn skills wel gezien. Zijn mbo-opleiding maakte hij niet af. Maar hoe groter de kilo's drugs, hoe groter de belangen. Gravenbeek kreeg meer vijanden en op zijn 21ste kwam zijn wereld tot stilstand. Hij raakte betrokken bij een dodelijke schietpartij en in hoger beroep wordt hij veroordeeld tot twaalf jaar cel.

Het nieuwe leven buiten de muren was allesbehalve makkelijk. De wereld was veranderd. Hij wist niet wat een digi-d was, had nog nooit een smartphone gehad. 'Ik had een enorme achterstand, geen diploma, niemand zat op me te wachten.' De straat trok alweer.

Maar op het juiste moment kwam hij door een oude jeugdvriend bij Team Enkelband terecht. Een

organisatie van ex-gedetineerden die voorlichting geven op scholen en aan professionals om te voorkomen dat jongeren van nu hetzelfde pad als hij bewandelen. 'Ineens zag ik weer perspectief.'

Veel is sindsdien veranderd. De straat is harder geworden, ziet Gravenbeek. Vroeger moest je wel handig zijn, je moest skills hebben, maar nu wordt iedereen die beschikbaar is en een beetje lef heeft ingezet. Het begint steeds jonger.' Met alle gevolgen van dien. Deze jongeren kunnen de gevolgen van hun daden al helemaal niet overzien. 'Ze nemen risico's, worden vaker gepakt.'

### Geldezel

De aandacht voor criminele uitbuiting is de afgelopen jaren enorm gegroeid. Uit een onderzoek van het Centrum Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) in 2020 bleek dat 55 procent van de scholen zich zorgen maakt over jongeren die geronseld worden als geldezel of drugskoerier. Vanuit het programma Samen tegen Mensenhandel wordt actief samengewerkt met het Breed Offensief tegen Ondernemende Criminaliteit.

Centraal staat hierbij het voorkomen van criminele carrières. Het CKM heeft inmiddels onderzoek gedaan in 13 grote en middelgrote gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek worden later dit jaar verwacht. Uit het onderzoek van gemeente Rotterdam en het CKM (2021)

## “De stap om in de haven te springen om drugs uit te halen is dan niet zo groot”

onder bijna 500 professionals - jongerenwerkers, wijkagenten, leerplichtambtenaren - blijkt dat de helft in contact is geweest met een vermoedelijk slachtoffer en zich zorgen maakt.

### Zelfbeeld

Of Gravenbeek dit verhaal herkent? Kwetsbare jongeren die actief door criminelen worden geronseld? ‘Ronselen vind ik niet de juiste term, het ligt vaak veel complexer.’

Hij schetst het voorbeeld van een jongen die vanwege zijn gedrag op een reguliere middelbare school in de problemen komt. ‘Hij krijgt al snel een stempel ADHD, autisme of zo iets moet naar het speciaal onderwijs. Hij voelt zich onzeker, zijn zelfbeeld is laag, zo’n jongen is afgehaakt. En dan komt iemand met een mooie Mercedes aanrijden die zegt: ‘Er is helemaal niks mis met jou, man. Je bent gezond, handig. Je kunt veel meer bereiken.’

De eerste stap is dan snel gezet. ‘Het is niet alleen het snelle geld, maar vooral die erkenning. Ze voelen zich gezien, een grote crimineel die hen deze klus toevertrouwt?’ Zodra het geld begint te rollen, dan is er vaak geen weg meer terug. ‘Tot de dag dat je jezelf ineens met een automatisch wapen ziet staan.’

### Keerpunt

‘Wanneer een jongere er al helemaal in zit, wordt het heel lastig voor een leerkracht of jongerenwerker om zo iemand eruit te halen. Of het moet na een heftig incident zijn. Ik ben zelf een keer neergestoken, achteraf denk ik dat dát wel een keerpunt had kunnen zijn. Als ik de juiste hulpverlener was tegengekomen.’ Gravenbeek kent ook verhalen van jongeren die flink onder druk worden gezet of klappen krijgen wanneer ze ‘eruit willen stappen’. De straat laat niet zomaar los en sommige jongeren zitten helemaal klem.

### Grens

Juist bij criminele uitbuiting is de grens tussen slachtoffer en dader vaak onduidelijk. Dat maakt de problematiek ook zo complex voor hulpverle-

ners en politie. ‘Sommige jongens zijn in mijn ogen echt slachtoffers. Ze groeien op in een bepaalde omgeving met een grote achterstand en worden een product van die omgeving. Denk aan jongeren uit gebroken gezinnen, uit de jeugdzorg, families die het slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire, die in diepe armoede en stress opgroeien. Dan is de stap om in de haven te springen om drugs uit te halen niet zo groot.’

### Steekpartij

Gravenbeek maakt zich wel zorgen over de verharding op de straat. ‘Ik zie soms kinderen van twaalf die al zo streetwise zijn.’ Ook sociale media romantiseren het gangsterleven, zegt hij. ‘Beelden van elke steekpartij gaan rond, je hebt de wereld binnen handbereik. En dan lijkt het net of iedereen maar met een mes of wapen rondloopt. Er is ook zoveel fake news in omloop, met alle gevolgen van dien. Ik merk ook wanneer ik mijn verhaal vertel, dat leerlingen dat soms heel cool vinden. Ik zeg dan meteen: het heeft me zeven jaar van mijn leven gekost en ik ben heel veel vrienden kwijtgeraakt.’

### Vroeg

Wat is zijn advies aan gemeenten? ‘Ik geef nu voorlichting op scholen, maar ook aan professionals, van hulpverleners tot aan officieren van justitie. Onze ervaringskennis, de kennis van de straat is zó belangrijk. Je moet er echt vroeg bij zijn. Deze jongeren ander perspectief bieden, talenten erkennen.’

Met zijn films probeert Gravenbeek ook ogen te openen. In 2017 verscheen ‘De Druk’, gebaseerd op zijn levensverhaal, die nog steeds bij voorlichtingen wordt vertoond. Dit jaar komt een film uit over messengeweld. ‘In dit land steken we veel geld in luchtballonnen, maar willen we dit veranderen, dan moeten we het ook hebben over achterstanden, over onderwijs, over armoede.’

Een tip voor burgemeesters? ‘Voor een burgemeester staat er altijd veel op het spel, ze doen het niet snel goed en kunnen niet iedereen tevreden houden. Volgens mij gaat het vooral om een goede balans tussen handhaven én de juiste aandacht voor deze jongeren.’ ■





# VERBINDEN

**Tekst** | Hanke Bruins Slot - minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Wie wil weten wat er in Nederland leeft, gaat naar buiten. Daarom probeer ik elke week een andere gemeente aan te doen. Tijdens mijn eerste werkbezoeken werd me nog eens duidelijk hoe onmisbaar u bent: als bestuurder en handhaver, maar ook als verbinder.

Het combineren van deze rollen is in mijn ogen een van de grote uitdagingen van uw ambt. Ik zag het met eigen ogen op Urk. Afgelopen anderhalf jaar hebben ook daar ernstige rellen plaatsgevonden. Samen met burgemeester Cees van den Bos hebben gemeente, politie en de lokale gemeenschap de schouders eronder gezet om herhaling in de toekomst te voorkomen.

Zo organiseerde Urk een Ouderwacht die jongeren aanspreekt op hun gedrag. En dat werkt. Het is een effectieve manier om zowel te handhaven als verbinding te zoeken en mensen aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Urk investeert in zijn jeugd en bouwt aan een mooie toekomst.

Die combinatie van handhaven en verbinden kwam ik ook in Almelo tegen. Almelo kampt met zware criminaliteit die de leefbaarheid in de stad bedreigt. Burgemeester Arjen Gerritsen loopt voorop in de strijd daartegen.

In Almelo zijn de afgelopen jaren een flink aantal panden gesloten en strafzaken opgestart, onder meer wegens illegaal gokken. Gerritsen staat een stevige aanpak tegen criminaliteit voor. Tegelijkertijd maakt hij werk van preventie door te investeren in banen, woningen en goed onderwijs.

De burgemeesters van Urk en Almelo doen hun belangrijke werk ondanks de bedreigingen en

intimidaties die ze zelf ondervinden. Ze zijn helaas niet de enigen. Ruim 65% van alle burgemeesters heeft te maken met verbale agressie of bedreiging en intimidatie.

Terwijl de bedreigingen toenemen, lijkt het aantal meldingen en aangiftes hiervan juist te dalen. Dit suggereert dat mensen minder geneigd zijn naar de politie te stappen. Deze zorgelijke trend wil ik graag keren, samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de partners van het Netwerk Weerbaar Bestuur. Intimidatie en bedreigingen horen niet bij het vak van politieke ambtsdragers. Alleen samen kunnen we dit probleem aanpakken. Want een aanval op een van u is een aanval op ons allemaal. Zij hindert u bij uw inzet voor een betere samenleving en tast zo de kern van onze democratie aan: haar vermogen om te verbinden en verschillen te overbruggen.

Dit vraagt om het voortzetten van een gezamenlijke aanpak:

- We melden incidenten, stellen een norm en bagatelliseren het op geen enkele manier.
- We werken samen als het u overkomt. Door gebruik te maken van het Netwerk Weerbaar Bestuur en door maatregelen te nemen die uw leefomgeving veiliger maken.
- We werken met elkaar aan het voorkomen van een klimaat dat bedreigingen bevordert en mensen in het nauw brengt.

Daarbij hoop ik dat we elkaar kunnen inspireren en van elkaar leren. Graag ontmoet ik u buiten Den Haag in de mooie dorpen en steden waar u bijdraagt aan vitaal openbaar bestuur en een veerkrachtige samenleving. Ik wens u veel succes en sterkte bij uw belangrijke werk! ■

# BREDE AANPAK

## MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

**Tekst** | Josine Boven, Dion Coomans, Carine Kleine Haar, ministerie van BZK

**Foto** | Paul Tolenaar, Loes van der Meer

Maatschappelijke onrust is niet nieuw. Denk bijvoorbeeld aan de rellen rondom de kroning in 1980: geen woning, geen kroning. En van wat recentere datum de boeren-, Corona- en woonprotesten. De recente stijging van het aantal protesten past in een bredere trend van toenemend wantrouwen tegen instituties, anti-overheids-sentimenten, spanningen tussen burgers en de overheid én tussen burgers onderling.

Rondom de boerenprotesten in 2019 bleek al snel dat er bij burgemeesters behoefte was aan ondersteuning bij deze problematiek. Demonstraties waren voor veel gemeenten onbekend terrein omdat protesten tot dan toe vooral in de grote steden plaatsvonden. Burgemeesters vroegen zich

af hoe om te gaan met grootschalige protesten in hun gemeenten. Voor deze concrete hulpvragen werd in de loop van 2020 het Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust (Omo) opgezet. Al vrij snel na de oprichting werd duidelijk dat er behoefte was aan kennis- en beleidsontwikkeling en monitoring van ongenoegen en onrust. In april 2021 kreeg deze behoefte vorm in het interbestuurlijke programma brede aanpak maatschappelijke onrust en ongenoegen. Het doel hiervan is het tegengaan van strafbare of ondermijnende uitingen van maatschappelijk ongenoegen. De coördinatie ligt bij het ministerie van BZK. In het programma werken verder de ministeries van SZW en JenV, de VNG, het NGB, de Politie, de NCTV en het ESS aan producten voor het omgaan met maatschappelijke onrust en ongenoegen, zoals de website maatschappelijke stabiliteit.nl en het handboek maatschappelijke onrust. Ook het ondersteuningsnetwerk is onderdeel van de brede aanpak.

U, als burgemeesters wordt op verschillende manieren betrokken. In de eerste plaats als klankbord tijdens jaarlijkse bestuurlijke overleggen. Daarnaast worden burgemeesters betrokken in de besluitvorming over de koers tijdens het Strategisch Beraad Veiligheid en bij de ontwikkeling van instrumenten en handreikingen. Ook zijn de VNG en het NGB vertegenwoordigd in de werkgroep die de instrumenten vormgeeft.

Bij de ontwikkeling van kennis en kennisinstrumenten leren de partners van de Brede aanpak maatschappelijke onrust graag van uw ervaringen. Als u deze wilt delen of mee wilt denken bent u van harte uitgenodigd om contact op te nemen via [omo@minbzk.nl](mailto:omo@minbzk.nl). ■

### Werkbezoek Urk





Demonstratie

## Verschillende producten rondom maatschappelijke onrust

### Leeraanbod maatschappelijke stabiliteit

Het afgelopen jaar is gewerkt aan het ontwikkelen en breed beschikbaar maken van kennis over o.a. inclusie, polarisatie, maatschappelijke onrust, radicalisering, desinformatie en problematisch gedrag. Op [maatschappijkestabiliteit.nl](https://maatschappijkestabiliteit.nl) vindt u meer dan 120 verwijzingen naar handreikingen, trainingen en contactpunten voor gemeenten op het gebied van maatschappelijke stabiliteit.

### Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust

Burgemeesters kunnen bij het Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust (Omo) terecht voor duiding of advies in gevallen van (dreigende) situaties van maatschappelijke onrust. In het Omo zijn specialisten van diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties betrokken. Het Omo is op werkdagen bereikbaar via: [Omo@minbzk.nl](mailto:Omo@minbzk.nl). Schakel het Omo vooral in om meer expertise en duiding te krijgen bij een casus waaruit onrust kan ontstaan.

In acute crisissituaties kunt u de gemeentelijke crisisstructuren inschakelen. (Loco)-burgemeesters kunnen bij incidenten bellen met het piketnummer van het NGB (070-3738080 of 06-29401416).

### Handreiking desinformatie

BZK heeft een handreiking gemaakt over desinformatie voor gemeenten en andere overheidsorganisaties. De handreiking bevat praktische tips voor ambtenaren en bestuurders om de impact van desinformatie te verminderen en geeft aan wat organisaties kunnen doen als ze hiermee te maken krijgen. De handreiking is te vinden op [maatschappijkestabiliteit.nl](https://maatschappijkestabiliteit.nl).

### Handboek maatschappelijke onrust

Het handboek Maatschappelijke onrust ontsluit publicaties op het terrein van maatschappelijke onrust en het achterliggende ongenoegen en geeft daar een korte analyse op. Te vinden via: <https://maatschappelijke-onrust.nl/>



# MAATSCHAPPELIJKE ONRUST ALS **STRUCTUREEL ONDERDEEL** VAN HET AMBT

**Burgemeester Sjoerd Potters** van De Bilt is voorzitter van de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG. Vanuit die rol richt hij zich, samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de brede aanpak van maatschappelijke onrust. Hiervoor is het interbestuurlijke programma maatschappelijke onrust opgericht. We spreken burgemeester Potters over maatschappelijke onrust als fenomeen van alle tijden en concrete handelingsperspectieven voor burgemeesters.

**Tekst** | Maud Vis, ministerie van BZK

**Foto** | Hans Lebbe, Rob Poelenjee

## **Hoe bent u bij het onderwerp Maatschappelijke Onrust betrokken geraakt?**

“Dat heeft zijn geschiedenis in twee grote Boerenprotesten die plaatsvonden bij het pand van het RIVM in De Bilt, pre-Corona. Dat was in de context van de stikstofdiscussie. Op een van die demonstraties kwamen 6.000 boeren af, met 3.000 tractoren! Dat was eigenlijk de eerste keer dat we de extremiteit van dit soort onrust zagen in

onze gemeente. Het had behoorlijk veel impact op de inwoners. Toen Corona uitbrak, kwam de onrust alleen maar in versnelling. Er bleek een heel breed palet aan groeperingen achter te zitten, van anti-vaxers tot gele hesjes en van extreem rechts tot links. Toen ik begon als burgemeester was maatschappelijke onrust nauwelijks een fenomeen. Nu hebben we er als burgemeesters wekelijks, in sommige perioden zelfs dagelijks, mee te maken.

In de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG zagen we het fenomeen opkomen. En niet alleen in de grote steden. Denk bijvoorbeeld aan de QAnon-aanhangers in Bodegraven. Het gebeurt echt overal. Mij werd duidelijk dat we ons hiertoe moesten gaan verhouden. Ik merkte aan mijn collega's, maar ook aan mijzelf, dat we handvatten nodig hebben om met al deze onrust om te kunnen gaan. Zo kreeg het onderwerp een plek in de commissie.

Het onderwerp raakt aan mijn persoonlijke politieke drijfveren. En het haakt aan bij de incidenten die ik zelf heb meegemaakt in De Bilt, met demonstraties bij het RIVM, Boerenprotesten en QAnon-aanhangers. Daardoor voelt het extra bijzonder dat ik nu mag helpen het een structurele plek te geven binnen de aanpak vanuit het Rijk.”

**Hoort maatschappelijke onrust niet ook bij een goed functionerende democratische rechtsstaat?**

“Maatschappelijke onrust bevindt zich op een snijvlak. Natuurlijk moet er in een democratie voldoende ruimte zijn voor mensen om het gezag ter discussie te stellen. Mensen moeten kritisch kunnen zijn, demonstraties kunnen organiseren. Dat past in een rechtsstaat. Ik ben een groot aanhanger van Karl Popper. Die pleitte voor veel ruimte bieden aan mensen met andere opvattingen. Maar die ruimte houdt wel op waar zij intolerantie ten opzichte van anderen prediken. Als ongenoegen omslaat naar ondermijning van onze kernnormen en –waarden en deze aantast, moet je daar als overheid heel stevig tegen durven op te staan.

Ik realiseer me dat dat best grote woorden zijn. Tot de bestorming van het Capitool in de VS dachten we als burgemeesters nog best vaak; het hoort erbij. Wat daar is gebeurd, bleek eigenlijk ondenkbaar in ons wereldbeeld. We zijn daar echt door wakker geschud: iedere rechtsstaat is kwetsbaar. Democratie is niet een statisch begrip, terwijl we daar in het Westen wel mee zijn opgegroeid. Dat idee past niet meer bij het tijdsbeeld.”

**Waar lopen de meeste burgemeesters tegenaan op het gebied van (de aanpak van) maatschappelijke onrust?**

“Dat zijn vaak vragen in de trant van, wat is dit voor groepering, hoe verhoud ik me tot hen? Nodig ik een bepaalde groepering uit om te praten of juist niet? Daarnaast leeft nu de vraag over de digitale wereld enorm. We zien dat fysiek en online wereld steeds meer op

hetzelfde niveau komen te staan. Hoe ver kan je gaan op dat gebied, moeten we digitale verboden gaan invoeren? Al deze vragen draaien om een ingewikkeld evenwicht tussen verschillende vrijheden en grondrechten.

Een van de lessen die we tot nu toe hebben geleerd is dat de verbindende rol van de burgemeester bij maatschappelijke onrust minder goed werkt. De burgemeester representeert voor deze groepen toch altijd ‘de overheid’. Zij zullen zich daar juist tegen afzetten. Dat leidt tot alleen maar meer verdeeldheid. Het is vaak zinnvoller om je op de grote middengroep te richten die geen stem heeft, en wel herkend en erkend wil worden. Het handelingskader van waar je je wel en niet op richt zijn we nu samen met BZK aan het ontwikkelen.”

**Wat doet het interbestuurlijke programma brede aanpak maatschappelijke onrust om het fenomeen aan te pakken?**

“We willen bestuurders weerbaarder maken, een handelingsperspectief geven.

Begin februari zat ik namens de VNG bij het Strategisch Beraad Veiligheid, samen met de bewindspersonen van BZK en J&V. Daarin proberen we gezamenlijk maatschappelijke onrust te duiden en een beter handelingsperspectief te bieden. Daarom is een brede aanpak ook zo belangrijk. Die aanpak draait om alle facetten van

maatschappelijke onrust: desinformatie, de wijkaanpak, preventie en het informatiebeeld. Gemeenten spelen een belangrijke rol aan die preventieve kant, omdat zij zich echt in de haarvaten van de samenleving begeven. Zij zien dingen gebeuren. Daarom is het bijvoorbeeld cruciaal dat de informatiepositie van wijkagenten wordt versterkt. Dat heb je nodig om zoveel mogelijk onrust te voorkomen. Anders ben je alleen met repressie bezig. Dat is een gemiste kans.”

**Wat zijn de belangrijkste actiepunten voor de brede aanpak van maatschappelijke onrust voor 2022 en verder?**

“We bevinden ons nog in de fase van veel duiden en informeren, maar dat moet uiteindelijk wel leiden tot een concrete aanpak. Ik denk dat we ook een antwoord moeten vinden op hoe we concreet om moeten gaan met de onrust in de digitale wereld.

In het begin riep het onderwerp veel vraagtekens op. Ik vroeg me soms echt af, wat kan je hier nou mee? Nu ben ik ervan overtuigd dat we tot een handelingsperspectief kunnen komen, maar dat kost wel tijd. We zitten nog volop in de ontwikkeling en voor een goede aanpak ben je wel een paar jaar verder. Dat vraagt om een lange adem en we moeten samen ervoor zorgen dat het hoog op de agenda blijft.” ■



Gemeente de Bilt, burgemeester **Sjoerd Potters** bij KNMI



# UW WONING VEILIG

**Tekst** | Madelon Bakker, Josine Boven, Florian van Leeuwen, ministerie van BZK

**Foto** | Maarten de Haas

Als burgemeester kunt u te maken krijgen met **agressie, bedreiging, intimidatie of geweld**. Het waarborgen van uw veiligheid is van groot belang voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het goed laten functioneren van onze democratie. De rol van burgemeesters in de aanpak van ondermijning is reden te meer, aldus minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Hanke Bruins Slot, om de veiligheid van de burgemeesterswoning zeer serieus te nemen. Ook als er niet direct een dreiging is, is het verstandig om aandacht te besteden aan de veiligheid in en om de eigen woning. We schetsen de huidige stand van de maatregelen en de voornemens voor de komende tijd.

## Woningscan

Het Netwerk Weerbaar Bestuur biedt burgemeesters sinds 2018 een gratis woningscan, bedoeld als eerste stap om inzicht te geven in de veiligheid in en rond uw woning. Hierbij brengt een onafhankelijke veiligheidsadviseur van het Centrum voor Criminaliteitspreventie (CCV) in kaart wat de veiligheidsrisico's van uw woning zijn, waarbij zowel gekeken wordt naar gedrag als naar bouwtechnische en elektronische risico's. Veel burgemeesters hebben hier afgelopen jaren al gebruik van gemaakt. Zo ook Arjen Gerritsen, burgemeester van Almelo: "Het is zonder meer goed dat er aandacht is voor de persoonlijke veiligheid van burgemeesters en hun gezinsleden. Een goede scan van de inbraakveiligheid van de woning en de verbetermogelijkheden horen daarbij." Wat hem betreft zou er nog breder gekeken mogen worden:

"Hoe ga je om met ongewenst bezoek naar aanleiding van een politieke of bestuurlijke kwestie? Wat doe je met nare reacties op social media? Wanneer zijn dat bedreigingen en wanneer niet? Hebben je gezinsleden last van hinderlijke reacties op jouw functioneren en wat betekent dat voor ze?"

## Preventieve beveiligingsmaatregelen

Beveiligingsmaatregelen aan de woning hebben alleen zin als het hang- en sluitwerk op orde is. Het Politiekeurmerk Veilig Wonen is dan ook een vereiste bij uitvoering en financiering van geadviseerde maatregelen uit de ministeriële regeling preventieve beveiligingsmaatregelen. Deze regeling die sinds 2021 van kracht is, biedt burgemeesters een tegemoetkoming van maximaal €2.400,- om hun eigen woning preventief te laten beveiligen

met een vaststaand pakket aan maatregelen. Voor de financiering van deze maatregelen is niet langer toestemming nodig van de gemeenteraad. Het gaat bijvoorbeeld om doorgooibeschermt van de ramen, video-intercom en het installeren van een brand- en inbraakwerende kluis.

## Vervolgaanpak veilig wonen

Met de inwerkingtreding van deze regeling is een eerste stap gezet om de beveiliging van de eigen woning uit de politieke sfeer te halen. Tegelijkertijd zijn we er daarmee nog niet. Er worden door de politie soms maatregelen geadviseerd die buiten de huidige regeling vallen. Zo kan er alsnog de onwenselijke situatie ontstaan dat de financiering van aanvullende beveiligingsmaatregelen onderwerp van politieke discussie wordt. Daarom start het ministerie van BZK binnenkort de evaluatie naar de ervaringen met de huidige regeling. Op basis daarvan wordt nader onderzocht welke extra maatregelen er op het gebied van veilig wonen genomen zouden moeten worden en wat dat betekent voor de wijze van financiering. Wilt u hier graag over meedenken, dan kunt u zich aanmelden via [politiekeambtsdragers@minbzk.nl](mailto:politiekeambtsdragers@minbzk.nl). ■

## Woningscan

Heeft u interesse in de gratis woningscan voor politieke ambtsdragers. Dan kunt u contact opnemen met het CCV, secretariaat Lokale Veiligheid, telefoon: 030 751 67 99, e-mail: [vwb@hetcv.nl](mailto:vwb@hetcv.nl)

# Poolse tragedie in Oudewater

Foto | Chris en Marjan



**‘We hebben te weinig oog voor deze groep en dat moet echt veranderen.’**

Met tranen in hun ogen kijken ze mij aan. Hun verdriet is immens groot. Ze zien er moe uit. Met z'n negenen hebben ze de hele nacht doorgereden om 's ochtends vroeg in Oudewater te arriveren. Vader en moeder, broer en zus, neefjes en nichtjes. Familieleden van de doodgestoken 33-jarige Poolse jongen. De dag ervoor, 6 februari 2022, werd hij in z'n woning, waar hij met negen andere mensen samen woonde, doodgestoken. De mediabelangstelling is enorm.

Deze tragische gebeurtenis heeft de Oudewaterse Poolse gemeenschap, maar ook Oudewater zelf diep geraakt. We leven mee. Tegelijkertijd constateer ik ook dat we in Oudewater maar beperkt contact hebben met, in dit geval, de Poolse gemeenschap. We hebben te weinig oog voor deze groep en dat moet echt veranderen, zei ik al in november, bij mijn 1e verjaardag als burgemeester, in een interview. Het is in mijn ogen niet goed als gemeenschappen zo langs elkaar heen leven. Immers, samen leven doe je niet alleen. We hebben elkaar bovendien nodig.

Als burgemeester spreek ik mijn medeleven uit aan de familieleden en luister naar hun verhalen. Achter de feitelijke constatering van de gebeurtenis, ontstaat bij mij zo een gezicht. Ik krijg een beeld over wie hij was en wat hij deed. Hij was een vrolijke jongen, nog maar 33 jaar, stond midden in het leven, blij met z'n werk, hield van voetbal, werkte aan zijn toekomst, had hier een vriendin gevonden en was gelukkig in onze stad die hij prachtig vond. In mei zouden ze bij hem op bezoek komen om samen de stad te bekijken. Het heeft helaas niet zo mogen zijn. Zijn familie is erg dankbaar voor alle hulp, steunbetuigingen en ondersteuning die ze hebben gekregen.

Hun verhalen over hun zoon, broer of neef hebben een onvergetelijke indruk bij mij achtergelaten. Tegelijkertijd heeft het voor mij ook bevestigd dat we echt meer moeten weten hoe het met onze arbeidsmigranten in onze stad gaat. Na de steekpartij heb ik persoonlijk, een brief voor de Poolse gemeenschap vertaald en wel, rondbezorgd bij de adressen die bij ons wel bekend zijn. Het heeft mij een goed beeld gegeven over hoe (een deel van) hen in onze gemeente wonen en daarbij heb ik ook geconstateerd dat er echt veel meer adressen zijn, dan er officieel bij ons bekend zijn.

We hebben namelijk geen goed beeld over hoe groot deze groep is, onder welke omstandigheden ze wonen, hoe het persoonlijk met hen gaat, welke behoeften zij hebben en/of we hen beter kunnen helpen of faciliteren. Als Oudewaterse gemeenschap hebben we nooit een arm om hen geslagen of hun welkom geheten in onze samenleving. Helaas moet ik ook constateren dat geweld en incidenten, maar ook overlast, onder deze groep vaak voorkomt. Het afgelopen jaar heb ik dat veelvuldig gezien in onze stad. Een zorgelijke ontwikkeling, waar we niet van weg mogen kijken.

De dodelijke steekpartij in Oudewater heeft uiteindelijk een en ander versneld in werking gezet. De bewustwording dat we exact moeten weten hoe het zit was er al, maar dat na de verkiezingen hier een belangrijke opdracht ligt voor het nieuwe college is volstrekt helder. Dit thema zal over een breed scala van beleidsterreinen, zoals openbare orde & veiligheid, sociaal domein, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, verder moeten worden aangepakt. De inventarisatie is overigens al begonnen, wordt vervolgd.

Danny de Vries  
Burgemeester Oudewater

# Vraag:

Vind je jezelf voldoende opgeleid/  
toegerust voor de openbare orde &  
veiligheidsstaak die je moet vervullen.  
Wat mis je hierbij?

**Illustratie** | Bonteboel Illustraties - Esther van den Nieuwenhof

**Foto** | Brigitte Ruijtenbeek, Smile fotografie, Cees van der Wal, Frans Nooren



Marian Witte, Geertruidenberg

Naast de bekende krapte bij politie en het OM, mis ik nog wat. De samenwerking met ons Riec is echt een meerwaarde. Echter informatie uitwisseling tussen Riec regio's wordt vanuit wetgeving beperkt. Criminele organisaties werken echter landelijk en vaak ook internationaal. We lopen door deze drie zaken achter de feiten aan.



Erik van Merrienboer, Terneuzen

Voor deze taak ben je natuurlijk nooit uitgeleerd. Openbare orde en veiligheid zijn immers ruime begrippen in een voortdurend veranderende maatschappelijke context. Hoe vind je daarin focus en hoe hou je die vast? Dat vraagt inhoud. Wat mag je op het gebied van preventie nu concreet van andere domeinen verwachten? En omgekeerd, wat draagt openbare orde en veiligheid echt bij aan diverse aspecten van brede welvaart? Maar het vraagt ook vorm. Hoe geef je bestuurlijk en ambtelijk het beste invulling aan de samenhang met VTH-beleid? En wat is een toereikende ondersteuning en hoe onderbouw je dat?



Raymond Vlecken, Weert

Binnen het totale speelveld rondom de uitvoer van de taakstelling openbare orde en veiligheid vervul ik de rol van intermediair. Het leggen van verbindingen is in mijn ogen essentieel. Daarbij word ik ondersteund door professionals. Als burgervader leg ik de relatie naar de inwoners van Weert, zodat veiligheidsthema's en burgerparticipatie verweven raken en inwoners betrokken zijn. Door mijn juridische achtergrond als voormalig advocaat heb ik het voordeel onderlegd te zijn in mijn bestuursrechtelijke bevoegdheden. Als antwoord op de vraag wat we daarbij missen in Weert, wil ik stellen dat de ambities op gebied van veiligheid in relatie tot de diverse thema's vaak groter zijn dan de daarvoor beschikbare financiële middelen.



Ineke van Gent, Schiermonnikoog

Ja, ik voel mij voldoende toegerust. Op de hoogte blijven, sparren met collega burgemeesters en een goed (klein) team om je heen is daarbij ook belangrijk. Het is niet persé hogere wiskunde. Een dosis gezond verstand en proportionele, nuchtere afwegingen maken in overleg met je team, dan kom je een heel eind. Leg vooral ook uit aan je burgers wat je afwegingen zijn en pas transparant toe. Met gemiddeld twee agenten op het eiland is het vaak wikken en wegen wat je wel/niet kunt oppakken. Lastig blijft de afweging tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving en boetes. Daarover is (helaas) de nodige discussie in de driehoek. Ook tijdens Corona ervaar ik dat als lastig. De zeer beperkte politiecapaciteit, het ontbreken van Boa's en de beperkte invulling van politietaken is ook een probleem dat we nu gaan oppakken.



Richard Korteland, Meppel

Ik heb mijzelf altijd voldoende ondersteund gevoeld door de organisatie en de driehoek. Ook in tijden van polarisatie en verharding. Het blijft wel zaak dat bestuursrechtelijke maatregelen geen substituuat worden voor strafrecht door verstopping bij het OM.







Lucas Bolsius, Amersfoort

Elke dag voeg je ervaringen toe. Je bent dus nooit uitgeleerd. Wat ik achteraf aan het begin graag zou hebben gedaan was een cursus Morele Oordeelsvorming. Het schema dat je dan krijgt aangeleerd, is namelijk zeer goed toepasbaar in allerlei dilemma's die je in het vak tegenkomt.



Cora-Yfke Sikkema, Oldambt

Al doende leer je veel, al ben ik nog lang niet uitgeleerd. De kennis "in huis" is goed en webinars van onder andere het Genootschap van Burgemeesters zijn leerzaam. Ik zoek nog wel naar een betere link met het OM, zeker bij ondermijningszaken. Hoe kunnen we elkaars rol versterken?



Doret Tigchelaar, Wierden

Natuurlijk is het handhaven soms een dilemma van de burgermoederrol, maar goed luisteren helpt in besluitvorming. Luisteren naar je eigen organisatie en naar de inwoner. Daarbij dien je wel helder en doortastend te zijn.



Floor Vermeulen, Wageningen

Als burgemeester begin je op basis van je ervaring (in mijn geval o.a. als gedeputeerde in Zuid-Holland) en met professionele ondersteuning vanuit de veiligheidsregio, hulpdiensten en gemeente. Dat werkte prima voor mij, ook bijvoorbeeld bij een groot boerenprotest op Wageningen Campus van de WUR in mijn tweede week als burgemeester. Ook het genootschap speelt een belangrijke rol en je kunt terugvallen op kennis van je collega's. Wat beter kan is een basis "crash course" openbare orde en veiligheid voor je start, want je moet er staan vanaf dag 1.



Tjapko Poppens, Amstelveen

Toen ik begon als burgemeester, leerde ik over Openbare Orde en Veiligheid tijdens Het Initiatief en uit het handige OOV-zakboekje. Uiteindelijk blijkt de dagelijkse praktijk het meest leerzaam. Mijn theoretische bagage hielp mij wel om de expertise van de professionals om me heen te (h)erkennen en op waarde te schatten. Het lijkt mij zinvol om periodiek een bestuurlijke 'APK' te kunnen volgen met actualiteiten op OOV-gebied. Door de toename van overlastgevend personen met verward gedrag wil ik mijn kennis op het grensvlak tussen zorg en veiligheid verder verdiepen en verbreden.



Nadine Stemerink, Voorschoten

Ik voel mij goed opgeleid, maar weet niet of het voldoende is. Geen enkele crisis is hetzelfde. Verschillen in ernst en gevolgen, maar ook de snel veranderende dynamiek in de samenleving, zorgen ervoor dat je enorm getest wordt. Het gaat, vanuit het idee van een jonge burgemeester, ook over ervaring. Voor mij is het allerbelangrijkste dat ik volle vertrouwen heb in mijn crisisambtenaren waar ik op kan bouwen en leunen. Dat is wat mij er door helpt.



Wouter Kolff, Dordrecht

De beste opleiding om verantwoordelijk te kunnen zijn voor de handhaving van openbare orde en veiligheid is de praktijk en de ervaring. Vooral voor nieuwe vormen van aantasting van veiligheid is het echter goed bij te scholen of met collega's te sparren. Wel hebben we dringend versterking nodig van de politie, het OM en de belastingdienst om ons werk optimaal te kunnen uitvoeren.

# LESSEN VOOR DE TOEKOMST

## UIT DE CORONACRISIS EN HET GEMEENTELIJK NOODRECHT



De coronacrisis heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat het **noodrecht** op nationaal niveau beperkt – of helemaal niet – functioneert. Laten we de herziening van dat staatsnoodrecht voor een belangrijk deel baseren op het gemeentelijk noodrecht. Dat doet namelijk al sinds 1851 effectief dienst.

**Tekst** | Adriaan J. Wierenga

**Foto** | Maartje Kuperus, Luke Jerram, Barbara de Jong

### Inleiding

In de Gemeentewet van 1851 werd een bevoegdheid opgenomen op basis waarvan burgemeesters sinds die tijd lokale crises aanpakken.<sup>1</sup> Deze bevoegdheid om in gemeenten tijdelijke ‘noodwetjes’ uit te vaardigen – thans opgenomen in artikel 176 Gemeentewet – is de nood-

verordeningbevoegdheid, die samen met het noodbevel behoort tot wat men het gemeentelijk noodrecht noemt. In 2016 verscheen een onderzoek voor Politie & Wetenschap waarin het gebruik van noodverordeningen en noodbevelen over een periode van vijf jaren in kaart is gebracht en geanalyseerd.<sup>2</sup>



**Mr. A.J. Wierenga** is onderzoeker/noodrechtsspecialist aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij adviseerde vele overheden inzake de coronacrisis, waaronder de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het ontwerp van de Coronawet, de Nationale Politie en het Veiligheidsberaad. Deze bijdrage is deels gebaseerd op zijn coronarecht-overzichtsartikel: ‘De ongekennde ervaring van het noodrecht in de coronacrisis. Over de inzet van noodverordeningen en staatsnoodrecht ter infectieziektebestrijding’, *Ars Aequi* juli/augustus 2021, p. 660-670. Zie daar voor achtergronden en meer verwijzingen, die ik hier vanwege de beperkte omvang soms achterwege heb moeten laten.



Noodsituatie	Noodverordening	Noodbevel
Extreme weersomstandigheden	28	3
Bezoek hoogwaardigheidsbekleders	37	0
Bomruiming	26	0
Risicovoetbalwedstrijd	22	23
Brand	23	2
Onvergund/onbeheersbaar evenement	14	17
Instortings- en explosiegevaar	9	2
Demonstraties	7	8
OMGs	6	7
Uitbraad besmettelijke (dier)ziekte	5	0
Maatschappelijke onrust	2	9
Hoogwater	3	0
Diversen	9	3
<b>Totaal</b>	<b>191</b>	<b>74</b>

**Tabel 1** – Overzicht gebruik noodrecht 2010-2014 - Bron: Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht, *Politiekunde 84 (Politie & Wetenschap)*, Amsterdam: Reed Business 2016.

We zien dat in die periode veelvuldig van deze noodbevoegdheden gebruik werd gemaakt, gemiddeld iedere week ergens in een van de Nederlandse gemeenten. Dat gebruik is sindsdien zeker niet afgenomen. Wat verder opvalt is dat deze bevoegdheden heel effectief ingezet worden bij een variëteit aan noodsituaties, ze bieden een grote flexibiliteit ten aanzien van de situaties waarin de bevoegdheden toegepast kunnen worden én in de maatregelen die getroffen kunnen worden om in die situaties de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken.

De coronacrisis bracht echter pijnlijk aan het licht dat het noodrecht voor de aanpak van crises met een nationale impact daarentegen niet of nauwelijks functioneert. Het nationale systeem van staatsnoodrecht en sectorspecifieke nationale noodregelingen is complex, verouderd en incompleet.<sup>3</sup> Het bleek in deze crisis dan ook al snel volstrekt ontoereikend. Zelfs in die mate, dat we tijdens de coronacrisis voor het uitvoeren van de landelijke infectieziektebestrijdingsmaatregelen moesten gebruikmaken van het gemeentelijke noodrecht.<sup>4</sup> Over die bijzondere juridische constructie later meer.

Dat het noodrecht voor landelijke crises ingrijpend moet worden herzien, wordt zeker sinds de coronacrisis breed onderkend, ook door bijvoorbeeld de Raad van State en de Onderzoeksraad voor Veiligheid.<sup>5</sup> Er moet duidelijkheid komen over wie precies wanneer leiding geeft aan de verschillende crises van nationale aard. Daarnaast zal de wetgeving mogelijkheden moeten bieden om in landelijke noodsituaties van verschillende en soms onvoorzienbare aard de noodzakelijke maatregelen te kunnen treffen voor particulieren (burgers, bedrijven en instellingen). Dit artikel betoogt dat de wetgever zich bij de herziening van het nationale noodrecht ten aanzien van die laatste bevoegdheid moet laten inspireren door de

noodverordeningbevoegdheid uit het gemeentelijke noodrecht.

### Bijzondere juridische constructie in de coronacrisis

De dreiging van infectieziekten voor de gezondheid van de mens is van alle tijden. De uitbraak van een nieuwe pandemie kon dan ook geen verrassing zijn voor de Nederlandse overheid. Organisaties als de World Health Organization, het RIVM en vele wetenschappers waarschuwden toen al sinds jaar en dag voor een pandemie met maatschappelijk ontwrichtende gevolgen. Dat scenario stond in nationale en regionale risicoprofielen van onze overheden dan ook al langere tijd te boek als een waarschijnlijk risico met een grote impact.

<sup>1</sup> De strekking van die bepaling is sinds 1851 niet of nauwelijks gewijzigd.

<sup>2</sup> A.J. Wierenga e.a., *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, *Politiekunde 84 (Politie & Wetenschap)*, Amsterdam: Reed Business 2016.

<sup>3</sup> Denk bij het Staatsnoodrecht aan de bevoegdheid om 'het vertoeven in de open lucht te beperken' op basis van artikel 8 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de bevoegdheid die aanvankelijk werd gebruikt om de avondklok in te voeren. Denk bij sectorspecifieke nationale noodregelingen bijvoorbeeld aan artikel 46 Kernenergiewet, die de minister die het aangaat een speciale 'noodverordeningbevoegdheid' geeft bij ernstige stralingsincidenten.

<sup>4</sup> Zie ook bijvoorbeeld de juridische chaos rond de invoering van de avondklok, aanvankelijk op basis van de staatsnoodrechtelijke Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

<sup>5</sup> Raad van State, *Van noodwet tot crisisrecht. Een spontaan advies van de Afdeling advisering*, 13 december 2021, No. W04.21.0291/1; Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aanpak coronacrisis – Deel 1: tot september 2020*, 16 februari 2022, te raadplegen via de website van de OvV. De auteur van dit artikel was bij de totstandkoming van deze beide rapporten betrokken.

Jaar	Uitbraak	Plaats	Slachtoffers
Dec 2019-nu	Coronavirus/Covid-19	Wereldwijd	1 mln.+ †
2018-2019	Ebola	Democratische Republiek Congo	2000+ †
2017-2018	Gele koorts	Brazilië	483 † / 1.376 gevallen
2014-2016	Ebola	Afrika	11.325 † / 28.600 gevallen
2013-2014	Zika-virus	Frans Polynesië	30.000 gevallen
2012	Gele koorts	Sudan	847 †
2012	MERS	Zuid-Korea	36 † / 186 gevallen
2011	Dengue	Pakistan	350+ †
2010-2015	Pest	Wereldwijd	584 † / 3.248 gevallen
2010	Chikungunya	Gabon	1.208 gevallen
2009-2010	Meningitis	West-Afrika	931 †
2009	Mexicaanse griep	Wereldwijd	150.000-250.000 †
2008-2009	Cholera	Zimbabwe	4.200 †
2007	Zika-virus	Yap	5.000 gevallen
2006	Dengue	India	50 †
2005-nu	Chikungunya	India, Indonesië, Myanmar	1.9 mln. gevallen
2005	HIV/AIDS	Sub-Sahara	2 mln. †
2002-2003	SARS	Azië	775 †
1981-2020	HIV/AIDS	Wereldwijd	32 mln. † / 75 mln. gevallen
1968	Hongkong-griep	Wereldwijd	1 mln.-3 mln. †
1961-nu	7e choleraepidemie	Zuid-Azië, Afrika en Amerika	+ 2.5 mln. gevallen per jaar
1957-1958	Aziatische griep	Wereldwijd	1 mln. †
1949	Pokken	Verenigde Staten	2 † / 12 gevallen
1943-1946	Difterie	Nederland	12.000 †
1918-1920	Spaanse griep	Wereldwijd	50 mln. †
1910-1911	6e choleraepidemie	India	800.000 †
1900-2000	Pokken	Wereldwijd	100 mln. †



**Tabel 2 - Epidemieën sinds 1900**  
Bron: Tentoonstelling *Besmet 2021*  
Rijksmuseum Boerhaave Leiden

De praktijk leert dat crises steeds grillig, onvoorspelbaar en altijd weer anders verlopen. In detail uitgewerkte vooraf bedachte bevoegdheden schieten daardoor bijna altijd tekort. Zo ook in deze pandemie. De Wet publieke gezondheid (Wpg) voorziet in specifieke noodrechtelijke bepalingen voor het bestrijden van een infectieziektecrisis, zoals geïsoleerde ziekenhuisopname met gedwongen medisch onderzoek voor besmette personen en (thuis) quarantaine voor personen die door contact met een lijder mogelijk besmet zijn.<sup>6</sup> Die bevoegdheden bleken na de uitbraak van het coronavirus echter al snel volstrekt ontoereikend om deze crisis te bezweren.

Het waren in de coronacrisis uiteindelijk de voorzitters van de veiligheidsregio's

die noodgedwongen de door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gewenste maatregelen van een juridische basis moesten voorzien. Het gaat dan om de bekende infectieziektebestrijdingsmaatregelen die ook het gezonde deel van de bevolking raken, zoals de sluiting van de horeca en scholen, de maximering van groepsvorming, het verbod op evenementen en de 1,5-meterregel.

Indien een ramp 'van meer dan plaatselijke betekenis is', dat wil zeggen gemeentegrensoverschrijdende effecten heeft, dan komt de veiligheidsregio in beeld. Zo ook dus bij de coronacrisis. De 25 voorzitters van de veiligheidsregio's konden aldus met toepassing van artikel 39 Wet veiligheidsregio's de noodbevoegdheden van de burge-

meesters – waaronder de noodverordeningbevoegdheid – in hun regio zelf uitoefenen. En het zijn nu net deze voorzitters die in de Wpg zijn belast met de uitvoering van het infectieziektebestrijdingsbeleid van de minister van VWS bij de meest ernstige a-groep-infectieziekten (waartoe het coronavirus behoort). De wetgever beoogde dat de voorzitters onder leiding van de minister daarbij gebruik zouden maken van de bevoegdheden uit de Wpg. Nu die wet te weinig mogelijkheden bood, gaf de minister van VWS aanwijzingen aan de voorzitters van de veiligheidsregio's om dan maar noodverordeningen te gaan gebruiken en bepaalde hij nagevoeg de precieze inhoud daarvan. Het overleg van de voorzitters van de veiligheidsregio's – het veiligheidsberaad – coördineerde vervolgens de landelijke



*Coronamaatregelen in het straatbeeld*

uitrol van deze steeds naar de nieuwe omstandigheden gewijzigde elkaar opvolgende noodverordeningen in de 25 veiligheidsregio's.

Het moge duidelijk zijn dat deze gelegenheidsoplossing niet een door de wetgever voor deze bevoegdheid zo bedoelde toepassing was. Aan die constructie kwam pas na bijna tien maanden een einde met de inwerkingtreding van de Coronawet op 1 december 2020.<sup>7</sup> Pas toen kregen de coronamaatregelen de benodigde democratische legitimatie en een expliciete wettelijke grondslag die is vereist voor grondrechtenbeperking. Dat was, gezien het mettertijd juridisch onhoudbaar geworden gebruik van noodverordeningen, rijkelijk laat.<sup>8</sup>

### Conclusie

Het moge duidelijk zijn dat het in deze bijdrage omschreven gebruik van noodverordeningen ter infectieziektebestrijding naarmate de tijd verstreek een ongewenste en steeds minder rechtmatige gelegenheidsconstructie was. Toch toont dit gebruik van de noodverordening de flexibiliteit die een bevoegdheid moet hebben om een crisis effectief te bestrijden. Die functie

heeft de noodverordeningbevoegdheid al sinds 1851 in de gemeenten en sinds 2010 ook op regionaal niveau, toen met de introductie van de Wet veiligheidsregio's de voorzitter daarvan de mogelijkheid kreeg deze bevoegdheid in te zetten op regionaal niveau bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Het ligt voor de hand om bij de herziening van het noodrecht op nationaal niveau ook een dergelijke bevoegdheid toe te kennen aan de regering dan wel de meest betrokken minister, om 'bij de schending van een vitaal belang van de samenleving, of de ernstige dreiging daarvan, die voorschriften te kunnen geven die noodzakelijk zijn om de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken'. Daarmee ontstaat een logisch consistent noodrechtelijk systeem op gemeen-

telijk, regionaal en landelijk niveau. Ook treedt er een sterke vereenvoudiging op, hetgeen de daadkrachtige crisisbestrijding ten goede zal komen. Vele van de huidige verouderde, obscure en onbruikbare noodbepalingen – die soms en waarschijnlijk vaak ook te vergeefs tot in detail hebben proberen te voorzien welke maatregelen in een toekomstige crisis nodig zullen zijn – kunnen worden geschrapt. Daarnaast heeft een noodverordeningbevoegdheid op landelijk niveau een vangnetfunctie, het biedt ook mogelijkheden om op te treden in situaties die nog niet zijn te voorzien. De noodzaak voor een dergelijke flexibele nationale crisisbevoegdheid wordt steeds sterker. De huidige samenleving wordt in toenemende mate bedreigd door noodsituaties die niet lokaal of regionaal van aard zijn. Denk aan grote overstromingen of lange periodes van droogte of hitte door klimaatveranderingen, technologische dreigingen door de verdergaande digitalisering of terrorisme, maar ook aan (nog) niet voorzienbare crises.

Het parlement dient uiteraard een duidelijke rol te spelen bij het voortduren van crisis- en noodmaatregelen op deze basis, bijvoorbeeld doordat de Kamers der Staten-Generaal in hun eerstvolgende vergadering de voorschriften dienen te bekrachtigen om ze voort te kunnen laten duren (vergelijk de rol van de gemeenteraad bij een noodverordening). Ook zullen het toepassingscriterium en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit de ruime noodrechtbevoegdheid stevig juridisch moeten begrenzen. Daarnaast moet duidelijk zijn welke grondrechten kunnen worden beperkt bij welke crisissituaties; dat moet tevoren zijn vastgelegd in een wet. ■

<sup>6</sup> De wet biedt daarnaast de mogelijkheid om maatregelen te treffen gericht op gebouwen, goederen of vervoermiddelen indien daar (vermoedelijk) een besmetting aanwezig is. Het gaat om de maatregelen uit de artikelen 34, vierde lid, 47, 51, 54, 55 of 56 Wpg.

<sup>7</sup> Het gaat om een nieuw tijdelijk hoofdstuk VA, getiteld 'Tijdelijke bepalingen bestrijding epidemie covid-19', toegevoegd aan de Wpg (officieel de Tijdelijk wet maatregelen covid-19).

<sup>8</sup> Zie in die zin ook de Raad van State in zijn Voorlichting van 25 mei 2020, W04.20.0139/1/Vo.

# DE BURGEMEESTER ALS **EVENWICHTS- KUNSTENAART**

Het ambt van burgemeester is de laatste jaren **sterk aan verandering onderhevig**, vanwege de ontwikkelingen die zich voordoen op het gebied van crisisbeheersing en de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De burgemeester is traditioneel de burgervader / burgermoeder en het boegbeeld van de samenleving. Wij zien echter dat de burgemeester de laatste jaren steeds meer een soort evenwichtskunstenaar dient te zijn.

**Tekst** | Menno van Duin, Vina Wijkhuijs en Marte Luesink

**Foto** | Casey Horner, Unsplash



De gemeente, en daarmee vooral de burgemeester, ziet zich de laatste jaren voor problemen gesteld die gepaard gaan met schier onmogelijke keuzes (zogenoemde 'wicked problems'). Het zijn vraagstukken waarbij verschillende, vaak tegenstrijdige belangen spelen. Daarmee wordt van burgemeesters gevraagd een evenwichtskunstenaar te zijn. Zij moeten tegelijkertijd de boel draaiende houden, een heldere duider en communicator zijn en ook integer handelen. Tot nu toe zijn burgemeesters aardig in staat gebleken zich in het maatschappelijk krachtenveld staande te houden, maar de verwachting is dat de kunst om het evenwicht te behouden, steeds lastiger zal worden. In deze bijdrage lichten wij dit toe aan de hand van de lessen uit vele mini-crisis, de coronacrisis en het thema ondermijning, wat de komende jaren misschien wel het meest lastige thema voor burgemeesters zal zijn.

## **Mini-crisis**

Uit negen jaarboeken *Lessen uit crises en mini-crisis* leren wij dat bij vrijwel elke bijzondere situatie die zich in een gemeente voordoet – zo'n gebeurtenis die (soms kortstondig) veel aandacht krijgt – de burgemeester intensief betrokken raakt. In vrijwel al deze situaties spelen er lastige vragen en dilemma's: treed ik naar voren of blijf ik nog even op de achtergrond? Sta ik deze demonstratie toe of is de dreiging van openbare orde te veel in het geding? Hebben we voldoende maatregelen genomen om dit evenement veilig te laten verlopen? Is het raadzaam mensen tijdelijk hun huis te laten verlaten oftewel over te gaan tot evacuatie? Is een bewonersbijeenkomst op zijn plaats of is dat nog te vroeg? Ga ik in op de uitnodiging om in een actualiteitenprogramma te komen praten of geef ik daarmee juist een verkeerd signaal af? Sommige van deze vragen zijn telkens terugkerende thema's, maar er komen ook steeds weer nieuwe dilemma's bij.

### Coronacrisis

Tijdens de coronacrisis diende nationaal beleid, dat vaak niet eenvoudig uit te leggen was, op lokaal niveau zijn beslag te krijgen. Daardoor moesten burgemeesters balanceren tussen de nationale maatregelen van het Rijk en de plaatselijke, gemeentelijke belangen. In bijvoorbeeld een toeristengemeente, waar een fors deel van het lokaal inkomen wordt verdiend in de horeca en met attracties, is het strikt handhaven van maatregelen (als de avondklok of de controle op de QR-codes) gemakkelijker gezegd dan gedaan. Als burgemeester wil je echter bij collega's niet te boek komen te staan als iemand die (misschien oogluikend) iets toestaat wat in andere gemeenten niet mag. Maar tegelijkertijd wil je richting goedwillende horecaondernemers ook niet roomser zijn dan de Paus. Zeker niet als in het college of de raad enig souplesse van bestuurlijk handelen wordt verwacht. De Hilversumse burgemeester Broertjes zei hierover: {We zijn het afgelopen jaar vooral handhavers. Daar heb ik wel moeite mee. In het begin was het nog samen, maar daarna zie je toch: we moeten boetes uitdelen, we moeten straffen, we moeten optreden tegen demonstraties. Die troostende rol krijg je bijna niet meer.<sup>1</sup>

De lokale overheid werd een verlengstuk van de nationale overheid, terwijl het lokale bestuur veel dichterbij de samenleving staat. Een burgemeester zag wat de maatregelen teweegbrachten. Van een burgemeester werd verwacht het kabinetsbeleid uit te dragen, maar ook een zeker mate van begrip te tonen voor tegenspuiterende burgers en protestacties.

### Ondermijning

Een ontwikkeling waar gemeenten en burgemeesters de laatste jaren en zeker ook de komende jaren, hun handen aan vol hebben, is ondermijning. Daarbij gaat het om allerlei vormen van min of meer afgeschermd georganiseerde criminaliteit. Een belangrijk deel hiervan is drugsgelateerd (productie en handel), maar ook allerlei andere ondermijnende activiteiten kennen in ons land een uitstekende voedingsbodem (mensenhandel, uitbuiting, grootschalige zorgfraude e.v.). Jarenlang de aandacht uit naar de high impact crimes (diefstal, inbraak e.d.). Inmiddels wordt steeds duidelijker dat vooral de niet-zichtbare criminaliteit feitelijk veel schadelijker is. Te lang was ook de gedachte dat deze vormen van criminaliteit eigenlijk vooral iets waren van Noord-Brabant en de grote steden, terwijl ze waarschijnlijk in alle gemeenten plaatsvinden.

Juist op dit terrein wordt de evenwichtskunst van de burgemeesters op de proef gesteld. Ondermijnende criminaliteit gaat bijvoorbeeld vaak gepaard met intimidatie en bedreiging. Als bestuurders de criminele activiteiten te veel verstoren, is de kans groot dat zij zullen worden bedreigd. Hiervan zijn al vele voorbeelden in de media geweest. Het gaat dan niet alleen om de vestiging van een coffeeshop (waarachter immers altijd criminele belangen schuilen), maar bijvoorbeeld ook om de gezellige horecagelegenheid. Gemeenten zijn gebaat bij alle investeringen die worden gedaan, maar waar komt dat geld nu precies vandaan? Hoe gelukkig moet je zijn met de plaatselijke voetbalvereniging, die de beste spelers weet te binden en jaar in jaar uit in de top meedraait? En hoe goed gaan we na waar de middelen vandaan komen voor dat mooie nieuwe attractiecentrum?

Het zal duidelijk zijn dat allerlei vormen van ondermijnende criminaliteit de evenwichtskunst van burgemeesters op de proef stellen. Intimidatie ligt op de loer en hoeveel moeite wil je dan doen om het onzichtbare boven water te krijgen? Soms kan het ook buitengewoon aantrekkelijk zijn om maar niet te veel te weten. Het kost veel menskracht en capaciteit om mogelijke vormen van ondermijning in kaart te brengen en aan te pakken, terwijl een gemeentebestuur blij is met een bloeiende horeca of dat nieuw luxe vakantiepark. Ook die skihal kan een mooi visitekaartje betekenen. Hoe diep kan en wil je dan graven om te achterhalen of er witwaspraktijken in het spel zijn. Natuurlijk zal je in sommige situaties een Bibob-procedure starten, maar hoever wordt daarmee gegaan? In hoeverre is de gemeentelijke organisatie ondermijningsproof?

### Afronding

De dilemma's waarmee burgemeesters de komende jaren geconfronteerd gaan worden, zullen fors zijn en zeker niet dezelfde zijn als vandaag de dag. Mini-crisis blijven zich voordoen en vragen van burgemeesters het nodige. Daarnaast raken burgemeesters meer direct betrokken bij ondermijnende criminaliteit in hun gemeente. De kunst van het balanceren zal er niet eenvoudiger op worden. Des te belangrijker is het de lessen – voor zover mogelijk – op schrift te stellen, maar vooral ook om in een vertrouwde omgeving intercollegiaal ervaringen te delen. Bestaande structuren (Lochem-conferenties) maar ook de veiligheidsregio kunnen daarbij een kader bieden. ■

<sup>1</sup> Citaat overgenomen uit Boogaard, 2021, p. 69.

In 1959 boort de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) het beroemde Groningen-gasveld aan. Als gevolg van die gaswinning ontstaan al jaren aardbevingen. Om een beeld te schetsen, in 2021 waren er in totaal 72 bevingen in het Groningen-gasveld. Hiervan hadden er 12 een magnitude groter dan 1,5 op de schaal van Richter, de zwaarste in Garrelsweer net ten zuiden van Loppersum met een magnitude van 3,2. Deze aardbevingen zorgen voor veel schade aan onder andere huizen en diverse veiligheidsrisico's.

# GASWINNING IN GRONINGEN, DE LANG LOPENDE CRISIS

Sinds januari 2019 is Henk Jan Bolding burgemeester van Het Hogeland, een gemeente met ruim 48.000 inwoners in de provincie Groningen. Een mooie, uitgestrekte gemeente met veel ruimte om te varen, te wandelen en te fietsen. Maar ook een gemeente die getergd wordt door de **aardbevingsproblematiek**. Henk Jan vertelt over deze zeer lang lopende crisis die Groningen in zijn greep houdt.

**Tekst** | Joost Keemink

**Foto** | Mariska de Groot

Ik maak er een gewoonte van om eens in de week, buiten de pers om, op bezoek te gaan bij mijn inwoners. Gewoon aan de keukentafel, om te kijken 'Wat is hier aan de hand?' En er is bijna geen enkele keer of ik vertrek daar weer met een knoop in mijn maag. Elke keer weer word ik geconfronteerd met wat mensen daar elke dag en elke nacht ervaren vanwege de stroperigheid, de bureaucratie, de systeemwereld als ik het zo even in vaktermen mag zeggen. Hetgeen waar deze mensen in hun eigen werk- en leefomgeving de dupe van zijn. Maar ik doe het wel. Om gewoon toch maar het adres te zijn waar mensen hun frustratie bij kwijt kunnen. Om een beetje schouder aan schouder te staan en soms kan ik de mensen toch weer de juiste weg wijzen.

Het dossier van gaswinning kent momenteel drie belangrijke invalshoeken

als het gaat om Groningen, namelijk schadeafwikkeling, versterking van panden en perspectief voor Groningen. Ik noem het altijd maar kortgezegd "SVP". Die schadeafwikkeling is een traag lopend proces en zorgt voor heel veel frustraties bij inwoners. Zij worden voortdurend geconfronteerd met redeneringen die gewoonweg niet begrijpelijk zijn: "Misschien heeft u wel iets te weinig aan het onderhoud van uw huis gedaan." of "Nee, dit kan geen oorzaak zijn van de gaswinning." of "Nee, dit heeft te maken met de daling van het waterpeil in de ondergrond en daardoor verzakt misschien wel een deel van uw gebouw." Kortom tal van frustraties van heel veel inwoners over de afwikkeling van de schade.

Voor deze schades is voor het Groningen-gasveld een omgekeerde bewijslast in het leven geroepen. Dat betekent dat

de tegenpartij moet aantonen dat de geleden schade niet veroorzaakt kan zijn door een beving naar aanleiding van de gaswinning. Dit proces is in onafhankelijke handen belegd bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), onder leiding van bestuursvoorzitter Bas Kortmann. Dat bestuur doet naar eer en geweten zijn best om te zorgen dat inderdaad onafhankelijk, objectief wordt geoordeeld over alle aanvragen. Maar in sommige weken gaat het om honderden aanvragen, duizenden gevallen in totaal, over de groei van schade. Het gaat echt om hele grote getallen.

Naast de regeling voor materiële schade, bestaat er nu ook een regeling voor immateriële schade. Wat je merkt is dat wat jaren lang inwoners is aangedaan, dat mensen daar ook diep van in de stress zijn geraakt en dat er ook sprake is van immaterieel leed. Dat is





echt uniek in Nederland, want dit komt niet vaak voor. Mensen kunnen nu een gemotiveerde aanvraag indienen voor een schadevergoeding als zij kunnen aantonen dat zij in persoonlijke zin leed hebben ondervonden van de hele gaswinning.

Als we het hebben over de versterking, hebben we het feitelijk over de vraag wat nodig is om ervoor te zorgen dat de mensen in Groningen net zo veilig wonen als een willekeurige andere inwoner van Nederland. Daar zijn we al jaren over met elkaar in gesprek, omdat er steeds weer nieuwe inzichten ontstaan. Nieuwe inzichten die te maken hebben met bijvoorbeeld het niveau van gaswinning. Als je de gaskraan wijd open draait zoals in de periode met minister Kamp (20+ miljard kuub gas), dan heb je een ander veiligheidsrisico dan wanneer je nu de gaskraan langzaam dichtgedraaid ziet worden. Dat betekent overigens niet dat er geen bevingen meer zullen zijn. Die zullen er, ook als de gaskraan dicht gaat, nog steeds komen. De ondergrond

is namelijk in beweging. Dus er is nog steeds een noodzaak tot versterking om ervoor te zorgen, niet zodat er geen schade meer kan ontstaan, maar als er een beving is, dat mensen niet bang hoeven te zijn dat ze niet meer veilig uit hun huis kunnen komen.

De versterking spitst zich op twee dingen toe, namelijk (1) is het nou voor bepaalde inwoners begrijpelijk dat, terwijl ze wel soms schade hebben, hun huis toch niet versterkt hoeft te worden én (2) het tempo van de versterkingen. Het gaat om duizenden woningen, iets van 28.000 die in die hele versterkingsopgave zitten en het is bijna allemaal maatwerk. De inschatting die gemaakt wordt of een woning versterkt moet worden of niet, vindt plaats met steeds nieuwe methodes. En daar zit ook wel een beetje de frustratie bij mensen, aangezien er steeds weer nieuwe spelregels worden bedacht wat ertoe leidt dat de mate van versterking en de reikwijdte van het gebied elke keer weer wijzigt.

Maar we weten nu inmiddels welke woningen in aanmerking komen voor de versterking. Dat gebeurt vervolgens in een aantal stappen. Eerst wordt er een eerste opname gepleegd: waar staat uw huis, hoe ziet het eruit, waar ligt het, komt het in aanmerking voor een beoordeling? De eerste vraag is dus of het huis überhaupt in aanmerking komt voor de versterking. In de versterkingsopgave vragen mensen ook geregeld om meer uitleg. “Wat kost dat dan, wat betekent dit voor ons?” En dan komt er een gordijn van mist dat wordt opgetrokken door alle bedrijven waar je als bewoner mee te maken krijgt. Alsof het niet over hun eigen woning gaat bij wijze van spreken. “Ik moet er als bewoner maar genoeg mee nemen, maar hoe weet ik of dit adequaat is? En mag ik

“Er is bijna geen enkele keer of ik vertrek daar weer met een **knoop in mijn maag.**”

**Henk Jan Bolding,**  
burgemeester Het Hogeland



zelf ook nog iets te zeggen hebben over wat er in mijn woning gaat gebeuren?” Soms komt het ook voor dat de kosten voor het versterken van de woning niet meer opwegen tegen de waarde van het huis en dan kom je in het traject van sloop/nieuwbouw. Dat zijn ingrijpende beslissingen. Ik praat er bestuurlijk over en ik leg het allemaal uit, maar je zult er maar net wonen. Een woning waar je je ziel en zaligheid hebt liggen, waar van je kinds af aan bent opgegroeid, noem al die situaties maar op en dan heb je er niet om gevraagd, maar er moet wel veel gebeuren.

Dit programma van versterking is nu in uitvoering, maar het loopt lang niet zo snel als dat we hadden gehoopt. Het tempo wordt grofweg door twee dingen bepaald. Allereerst door de ingenieurscapaciteit en bouwcapaciteit, we weten allemaal dat dit op het ogenblik spannend is. En als het gaat om grote ingrijpende trajecten, waarbij door de sloop mensen ook hun woning uit moeten, dan moet er ook vervangende woonruimte zijn voor deze mensen. Dat levert op zichzelf alweer heel veel gedoe op. Je ziet hier in Groningen dan op verschillende plekken echt voor 10-jaren of soms nog langer tijdelijke woningen ontstaan waar mensen dan hun onderdak moeten vinden.

Naast de versterking van woningen, hebben we ook nog de bijzondere sectoren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zorg: alle zorginstellingen in het aardbevingsgebied hebben een programma gemaakt om te zorgen dat gebouwen waar kwetsbare mensen in verblijven aan de eisen van veiligheid voldoen. Dat programma wordt nu hard uitgerold. Daar zie je ook mooie voorbeelden van, zodat die gebouwen weer toekomstbestendig geëxploiteerd kunnen worden. Dat geldt idem dito voor het onderwijs. Er mag geen twijfel over bestaan dat scholen ook daadwerkelijk aan de eisen van veiligheid voldoen. Een hele hoop scholen zijn daardoor opnieuw gebouwd, omdat uit een eerste analyse bleek dat deze niet veilig genoeg waren. De derde categorie zijn de boeren /



agrariërs. Daar zie je een hele combinatie van omstandigheden waar de boeren knap last van hebben. Natuurlijk in het algemeen, zoals de problematiek met de stikstofuitstoot, maar we hebben hier in het aardbevingsgebied ook te maken met veiligheidsissues met stallen en lekkende mestkelders. Kelders die bijvoorbeeld vollopen met grondwater dat niet afkomstig is van het bedrijf zelf. De lekkages ontstaan als gevolg van de bevingen. Er is voor deze boeren een speciaal agro-programma ontwikkeld om, vanuit het bedrijf redenerend, te bekijken welke oplossingen er nodig zijn.

Als je het bekijkt vanuit de direct betrokkenen dan is er veel cynisme want het schiet gewoon niet echt op. “Wanneer word ik nou eens echt geholpen op de manier die ik wil?” We doen het hier met Groningse nuchterheid. Dat hebben we in januari van dit jaar ook gezien met de fakkeltocht in Groningen. Daar waren echt meer dan 10.000 mensen bijeen en ik heb zelf ook meegelopen als burgemeester om mijn solidariteit bij de inwoners te laten zien. Het gaat hier niet om beroepsdemonstranten, het zijn hele gewone mensen die niet zomaar de straat op gaan. Het was deze keer ook heel ingetogen, maar al die mensen uiten op deze manier toch hun angst en woede over de manier waarop het Rijk met Groningen omgaat. En de koude mededeling in januari 2022 van vertrekkend minister Blok heeft dit wel

versterkt. “Vlak voor het vertrek van het demissionaire kabinet kondigde minister van Economische Zaken Stef Blok aan dat er dit jaar toch weer meer gas moet worden opgepompt in Groningen: niet 3,9 miljard kubieke meter, maar 7,6 miljard.”

Recentelijk zagen we in de media ook de dramatische beelden van die lange rij mensen voor de deur van het gemeentehuis. Ik ben uiteindelijk maar in een andere kamer gaan zitten, want ik heb mij diep geschaamd voor wat er aan de hand is. Die mensen hebben allemaal recht op €10.000, omdat hen dat ooit is toegezegd voor het verbeteren van hun woning. Enkele mensen stonden al vanaf 05:30 uur in de rij en hoorden 's-avonds laat om 24:00 uur: “Sorry maar het geld is op en u komt niet meer aan de beurt.” Dan maken de mensen terecht geen onderscheid meer tussen gemeente, provincie of Rijk. Dan laat de overheid je gewoonweg in de steek.

Er wordt niet verbeterd naar me gekeken als burgemeester, maar wel verwachtingsvol: “Kunt u ons helpen?”. Primair ben ik voorzitter van het college van B&W en van de gemeenteraad, waarin je bestuurlijk je verantwoordelijkheden neemt. Denk hierbij aan de lokale plannen van versterking. En de bijna dagelijkse overleggen die ik samen met een wethouder voer over wat er

## “Wanneer word ik nou eens echt geholpen op de manier die ik wil?”



allemaal speelt in de uitvoering van de versterkingsoperatie. Dat is je bestuurlijke rol. En dat is heel veel, want je vertegenwoordigt je gemeente ook bij alle regionale overleggen. Maar daarnaast heb je ook een bijzondere rol en dat is de rol van burgervader.

Soms is het zo dat mensen door de bomen het bos niet meer zien, dat ze niet meer weten waar ze precies moeten zijn en dan lopen ze het risico dat ze kansen verspelen. In bepaalde gevallen denk ook ik “Dit is toch te gek voor woorden, dit kan echt niet” en dan klim ik zelf in de telefoon en bel ik de voorzitter van Instituut Mijnbouwschade, de Nationaal Coördinator of wat tegenwoordig het interventieteam heet. Dat interventieteam is een aparte commissie die zogenaamde vastgelopen dossiers behartigt en kan nog eens op alternatieve wijze bepalen dat er sprake is van een bijzondere situatie en die moet onorthodox worden opgelost. Dan heb ik een lijstje met dat soort adressen en kan ik zeggen dat linksom of rechtsom een oplossing geboden moet worden, ook al leidt dit tot precedentwerking. Er zijn gewoon een behoorlijk aantal dossiers, waarbij we zeggen ‘dit kan zo niet langer’. Die mensen zitten er echt helemaal doorheen. En dat is toch meer je burgervaderrol. Dat kun je echt niet elke dag doen, maar dat hoeft gelukkig ook niet.

Je opereert op een balans met enerzijds staan naast, voor, achter je inwoners; ook in het collectieve verzet tegen bijvoorbeeld de verhoging van gaswinning en tegelijk realiseer ik me dat ik ook vertegenwoordiger ben van dat openbaar gezag. Ik heb ook oog te houden voor het feit dat ik onderdeel ben van een openbaar systeem, de overheid, waarin je de verantwoordelijkheid hebt om te zeggen ‘dit kan er wel en dit kan niet’. Dat is verdomd lastig balanceren, omdat je zo onder de indruk bent en betrokken bij inwoners die vreselijke dingen meemaken. Ik heb echt situaties meegemaakt dat mensen huilend naast je zitten, omdat ze het niet meer zien zitten. Mensen die wijzen naar scheuren in hun woonkamer of slaapkamer en dat zij bang zijn dat hun kinderen niet meer veilig naar bed kunnen. “Het kinderledikantje staat niet meer op de kinderkamer maar bij ons, want als er wat gebeurt...” Je realiseert je dan als burgemeester, op het moment dat je daar bent, je niet al te veel woorden moet gebruiken. Dat je vooral moet luisteren, mensen moet attenderen op de juiste weg waarlangs ze zaken kunnen regelen en waar nodig echt voor ze moet opkomen en ervoor staan dat je niet loslaat voordat iemand anders zegt “Ik los het voor je op”. Ik beloof altijd mijn stinkende best te doen. Je voelt je af en toe alleen wel redelijk tekort schieten, omdat je denkt ‘ik doe mijn best’, maar ik realiseer me dan ook dat dit niet van vandaag op morgen is opgelost.

Het is taai, het is bestuurlijk, het is door de modder heen modderen, maar af en toe voel ik ook voldoening als ik in een concrete situatie kan zeggen: “Yes, we zijn een stap verder gekomen en het wordt opgelost.” Er wordt gewerkt aan versterking of nieuwbouw voor deze mensen. Of de schade hebben ze vergoed gekregen. Dat zijn de individuele zaken waar je weer hoop uit put. Af en toe kun je het verschil maken.

Het kan overigens niet zo zijn dat het Rijk over een tijd zegt “Nou, de gaswinning is voorbij. Dank u wel Groningen voor de moed die u heeft getoond. De woningen zijn weer aardig opgeknapt,

maar dit was het dan.” Daarom is er in november 2020 een bestuursakkoord gesloten, waarin er afspraken zijn gemaakt over het perspectief van Groningen: het Nationaal Programma Groningen. Het heet een nationaal programma, omdat er Rijksfinanciering in zit en omdat de Rijksheren eraan deelnemen. Dit programma moet erin voorzien dat in Groningen het begrip brede welvaart dezelfde betekenis en kwaliteit heeft als elders in het land. En we hebben hierin in een aantal opzichten wel te maken met achterstand. Dit programma is nu net in uitvoering, ruim 1 miljard is daarvoor beschikbaar gesteld. Johan Remkes is per februari de nieuwe voorzitter van dat programma en daar werken zowel provincie als gemeenten aan de agenda van onze lokale programma’s. Wat moet er nou gebeuren om hier vrij fundamenteel en structureel de boel op te krikken?

Dit is natuurlijk bij uitstek een vraagstuk waarbij je kijkt naar de veiligheid in termen van klassieke veiligheid. Waar we echter steeds op geattendeerd worden is dat hier daadwerkelijk sprake is van een groot risico met betrekking tot de gezondheid van mensen. Want als je jarenlang in de puree zit, dan lijdt je daar ook in persoonlijke zin aan. Dat betekent dat we in het programma ook terdege aandacht hebben voor de sociale en emotionele gevolgen van deze langjarig lopende crisis.

“Wat ik anderen echt wil meegeven?” Begrijp dat in Groningen niet zomaar aan de noodrem wordt getrokken. Dat het echt veel te ver is gekomen allemaal en toon begrip voor de claim die wij leggen op het Rijk. In Groningen hebben we te maken met een crisis die mensen heel direct raakt en waar je maar tot op zekere hoogte invloed op hebt. Een voorbeeld van een zeer lang lopende crisis, waarbij je als burgemeester in verschillende rollen aan het werk bent. Het is ook een heel leerzame periode. Een bijzondere dimensie van het burgemeesterschap en zo lang dit niet is opgelost, blijf ik langsgaan bij de betrokkenen om de verhalen aan te horen en heel soms net het verschil te kunnen maken. ■

# WE WILLEN HET OP EEN POSITIEVE MANIER DOEN

**Interview** | Joost Keemink & Maurice van Westrienen

**Tekst** | Maurice van Westrienen

De grond is onrustig in Groningen, nou ja, de grond is veel meer dan dat, de grond beeft in Groningen en dat heeft veel gevolgen voor de bewoners. Ook voor Maaïke en Peter en hun oude boerderij die ze veertien jaar geleden hebben gekocht. Een opknapper was het zoals dat heet. Maar zij zijn beiden handig en hebben veel verbouwd de afgelopen jaren. Tijdens het verbouwen ontdekten zij dat er aardbevingsschade was ontstaan en toen ze daarover aan het onderhandelen waren, kwam er in 2019 nog een storm overheen die de oude schuur stuk maakte. Maaïke en Peter kregen toen te maken met verschillende partijen die verantwoordelijk waren voor de verschillende soorten schade. Dit lijken ingrediënten voor een lang en moeizaam verhaal vol frustraties.

Maar toch gaat dit geen ambtelijk stuk worden vol afkortingen, dit gaat ook geen stuk worden over mensen die keer op keer struikelen over de bureaucratie en dit gaat zeker geen stuk worden over commissies, subsidies, adviesbureaus en overheidsinstanties. Dit gaat wel een stuk worden over twee mensen die druk zijn om hun boerderij

Groningers, laten wij nu kijken of we dit alles op een positieve manier kunnen aanpakken. Dus in alle gesprekken die we voeren proberen we het positieve te brengen en proberen we de samenwerking te bevorderen.

Toen we de boerderij kochten, hadden we nog niet zo goed door wat de grote gevolgen waren van de gaswinning in Groningen. Er zaten wel wat scheuren in de boerderij, maar dat hoort ook wel een beetje bij een oude boerderij, er zit in het gebouw een sluitsteen uit 1760, dat is echt oud. We kunnen ons nog goed herinneren dat we buiten zaten ergens in 2012 of 2013 toen wij de eerste serieuze beving meemaakten. We zagen de boerderij letterlijk dansen voor onze ogen. Later raakten we wel wat gewend aan de bevingen, maar het blijft akelig om mee te maken.

De boerderij begon snel na onze eerste ervaren aardbeving schade te vertonen en we kwamen met partijen in contact over schadevergoeding. Er kwamen experts langs die zeiden dat ze aan de scheuren konden zien of die van de ouderdom van het gebouw kwamen of door de aardbevingen. Toen dit allemaal liep, kregen we in juni 2019 een grote storm te verduren, die er voor zorgde dat vier grote populieren omvielen op de schuur, deze raakte serieus stuk. Toen kregen we dus te maken met schade van verschillende oorzaken waarvoor verschillende partijen verantwoordelijk waren. Uiteindelijk waren al die partijen naar elkaar aan het kijken en op elkaar aan het wachten, dat schoot niet op. Het is ons toen gelukt om iedereen tegelijk aan tafel te krijgen en dat is onze redding geweest, daardoor is bij ons het hele traject van herstel en versterk-werkzaamheden goed gaan lopen.

In eerste instantie dachten we alleen aan het herbouwen en versterken van de kapotte schuur,

"We zagen de boerderij  
letterlijk **dansen** voor  
onze ogen"

te herstellen van de aardbevingsschade en de stormschade. "We willen het op een positieve manier doen en we willen het samen doen met alle betrokken partijen, dat is voor ons belangrijk. Wij dachten, er is nu vijftien tot twintig jaar gevochten door heel veel mensen en partijen om hun recht te krijgen, die hebben erg veel bereikt voor de

---

## "Het is ons toen gelukt om iedereen tegelijk aan tafel te krijgen"

maar na onderzoek van het voorhuis uit 1895 door experts bleek dat ook dit voorhuis versterkt moest worden. Er werd even gesproken over nieuwbouw, maar dit mocht niet van de gemeente omdat het gebouw een beeldbepalend pand is. Daardoor mag het pand niet gesloopt worden om er nieuwbouw voor in de plaats te zetten. En zelf willen we trouwens ook geen nieuwbouw, we willen onze mooie oude boerderij terug. Deze hele verbouwing en versterking loopt nu.

Eigenlijk bouwen ze nu een nieuw huis in het oude huis. Het is straks een nieuwhuis maar dan wel aan de buitenkant de originele elementen. We hopen dat dit rond kerstmis van dit jaar afgerond kan worden. En dan is ons huis zo sterk als een fort geworden en ziet het eruit zoals wij het zelf graag zien. Alles is te volgen op onze website; [www.zuiderweg2.nl](http://www.zuiderweg2.nl), daarop plaatsten we alle ontwikkelingen inclusief veel foto's. Dit was voor veel partijen spannend, maar we hebben altijd gezegd dat dat juist bij ons hoort en dat we het hele proces transparant willen doen.

Wij weigeren er echt gefrustreerd van te raken, er is meer in het leven dan een huis en vechten om je gelijk. Zodra wij er slapeloze nachten van gaan krijgen, en die hebben we heus ook wel gehad, maar zodra het helemaal ons leven gaat bepalen, gaan we verhuizen. Maar tot nu gaat het goed voor ons, we hebben eigenlijk niets te klagen, het gaat een beetje zoals wij het willen. Ik zou willen zeggen, gebruik ons als voorbeeld van hoe het goed kan lopen.

Ons geluk met alles is dat we goed in het netwerk zitten, we kennen de weg naar de instanties en dat samen helpt ons ontzettend bij alles. We hebben onder andere de burgemeester hier op bezoek gehad en sindsdien hebben we een korte lijn met de burgemeester, dat geluk heeft niet iedereen. Want het helpt echt als zo iemand in de contactenlijst van je telefoon staat. Die kan nog eens een belletje voor je doen als het ergens niet soepel loopt in het proces. En ondanks dat we er ook soms dankbaar gebruik van maken, klopt het ergens niet dat het zo werkt. Want ook de mensen die geen korte lijntjes hebben met de juiste per-



*Maaike Heidinga & Peter Alkema*

sonen of die niet zo goed weten hoe het systeem werkt, hebben er recht op om goed geholpen te worden in het proces. We vinden het oneerlijk, dat die mensen, die soms niet eens een computer hebben, zo veel minder kans hebben om hun recht te krijgen. Daar hebben ze net zo goed recht op als iedereen. Maar de oplossing en het geld komen niet vanzelf naar je toe. En wij kunnen her en der wel wat burens ondersteunen maar we kunnen niet zo'n heel project voor iemand anders draaien.

Onze hoop is dat we met zijn allen in Groningen gaan kijken hoe we uit die vechstand en in de regelstand kunnen komen. En richting de betrokken organisaties willen we zeggen, niet alle Groningers willen het onderste uit de kan hebben, heb wat vertrouwen. Natuurlijk zijn er mensen die misbruik gaan maken van de situatie, maar dat is een enkeling, laat het wantrouwen gaan, dat scheelt dan heel veel mensen die je nu in dienst moet hebben voor al die controles.

Onze tips voor de overheid laten zich raden. Kijk wat er wel kan en werk als overheidsinstanties zoals gemeente en provincie vooral goed met elkaar samen om de Groningers te helpen en om tegengas te kunnen geven aan de organisaties en commerciële partijen die hierbij betrokken zijn. En trek actief de dorpen in om mensen te helpen die anders lastig door de procedures heen komen, desnoods met zo'n ouderwetse buurtbus. Maar zorg dat iedereen verder kan, laten we als Groningen goed voor elkaar blijven zorgen. ■

# “HET GEBOUW IS INMIDDELS GEWOON **OVERLEDEN**”



**Interview** | Joost Keemink & Maurice van Westrienen

**Tekst** | Maurice van Westrienen

Het lijkt zo kort geleden dat Stefan Kleintjes en zijn vrouw Aukje in 2014 een boerderij van 140 jaar oud kochten. Een mooie boerderij met een stukje grond aan de rand van Bedum, een dorp iets meer dan tien kilometer boven Groningen. De boerderij stond een beetje scheef, maar welk gebouw van 140 jaar oud staat er niet een beetje scheef? Het was ook in 2014 dat het besef over de gevolgen van de aardbevingen groeide. En al snel na de aankoop bleek dat er steeds meer aardbevingsschade ontstond aan de boerderij. “We realiseerden ons in

2014 niet dat oude boerderijen extra kwetsbaar waren voor aardbevingen.” Stefan is een trotse man die nu worstelt met de teleurstellingen die sinds 2014 op zijn pad kwamen. Een man die het vertrouwen in de overheid langzaam is verloren en weinig goeds meer verwacht van de overheid en de bedrijven die sinds 2014 op zijn pad zijn gekomen. Stefan is nu soms een geëmotioneerde man die niets liever wil dan op deze mooie plek wonen en een succes maken van het project van de biologische tuin op het stuk grond naast de boerderij.

“Waar kan ik beginnen met ons verhaal? We hebben inmiddels een dossier van een halve meter hoog. Want al snel na de aankoop van onze boerderij en de start van de restauratie van het pand bleek dat er steeds meer en meer aardbevingsschade ontstond aan het woonhuis en de schuur. We hebben de restauratie van het gebouw in 2015 dan ook gestaakt en sindsdien zitten we met al onze schade in de ellende. Zitten we in de molen van de regels, zitten we in de molen van de organisaties, in de molen van de toezeggingen van de experts die langs komen. Er is

toegezegd dat er versterkt mag worden, maar we zien het gewoon niet meer zitten om een boerderij die letterlijk op instorten staat, nog te gaan versterken. Versterken betekent alleen maar dat je wat langer de tijd hebt om het pand te verlaten bij een fikse aardbeving. We wonen ondertussen ook niet meer in het oorspronkelijke woonhuis, maar in een ruimte achter het woonhuis. Onze droom is in duigen gevallen.

Onze boerderij van 140 jaar oud is een kwetsbaar gebouw. Het scheurt aan alle kanten, het zakt aan alle kanten weg. Het gebouw is inmiddels gewoon overleden. Een pijnlijke en verdrietige conclusie. Het is mijn mening dat 100% van de schade veroorzaakt is door de winning van aardgas. We zijn nu zover dat we een nieuw woonhuis en schuur willen op deze locatie, maar omdat de boerderij een karakteristiek pand is, mag het niet zo maar gesloopt worden van de gemeente. Dan moet je eerst laten zien wat je terug gaat bouwen. Als er toestemming is vanuit de gemeente kan er gekeken worden naar de kosten, de uitwerking en de planning van de nieuwbouw. En moeten we uit zien te komen met het budget dat voor versterken bepaald is.

Dit alles geeft aan alle kanten stress, kost ons zoveel energie. De ontwikkeling van de tuinderij van mijn vrouw hapert omdat we met de gebouwen niet verder kunnen. Daardoor kunnen we ons niet goed focussen op de tuin. We zijn een complex probleem geworden en zoals het gaat met complexe problemen, bedrijven als de NAM en ook de overheid, schuiven die problemen liever verder voor zich uit, in plaats van ze aan te pakken. Je boekt nu eenmaal meer succes met snel heel veel mensen tevreden stellen, in plaats van een relatief klein aantal complexe zaken op orde zien te krijgen.

Op dit moment is er de omgekeerde bewijslast, dat klinkt best goed want de NAM, dat wil zeggen de uitvoerende organisatie IMG, moet nu onomstotelijk aantonen dat de schade niet veroorzaakt is door mijnbouw van aardgas, maar een bewezen andere oorzaak

heeft. In de praktijk wordt de omgekeerde bewijslast met handen en voeten getreden. Als bewoner kun je bezwaar maken tegen wat er is bevonden door de ingehuurde schade-experts van verschillende bureaus. Je kunt ook nog een hoorzitting aanvragen, je kunt weer bezwaar maken en vervolgens kun je naar de rechtbank stappen. Maar bijna niemand doet dat, wie kan het zich permitteren om tegen peperdure advocaten van de Amsterdamse Zuid-As te gaan procederen die voor de NAM en consorten werken? En uiteindelijk krijg je bij de rechtbank je gelijk ook niet. Het is ondoenlijk voor een individu om aan te tonen dat wat de NAM beweert niet waar is. Een burger heeft uiteindelijk gewoon niets te zeggen. Ik vraag mij voor het eerst in mijn leven af wat ik moet kiezen met de verkiezingen op 16 maart, wat heeft het voor zin?

Inmiddels zijn mijn vrouw en ik boos, verdrietig, teleurgesteld en achterdochtig geworden. Het lijkt alsof er een insect in mijn hoofd aan mij vreet, het is soms lastig om daar een positieve draai aan te geven. We hebben een biologische tuin van anderhalve hectare en die tuin is onze redding. Als ik die tuin niet zou hebben, tja, dan weet ik het niet, dan word ik dus echt gek. Tegelijkertijd geeft die tuin ook problemen omdat de gebouwen op instorten staan. In een winkel waar we spullen uit de tuin verkopen, kunnen we niet investeren. Gelukkig hebben we wel een groeiende groep vaste klanten. Mensen die vooraf aan het seizoen een vast bedrag betalen en gedurende het jaar zelf hun groenten komen oogsten. We willen niet weg hier, we kunnen nog niet leven van de tuin, maar we redden ons wel met mijn inkomen. En al zouden we weg willen, we kunnen nergens heen en ergens anders overnieuw beginnen. Niemand wil de bouwvallige boerderij nu kopen in deze staat en wij hebben geen geld om zo maar ergens anders een huis met grond te kopen.

Sommige mensen hier in de provincie Groningen gaan er aan onderdoor, die melden geen schade meer, liggen in een scheiding, zijn financieel de draad

kwijt. Wij hebben gelukkig elkaar en we zijn gezond, we redden ons wel, we komen er wel uit, maar het vraagt heel veel als er continue van alles op je afkomt. Lichamelijk en geestelijk is het gewoon heel zwaar allemaal bij elkaar. Gelukkig zijn we redelijk mondig en weten we de weg wel naar de organisaties, de provincie en de gemeente. We hebben ook positieve ervaringen met onze burgemeesters.

Erica van Lente was hier burgemeester in onze beginjaren en heeft diverse pogingen ondernomen om de NAM te bewegen hier aandacht aan te geven en de schadevergoeding te regelen die geregeld moet worden. Daar zijn wij Erica heel erg dankbaar voor, zij heeft de zaak onder de aandacht gekregen en we hebben door haar input een dossier kunnen opbouwen. Die lijn van Erica is doorgezet toen Henk Jan Bolding hier kwam als burgemeester. Erica en Henk Jan zijn burgemeesters die dicht bij de mensen staan. Dit zijn burgemeesters die aanspreekbaar zijn, die snappen wat mensen nodig hebben. Voor mij is het de rol van de burgemeester om de betrokken partijen bij elkaar te brengen en de urgentie te benoemen. In ons geval door het gasbedrijf, de provincie en de gemeente bij elkaar te krijgen en te zeggen 'En nu moet er hier wat gebeuren'.

Wat er in mijn ogen nu nodig is, is dat er minder mensen betrokken zijn bij het hele proces. Nu moeten er bij elke aanvraag teveel mensen vanuit de overheid en de organisaties er naar kijken. Dat is zo tijdrovend en frustrerend voor de mensen om wie het gaat. En stel, stel dat het gas toch uit de grond gehaald moet gaan worden, bijvoorbeeld door de oorlog in de Oekraïne, dan zouden alle inkomsten direct naar de provincie Groningen terug moeten vloeien. Zodat de mensen die de klos zijn, direct goed geholpen kunnen worden. Alles versterken wat versterkt moet worden, alle schade repareren die gerepareerd moet worden, zonder gedoe, zonder vertraging. Als het dan toch moet, dan moet het maar op die manier. ■

# SAMENWERKEN AAN EEN **VEILIGE** ENERGIETRANSITIE

‘Mijnbouw, bestáát dat nog in Nederland?’ Bij de naam **Staatstoezicht op de Mijnen** denken velen in eerste instantie aan Limburg. Aan steenkoolmijnen die al tientallen jaren geleden gesloten zijn. Maar er zijn ook recentere bekende voorbeelden van mijnbouw. Denk aan Groningen, waar de gevolgen van de gaswinning diepe sporen achterlaat in de samenleving. Naast gemeentes in de provincies Limburg en Groningen hebben veel meer gemeentes in Nederland te maken met mijnbouw. Dat aantal groeit met alle nieuwe ontwikkelingen rond de energietransitie. Ook gastransport, geothermie en ondergrondse opslag moeten veilig plaatsvinden. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is de toezichthouder op al deze activiteiten zodat deze op een veilige manier voor mens en milieu plaatsvinden.

**Tekst** | Cynthia Heijne

**Foto** | Paul Voorham

## Een veilige energietransitie

Het belang van de ondergrond groeit. Met warmte uit de diepe ondergrond verwarmen we steeds vaker woningen en kantoren. Op weg naar een energiesysteem dat niet meer afhankelijk is van fossiele energie, betekent dit dat groene energie op grote schaal opgeslagen moet kunnen worden, bijvoorbeeld in ondergrondse zoutcavernes en oude gasvelden. Dat brengt nieuwe veiligheidsvraagstukken in beeld – bijvoorbeeld als de opslag via waterstof gebeurt. Kennis over die ondergrond kan complex zijn, ook voor specialisten. En altijd zijn er onzekerheden. Niet iedere gemeente heeft deze specialistische kennis in huis, maar de zorgen over wat er in de diepe ondergrond gebeurt, kunnen wel leven in de gemeente of bij de inwoners. Daarbij is

betrouwbare informatie belangrijk. “Veel gemeentes zijn bezig met de energietransitie, waarvan een deel zich in de diepe ondergrond afspeelt. Denk aan de winning van aardwarmte, of de toekomstige opslag van CO2. En afhankelijk van wie u het vraagt, worden deze initiatieven bejubeld of bevreesd. Deze initiatieven zijn namelijk niet alleen kansen, maar brengen ook risico’s met zich mee.” Aan het woord is Anouk Bracké, bestuursadviseur bij SodM. Zij onderhoudt namens SodM de contacten met lokale overheden. “SodM adviseert als onafhankelijke toezichthouder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat vóórdat de vergunning wordt verstrekt over deze risico’s, en ziet er vooraf, maar ook tijdens de winning op toe dat ondernemingen deze risico’s goed beheersen. Doet

de onderneming dat niet, dan kan in het uiterste geval de activiteit worden stilgelegd.”

## Belanghebbenden van toezicht

Gemeenten en burgers in de gebieden waar mijnbouw plaatsvindt of overwogen wordt, zien niet alleen het belang van het gebruik van de ondergrond. Bij uitstek willen en vragen zij aandacht voor de risico’s en de mogelijke nadelige gevolgen en hoe deze gevolgen voorkomen of beperkt kunnen worden. SodM wil de belangen van gemeenten en burgers goed begrijpen en geeft deze een plaats in haar overwegingen, besluitvorming en handelen in de advisering en het toezicht. Wat daarbij helpt is dat het handelen van de toezichthouder voor belanghebbenden van toezicht





transparant is en dat de organisatie benaderbaar is. Om die reden besteedt SodM veel aandacht aan het begrijpelijk opschrijven van de technische adviezen en besluiten die zij neemt, en publiceert deze op haar website zodat gemeenten en burgers het zelf kunnen teruglezen.

### Regionale Energie Strategie

Gemeentes zijn hard bezig met het nadenken over geothermie als onderdeel van de Regionale Energie Strategie, maar begrijpelijkerwijs is de kennis over wat dit precies allemaal behelst nog beperkt. Inwoners hebben daarentegen soms al een sterke mening, terwijl de vergunningaanvraag nog loopt bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). SodM is een van de adviseurs van EZK

over de veiligheidsaspecten rondom geothermie. Desgevraagd licht SodM haar advies toe bij gemeentes.

Anouk Bracké vervolgt: “Gemeentes hebben een enorm takenpakket: van jeugdzorg tot de stikstof-crisis en van opvang van asielzoekers tot mijnbouw. Complexe dossiers waar burgers soms ook grote zorgen over hebben. Dan is het voor gemeentes prettig te weten dat kennis en kunde over zo'n gespecialiseerd onderwerp als mijnbouw bij SodM aanwezig is. In een aantal gevallen kunnen wij bij actuele ontwikkelingen onze adviezen toelichten in Raadsvergaderingen. Vaak gaat dit om gevoelige onderwerpen zoals cracken bij gaswinning in Pieterzijl of de zoutwinning in de Waddenzee bij Harlingen.”

### Onrust bij burgers

Eén van de gemeentes waar SodM het afgelopen jaar veel contact mee heeft gehad, is de gemeente Dinkelland in Twente. Begin 2021 ontdekte de NAM een scheur in de buitenbuis van een put waarmee productiewater wordt geïnjecteerd in een voormalig gasreservoir. Dit water is een restproduct van de oliewinning in Drenthe. Anne Voorpostel, beleidsmedewerker milieu bij Noaberkracht, de samenwerkende gemeentes Dinkelland en Tubbergen, licht toe: “Deze activiteit zorgt al jarenlang voor onrust in de regio, en bij dit incident dachten zowel inwoners als gemeente: ‘En nu is het genoeg! We vertrouwen dat wat NAM, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en SodM ons vertellen niet meer’. De omwonenden hadden zoiets

van ze houden elkaar de hand boven het hoofd.”

“Na een incident krijgt SodM begrijpelijkerwijs veel vragen van de lokale overheden en omwonenden. Iedereen wil weten wat er is gebeurd, en hoe dit in de toekomst is te voorkomen. In Twente waren de emoties inmiddels al zo hoog opgelopen, dat het lastig was om de feiten over te brengen”, aldus Anouk Bracké. “Er gaan verhalen rond over verzakkingen en aardbevingen, terwijl dit absoluut niet gaande is. Als SodM proberen we hieraan bij te dragen door de gemeente van de juiste informatie te voorzien, maar ook door rechtstreeks met inwoners het gesprek aan te gaan. Voor SodM was het fijn dat de gemeente ons hierbij hielp. Dat kan heel praktisch zijn bijvoorbeeld doordat wij gebruik mochten maken van een vergaderruimte in het gemeentehuis. Maar ook door mee te denken over de



**Anne Voorpostel**

behoeftes van inwoners. Welke groepen willen geïnformeerd worden? En hoe worden zij het liefst geïnformeerd? Het was heel prettig dat de gemeente daarover meedacht.”

### Feitelijke en onafhankelijke informatie

Anne Voorpostel van Noaberkracht Dinkelland Tubbergen vervolgt: “Als gemeente vinden wij dat de activiteiten veilig moeten plaatsvinden. En vinden wij het belangrijk dat onze inwoners juiste, feitelijke en onafhankelijke informatie krijgen die niet gekleurd is door de media. We vonden het dan ook heel fijn dat het SodM haar oordeel over het handelen van de NAM rondom de scheur mondeling is komen toelichten. En toen wij aangaven dat het verstandig zou zijn om éérs de omwonenden te informeren en daarna pas de wethouder, heeft SodM dat vervolgens ook zo gedaan. Voor onze inwoners was dit erg belangrijk, niet alleen om de toelichting te kunnen horen maar ook dat er naar ze geluisterd werd. SodM heeft ons laten zien dat ze haar toezichthoudende taak serieus neemt, en dat ze onafhankelijk is van NAM en EZK. SodM is toegankelijker en treedt meer naar buiten dan in het verleden. Daarmee zet ze goede stappen in het herwinnen van het vertrouwen van onze inwoners.”

**Anouk Bracké**



Anouk Bracké: “Het is belangrijk dat daar waar de ondergrond op een veilige manier ingezet kan worden, bijvoorbeeld om de energietransitie mogelijk te maken, deze mogelijkheden ook de ruimte krijgen. Hiervoor is vertrouwen nodig. Daarbij hoort ook het vertrouwen dat burgers moeten kunnen hebben in onafhankelijk en effectief toezicht. Voor SodM betekent dit in elk geval het helder uitleggen waar we voor staan, waarom we doen wat we doen en wat daarvan de resultaten zijn. Dat is de uitdaging waar ik mij, samen met mijn collega's, elke dag voor inzet.”

Kijk voor meer informatie over het toezicht van SodM op [www.sodm.nl](http://www.sodm.nl), of neem contact op met Anouk Bracké via [info@sodm.nl](mailto:info@sodm.nl) ■

# DEMONSTRATIES BIJ ABORTUSKLINIEKEN

Aanhangers van de pro-lifebeweging voeren actie bij praktisch elke abortuskliniek in Nederland. Tijdens deze acties beogen zij bezoekers van de kliniek ervan te overtuigen om af te zien van een abortus. Dit doen zij onder andere door deze vrouwen aan te spreken en flyers te overhandigen. Kliniekbezoekers ervaren deze protestacties niet zelden als **buitengewoon ongewenst, intimiderend en invasief**. Is de burgemeester in een zodanig geval bevoegd deze protestacties te beperken, bijvoorbeeld door demonstraties enkel toe te staan op geruime afstand van de kliniek? Of staan het in Nederland bijkans heilige demonstratierecht en de strikte eisen die de Nederlandse demonstratiewet – de Wet openbare manifestaties (Wom) – stelt aan een beperking van dit recht hieraan in de weg? En legt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de kliniekbezoekers nog gewicht in de schaal? Op deze vragen gaan wij hieronder nader in. Vervolgens zetten we kort uiteen hoe een aantal andere landen omgaat met dit vraagstuk en sluiten we af met een conclusie.

**Tekst** | Noor Swart & Berend Roorda<sup>1</sup>

**Foto** | ANP/Robin Utrecht

## De beperkingsmogelijkheden in het Nederlandse recht

Demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken genieten de bescherming van het recht om te demonstreren. Dit recht wordt beschermd door onze Grondwet (artikel 9) en door internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 11).

De burgemeester heeft als hoeder van de rechtsstaat de taak om demonstraties te eerbiedigen, te beschermen en te faciliteren. Ook als de inhoud van de protestactie choqueert, kwetst en verontrust of als die vanwege andere redenen als ongewenst wordt ervaren. ‘Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no democratic

society’, aldus het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Als het noodzakelijk is, kan de burgemeester een demonstratie beperken en – in een uiterst geval – verbieden of beëindigen (artikel 5 Wom). Dit mag in verband met het verbod van censuur dat is neergelegd in de Grondwet (artikel 7) en dat doorklinkt in onze demonstratiewet (artikel 5 lid 3 Wom) echter niet gaan over de inhoud van de demonstratie. De burgemeester kan dus niet beledigende, opruiende of discriminerende tekens, afbeeldingen of uitingen verbieden tijdens de demonstratie.

De burgemeester kan de uitoefening van het demonstratierecht uitsluitend

beperken op grond van een drietal doelcriteria: (i) ter bescherming van de gezondheid, (ii) in het belang van het verkeer en (iii) ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 9 lid 2 Grondwet en artikel 2 Wom). Een voorschrift dat demonstranten niet voor de ingang van de kliniek mogen demonstreren en aan de overkant van de kliniek dienen te staan, is dus alleen gerechtvaardigd als een van deze doelcriteria daartoe noopt. Hoeveel ruimte bieden deze criteria voor een dergelijke beperking?

Toen bij de grondwetswijziging van 1983 het recht om te demonstreren in artikel 9 van de Grondwet werd opgenomen, benadrukte de regering dat de drie doelcriteria restrictief moeten

<sup>1</sup> Mr. N.J.L. (Noor) Swart is docent en promovenda bij de sectie Algemene Rechtswetenschap van de Rijksuniversiteit Groningen en doet binnen het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid ([www.openbareorde.nl](http://www.openbareorde.nl)) promotieonderzoek naar de botsing van het demonstratierecht met andere fundamentele rechten. Mr. dr. B. (Berend) Roorda is universitair hoofddocent bij die sectie en senior onderzoeker binnen dat centrum.

worden geïnterpreteerd. Zo ziet het criterium ‘ter bescherming van de gezondheid’ in beginsel uitsluitend op de volksgezondheid. Het beschermen van de mentale gezondheid – zoals die van abortuskliniekbezoeksters – valt niet onder het criterium. Het gezondheids-criterium biedt bij demonstraties in de nabijheid van abortusklinieken weinig soelaas om beperkend op te treden.

Ten aanzien van het criterium ‘in het belang van het verkeer’ geldt dat tot op zekere hoogte dient te worden getolereerd dat een demonstratie een verstorend effect kan hebben op het verkeer. Tot op welke hoogte is afhankelijk van onder meer de plaats en de context van de demonstratie. Als een demonstratie in de nabijheid van een abortuskliniek een reëel gevaar voor het verkeer of niet slechts een tijdelijke verstoring van het verkeer oplevert, kan een beperking op grond van het verkeerscriterium gerechtvaardigd zijn. Hiervan zal niet snel sprake zijn.

Bij ‘ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden’ – het derde en laatste doelcriterium op grond waarvan de burgemeester een demonstratie kan beperken of in een uiterst geval kan verbieden of beëindigen – moet het gaan om strafbare feiten of de dreiging ervan. Het enkele gegeven dat kliniekbezoeksters het als buitengewoon hinderlijk ervaren dat zij door demonstranten worden aangesproken op hun individuele gebruik van de abortuskliniek, is dus niet voldoende voor de burgemeester om beperkend op te treden.

Dit ligt anders als demonstranten zich schuldig maken aan vormen van strafbaar gestelde hinder. Of als er reële vrees bestaat dat demonstranten zich hieraan schuldig zullen maken, bijvoorbeeld vanwege eerdere ervaringen met deze demonstranten. In dergelijke gevallen laat het wanordelijkheidencriterium in beginsel ruimte aan het opleggen van een beperking, zoals een voorschrift dat demonstranten een bepaalde afstand tot de ingang van de

kliniek of tot de kliniekbezoeksters moeten bewaren.

De burgemeester dient bij het opleggen van een dergelijke locatiebeperking rekening te houden met het in de internationale rechtspraak ontwikkelde ‘sight and sound’-criterium, dat inhoudt dat een demonstratie in beginsel niet uitsluitend mag worden toegestaan op een locatie die niet binnen zicht- en geluidsafstand is van het doel waartegen de demonstratie zich richt, in dit geval de abortuskliniek en haar bezoekers. Aan dit criterium is in beginsel voldaan indien de burgemeester voorschrijft dat een demonstratie bij een abortuskliniek aan de overkant van de straat moet plaatsvinden. Dat is anders als demonstreren uitsluitend op honderden meters afstand van de kliniek is toegestaan.

Bij het opleggen van een beperking geldt voorts dat de burgemeester iedere demonstratie op de eigen merites dient te beoordelen. Het instellen van een permanente bufferzone rondom de kliniek behoort dus niet tot de mogelijkheden. Wel kan de burgemeester vanwege de kwetsbaarheid van de kliniek en haar bezoekers eerder tot de conclusie komen dat het opleggen van een beperking bij een demonstratie die in de nabijheid hiervan plaatsvindt noodzakelijk is. Op die manier kan tot op zekere hoogte rekening worden gehouden met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de kliniekbezoeksters.

Voor het expliciet afwegen van botsende grondrechten – het recht om te demonstreren tegenover het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer – is in het Nederlandse recht echter geen juridische grondslag te vinden. De burgemeester moet het dus doen met het soms als tamelijk strak ervaren keurslijf van de hierboven beschreven drie doelcriteria.



### Een blik over de grens

Een blik over de grens leert ons dat er in Australië, Canada, Engeland en de Verenigde Staten van Amerika (hierna: VS) bufferzones zijn ingesteld rondom abortusklinieken. Dit zijn zones die een vast gebied rondom een abortuskliniek beslaan, waarin protestgerelateerde handelingen zijn verboden. In wezen betekent dit dat demonstranten alleen buiten deze bufferzones mogen demonstreren.

Australië en Canada kennen bufferzones die zijn ingesteld bij wet. De omvang van die bufferzones is in Australië in de regel 150 meter, in Canada veelal 50 tot 150 meter. In Canada zijn bovendien bufferzones ingesteld rondom de woningen (150 tot 160 meter) en de werkplekken (10 tot 20 meter) van artsen die abortusdiensten verlenen. Deze bijzondere bufferzones zijn in Canada geïntroduceerd, nadat in 1994 een abortusarts in zijn eigen woning werd neergeschoten.

In Engeland worden bufferzones ingesteld op basis van openbare-



Deze bijdrage is min of meer een samenvatting van een van de hoofdstukken (hfdst. 6) van een onderzoek getiteld 'Antwoorden op recente demonstratie- en vergaderingsrechtelijke vraagstukken' dat we met een team van onderzoekers in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben uitgevoerd. In dit tien hoofdstukken tellende onderzoek dat te downloaden is op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) gaan we tevens in op onder meer de toelaatbaarheid van beperkingen van (boeren)protesten vanwege verkeersbelangen (hfdst. 3) de wijze van omgaan met woonwagencampdemonstraties (hfdst. 4) en de strafbaarheid van gedragingen van demonstranten (hfdst. 5).

ordebevelen ('public spaces protection orders'). De omvang van deze zones loopt uiteen: van twee straten bij de ene kliniek tot een heel stratenblok bij de andere kliniek. Vermeldenswaard is dat in het Londense stadsdeel Ealing binnen de bufferzone een demonstratievak is aangewezen, waarin nader omschreven protestgerelateerde handelingen onder voorwaarden zijn toegestaan. Zo mogen zich niet meer dan vier demonstranten tegelijkertijd in dit demonstratievak bevinden en zijn posters groter dan van een A3-formaat in dit vak niet toegestaan. Tegen deze demonstratiebeperking loopt overigens momenteel een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Ook in de VS kent men bufferzones. Als gevolg van een uitspraak van het Hooggerechtshof uit 2014, waarin het een bufferzone van 11 meter in strijd acht met de vrijheid van meningsuiting, hebben bufferzones hier een omvang van minder dan 11 meter. Verschillende staten in de VS maken bovendien gebruik van bewegende bufferzones

rondom kwetsbare personen – bezoekers en medewerkers van de abortuskliniek. Dit houdt in dat in een aangewezen gebied rondom de abortuskliniek (doorgaans 30 meter) het niet is toegestaan om deze personen te dicht (doorgaans 2,5 meter) te benaderen.

#### Conclusie

De Nederlandse demonstratiewet biedt de burgemeester weinig ruimte om protestacties bij abortusklinieken te beperken. Dit kan uitsluitend om gevaar voor het verkeer of de volksgezondheid tegen te gaan dan wel om wanordelijkheden te voorkomen of te bestrijden. De eerste twee criteria bieden weinig soelaas. Het wanordelijkheids criterium uitsluitend als er sprake is van (dreigende) strafbare feiten. Als die horde eenmaal is genomen, dan is de drempel voor de burgemeester om beperkend op te treden vervolgens relatief laag, gelet op de kwetsbaarheid van de kliniek en haar bezoekers.

De burgemeester dient bij het stellen van een beperking rekening te houden

met het uitgangspunt dat een demonstratie in beginsel binnen zicht- en geluidsafstand van het doel ervan – in dit geval de abortuskliniek en haar bezoekers – moet kunnen plaatsvinden. Een beperking naar plaats, inhoudende dat de demonstratie aan de overkant van de straat dient plaats te vinden en niet pal voor de ingang, voldoet daar in beginsel aan.

Voor het instellen van een permanente bufferzone, zoals men in enkele Angelsaksische landen kent, zou de Nederlandse demonstratiewet gewijzigd moeten worden. Die wet schrijft voor dat iedere demonstratie op haar eigen merites dient te worden beoordeeld. Aangezien demonstranten vaak specifiek zijn gefocust op het aanspreken van individuele kliniekbezoekers, zou de beperkingsmaatregel van de 'bewegende bufferzone', zoals de VS die kennen, wel een uitkomst kunnen bieden, zij het binnen de speelruimte die de drie doelcriteria (gezondheid, verkeer en wanordelijkheden) daarvoor bieden. ■

# ‘IK WIL DRIEHOEKEN IN DE TOEKOMST’

Op 1 oktober 2020 wordt aan **Jos Heijmans** eervol ontslag verleend, op eigen verzoek, maar niet vrijwillig. Hij houdt de eer aan zichzelf en stapt op voordat een motie van wantrouwen in procedure wordt gebracht. Bijna op de dag af 25 jaar na zijn eerste benoeming als burgemeester, komt hiermee een einde aan een bewogen loopbaan. Jos Heijmans staat bekend als een gepassioneerde man met een groot hart voor mensen die in de knel zitten, maar ook als iemand die hard optreedt tegen asociaal en ondermijnd gedrag, desnoods via de rechter. Regeltjes en procedures zijn niet zijn ding, de menselijke maat wel.



**Tekst** | Rob Boswijk en Pieter Tops<sup>1</sup>

Veiligheidsbeleid heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot één van de dragers van het lokaal bestuur. Onder leiding van gemeenten is sinds de jaren '80 toegewerkt naar een integrale aanpak van veiligheidsvraagstukken. En met succes. Criminaliteitscijfers laten een stevige daling zien. Hoewel er meerdere verklaringen worden aangedragen voor deze daling, hebben gemeenten hier een belangrijke rol in gespeeld. Dit betekent niet dat deze taak is voltooid. Veiligheidsbeleid vraagt permanent onderhoud. Criminaliteit steekt steeds opnieuw de kop op, of er ontstaan nieuwe vormen die aandacht vragen. Zo heeft op lokaal niveau de aanpak van ondermijning de afgelopen jaren stevig aan belang gewonnen. Niet voor niets wordt soms de vergelijking gemaakt met gras maaien. Nadat het gras is gekortwiekt, groeit

het weer op en moet men opnieuw maaien om te voorkomen dat de tuin overwoekerd raakt.

Een belangrijke rol bij de aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken is weggelegd voor de gezagsdriehoek. Deze driehoek bestaat uit de burgemeester en de Officier van Justitie (de feitelijke gezagsdragers), die vergaderen in aanwezigheid van een politiechef. In de tweede helft van de vorige eeuw werd duidelijk dat afstemming tussen deze gezagsdragers en de politie noodzakelijk was. De behoefte aan een driehoeksoverleg groeide en in de jaren tachtig werd in een meerderheid van de gemeenten een dergelijk driehoeksoverleg ingevoerd. Nu vervult deze driehoek al enkele decennia de functie van overlegorgaan en van bewaker van het evenwicht tussen de handhaving van

de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving. De driehoek wordt gezien als het meest decentrale gezagsoverleg. In de afgelopen jaren heeft de driehoek veelvuldig een cruciale rol gespeeld in bijvoorbeeld het toestaan of verbieden van demonstraties of in de wijze waarop criminaliteit op lokaal niveau wordt aangepakt. De intensiteit van het overleg verschilt (van tenminste één keer in de week in grote steden tot minder frequente bijeenkomsten met een groep burgemeesters in andere gebieden), maar als zodanig staat het bestaan van de lokale driehoek niet ter discussie. Wel moet men zich afvragen of de driehoek in haar huidige vorm blijft bestaan. Met het oog op de toekomst worden in dit artikel drie belangrijke ontwikkelingen beschreven die de vorm van de driehoek mogelijk kunnen veranderen.

<sup>1</sup> Rob Boswijk Msc en prof.dr. Pieter Tops zijn onder meer verbonden aan de Stichting Maatschappij en Veiligheid in Den Haag.



### Verschuivende verantwoordelijkheden

Lokale veiligheidszorg is altijd in beweging. De verhoudingen tussen de overheid en de samenleving zijn verschoven. Daar waar criminaliteits- en slachtoffercijfers al geruime tijd dalen, neemt vanuit de samenleving de vraag naar veiligheid toe. Daartegenover wordt de roep om als overheid efficiënter te werken steeds luider. In deze strijd ziet men zowel bewegingen van centralisatie als ook van decentralisatie van verantwoordelijkheden. Om een veilige samenleving te kunnen waarborgen, worden burgers, bedrijven en andere organisaties opgeroepen om bij te dragen aan de lokale veiligheidszorg. Private instanties hebben niet alleen een toezichhoudende functie gekregen in private omgevingen, maar ze zijn ook steeds meer aanwezig in de publieke ruimte zoals bij evenementen, in winkelcentra of zelfs op straat. Volgens Stol & Kop (2020) is de omvang van de particuliere beveiligingsbranche ongeveer net zo groot als de helft van

de politiesterkte. Met deze ontwikkelingen van responsabilisering ligt het monopolie niet langer bij de (lokale) overheden, maar raken verantwoordelijkheden verspreid over verschillende actoren. Daarnaast raken ook steeds meer terreinen verbonden met het thema veiligheid. Onderwerpen als huisvesting en zorg zijn niet meer los te zien van openbare orde.

Met de hierboven beschreven bredere ontwikkeling is het niet verwonderlijk als de komende jaren meer partijen zullen deelnemen aan driehoeksoverleggen. Dit is een ontwikkeling die zich al langer voordoet. Bureau RVS spreekt in 2013 van een zogenoemde 'driehoek-plus' waarbij de driehoek bij mogelijke maatschappelijke onrust wordt uitgebreid met onder meer de GGD en een schoolbestuur (...). In Rotterdam kent men ook een driehoek-plus. In de strijd tegen drugssmokkel via de Rotterdamse haven is hier de douane onderdeel van het driehoeksoverleg. De uitbreiding van de driehoek zal vanzelf-

sprekender worden, waar mogelijk ook private en maatschappelijke organisaties bij aan zullen schuiven. Daarmee wordt de traditionele driehoek een vier- of zelfs vijfhoek. Alleen wanneer strikte vertrouwelijkheid is vereist, wat betreft informatiedeling, zal men ervoor kiezen om het aantal deelnemende partijen aan het overleg te beperken. De vraag zal dus moeten worden gesteld of alle benodigde partijen aanwezig zijn, en of er 'overbodige' partijen aan de tafel zitten. Dit kan namelijk juist het overleg belemmeren en het proces vertragen.

### Verbeterde informatiepositie

Een tweede ontwikkeling in de veiligheidszorg is de versteviging van de informatiepositie van bepaalde actoren. Gemeenten zitten als het ware op een 'berg goud' wat betreft informatie. Daarnaast hebben gemeenten ook steeds meer handhavers op straat en veiligheidsmedewerkers op het gemeentehuis. Afdelingen professionaliseren en onderdelen worden samengebracht om interne samenwerking beter te stroomlijnen. Sommige gemeenten hebben OSINT-gecertificeerde medewerkers in dienst genomen om ontwikkelingen op het internet, zoals oproepen tot rellen, nauwlettend te kunnen monitoren. Daarmee kunnen lokale overheden meer informatie vergaren over de veiligheidsontwikkelingen in hun gemeente. Gemeenten zijn niet langer alleen afhankelijk van signalen die wijkagenten op straat opvangen of van informatie die ze vanuit de recherche krijgen. Ze hebben hun eigen positie verstevigd, niet alleen op het gebied van sociale veiligheid maar ook als het gaat om lokale manifestaties van georganiseerde misdaad en ondermijning. Bovendien zal de verwerking van deze informatie in de komende jaren ook verder professionaliseren. Data kunnen gemakkelijker worden gekoppeld en sneller worden geanalyseerd. Zo zal men fraude gemakkelijker kunnen aanpakken en criminaliteit gericht kunnen bestrijden.

De versterkte informatiepositie van gemeenten kan consequenties hebben voor de vragen die worden gesteld aan

partners in het driehoeksoverleg. De verwachting is dat, door de verbeterde informatiepositie van gemeenten, rechercheonderzoeken van de politie bijvoorbeeld meer beïnvloed zullen gaan worden door lokaal vastgestelde prioriteiten. Door hun informatiepositie kunnen burgemeesters gerichter de aandacht vragen voor onderzoek naar drugsnetwerken in specifieke wijken. Dezelfde beweging zou men kunnen verwachten in de richting van het Openbaar Ministerie. Tegelijkertijd blijven gemeenten en de burgemeester afhankelijk van de inspanningen en capaciteit van de politie en het Openbaar Ministerie. Deze zijn immers bevoegd tot strafrechtelijke opsporing en vervolging, niet de gemeente. Uiteenlopende behoeften kunnen voor tegenstrijdige belangen zorgen binnen het driehoeksoverleg. Hier ligt een taak voor de burgemeester om mogelijke spanningen binnen het driehoeksoverleg hanteerbaar te maken.

### Politisering van veiligheid

Een derde ontwikkeling die zich mogelijk zal gaan voordoen in de komende jaren is een verdere politisering van het lokale veiligheidsbeleid. Dit ziet men nu al wanneer men kijkt naar het aantal wethouders met veiligheid, handhaving en/of openbare orde in hun portefeuille. Daar waar voorheen openbare orde en veiligheid alleen was weggelegd voor de burgemeester, is dit nu ook een taak geworden waar wethouders invulling aan kunnen geven. In 2020 waren

er, volgens Van Ostaaijen, 108 wethouders met deze taken in hun portefeuille verspreid over 96 gemeenten. En dat in een situatie waarin ook de positie van de burgemeester zelf in transitie is, nu de de-constitutionalisering van de aanstellingswijze daarvoor nieuwe mogelijkheden heeft gecreëerd. In het coalitie-akkoord van het kabinet Rutte IV staat daarover: “We bezinnen ons op de positie van het lokale bestuur en de positie van de burgemeester daarbinnen om het toekomstbestendig te maken.” Dat kan nog veel dingen betekenen maar het is omineus dat de positie van de burgemeester expliciet benoemd wordt. Zeker als er een direct gekozen burgemeester zou komen, dan kan dat grote consequenties hebben voor de inrichting van het veiligheidsbestel. Dit zal zeker ook gevolgen hebben voor het functioneren van de lokale driehoek; het is bepaald niet ondenkbaar dat gekozen burgemeesters daar een steviger stempel op zullen willen drukken.

### Conclusie

De lokale gezagsdriehoek kent een lange geschiedenis. Het is een belangrijk overlegorgaan en kan worden gezien als de bewaker tussen het strafrechtelijk handhaven en het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Het is niet de vraag of de driehoek zal blijven bestaan, maar meer welke vorm de driehoek in de toekomst zal hebben. In dit artikel zijn drie ontwikkelingen beschreven die in de komende jaren

de vorm en inhoud van de driehoek waarschijnlijk zullen beïnvloeden. Aanvankelijk zullen zij vooral in de wat grotere gemeenten spelen, maar daar zullen zij zeker niet toe beperkt blijven. Allereerst zullen meer actoren betrokken raken bij het driehoeksoverleg. Het is een uitdaging om te bepalen welke actoren aan tafel moeten zitten, en welke actoren ‘overbodig’ zijn. Ten tweede kan een verbeterde informatiepositie van gemeenten tot specifiekere vragen leiden in het driehoeksoverleg. Dit kan dan weer voor spanningen tussen de betrokken actoren zorgen. Mogelijk kan niet altijd aan de vraag van de gemeente worden voldaan. Hier ligt een taak voor de burgemeester om een evenwicht tussen vraag en aanbod te vinden. Ten slotte is het aannemelijk dat er meer invloed zal worden verlangd vanuit de (lokale) politiek. Nu al ziet men meer politieke invloed op de lokale veiligheid wanneer men kijkt naar het aantal wethouders met handhaving, veiligheid en/of openbare orde in hun portefeuille. Boven deze ontwikkeling hangt nog de schaduw van de vraag wat er met de positie van de burgemeester zal gaan gebeuren.

Gebaseerd op Pieter Tops, Julien van Ostaaijen en Rob Boswijk (Stichting Maatschappij en Veiligheid), *Lokaal veiligheidsbeleid in 2030, normaliseren, versnellen en alert blijven*, een essay gemaakt op verzoek van de VNG, Den Haag 2022. ■

### Gebruikte literatuur:

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland. (2013). Aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust in Midden-Nederland. *Utrecht, RVS Midden-Nederland*.

Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E. & Van de Bunt, H. (2019). Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen. *Rotterdam, Erasmus School of Law*.

Stol, W. & Kop, N. (2020). De politie. In M. Bolhuis, Y. Schoenmakers & G. Beijers (Red.), *Actoren in de strafrechtspiegeling*. (4e ed.). (pp. 15-34). Den Haag: Boom criminologie.

Van der Torre, E.J. & Van der Torre-Eilert, T.B.W.M. (2013). *Driehoeken: Overleg en verhoudingen*. *Apeldoorn, Politie & Wetenschap*.



## Durf te delen



**“Je gaat het pas zien als je het door hebt”**

Bij ruimtelijk domein komt een melding binnen: een klacht over schimmel en vocht in een sociale huurwoning. De gebruikelijke contacten volgen tussen betrokkene, gemeente en woningbouwvereniging. Ongeduldig over het uitblijven van een oplossing doet betrokkene een appel op de burgemeester: kan zij kan bemiddelen voor een andere woning?

Al snel wordt duidelijk sprake is van een bijzondere situatie: een alleenstaande ouder met verward gedrag met een kind uit groep 5. De veiligheid van de minderjarige lijkt in gevaar. Intensieve betrokkenheid van het Centrum Jeugd & Gezin (CJG), klachten bij de woningbouwvereniging, zorgen geuit door oma, de school en de politie. De zoektocht naar een betekenisvolle interventie begint.

Naar aanleiding van een melding bezoekt Veilig Thuis (VT) het gezin. De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) doet op verzoek van VT onderzoek teneinde te kunnen beoordelen of aanleiding bestaat voor een verzoek tot ondertoezichtstelling. De beschrijving van de situatie in het rapport komt niet geheel overeen met de bevindingen van de gemeente. De RvdK besluit deze case niet voor te leggen aan de kinderrechter. Een patstelling dreigt. Ondertussen duurt de onveilige situatie voort. De burgemeester heeft de bevoegdheid om – bij verschil in inzicht – de RvdK te vragen om de casus ter beoordeling voor te leggen aan de rechter. De Raad is verplicht aan dit verzoek gehoor te geven. Deze bevoegdheid geldt voor verzoeken tot onderzoek ingediend door het college of een door de gemeente daartoe gemachtigde instelling (artikel 2.4 lid 1 Jeugdwet). Voorts relevant: het protocol waarin de RvdK en de gemeenten hun samenwerkingsafspraken hebben vastgelegd (art. 3.1 leden 5 en 6 Jeugdwet) en het Kwaliteitskader van de RvdK. In dat kader staat: ‘Als de RvdK na onderzoek besluit om geen ondertoezichtstelling te verzoeken, kan bij een verschil in inzicht de burgemeester van de meldende gemeente de RvdK verzoeken om de zaak alsnog voor te leggen aan de kinderrechter om een besluit te nemen.’

De burgemeester duidt het ‘verschil van inzicht’ in een brief aan de RvdK met het verzoek deze te voegen bij het verzoek aan de kinderrechter. De Raad legt het raadsonderzoek en de toelichtende brief van de burgemeester voor aan de rechter voor een oordeel (art. 1:255 BW). De OTS wordt opgelegd voor de duur van 6 maanden. Enige tijd daarna volgt zelfs een spoedhuisplaatsing.

Ondanks uiterste inspanningen gedurende 1,5 jaar was het CJG er niet geslaagd om binnen het vrijwillig kader de veiligheid van het kind te verbeteren. De eenzaamheid en wanhoop van de CJG medewerkers, mede veroorzaakt door privacy-wetgeving en de vrees voor persoonlijke aansprakelijkheid, was hoog opgelopen. Moraal van dit verhaal: elke medewerker van gemeente en partners beschikt over informatie, een signaal van een zorgelijke situatie waarin aandacht, ondersteuning of zorg nodig is. Herken de signalen, want hier geldt ‘je gaat het pas zien als je het door hebt’. Deel die zorgen, zoek elkaar op, werk samen. Durf te delen. Alleen zo kunnen we tijdig betekenisvol het verschil maken.

Alle betrokkenen hopen dat het gezin met begeleiding de weg terugvindt naar een zelfstandige toekomst samen.

Astrid Nienhuis,  
Burgemeester Heemstede



Dilan Yeşilgöz-Zegerius, minister van Justitie en Veiligheid

# BURGEMEESTERS DURVEN HUN NEK UIT TE STEKEN

**Dilan Yeşilgöz-Zegerius** was een Kamerlid met uitgesproken standpunten, zeker op het terrein van openbare orde en veiligheid. Sinds 10 januari is ze minister van Justitie en Veiligheid in het kabinet Rutte IV.

Foto | Patrick van Katwijk

## Wat kunnen we van u verwachten in deze nieuwe rol?

Ik ben altijd opgekomen voor gewone mensen in dit land, die allemaal op hun eigen manier graag iets van hun leven willen maken. En dat blijft zo. Bij alles wat ik doe, vraag ik me dus af: is het meer dan theorie, hebben de mensen die ik op straat tegenkom er ook wat aan in hun dagelijkse leven en kan ik het ze ook uitleggen?

Als minister zal ik de rechtsstaat koesteren, verdedigen en versterken. Dat zie ik als mijn opdracht. De rechtsstaat biedt bescherming en daar moeten mensen op kunnen vertrouwen. Dus moeten politiemensen, boa's, brandweerlieden en andere hulpverleners goed hun werk kunnen doen. Ze kunnen er op rekenen dat ik achter ze sta. Ik voel geen enkele tolerantie voor mensen die onze rechtsstaat proberen te ondermijnen. Die pakken we hard aan.

## U hebt als raadslid in Amsterdam en als Kamerlid meegemaakt hoe burgemeesters opereren. Wat valt u op?

Ik zie vooral hoe ze, onder vaak heel moeilijke omstandigheden, stevig staan, en schijnbaar onvermoebaar doorgaan. Daar heb ik grote waardering voor. Het burgemeesterschap is vaak een ontzettend zware baan. Het zijn vrouwen en mannen die hun nek durven uit te steken. Helaas hebben ze in deze tijd steeds vaker te maken met bedreigingen van criminelen of van mensen met extreme ideeën.

We moeten er alles aan doen om hen daartegen te beschermen.

Burgemeesters moeten aan de ene kant menselijke warmte tonen en aan de andere kant een duidelijke grens trekken. Dat is steeds weer balanceren, voortdurend omgaan met dilemma's. Dat zag je in de afgelopen zware coronatijd extra scherp. Burgemeesters stonden aan de lat voor de handhaving van de regels. En tegelijkertijd waren ze er voor hun inwoners. Voor ondernemers die het zwaar hadden, of mensen die het moeilijk hadden door ziekte of eenzaamheid. Als je dat klaarspeelt, ben je voor mij een held.

## Wat verwacht u de komende jaren van burgemeesters?

Ik wil graag samen met hen werken aan veiligheid voor iedereen, in dorpen en steden, op straat, op alle plekken waar mensen komen. Als je respect en begrip hebt voor elkaars rol, kan je ver komen met elkaar. We hebben elkaar op allerlei terreinen nodig. Als we jongeren op het goede pad willen houden, als we vrouwen willen beschermen tegen intimidatie op straat of als we zware criminelen het leven moeilijk willen maken. Dat kan ik niet alleen en burgemeesters ook niet. Dat lukt alleen maar als we samen optrekken. Wat we voor hebben op criminelen en relschoppers is dat we naar elkaar omkijken. Wat mij betreft gaan we die voorsprong zo goed mogelijk uitbuiten. ■

# PSYCHOSOCIALE NAZORG AAN BURGEMEESTERS

Sinds 2020 heeft het Genootschap een geestelijk verzorger, Caroline Straathof, op afroep beschikbaar voor **nazorg** aan burgemeesters na crises en rampen. Hoe is van deze nieuwe ledendienst gebruik gemaakt en welke kennis en ervaring is er mee opgedaan? Psychosociale nazorg raakt steeds meer ingeburgerd, ook bij de hulpdiensten, waar burgemeesters juist bij crises intensief mee van doen hebben, zoals de politie en brandweer. Een update door Caroline Straathof.

**Tekst** | Caroline Straathof

**Foto** | ANP Graphics

Een jaar of wat geleden kon het nog gebeuren dat een burgemeester, die na een ingrijpend incident samen met de brandweer mee terug was gekeerd naar de kazerne, gewoonweg overgeslagen werd in het 'hoe sta je erbij'-vragenronde van het Bedrijfs-OpvangTeam (BOT), de directe nazorg door collega's. Het voorval illustreerde de alom heersende blinde vlek voor de notie dat een drama of ramp ook heftig kon zijn voor de mens áchter de burgemeester, die als opperbevelhebber tijdens een crisis had opgetreden.

Gedurende mijn eerste jaar bij het Genootschap in 2020 gaven diverse crises aanleiding tot nazorg. Daaronder vielen familiedrama's, een hardnekkige golf van autobranden, maatschappelijke onrust inzake een zedendelict, en de uitbraak van de coronapandemie. Ik bezocht enkele burgemeesters in de

gemeenten die in de eerste coronagolf hard werden getroffen. Ze hadden behoefte aan praktische handvaten voor rouwverwerking in de gemeenschap in deze bijzondere tijd. Dat laatste gaf aanleiding tot een artikel over collectieve rouwverwerking, dat ik samen met Hans Bleijerveld, directeur Team Bijzondere Uitvaarten van Monuta heb geschreven. (Zie: Nieuws, 26 augustus 2020 op [www.burgemeesters.nl](http://www.burgemeesters.nl))

In 2021 volgde een luwte in mijn inzet voor het Genootschap, die inmiddels weer voorbij is. Was het omdat Nederland meer thuis zat en de avondklok van kracht was? Was het omdat we allemaal sowieso zonder fysiek bij elkaar te komen minder goed een vinger aan welke pols dan ook konden houden? Ook was moeilijk te peilen of zich minder of minder heftige incidenten hadden voorgedaan. Ondanks de breed

gedeelde vrees voor een toename van huiselijk geweld in deze periode, kwamen weinig ernstige familiedrama's in de openbaarheid.

## Tijdloosheid

Tijdens het najaarscongres van het Genootschap – dat in oktober 2021 voor het eerst in de coronatijd weer fysiek bijeenkwam – zat ik als toehoorder in een break-out sessie over bedreigingen. Getuigenissen onderschreven hoeveel impact een dergelijke schokkende breuk in het alledaagse leven heeft, en bovendien hoe tijdloos dat kan zijn. In mijn eerdere onderzoek voorafgaand aan deze nazorgfunctie had ik al opgemerkt dat een behoefte aan nazorg alsnog of nogmaals kan ontstaan bij latere momenten die herbeleving oproepen, zoals een onderzoek, nieuwe feiten over de gebeurtenis, of een herdenking.

## Overval en achtervolging in Amsterdam



Bron: politie

ANP

En dat blijkt ook in de praktijk. Het schietincident in Broek in Waterland op 19 mei 2021 is in dit opzicht een verrijkende casus. Dit betrof een buitengewoon heftig incident dat ook op de kersverse burgemeester Marian van der Weele grote indruk had gemaakt. Toen ik haar acht maanden later, in februari 2022, in haar werkkamer opzoekt, kwam het alsnog tot een volwaardig nazorg-gesprek. Er speelde op dat moment nog nieuwswaardige nasleep van de gewelddadige klopjacht, zoals een lopend rechercheonderzoek en strafrechtelijke ontwikkelingen. Ook was in het najaar een gestolen auto uit Amsterdam bij de politieachtervolging in Broek in Waterland te water geraakt, wat opnieuw paniek bij omwonenden had veroorzaakt.

“Het is erg fijn om dit gesprek te hebben gehad. Het was van een tijdloze kwaliteit om mijn verhaal kunnen doen en de gebeurtenissen een plaats te geven. Dankzij het gesprek kreeg ik inzicht in hoe ik het incident heb verweven, en nog steeds doe, met de wijze waarop ik invulling geef aan mijn burgemeesterschap”, aldus Marian van de Weele, burgemeester van Waterland sinds maart 2021.

### Context

Na twee jaar praktijkervaring blijkt dus een ruime variatie aan incidenten de aanleiding om vanuit het Genootschap deze nazorgondersteuning zowel gevraagd en ongevraagd in te zetten. Meestal initieert Joost Keemink, adviseur veiligheid en crisisbeheersing bij

het NGB, de inzet van nazorg, en soms dragen burgemeesters vanuit intervisie zelf een casus aan. Toch is het goed te benadrukken dat niet elke ingrijpende gebeurtenis als even heftig wordt ervaren door burgemeesters. Vooral de factor context van ieders leven en werk speelt een rol. Bijvoorbeeld, een burgemeester die zelf jonge kinderen heeft, kan daarom juist geraakt worden door incidenten waarbij jonge kinderen overleden. Ook kan een incident zwaar vallen door complicaties zoals politieke beladenheid van het incident, of overbelasting door andere dossiers op het Gemeentehuis.

Burgemeesters geven in de nazorggesprekken blijk van grote weerbaarheid, incasseringsvermogen en zelfsturing.

Vrijwel elke burgemeester zegt belangrijke steun te ontvangen van collega's van het Genootschap. Doorgaans is een enkel nazorggesprek al voldoende om de complexe dimensies van ingrijpende incidenten goed een plaats te geven op basis van iemands eigen kijk op het leven en morele overtuigingen.

### Nazorg bij politie

De nazorg voor burgemeesters staat niet los van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Binnen de geüniformeerde diensten (Defensie, politie, ambulance en brandweer) die betrokken zijn bij crisisbeheersing, is ook in de laatste drie jaar meer ondersteuning gekomen voor de mogelijk negatieve effecten die het werk kan hebben op de mens achter het uniform. In 2019 werd besloten tot uitbreiding van de geestelijk verzorging in het politiekorps voor elk van de eenheden evenals voor de staf korpsleiding. Inmiddels zijn bijna alle eenheden voorzien en worden de laatste geestelijk verzorgers binnenkort geworven.

### Nazorg bij brandweer

Bij de brandweer in Utrecht is medio 2021 de eerste geestelijk verzorger aangesteld in een pilot voor twee jaar. Leon Bal is dominee en al meer dan vijftien jaar vrijwilliger bij de brandweer. Hij kent de ervaringen van brandweerlieden als geen ander en luncht bijvoorbeeld regelmatig in de kazerne met de beroepspost, waar hij informeel hoort wat er speelt. Bal is waar nodig inzetbaar voor nazorg bij 1800 brandweermensen en 500 andere medewerkers van de crisisorganisatie binnen

de Veiligheidsregio Utrecht, die de driehoek (Burgemeester – Hoofdofficier van Justitie – Politiechef) ondersteunt. Bals opdracht houdt tevens in dat hij onderzoekt of de inzet van geestelijk verzorgers ook voor andere regio's praktisch uitvoerbaar is.

“Bij de brandweer is de eerste opvang door BOT goed voor elkaar. Het team van collega's is door middel van cursussen en ervaring goed geprofessionaliseerd. Juist doordat we meer inzoomen weten we dat dit werkt, maar niet voldoende op het gebied van levensvragen en verwerking op termijn. Brandweerlieden worden tijdens een inzet niet alleen met ernstig leed geconfronteerd, maar ook met moreel zwaarwegende overwegingen. Daardoor kunnen ze zich gaan afvragen

waarom ze dit werk nog doen, en of ze er wel mee door kunnen en willen gaan”, legt Bal uit.

“Het gaat voor mij altijd om de verrassing van de ontmoeting. Mensen hebben wezenlijke behoefte aan houvast, richting en perspectief”, aldus Bal. En zo wordt, al doende, psychosociale nazorg steeds gewoner voor de professionals die bij crises en rampen worden ingezet.

Als u, na dit gelezen te hebben, nog behoefte heeft aan een nazorggesprek naar aanleiding van een eerder incident, neemt u dan vooral contact op met Joost Keemink, adviseur veiligheid en crisisbeheersing bij het NGB via 06-29401416 of [j.keemink@burgemeesters.nl](mailto:j.keemink@burgemeesters.nl) ■



Caroline Straathof

# EEN WONINGSLUITING: EN WAT GEBEURT ER MET DE **ANDERE** **BEWONERS?**

Burgemeesters hebben de afgelopen jaren een steeds grotere rol bij de bestrijding van **(drugs) criminaliteit**, ook als dat vanuit een woning gebeurt. De verdachten worden door de politie opgepakt en verdwijnen achter de tralies. De woning wordt gesloten door de burgemeester. Maar vaak wonen verdachten niet alleen in een woning. Hun ouders, een partner en een of meer (minderjarige) kinderen wonen daar ook. Hoe speelt hun belang mee bij een woningsluiting?

**Tekst** | Anne Mieke Zwaneveld, gemeentelijke ombudsman Rotterdam

Burgemeesters hebben de afgelopen jaren een steeds grotere rol genomen en gekregen bij de bestrijding van (drugs) criminaliteit. De bevoegdheid van de burgemeester om een woning waar gedeald wordt te sluiten bestaat inmiddels al weer sinds 1997. In 2007 trad de wet Damocles in werking. Met dit instrument

kregen burgemeesters een extra mogelijkheid om drugshandel en overlast te bestrijden. Maar zoals wel vaker het geval, de wet smaakte naar meer. Vanaf 2019 kan de wet ook ingezet worden als sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen voor drugshandel zoals genoemd in de Opiumwet.

## **Woningsluiting als bestrijding van ondermijning**

Alleen strafrechtelijke aanpak van drugshandel heeft onvoldoende effect. Dat is wel duidelijk. De samenwerking tussen bestuur, politie en Openbaar Ministerie is op dit moment gebruikelijk om dit soort ondermijnende criminaliteit te bestrijden. Iedere partij zet zijn eigen bevoegdheden in, vaak in onderlinge afstemming. En welke burger is tegen bestrijding van ondermijnende criminaliteit als drugshandel? Helemaal niemand natuurlijk. Het sluiten van een woning is ook prettig zichtbaar om te laten zien dat streng wordt opgetreden tegen drugshandel. Burgemeesters maken dan ook veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om een woning te sluiten. Toch zitten er wel haken

Het sluiten van een woning is ook prettig zichtbaar om te laten zien dat **streng wordt opgetreden** tegen drugshandel



Anne Mieke Zwaneveld, gemeentelijke  
ombudsman Rotterdam

## Een woningsluiting voelt als **straf** voor de andere bewoners.

en ogen aan het uitoefenen van deze bevoegdheid.

### Wat gebeurt er met de andere bewoners?

Het sluiten van een woning heeft vergaande gevolgen voor alle bewoners van die woning. Dus niet alleen voor de verdachte, die na het aantreffen van de drugs meestal direct achter de tralies verdwijnt. Er zijn ook gevolgen voor de andere bewoners die bij het bezit van en de handel in de aangetroffen drugs niet of nauwelijks zijn betrokken. Juridisch is een woningsluiting een ordemaatregel ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. In de praktijk werkt dat anders uit. Een woningsluiting voelt als straf voor de andere bewoners.

Want vaak wonen verdachten niet alleen in een woning. Zij wonen daar met hun ouders of een partner (vaak een vriendin of vrouw) en een of meer (minderjarige) kinderen. Waar gaan zij naartoe? Daarop is nauwelijks zicht. Als je het vraagt aan burgemeesters dan zullen die zeggen dat ze invulling geven aan hun zorgplicht voor de andere bewoners, in het bijzonder voor de kinderen. In deze situaties lichten burgemeesters de hulpverlening in over de ontstane situatie en verzoeken passende ondersteuning te bieden. Vervangende huisvesting of maatschappelijke opvang voor mensen die opeens op niet meer in hun woning mogen verblijven is echter niet royaal voorhanden. Aan de achterblijvende ouder van kinderen – meestal de moeder – wordt gevraagd waar zij na de wo-

ningsluiting zal verblijven. Het antwoord is meestal dat zij bij vrienden en/of familie terecht kunnen. Natuurlijk, want als de moeder zou zeggen dat ze geen plek hebben, is een melding bij de Jeugdbescherming of Veilig Thuis niet ver weg. En de burgemeester en eventueel betrokken hulpverleners geloven maar al te graag dat er een oplossing voor het huisvestingsprobleem door moeder is geregeld. Want dan hebben zij geen verplichting meer om daarvoor te zorgen.

## Maar ook als sluiting van de woning op zich **noodzakelijk** is, kan het toch zo zijn dat die sluiting **niet evenredig** is.

### Het oordeel van de rechter

In de situatie dat de rechter werd gevraagd een uitspraak te doen over een woningsluiting, was de rechterlijke toetsing tot de zomer 2021 nogal marginaal. De redenering was vaak als volgt. Er is een wettelijke bevoegdheid en er is een beleidslijn bestuurlijke handhaving die wordt gevolgd. De politie heeft een proces-verbaal opge maakt, waaruit de ernst van de situatie blijkt. Het aantal grammen verdovende middelen, de grammenweger en de rol plastic zakjes, de aangetroffen hoeveelheid geld, het staat allemaal precies in het dossier. Daarmee is voldoende aannemelijk dat de sluiting van de woning – een bestuursrechtelijke handhavingmaatregel – noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. De bewijslast voor een dergelijke bestuursrechtelijke maatregel ligt sowieso lager dan de bewijslast voor een strafrechtelijke veroordeling. Aannemelijkheid is een voldoende grondslag. In de overzichtsuitpraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 augustus 2019<sup>1</sup> wordt nogal hardvochtig met de belangen van de andere bewoners omgegaan.

### Nieuwe criteria: is de woningsluiting wel evenredig?

Sinds de zomer van 2021 wordt van burgemeesters en rechters echter veel meer gevraagd. Op 7 juli 2021 verscheen de conclusie van de staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel<sup>2</sup> waarin een advies aan de Afdeling wordt gegeven over 3 concrete zaken. Daarin speelde de vraag naar de indringendheid van de rechterlijke

toetsing in het licht van de evenredigheid en wat daarbij wel of niet betrokken moet worden. De conclusie van de AG's is een zeer lijvig document geworden. Maar de kern is duidelijk.

Bij een beslissing om een woning te sluiten moet worden gekeken naar de volgende punten:

1. Is de sluiting het geschikte middel om de overlast en onveiligheid te bestrijden? Is de sluiting een effectief middel of zijn er wellicht andere, passende, maatregelen mogelijk?
2. Is het noodzakelijk om de woning te sluiten? Het enkele aantreffen van een bescheiden hoeveelheid drugs is daarvoor onvoldoende. Er moet sprake zijn van feitelijk handelen in drugs, dus handel en 'loop' naar de bewoonde woning. Als daar geen sprake van is, zou een waarschuwing ook passend kunnen zijn.
3. Is de maatregel t.a.v. de concrete sluitingsduur en -modaliteit evenredig? Daarbij is ook de verwijtbaarheid van de andere bewoners van belang. Wisten zij van de drugshandel of hadden zij ervan kunnen weten? En, dat voeg ik er nog aan toe, waren zij in de positie om aan die handel een einde te maken? De gevolgen van de sluiting moeten worden meegewogen. Wat zijn de gevolgen voor

de achterblijvende bewoners, komen zij op een zwarte lijst bij verhuurders terecht, zodat zij de komende jaren niet meer een sociale huurwoning zullen kunnen huren?

### Recente uitspraak van de Raad van State

Na die conclusie van de AG's Widdershoven en Wattel zijn alweer uitspraken gedaan door de Afdeling.

Een daarvan gaat over een besluit van de burgemeester van Rotterdam, die in januari 2019 had besloten om een huurwoning voor zes maanden te sluiten nadat de politie 237 gram cocaïne, € 7.000 contant geld, een grammenweegschaal en een rol plastic zakjes had aangetroffen. De Raad van State heeft in zijn uitspraak van 6 oktober 2021<sup>3</sup> begrip voor de lastige situatie waarin de burgemeesters zich bij de bestrijding van drugscriminaliteit bevinden. Maar ook als sluiting van de woning op zich noodzakelijk is, kan het toch zo zijn dat die sluiting niet evenredig is. Als de andere bewoners geen verwijt gemaakt kan worden, het zeer moeilijk is om vervangende woonruimte te vinden, sprake is van gezondheidsproblemen bij de achterblijvers, kinderen in de buurt naar school gaan en plaatsing op de zwarte lijst bij verhuurders dreigt, zou een burgemeester zich nog eens moeten beraden.

Kan hij onder deze feiten en omstandigheden in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot sluiting van de woning gebruik maken? ■

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2019:2912

<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2021:1468

<sup>3</sup> ECLI:NL:RVS:2021:2243





## UITVOERINGSPRAKTIJK ARTIKEL 13B **OPIUMWET** CONTRA LEGEM

“**Knellende regelgeving en strenge uitvoeringspraktijken**”, zo duidt de Raad van State woningsluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet in het zelfreflectie rapport naar aanleiding van de toelagenaffaire. Niet vanwege de strikte wettelijke voorschriften, maar door de strenge uitvoeringspraktijk van burgemeesters. In deze bijdrage laten wij zien hoe de bestuursdwangbevoegdheid is veranderd van sluitstuk van het coffeeshop-beleid in meedogenloos wapen in de strijd tegen drugs, waarbij de menselijke maat uit het oog is verloren. Dit doen we door een vijftal spanningsvelden tussen de bedoeling van de wetgever en de toepassing door de burgemeester onder de aandacht te brengen.

**Tekst** | Michelle Bruijn en Jan Brouwer

**Foto** | Unsplash

### Sluiting als reflex

Een eerste spanningsveld betreft de reflexmatige sluiting van een woning. Dit was nadrukkelijk niet de intentie van de wetgever. Met als doel illegale verkooppunten van drugs te bestrijden, krijgt de burgemeester in 1999 de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen indien in of bij lokalen softdrugs (Lijst II) of harddrugs (Lijst I) worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.<sup>1</sup> De bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet was bedoeld als het sluitstuk van het coffeeshopbeleid.

Hierdoor hoefde de burgemeester niet langer zijn toevlucht te nemen tot overlastbepalingen in de APV, maar zou hij – met uitzondering van de gedoogde coffeeshops – horeca-inrichtingen kunnen sluiten vanwege de simpele overtreding van de vier met naam en toenaam genoemde delicten in artikel 2 en 3 van de Opiumwet. Het duurde niet lang voordat er plannen werden gesmeed om het toepassingsbereik van deze bevoegdheid uit te breiden tot woningen. De sluitingsbevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet functioneerde niet, die legde een

te hoge bewijslast op de schouders van de burgemeester. Het parlement sputterde aanvankelijk tegen, maar werd in 2007 over de streep getrokken met de toezegging dat van directe sluiting van een woning geen sprake zou zijn. Bij een eerste overtreding zou worden gewaarschuwd: het sluiten van een woning moest *ultimum remedium* zijn.<sup>2</sup> Directe sluiting zou slechts gerecht-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 25324, 3, p. 4-5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30515, nr. 3, p. 8.

vaardigd zijn indien met andere, minder ingrijpende middelen het gewenste doel niet zou kunnen worden bereikt. Slechts in 'een ernstig geval' zou de burgemeester van dit uitgangspunt mogen afwijken. De drempel van een ernstig geval kwam spoedig zo laag te liggen dat burgemeesters elke overschrijding van de eigen gebruikshoeveelheid als ernstig konden kwalificeren.<sup>3</sup> Hierdoor verdween de waarschuwing (of een ander minder ingrijpend middel als de last onder dwangsom) bijna volledig uit het zicht.<sup>4</sup> Het sluiten van een woning verwerd van een *ultimum remedium* tot *optimum remedium*. Inmiddels sluiten burgemeesters jaarlijks honderden woningen op grond van artikel 13b Opiumwet.<sup>5</sup>

#### Daartoe aanwezig

Een tweede spanningsveld betreft de extensieve uitleg van de bepaling zelf. Die spreekt van 'wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is'. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het enkele aantreffen van een hoeveelheid drugs zonder nadere indicatie van verkoop, aflevering of verstrekking onvoldoende is.<sup>6</sup> Uit de memorie van toelichting blijkt dat de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet zich richt op 'illegale verkooppunten die niet onder het coffeeshopbeleid vallen'.<sup>7</sup> Het pand zou met andere woorden feitelijk dienst moeten doen als winkel. De hiermee gepaard gaande overlast zou aangepakt moeten kunnen worden zonder de verstoring van de openbare orde te hoeven aantonen, zoals artikel 174a Gemeentewet vereist.

Onder verwijzing naar de bedoeling van de wetgever werden woningsluitingen aanvankelijk als onrechtmatig bestemd indien er alleen een handelshoeveelheid drugs werd aangetroffen.<sup>8</sup> De Afdeling beslist echter al vrij snel dat uit het woord 'daartoe' kan worden opgemaakt dat niet vereist is dat er daadwerkelijk drugs in de woning of het lokaal worden verhandeld.<sup>9</sup> De burgemeester mag er sindsdien vanuit gaan dat een hoeveelheid drugs die de eigen gebruikshoeveelheid overschrijdt, bestemd is voor verkoop, aflevering of verstrekking.<sup>10</sup> Pas in 2018 kwam hierop een kleine correctie. De burgemeester kan niet sluiten bij een geringe overschrijding van de eigen gebruikshoeveelheid als de bewoner aantoont niet in drugs te handelen.<sup>11</sup>

#### Telen en bereiden

Een derde spanningsveld ziet op de teelt van drugs. Telen, maar ook bereiden, worden als aparte delicten in de artikelen 2 en 3 Opiumwet opgesomd. Artikel 13b Opiumwet noemt ze echter niet. Dat was voor het Kamerlid Teeven reden om bij de parlementaire behandeling voor te stellen telen alsnog toe te voegen. De Kamer verwerpt zijn amendement.<sup>12</sup> De toenmalige minister van Justitie merkt op dat artikel 13b Opiumwet 'niet strekt tot het terugdringen van illegale teelt'. Hiertoe is artikel 17 Woningwet ingevoerd.<sup>13</sup> Aanvankelijk oordeelden rechters de sluiting vanwege hennepeteelt dan ook als onrechtmatig.<sup>14</sup> Sinds 2013 beslist de Afdeling echter dat een burgemeester drugshandel mag aannemen indien



zich een handelshoeveelheid hennepplanten (meer dan vijf hennepplanten) in het pand bevindt.<sup>15</sup> Inmiddels is zelfs een hennepkwekerij zonder hennepplanten aanleiding om te sluiten.<sup>16</sup> In 2018 oordeelt de Afdeling voor het eerst dat sluiting van een kwekerij met enkel hennepresten rechtmatig is. De aangetroffen hennepresten wijzen erop dat er handel heeft plaatsgevonden.<sup>17</sup> Dat deze interpretatie zich slecht verhoudt met de wettekst en bedoeling van de wetgever blijkt wel uit de wetswijziging per 1 januari 2019. Sindsdien valt niet enkel drugshandel onder het toepassingsbereik van artikel 13b Opiumwet, maar ook het voorhanden hebben van stoffen of voorwerpen bedoeld om onder meer hennep te telen.

#### Herstelsanctie

Een vierde spanningsveld is de aard van de sanctie en het gebruik ervan. Het doel van een herstelsanctie is het beëindigen van de overtreding en het voorkomen van herhaling.<sup>18</sup> De overtreding wordt beëindigd door de strafvorderlijke inbeslagname van de drugs. De burgemeester heeft een dergelijke bevoegdheid immers niet. Derhalve dient een burgemeester zich te richten op het voorkomen van herhaling. In dat licht heeft de sluiting van een woning in het geval de persoon die in drugs handelde inmiddels voor jaren vast zit vanwege een strafrechtelijke veroordeling, meer het karakter van strafsanctie.<sup>19</sup> De sluiting zou volgens

<sup>3</sup> Zie ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:294, AB 2017/214 m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.

<sup>4</sup> L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: de burgemeesters trekken zwaard in strijd tegen drugscriminaliteit', Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving 2018/4, afl. 3; ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:294, AB 2017/214, m.nt. J.G. Brouwer en L.M. Bruijn.

<sup>5</sup> L.M. Bruijn en M. Vols. Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport). Den Haag: Boom juridisch 2021.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30515, nr. 6; Kamerstukken II 2006/07, 30515, nr. 3; Kamerstukken II 1997/98, 25324, 5, p. 7.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30515, nr. 3, p. 10.

<sup>8</sup> Zie bv. Rb. Noord-Nederland 12 juni 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:2850; Rb. Haarlem 4 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5942

<sup>9</sup> ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738; ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:993; ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

<sup>10</sup> ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130; ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9512.

<sup>11</sup> ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:738 AB 2018/213, m.n.t. J.G. Brouwer en L.M. Bruijn.



burgemeesters echter een zichtbaar signaal zijn naar drugscriminelen en omwonenden.

Soms gaat er maanden over heen alvorens een burgemeester een pand daadwerkelijk sluit. Is de sluiting na een jaar nog steeds gericht op het voorkomen van herhaling? Recentelijk overwoog de Afdeling dat tijdsverloop ertoe kan leiden dat sluiting van een pand redelijkerwijs niet meer zal bijdragen aan het bereiken van het doel dat met sluiting wordt beoogd. Als een burgemeester een pand nog niet feitelijk heeft gesloten en daar nog wel toe wil overgaan, moet hij daarom opnieuw een beoordeling maken van de noodzaak om het pand alsnog sluiten als meer dan één jaar is verstreken sinds de datum dat de sluiting volgens het bestuursdwangbesluit zou zijn ingegaan.<sup>20</sup>

### Evenredigheid

Een vijfde en laatste spanningsveld betreft de evenredigheid van de maatregel. Heiligt het doel het middel van sluiting? Bij deze vraag spelen kwesties als de aanwezigheid van minderjarige kinderen, medische omstandigheden, de mate van verwijtbaarheid en de huurrechtelijke gevolgen van de sluiting zoals ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een zwarte lijst.<sup>21</sup>

Voor de evenredigheid van de maatregel heeft de Afdeling sinds 2016 in toenemende mate oog. Toen besliste de Afdeling dat een burgemeester een

sluiting niet meer kan motiveren door naar zijn beleid te verwijzen. Hij dient steeds alle omstandigheden van het geval te betrekken bij de beoordeling of zijn handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft ten opzichte van de met de beleidsregel te dienen doelen.<sup>22</sup> Gronings onderzoek wijst echter uit dat deze verscherpte motiveringsplicht maar zelden tot het opleggen van een minder zware maatregel dan sluiting leidt.<sup>23</sup>

Tot voor kort toetste de bestuursrechter de evenredigheid terughoudend: heeft de burgemeester 'in redelijkheid' kunnen besluiten om de woning voor een vastgestelde periode te sluiten? Hierdoor vinden de bezwaren van burgers maar zelden gehoor.<sup>24</sup> Met de Afdelingsuitspraken van 2 februari 2022 lijkt hier echter verandering in te komen.<sup>25</sup> De Afdeling maakt duidelijk dat niet alleen de burgemeester, maar ook de bestuursrechter indringender moet toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Zij overweegt dat de mate van intensiteit van de rechterlijke toetsing intensiever behoort te zijn naarmate de betrokken belangen 'zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten'. Aan deze uitspraken ligt een kritische conclusie van staatsraden

Widdershoven en Wattel van afgelopen zomer ten grondslag.

De uitspraken zullen voor burgemeesters niet zonder gevolgen blijven. Hun afweging tussen de met het besluit beoogde doelen en de gevolgen ervan voor belanghebbenden zal diepgaander op rechtmatigheid worden gecheckt. In één van de uitspraken geeft de Afdeling de burgemeester opdracht in de bezwaarprocedure onderzoek te doen naar het risico van ontbinding van de huurovereenkomst en plaatsing op een zwarte lijst.<sup>26</sup> Dat klinkt op z'n minst dreigend.

### Slotopmerkingen

De rechtsontwikkeling van de laatste vijftien jaren heeft geresulteerd in een situatie waarin het contrast tussen de bedoeling van de wetgever en de huidige praktijk nauwelijks scherper had kunnen zijn. Waar de wetgever een bevoegdheid voor ogen had om illegale verkooppunten aan te pakken, is artikel 13b Opiumwet omgevormd tot een meedogenloos wapen in de strijd tegen drugs. De Afdeling lijkt echter vast besloten om de teugels flink aan te trekken. Een intensievere rechterlijke beoordeling zal de speelruimte van de burgemeester aanmerkelijk kleiner maken. Vanuit rechtstatelijk perspectief valt die koerswijziging alleen maar toe te juichen. ■

<sup>12</sup> Zie Kamerstukken II 2006/07, 30515, nr. 14; Kamerstukken I 2006/07, 30515, nr. B; Handelingen II 29 maart 2007, p. 55-3127, 55-3133, 55-3137, 55-3319, 55-3144; Handelingen II 3 april 2007, p. 56-3164.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30515, nr. 6, p. 2.

<sup>14</sup> Zie L.M. Bruijn, 'De ontwikkeling van de Wet Damocles: de burgemeesters trekken zwaard in strijd tegen drugscriminaliteit', Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving 2018/4, afl. 3, p. 157.

<sup>15</sup> ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

<sup>16</sup> Rb. Noord-Nederland 1 februari 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:331, AB 2016/207 m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn; Rb. 's-Hertogenbosch 29 juni 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW9986.

<sup>17</sup> ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:2018:55.

<sup>18</sup> Artikel 5:21 Awb.

<sup>19</sup> ECLI:NL:RVS:2018:3663, AB 2019, 113, m.nt. J.G. Brouwer en L.M. Bruijn.

<sup>20</sup> ABRvS 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2756.

<sup>21</sup> ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, AB 2020/274 m.nt. J.G. Brouwer, L.M. Bruijn en E.M. Breeuwsmas.

<sup>22</sup> ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, JG 2017/18, m.nt. L.M. Bruijn & M. Vols.

<sup>23</sup> L.M. Bruijn en M. Vols. Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport). Den Haag: Boom juridisch 2021.

<sup>24</sup> Zie L.M. Bruijn en M. Vols. Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet (WODC rapport). Den Haag: Boom juridisch 2021.

<sup>25</sup> ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285; ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:335.

<sup>26</sup> ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

# BURGEMEESTERS KUNNEN MEER DOEN MET **DAMOCLES**



In opdracht van het Strategisch Beraad Ondernijning deed FRAEY onderzoek naar de vraag hoe burgemeesters en verhuurders (met name woningcorporaties) elkaar kunnen versterken in de toepassing van artikel 13b Opiumwet (**Wet Damocles: drugsgelateerde pandsluiting**). De maatregel wordt steeds vaker ingezet door burgemeesters en is zeer ingrijpend. Zowel voor de bewoners en directe burens die het raakt als voor verhuurders. Maar – goed gebruikt – ook behoorlijk effectief in de strijd tegen drugscriminaliteit in woningen en de negatieve effecten daarvan op buurten. Het onderzoek laat onomwonden zien dat de kwaliteit van de maatschappelijke impact toeneemt als burgemeester (gemeente) en verhuurders/corporaties slimmer met elkaar samenwerken: voor, rondom én na sluiting. In het entameren van die samenwerking speelt de burgemeester een belangrijke rol, hebben wij ontdekt.

**Tekst** | Maartje de Kruijf, Rodney Weterings, Marinka Hack



Marinka Hack



Maartje de Kruijf



Rodney Weterings

Marinka Hack, Maartje de Kruijf en Rodney Weterings zijn allen werkzaam bij FRAEY Partners in Publieke waarde in Dordrecht.

Het is evident: de burgemeesters en de verhuurders/woningeigenaren moeten samen optrekken om drugs in woningen zoveel als mogelijk te voorkomen en te bestrijden. Zij hebben, weliswaar vanuit een eigenstandige verantwoordelijkheid, een gedeeld belang om sluitingen ten gevolge van het aantreffen van verdovende middelen, te voorkomen. Minder verdovende middelen betekent minder sluitingen, meer beschikbare woningen, korte wachtlijsten, minder huurderving en bovenal betere buurten en een gezondere samenleving.

### Markante verschillen in zes gemeenten

In zes (geanonimiseerde) gemeenten, klein én groot, hebben wij de samenwerkingspraktijk tussen burgemeester en woningcorporaties nauwgezet opgetekend. Ons onderzoek laat een grote diversiteit aan samenwerkingspraktijken zien die voornamelijk

is terug te voeren op een viertal markante verschillen.

Een eerste gaat over het doel van de Damoclespraktijk. We ontdekten praktijken die sterk repressief zijn georiënteerd, vooral gericht op het herstellen en borgen van de openbare orde en veiligheid. Maar ook praktijken met een primaire sociale oriëntatie, met veel oog voor de persoonlijke gevolgen voor bewoners en buurt en met veel ruimte voor preventie en maatwerk. Daarnaast ontdekten we stevige verschillen in de mate waarin en de manier waarop er wordt samengewerkt tussen gemeenten en verhuurders. We zagen praktijken waarin gemeente en verhuurder(s) niet of nauwelijks met elkaar optrekken, waar sleutelfiguren in de Damoclespraktijk elkaar soms zelfs niet eens kennen. Tot praktijken waarin verhuurder(s) en gemeente van het begin tot het eind samenwerken, samen niets aan het toeval over-

laten en steeds heel precies nagaan hoe in individuele gevallen het beste resultaat bereikt kan worden, voor de buurt maar ook voor de bewoner(s) in kwestie. We zagen ook een groot verschil in 'Damocles-ervaring' tussen gemeenten. We zagen praktijken in gemeenten waarin de drugsproblematiek sinds jaar en dag een diepgeworteld probleem is, waardoor er al veel ervaring is met het toepassen met art. 13b Opiumwet. Maar ook gemeenten waar de Damoclespraktijk nog relatief jong is, wat vaak ook iets te maken heeft met de nog maar korte historie die er is met drugsoverlast. En een laatste markant verschil troffen we aan in de bestuurlijke prioritering van Damocles. We kwamen gemeenten tegen waar de burgemeester 'er bovenop zit' tot gemeenten waarin het allemaal wat 'losser' is, in ieder geval voor wat betreft de bestuurlijke en beleidsmatige aandacht.

## Menukaart Damocles op maat

### Damoclestest: vier vragen

Deze vier markante verschillen in doel, samenwerking, ervaring en (bestuurlijke) prioriteit hebben wij op verzoek van het Aanjaagteam Ondernijning vertaald in een 'Menukaart Damocles op maat': een instrument om snel beeld op te bouwen van de Damocles-samenwerkingspraktijk in je gemeente. De menukaart is eenvoudig in gebruik en start met de zogenaamde 'Damoclestest', waarin je de samenwerkingspraktijk in je gemeente scoort op elk van de vier onderscheiden dimensies met behulp van een aantal vragen/kenmerken.

### Damoclesprofiel

Voor elk van de vier dimensies levert dit een letter op, een combinatie van vier letters dus. Deze verbeeldt het 'Damoclesprofiel' van jouw gemeente. De logica leert dan dat er zestien van zulke profielen zijn. Elk profiel heeft eigen kenmerken en kwaliteiten. Die worden in de menukaart toegelicht. Bij ieder profiel hoort een voor jouw gemeente passende ontwikkelagenda voor de volgende stap(pen) in de samenwerking rond Damocles. Ook worden suggesties gedaan voor concrete instrumenten die zouden kunnen passen bij die volgende stap(pen).

### Samen slimmer worden in het goede gesprek

De waarde van de menukaart zit vooral in de ontwikkelagenda en handreikingen voor instrumenten die passen bij het profiel in jouw gemeente. Maar misschien nog wel meer in het gestructureerde gesprek dat samenwerkingspartners hebben bij het beantwoorden van de vragen van de Damoclestest. Het is onze ervaring dat het versterken van de samenwerking, het samen slimmer worden, vooral een product is van een open gesprek over hoe betrokken partijen de actuele samenwerkingspraktijk beoordelen. En van het bespreekbaar maken van de verschillen die zich hierbij voordoen.



### Enquête

Als aanvulling op het kwalitatieve onderzoek in zes gemeenten, hebben we ons beeld over de samenwerking tussen gemeenten en corporaties gescherpt door de Damoclestest in de vorm van een enquête aan te bieden aan alle Nederlandse gemeenten en aan ten minste één woningcorporatie per gemeente. In een korte vragenlijst is hen gevraagd te reageren op de vier vragen uit de Damoclestest.

Op deze enquête is met 270 respondenten (43,6% respons) verrassend goed gereageerd. De resultaten laten

zien dat nagenoeg alle Damoclesprofielen in praktijk voorkomen; de mate waarin verschilt echter. In de top drie van Damoclesprofielen is steeds het veiligheidsperspectief dominant en de bestuurlijke prioriteit hoog. Uit ons kwalitatieve onderzoek weten we dat dit doorgaans wijst op een zeer betrokken burgemeester.

### Rolopvatting burgemeester

De rolopvatting van de burgemeester doet dus nogal wat met de Damoclespraktijk, zo leert ons onderzoek. Dat zien we bijvoorbeeld terug in

gemeenten waar recent een burgemeesterswissel heeft plaatsgevonden. Een samenwerkingspraktijk kan dan ineens anders opkleuren. Doordat de bestuurlijke prioriteit verandert. Maar ook en vooral als gevolg van een andere rolopvatting van de burgemeester. Handelt de burgemeester vooral vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid of heeft hij of zij ook sociale motieven bij de toepassing van de wet? Wil de burgemeester in zijn/haar rol als burgervader vooral de burgers uit de buurt beschermen of is er ook oog voor de sociale gevolgen voor degene

die wordt uitgezet, die immers net zo goed een burger is van de betreffende gemeente? En waarvan je weet dat het probleem na uitzetting niet automatisch is opgelost en mogelijk zelfs erger wordt. Wat op termijn ook de samenleving niet ten goede komt. Ons advies aan burgemeesters is de beide oriëntaties steeds bewust af te wisselen en hand in hand te laten gaan.

### Lessen voor gemeenten en woningcorporaties

Tegen lokale partners zouden we willen zeggen: wees je (samen!) bewust van je eigen positie op de vier dimensies van de 'Menukaart Damocles op maat'. Het aanvullend onderzoek laat zien dat gemeente en verhuurder daar verschillend naar kunnen kijken. In de 35 gemeenten waar zowel gemeente als verhuurder de vragenlijst hebben ingevuld, zien we dat in 43% van de gevallen twee of meer vragen anders beantwoord worden. Juist deze verschillen zijn voer voor een goed gesprek. Als opmaat naar een gezamenlijke ontwikkelagenda. De menukaart kan daarbij een praktisch hulpmiddel zijn.

Hierbij helpt het je te vergewissen van de volgende handreikingen.

#### a. Leer elkaar écht kennen

Het onderzoek laat zien dat je alleen samen (gemeente én verhuurder) écht effectief kunt zijn. Dit start bij het besef dat je een gedeeld belang hebt; je staat niet tegenover elkaar. Noch de burgemeester (gemeente), noch de verhuurder (corporatie), noch de buurt is gebaat bij woningen die gebruikt worden voor de drugsindustrie. Het tast de leefbaarheid en veiligheid in buurten aan. Deze overtuiging is het gezamenlijk vertrek-

punt. Krachte op de woningmarkt en huurdering blijken ondergeschikte incentives in een effectieve Damoclespraktijk. Wat overigens niet wegneemt dat een sluiting niet langer moet duren dan nodig. Samenwerken begint met elkaar leren kennen. Elkaars O6 nummer hebben, elkaars overwegingen kennen en elkaar daarop actief bevragen. In de frontlijn van de uitvoering, maar ook in het beleid en bestuur. En van daaruit zorgen voor grensverkeer, voor goede veerverbindingen tussen uitvoering, beleid en bestuur en het regelmatige goede onderlinge gesprek, waarin je evalueert, leert en bijstuurt.

#### b. Zorg voor slim samenspel

Pas Opiumwet 13b niet geïsoleerd toe, maar zorg voor een slim samenspel met andere instrumenten die je als verhuurder en gemeente (en andere partners) samen hebt. Denk aan gedragsaanwijzingen op grond van de huurovereenkomst, tweede kans contracten, brede signalering, een last onder bestuursdwang of een dwangsom bij woonoverlast. Om maar eens wat te noemen. Dergelijke instrumenten trefzeker inzetten naast de toepassing van art. 13b Opiumwet leidt tot evidente meerwaarde. Het kan voorkomen dat kwetsbare mensen door een woningsluiting van de regen in de drup raken, dat buurten onnodig worden belast en dat er onnodige kosten worden gemaakt dan wel inkomsten worden gemist. Of andersom: dat een woningsluiting juist een doorbraak kan zijn om de bewoner, die vaak ook slachtoffer is van de 'grote jongens', een nieuwe start te geven. Op dit vlak is nog het nodige te winnen laat dit onderzoek zien. Zelfs in

de meer 'volwassen' samenwerkingspraktijken die wij zijn tegengekomen.

#### c. Laat repressie en emancipatie hand in hand gaan

Wij pleiten voor een geleidelijke perspectiefverschuiving van een sterk repressieve oriëntatie (gericht op (herstel van) openbare orde en veiligheid) naar een praktijk waarin ook ruimte bestaat voor een preventieve, gebiedsgerichte sociale oriëntatie. Een praktijk waarbij een (strikte) aanpak van drugscriminaliteit hand in hand gaat met inzet op sociale emancipatie, leefbaarheid, onderwijs, werk en inkomen. En met het weerbaar maken van kwetsbare buurten. Alleen door mensen perspectief te bieden is het mogelijk om de verleidingen van het grote, snelle geld enigszins te luwen. Dit vraagt om sterke coalities, waarbij zowel corporatie(s) als gemeente belangrijke spelers zijn maar ook het gemeentelijke sociale domein en lokale zorg- en welzijnspartners; om een sluitend netwerk, een lokale eco-structuur zo je wil, waarin repressie en emancipatie uit hetzelfde vaatje worden getapt.

Als u de digitale exemplaren van het onderzoek 'Mee(r) doen met Damocles' en de 'Menukaart Damocles op maat' wilt ontvangen of onze ondersteuning wenst om de samenwerking rondom Damocles van nieuwe en frisse impulsen te voorzien, stuur dan een mailtje aan [info@fraey.nl](mailto:info@fraey.nl) ■

# Vraag:

Hoe organiseer je feedback op je eigen handelen en hoe regel je je eigen ontspanning?

**Illustratie** | Bonteboel Illustraties - Esther van den Nieuwenhof  
**Foto** | Ankie Meutgeert, Joachim de Ruijter, Femke van den Heuvel



Michiel Uitdehaag, Texel

Effectieve feedback is alleen te organiseren als je je ook kwetsbaar durft op te stellen. In de werksfeer betekent dat actief uitdragen dat je voor kritiek openstaat en fouten durft te erkennen. Bij vrienden buiten je functie kan je andere feedback organiseren, omdat die met de functie en hiërarchische verhouding van een burgemeester, vaak niks te maken hebben. Voor mijn ontspanning neem ik op tijd rust in mijn agenda, ga ik met vrienden op pad en lekker werken in de tuin. In principe ga ik regelmatig even de gemeentegrenzen uit. Ontspannen erbinnen kan wel, maar je blijft altijd 'de burgemeester'.



Judith Keijzers, Oirschot

Het organiseren van feedback is voor mij gewoon een kwestie van vragen. Op het terrein van OOV werk je vaak met meerdere partners samen, bijvoorbeeld in de veiligheidsdriehoek. Met elkaar investeren we in een goede relatie en vertrouwensband waardoor er een veilige omgeving is waarbinnen ik om feedback kan vragen en we hier ook open over kunnen praten. Daarnaast is het om optimaal te kunnen functioneren natuurlijk ook belangrijk om te zorgen voor een goede werk-privé balans. Zelf heb ik een gezin met jonge kinderen dus dat zorgt al snel voor afleiding en dynamiek. Zo kan ik al volop ontspannen en genieten in het weekend langs de lijn bij een hockey- of voetbalwedstrijd.



Petra van Hartskamp, Montfoort

Kritische mensen om je heen verzamelen houd je scherp. Als er een open sfeer is, hoef je niet zozeer iets te organiseren maar dan gaat het min of meer vanzelf. Zo vraag of krijg ik regelmatig feedback van onze griffier of gemeentesecretaris. Begin dit jaar ben ik herbenoemd. Ook dat was weer een mooi moment om met elkaar te bezien of je nog de juiste persoon op de juiste plek bent. Voor mijn ontspanning loop ik minimaal twee maal per week hard en ga graag golfen. Ik merk dat ik dat nodig heb om fysiek en mentaal fit te blijven. Een weekendje weg doet overigens ook altijd wonderen!



Harald Bergmann, Middelburg

Het burgemeestersambt is een 'eenzame' functie, daardoor is het juist belangrijk feedback te organiseren. Het moet in een veilige omgeving zijn ter voorkoming van wenselijke antwoorden. Personen van nabij werk als juist ook daarbuiten is handig. Mijn agenda is 24/7 gevuld met werk. Voor mijn ontspanning schrap ik elke dinsdagmiddag vrij voor dressuurpaardrijlessen. Zo ben ik op een gezonde manier bezig om in beweging te blijven met een gevoel van vrijheid en vind ik balans op de rug van het paard en in mijn werk.



Sjors Fröhlich, Vijfheerenlanden

Het is, zeker voor OOV, cruciaal om een goed team om je heen te bouwen. Kwalitatief goed, maar ook om je eigen tegenspraak te organiseren. Daar heb ik de afgelopen twee jaar bewust in geïnvesteerd. We durven elkaar kritisch te bevragen. Ook met de politie en het OM zijn goede relaties waarin kritiek mogelijk is. Mijn eigen ontspanning organiseer ik door te volleyballen, muziek te luisteren, buiten te zijn en in heel oude auto's rond te touren.







Milène Junius, Hellevoetsluis

Door bij interne overleggen en interactie met de buitenwereld een open en neutrale houding te hebben, vragen te stellen, laagdrempelig en benaderbaar te zijn. En regelmatige gesprekken met een coach en verschillende intervisie groepen. Mijn ontspanning pak ik door 's-ochtends op de crosstrainer te gaan met een podcast, door te lezen, een restaurantje of theater te bezoeken en te wandelen langs het water en in de duinen met mijn man.



Iris Meerts, Wijk bij Duurstede

Vanaf het eerste contact met ambtenaren en collega's vertel ik dat ik hou van directe, open communicatie. Dit levert regelmatig nuttige (ook kritische) feedback op - over en weer. Ik organiseer mijn ontspanning door een goede werksfeer te creëren met ruimte voor humor, door collega's te verrassen met bijvoorbeeld taart en door te sporten en vaak naar buiten te gaan (al dan niet voor werk). Een wandeling met een inwoner of een collega geeft vaak lucht, ruimte én ontspanning.



Koen Schuiling, Groningen

Feedback organiseer ik door een jaarlijks gesprek met een delegatie van de raad, die bovendien actief mensen uit mijn omgeving - stad, Ommeland en bestuurlijk benadert. Verder ga ik wekelijks met een woordvoerder, bestuursadviseur, de gemeentesecretaris en griffier om de tafel. Voor mijn ontspanning ga ik tussen 06:00 en 07:00 uur roeien op een roeimachine en, als het even kan, bezoek ik een concert of een museum en maak ik een wandeling in het weekend.



DE BURGEMEESTERS



Sharon Dijkma, Utrecht

Als burgemeester heb je geregeld gesprekken in de gemeenteraad waarbij jouw functionarissen centraal staan. Ook organiseer ik binnen mijn eigen organisatie ruimte voor tegenspraak en dwarskijken. Daarnaast krijg ik natuurlijk reacties van mensen in de stad en lees ik in de media en op internet wat men van mijn optreden vindt. Het is belangrijk om ruimte te hebben om te ontspannen; ik hou van koken, lezen, reizen en films kijken. Ik geniet graag met mijn familie en mijn vrienden van de mooie dingen die het leven te bieden heeft. Fijn dat dat steeds meer kan nu de samenleving steeds verder open gaat.



Ina Sjerps, Harlingen

Ik organiseer mijn feedback door er om te vragen, af en toe mijn eigen falen te benoemen en vooral (lukt niet altijd maar moet wel!) nieuwsgierig en relaxed te reageren als ik feedback krijg. Zodat men merkt dat je niet rancuneus bent. Voor mijn ontspanning plant mijn secretariaat, op mijn verzoek, regelmatig pauzes in mijn agenda. Zo lunch ik bijna elke dag thuis (5 min lopen van het stadhuis). Alles is in deze kleine gemeente dichtbij. Ik hoef me zelden te haasten en dat geeft een heel ontspannen gevoel. Daarnaast heel saai: boeken lezen en wandelen.



Mieke Baltus, Lelystad

Je moet altijd zorgen voor kritische mensen om je heen die zonder schroom vertellen wat je goed en vooral fout doet. Dat kan iedereen zijn. Je partner, kinderen of een goede vriendin. Maar vooral op het stadhuis koester ik de mensen die mij een spiegel voorhouden. Mijzelf een spiegel voorhouden doe ik tijdens wandelingen als ik naast lekker ontspannen ook even op mijn eigen handelen reflecteer.



Antoin Scholten, Venlo

Neem rustig de tijd om op vaste momenten terug te kijken. Wat ging goed en wat kan beter. Laat merken dat je opbouwende kritiek op prijs stelt en creëer voor de mensen die feedback geven een veilige omgeving. Vergeet niet dat een beetje humor kan relativeren. Relativeren kan goed zijn, maar bagatelliseer nooit. Vergeet niet dat je misbaar bent. Schakel je vervanger (loco-burgemeester) in bij een langdurige crisis. Ontspan thuis met een goed boek.



Nelly Kalfs, Lingewaard

Regelmatig vraag ik aan mensen om mij heen feedback. Van wethouder tot raadslid en van directeur tot medewerker. En als ik er dan om vraag, pak ik ook de tips op die ik van hen meekrijg. Mijn beste raadgevers voor mijn eigen handelen en ontspanning zijn mijn man en secretaresse. Ik reis praktisch altijd met de fiets. Dat levert mij zowel reflectiemomenten als ontspanning op.

RECLASSEREN IN DE BUURT:  
“WE STREVEN  
ALLEMAAL NAAR  
**HETZELFDE:**  
MINDER GEZEIK  
IN DE WIJK”



*Johan Bac,  
algemeen directeur*

Hoe dichterbij je op de reclassent en diens leefwereld zit, hoe beter je kunt helpen bij het afbouwen van een criminele carrière. Twee jaar geleden begon Reclassering Nederland met negen experimenten in het hele land die precies dat beoogden: **nauw contact tussen reclasseringswerker**, reclassent én zowel het formele als informele netwerk. Zo wil de organisatie in samenwerking met partijen als de politie, de GGZ, woningbouwvereniging maar ook buurtvaders en vrijwilligersorganisaties komen tot een gezamenlijk plan om het recidiverisico te verminderen.

**Tekst** | Marlies Hofland

**Foto** | Arie Kievit, Marieke Odekerken

“Vanuit **onze expertise** op risicovol gedrag kunnen we bij een gebiedsverbod een bijdrage leveren”



Mariëlle Verberk,  
regiodirecteur Midden-Noord

“Het strafrechtelijk kader biedt een **stok achter de deur**: als je je niet houdt aan de voorwaarden, dan heeft dat consequenties”

“Ik heb een reclassent die steeds in de problemen komt”, vertelt reclasseringswerker Jeremy Dragtenstein. “Sinds zijn vrouw zo’n vijf jaar geleden overleed maakt hij continue ruzie met iedereen, bedreigt hij buurtbewoners en heeft hij gedreigd om een aanslag te plegen in een moskee. Wat moeten we met die man, was de vraag die iedereen stelde. De bedreiging leidde ertoe dat hij bij mij terecht kwam, en toen ben ik maar eens met alle betrokkenen gaan praten. Want wat vond de wijkagent van de situatie? En de woningbouwvereniging, die erbij was gehaald vanwege de vele overlast en het buurtteam en de GGZ? De gemeente riep ons allemaal bij elkaar. Wat kunnen we doen, en wie doet wat? Vanuit de reclassering was mijn rol beperkt, hij had bij mij alleen een meldplicht. Maar samen met de wijkagent ging ik ook buiten deze verplichte gesprekken af en toe een kopje

koffie doen bij de man. Hij kon dan zijn verhaal doen, we konden checken of hij zijn medicijnen had genomen, en als er een brief was binnengekomen die hij niet snapte – wat hem mateloos kon frustreren – dan zocht ik een en ander uit en koppelde naar hem terug. De kracht van dit alles was, dat iedereen wist wat zijn rol was en we allemaal vanuit onze eigen expertise konden handelen.”

#### Werken vanuit een strafrechtelijk kader

Algemeen directeur van Reclassering Nederland Johan Bac: “Waar veel organisaties werken vanuit een vrijwillig kader is dat bij ons anders: de rechtbank of het Openbaar Ministerie (OM) legt een reclasseringstoezicht op met daaraan gekoppeld bepaalde voorwaarden. Zoals bijvoorbeeld een meldplicht of een behandelverplichting. Dit strafrech-

telijk (gedwongen) kader biedt een stok achter de deur voor reclassenten: als je je niet houdt aan de voorwaarden, dan heeft dat consequenties. Hiervan kunnen organisaties die met ons samenwerken gebruik maken; want zodra wij in beeld zijn, is er momentum.”

#### Interessant voor burgemeesters

Naast werken vanuit het strafrechtelijk kader werkt Reclassering Nederland ook steeds meer vanuit een bestuurlijk kader, en dat kan interessant zijn voor burgemeesters. Johan: “Burgemeesters hebben bijvoorbeeld een bestuursrechtelijke maatregel om plegers van huiselijk geweld tijdelijk uit huis te plaatsen (tijdelijk huisverbod). Wij ondersteunen die maatregel in een aantal gemeenten: we brengen de dader in beeld, kijken naar risico’s en denken mee over herstel en veiligheid binnen het gezin.”

## “Bij huiselijk geweld is het belangrijk er zo vroeg mogelijk bij te zijn”

Er zijn ook samenwerkingsmogelijkheden voor de toekomst. “Soms worden in het kader van de Voetbalwet gebiedsverboden opgelegd bij ernstige overlast. Vanuit onze expertise op risicovol gedrag en in onze rol als frontlinie-organisatie zouden we een bijdrage kunnen leveren door toezicht te houden op de gebiedsverboden door bijvoorbeeld elektronische monitoring in de vorm van een enkelband, door het gesprek aan te gaan of door te kijken of iemand een agressie-regulatietraining wil volgen. Belangrijk is wel dat het gebiedsverbod is verankerd in het bestuursrecht, want er moet wel dwang achter zitten.”

### Vrijwillig kader: de Carrouselgroep en COSA

Als derde kent Reclassering Nederland ook het werken in vrijwillig kader. Johan: “Hier worden we steeds meer op bevestigd. De organisatie heeft in de loop der jaren meerdere initiatieven in het leven geroepen die plaatsvinden in een vrijwillig kader en passen bij ‘reclasseren in de buurt’. Zo is er de Carrouselgroep. Deze wekelijkse groepstraining voor mannen die betrokken zijn bij huiselijk geweld is een mooi voorbeeld van hoe gemeenten en de reclassering samen optrekken. Johan: “Bij huiselijk geweld is het belangrijk er zo vroeg mogelijk bij te zijn. Dus niet het hele strafrechtelijke proces afwachten, maar meteen de koe bij de horens vatten en aan de slag. Bij de Carrouselgroep kan dat: als op zaterdag thuis een ruzie escaleert, kunnen ze de dinsdag erna al aanschuiven.

Met als voornaamste doel nieuw geweld te voorkomen. Inmiddels zijn er al Carrouselgroepen in de regio's Eindhoven en 's-Hertogenbosch en in Groningen. We hopen dat dit aantal snel verder groeit.”

Een initiatief op de snijlijn van gedwongen en vrijwillig kader is COSA. Zedendaders die bij Reclassering Nederland onder toezicht staan (het gedwongen kader), krijgen de mogelijkheid zich hiervoor vrijwillig aan te melden. COSA bestaat uit een cirkel van professionals en vrijwilligers die zich om de zedendader vormt en die zowel helpt bij het bouwen aan een netwerk (zedendaders raken vaak geïsoleerd in de samenleving en juist dat kan leiden tot risicovol gedrag) en ook kijkt of de zedendader niet terugvalt in oude patronen. Vrijwilligers ontmoeten de zedendader wekelijks en hebben nauw overleg met de cirkel van professionals zoals de wijkagent, iemand van de GGZ én een coördinator van de reclassering.

### Reclasseren in de buurt

Voor alle werkzaamheden van de reclassering zijn twee zaken van groot belang: kennis van de reclassent en kennis van het gehele formele en informele netwerk. Immers: alleen als je weet hoe een reclassent zich beweegt in een wijk kun je bijdragen aan de veiligheid van die wijk. De negen buurtexperimenten hebben bijgedragen aan deze kennis. Zo zijn er veel reclasseringswerkers die letterlijk aanwezig zijn in de buurt, actief contact houden met het netwerk en huisbezoeken afleggen.

Reclasseringswerker Jeremy: “Ik zie pas echt hoe het met iemand gaat als ik tegenover hem zit en zijn gordijnen dicht blijven, of hij mij niet aan wil kijken, of als zijn huis een rotzooi is. Dat geeft me de informatie die ik nodig heb voor goed toezicht.” Wat ook van grote waarde blijkt, zijn de korte lijntjes. Jeremy: “Als ik iemand al zes keer heb gezien in een overleg, stap ik sneller op diegene af en andersom. En het is fijn om het nummer van de wijkagent in mijn telefoon te hebben, alsmede van mijn contactpersoon bij Fivoor, bij de GGZ en bij de schuldhulpverlening. Samen krijg je nu eenmaal meer voor elkaar.”

### Aanpak van druggerelateerde criminaliteit: multidisciplinair toezicht

Ook al zijn de experimenten nu ten einde, het werken in de buurt stopt niet en ook zijn er weer nieuwe pilots. Eén van die pilots gaat plaatsvinden binnen het meerjarenprogramma van de stad Utrecht, ‘Grenzen stellen, perspectief bieden’. Deze aanpak draait om jongeren die carrière maken in de drugscriminaliteit en heeft als focus het doorbreken van die criminele carrière én de criminele geldstromen. Hoe? Door grenzen te stellen maar tegelijkertijd perspectief te bieden, in samenwerking met veel partners. Inzetten op motivatie en het

“Ik zie hoe het gaat als zijn huis een zootje blijkt, of hij mij niet aan wil kijken”

## “Ik opperde: moeten we dan niet eerst zorgen voor huisvesting?”

versterken van de weerbaarheid vormen het zwaartepunt.

Mariëlle Verberk, regiodirecteur van regio Midden-Noord, waar Utrecht onder valt, is nauw betrokken bij deze aanpak. “Laten we voorop stellen: met 95% van de jongeren in ons land gaat het prima. De problematiek is op veel fronten afgenomen, maar wat resteert is harder, gewelddadiger, multi-problem. Dan volstaat gewoon reclasseringstoezicht niet, maar moet je aan multidisciplinair toezicht gaan denken: in die hard cases hebben we ook de leerplichtambtenaar, ouders en de jongerenwerker nodig. We zouden als een soort COSA-kring om iemand heen willen staan, gebruik makend van zowel het formele netwerk (politie, OM, GGZ, schuldhelpverlening) als het informele netwerk. En dan is het dus zaak dat je als reclasseringswerker ook kennis maakt met bijvoorbeeld het buurtteam, met vrijwilligersorganisaties en de imam. Dat vraagt een flinke tijdsinvestering voor ons als reclassering, die niet past binnen onze reguliere taakstelling. Maar het is doen wat nodig is, en om dit mogelijk te maken

is het nodig dat we buiten de grenzen van onze taak treden. Want uiteindelijk hebben we allemaal hetzelfde doel: veiligheid in de wijk.”

### Perspectief bieden

De doelgroep van deze Utrechtse aanpak zijn jongeren die nog onderaan de criminele ladder staan. Bij deze groep liggen de grootste kansen om barrières op te werpen en te voorkomen dat zij verder opklimmen. Volgens Jeremy bestaan die barrières vooral uit perspectief bieden. “Eens in de twee weken zitten we bij de gemeente met allerlei organisaties bij elkaar om te praten over de zogenaamde Top-X: jongeren die zware overlast veroorzaken, veelvuldig in contact komen met justitie en zich vooral schuldig maken aan ernstige (gewelds) zaken. We

hadden het over zo’n Top-X jongere die veel inbraken pleegde. In het overleg werd duidelijk dat hij geen vaste verblijfsplaats had. Ik opperde: moeten we daar dan niet eerst iets aan doen? Het is mijn ervaring dat als een reclassent met niets anders bezig is dan overleven, je niets kunt betekenen. Dan is er teveel stress en teveel afleiding om door te kunnen dringen. Je moet perspectief bieden.” Samen met het stadsteam Backup, dat zich bezighoudt met dakloze jongeren, ging Jeremy aan de slag. De organisatie Goede Buur, die zich richt op jongeren die onder andere in een jeugdinternaat hebben gewoond, heeft regelmatig kamers beschikbaar en dat was ook nu het geval. “Doordat je al die mensen kent via dit Top X overleg schakel je snel. Die jongeman heeft nu een kamer en sindsdien zijn de politiemeldingen tot nul gereduceerd.” Zo leidt een intensieve samenwerking én gezamenlijke kennis van een reclassent tot een veiligere wijk, precies datgene wat de reclassering met ‘reclasseren in de buurt’ beoogt. ■

### Over Reclassering Nederland

In 2023 bestaat Reclassering Nederland 200 jaar. De organisatie heeft zo’n 2000 mensen in dienst, die zich dag in dag uit bezighouden met de veiligheid van de samenleving. Dit doen ze door een continue afweging te maken tussen het risico dat de samenleving loopt en het beste traject voor de reclassent. De reclassering heeft vier hoofdtaken: Advies geven over verdachten en daders aan het Openbaar Ministerie of de rechtbank over de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen. Daarnaast toezicht houden op de naleving van voorwaarden door verdachten en daders en hen daarbij begeleiden en controleren. Ten derde, het uitvoeren en begeleiden van werkstraffen. En tenslotte de Justitiële Interventies: (gedrags) trainingen die helpen gedrag en/of omstandigheden te veranderen. Het reclasseringswerk in Nederland wordt gedaan door drie organisaties (3RO): Reclassering Nederland, SVG Verslavingsreclassering en Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering. Jaarlijks heeft de reclassering zo’n 75.000 mensen onder haar hoede.

# VAN EEN HUISVERBOD NAAR EEN HUISGEBOD

## HOE EEN **OVERSPANNEN** WONINGMARKT

De burgemeester beschikt over de belangrijke bevoegdheid om plegers van huiselijk geweld een tijdelijk huisverbod op te leggen. In die periode kunnen de gemoederen bedaren, wordt escalatie voorkomen en kan hulpverlening opgestart worden. Het huisverbod is een **belangrijk instrument** in de gereedschapskist waaruit geput wordt bij de aanpak van huiselijk geweld en andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Zonder iets af te willen doen aan het nut van het huisverbod, begin ik me onder hand toch af te vragen of we inmiddels niet ook behoefte hebben aan een huisgebod. Want een overspannen woningmarkt draagt bij aan het kweken van een voedingsbodem waarop huiselijk en ander geweld goed kan gedijen.

Tekst | Janine Janssen

### Een eigen huis, een plek onder de zon...

René Froger bezong het ooit zo mooi: 'Een eigen huis, een plek onder de zon en altijd iemand in de buurt die van je houden kon'. Laat dat nou net de ingrediënten zijn, waaraan het vaak schort in de levens van mensen die met geweld in de intieme sfeer te maken hebben. Het ontstaan en voortbestaan van geweld achter de voordeur kan nooit volledig op het conto van individuele betrokkenen worden geschoven. Ook factoren op maatschappelijk niveau trekken hun wissel op het reilen en zeilen van paren, gezinnen en families. De woningmarkt is daar een helder voorbeeld van. Terwijl ik dit schrijf, stijgen de prijzen van huizen nog steeds. Er is een tekort aan betaalbare woningen. Dat geldt zowel voor koop- als huurwoningen. Dat heeft verschillende gevolgen: gezinnen die als het ware uit hun huis gegroeid zijn, kunnen niet op slag en

stoot naar een meer geschikte woning doorverhuizen. Er is niet veel fantasie voor nodig om tot het inzicht te komen dat hierdoor stress kan ontstaan. Stress leidt natuurlijk niet automatisch tot geweld, maar het draagt zeker ook niet bij aan de preventie ervan. Situaties thuis kunnen dermate onveilig zijn, dat slachtoffers hun heil zoeken in de opvang. Maar uitstroom uit opvanginstellingen komt in het geding, als er niet genoeg betaalbare woningen zijn. Het CBS becijferde verder dat in 1965 6.000 huwelijken op de klippen liepen. In 2020 eindigden bijna 30.000 huwelijken in een echtscheiding en gingen bijna 3.000 stellen met een geregistreerd partnerschap uit elkaar.<sup>1</sup> Het ziet er niet naar uit dat het aantal verbroken relaties de komende jaren af gaat nemen. Dat betekent concreet dat jaar in jaar uit minimaal de helft van deze voormalige partners op zoek moet naar nieuwe huisvesting. Omdat de woningen niet voor het oprapen liggen, leidt dat er in de praktijk toe dat voormalige geliefden onnodig lang op elkaars lip blijven zitten. Ik hoef vast niet uit te leggen, dat ook dat niet bevorderlijk is voor de sfeer thuis. Hoe verstandig de stap om te scheiden ook was, het gedwongen verder samenleven kan een in principe door beiden



<sup>1</sup> dashboard-bevolking, levensloop, scheiden

# HUISELIJK GEWELD IN DE KAART SPEELT

gedragen keuze om de relatie te beëindigen, doen uitmonden in wat in de volksmond inmiddels een 'vechtscheiding' is gaan heten. Dat is voor alle betrokkenen en zeker voor kinderen een drama.

## Huisgebod

Inmiddels is ons land bekend met het fenomeen van de echtscheidingshotels die mensen die in scheiding liggen helpen aan betaalbare tijdelijke woningen, eventueel met aanvullende hulp of ondersteuning. Ik vind dit zeer interessante initiatieven en respecteer de creativiteit van de initiatiefnemers. Maar in dit mooie blad zou ik toch ook een oproep aan de burgemeesters willen doen om te kijken naar meer structurele en per definitie dus niet tijdelijke oplossingen. 'Altijd iemand in de buurt die van je houden kon', dat mogen we niet van burgemeesters vragen. En een 'huisgebod' bekt lekker naast een 'huisverbod', maar schrijver dezes snapt terdege dat burgemeesters ongetwijfeld een ieder die plek onder de zon gunnen, maar

dat ze daar ook niet in grossieren. Burgemeesters hebben immers zelf geen woningen om uit te delen, ze maken ook niet de dienst uit bij woningbouwverenigingen en lang niet elke gemeente beschikt zelf over panden. Toch wil ik mij hier sterk maken voor een appel op de burgemeesters om hun invloed aan te wenden en in te zetten voor betaalbare woonruimte voor mensen die met (dreigend) geweld achter de voordeur te maken hebben. Ik snap dat er meer groepen op de woningmarkt staan te dringen en investeren zal veel geld kosten, maar niets doen lijkt me in meerdere opzichten duurder. Volgens het CBS gaf in 2020 8 procent van de bevolking van 16 jaar en ouder aan in de afgelopen 12 maanden slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere vormen van huiselijk geweld. Dit komt neer op maar liefst 1,2 miljoen personen. Als verbale agressie mee zou worden geteld, dan zou eenderde slachtoffer zijn van huiselijk geweld.<sup>2</sup> Geweld achter de voordeur is daarmee de meest voorkomende vorm van geweld in de samenleving. We weten helaas ook dat er sprake is van intergenerationele overdracht: het gewelddadige droom wordt aan nieuwe generaties doorgegeven. Fatsoenlijke huisvesting speelt dus niet alleen een belangrijke rol bij remmen van geweld in het hier en nu, maar ook bij het doorbreken van de vicieuze cirkel van de overdracht. Een goede investering nu betaalt zich dus met rente terug. Maar het gaat hier niet alleen om een sluitende boekhouding. Het gaat bovenal om een kans voor mensen om na een gewelddadige ervaring hun leven weer op te bouwen. ■



### Prof. Dr. Janine Janssen

is hoofd onderzoek van het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de nationale politie, lector Veiligheid in Afhankelijkheidsrelaties aan Avans Hogeschool en de Politieacademie en bijzonder hoogleraar Rechtsantropologie aan de Open Universiteit.



<sup>2</sup> Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2020

# ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIS HAAGLANDEN IN CORONATIJD

## DILEMMA'S EN ONVERWACHTE WINST

Het Regionale Zorg- en Veiligheidshuis Haaglanden (ZVHH) is in 2013 ontstaan vanuit het Veiligheidshuis Den Haag. Hier worden **complexe, domeinoverstijgende casussen** opgepakt. Dossiers waar bewoners en burgemeesters in de regio buikpijn van krijgen. Het gaat om mensen die problemen hebben op meerdere leefgebieden; geestelijke problematiek, verslavingsproblemen, financiële problemen en justitiecontacten. Mensen die een gevaar vormen voor zichzelf, hun omgeving en de maatschappij. Hoe maak je daarop in coronatijd samen plannen en hoe zorg je voor goede interventies?

Tekst | Bas van Horn

In het ZVHH werken partners uit de straf-, zorg- en bestuurlijke keten samen. De samenwerking is erop gericht de vicieuze cirkels te doorbreken waarin de cliënten zich bevinden. Het ketenkantoor is gevestigd op de vierde verdieping in het pand van Reclassering Nederland in Den Haag, maar al twee jaar wordt voornamelijk digitaal vanuit huis samengewerkt. Die praktijk blijkt onverwachte voor- en nadelen te heb-

ben, terwijl ook de casuïstiek zich soms anders ontwikkelt dan je zou verwachten.

Om met de casuïstiek te beginnen. Een verrassend gegeven is dat het aantal meldingen van huiselijk geweld in coronatijd is teruggelopen, terwijl juist een toename werd verwacht. Een duidelijke verklaring hebben we op dit moment niet. Wel is de ernst van de situaties in

de meldingen toegenomen. Bij huiselijk geweld - en andere problemen waarbij mensen een gevaar voor zichzelf en/of hun omgeving vormen - is de afgelopen tijd sprake van meer meldingen waar organisaties niet alleen uitkomen, terwijl de risico's en de urgentie hoog zijn. Zo zijn er de afgelopen tijd meer wapen- en vooral steekincidenten onder jongeren geweest. Vaak in de context van concurrerende drillrap groepen.





Dit vraagt een intensieve en systeemgerichte benadering waarin ook welzijn, scholen, families, broertjes en zusjes van daders/cliënten worden betrokken.

### **Intensieve Levenslooppak in praktijk**

Om extreem problematisch gedrag beter te adresseren heeft het ZVHH de Intensieve Levenslooppak Riscovol en Verward gedrag (ILA) ontwikkeld. Naast de gemeentelijke casusregisseur is een levensloopbegeleider van Fivoor (aanbieder forensische geestelijke gezondheidszorg in de regio) aan de casussen toegevoegd die levenslang betrokken is om de zorg te coördineren en toeziet op continuïteit voor cliënten.

Casusregisseur Maarten de Booi en procesregisseur Jefta ten Kaate halen het volgende voorbeeld aan om de winst van de ILA-aanpak te illustreren. De cliënt kwam na twee-en-een-half jaar vrij na een steekincident. Wilde eerst niet meewerken aan een traject bij uitstroom en zou dus zonder papieren, opleiding of werkervaring en ook nog eens met corona op straat komen. Dankzij

intensieve ketensamenwerking met de penitentiaire inrichting, het daklozenloket, werkgeversservicepunt Den Haag, uitkeringsinstanties en een afspraak bij een GGZ-instelling, is terugkeer in de maatschappij een stuk kansrijker geworden.

Kirsten van Tongeren van Fivoor in Haaglanden en regionaal coördinator Intensieve Levenslooppak, geeft een ander praktijkvoorbeeld. Voor een cliënt die jarenlang contact zocht met bestuurders en serieuze bedreigingen uitte, was moeilijk passende zorg te vinden. De cliënt was ook bedreigend en ernstig agressief naar hulpverleners. Te zwaar voor ambulante zorg, geen strafrechtelijk aangrijpingspunt voor hoogbeveiligde opname.

Door intensieve en vernieuwende samenwerking is passende zorg buiten de regio gevonden. Dat klinkt simpeler dan het is, want bovenregionale samenwerking stuit doorgaans op moeilijk te doorbreken 'schotten' in de financiering. Welwillend meedenken van het zorgkantoor heeft hier beslist geholpen. Ook is gekeken naar de bredere context van

**“De veelal digitale overleggen en andere contactmomenten blijken makkelijker te plannen en efficiënter te verlopen”**

de casus. Behoud van de eigen woning is op termijn een beschermende factor. De woningbouw is over bureaucratische regels heengestapt en akkoord gegaan. De cliënt krijgt nu passende hulp buiten de regio en kan daarna terug naar de eigen woning.

### **Stevige dilemma's**

De resultaten met de nog prille aanpak stemmen hoopvol, maar financieringsperikelen rond de rol van de forensische levensloopbegeleider dreigen roet in het eten te gooien. Daarover is een brandbrief naar de bewindslieden van VWS en J&V gegaan. De colleges van B&W van de vier grote steden hebben de oproep ondersteund.

## “Waar het uiteindelijk om draait is natuurlijk het werk met en voor cliënten in rechtstreeks contact”

Verward gedrag – vooral als het zich richt op bestuurders, zoals in de voorbeeldcasus - is een groot knelpunt. Het vraagt veel politie inzet en het vervolg na aanhouding loopt nog regelmatig vast bij de hokjes en loketten van de zorg. De Intensieve Levenslooppaanpak is een begin van een oplossing, maar daarnaast blijven bestuurders en vooral burgemeesters met stevige dilemma's zitten.

Ten eerste is er de domeinoverstijgende ketenaanpak zelf. Die is weliswaar effectiever omdat naar alle aspecten van het probleemgedrag wordt gekeken, maar kan ook leiden tot een vervaging van de grens tussen strafrecht en zorg, met consequenties voor de persoonlijke levenssfeer en de privacy van cliënten. Ten tweede is 'verward gedrag' een moeilijk te definiëren en sterk normatieve categorie.

Juist in coronatijd zien we dat het brede maatschappelijk ongenoegen zich vertaalt in combinaties van extreem (gewelddadig) gedrag - gemotiveerd vanuit religieuze radicalisering, complottheorieën of een groot wantrouwen naar de overheid - en GGZ-problematiek.

### Voorspelbare uitkomsten én verrassingen

Voor de zorg zijn deze casussen moeilijk te beleggen, want nieuw en in principe relevant voor veel verschillende partijen. Politie en justitie hebben vanuit hun invalshoek mogelijk een andere benadering, die wel geïntegreerd moet worden. Burgemeesters zijn soms zelf het slachtoffer van daders/cliënten of komen daarin op voor hun collega-bestuurders. Tegelijkertijd hebben ze hun rol bij gedwongen opnamen, maar zullen ook

willen voorkomen dat het beeld ontstaat dat de vrijheid van meningsuiting wordt beperkt met inzet van uitsluiting of zelfs gedwongen GGZ-zorg.

Reden te meer om als ketenpartners in gesprek te komen of te blijven. Juist in dit soort lastige, nieuwe kwesties waarin uitgangspunten en aanpakken nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd. Hoe is dat gesprek en de concrete ketensamenwerking tijdens corona ervaren in het ZVHH? Bij een kleine rondgang onder partijen in de samenwerking, ook hier voorspelbare uitkomsten én verrassingen.

Aan de stevige contacten die al voor de pandemie bestonden, doet corona niet zoveel af. Men weet elkaar te vinden, kent elkaars kracht en expertise. Sterker nog: de veelal digitale overleggen en andere contactmomenten blijken makkelijker te plannen en efficiënter te verlopen. Minder last van agendaproblemen en een grotere flexibiliteit, geen versnipperde werkdagen door vele verplaatsingen tussen werk- en overleglocaties.

Voor nieuwe contacten - met bijvoorbeeld nieuwe ketenpartners - is het wel lastig gebleken om goed met elkaar op te starten. Ook vanuit de politie komt de behoefte om, zodra dat kan, de face-to-face ontmoeting weer in ere te herstellen. Juist in de ingewikkelde casussen die verband houden met

maatschappelijke onrust, is het zaak elkaar mee te blijven nemen in het denken. En daarbij moet je elkaar in de ogen kunnen kijken en lichaamstaal kunnen zien.

### Een hybride vorm van samenwerken

Het Zorg en Veiligheidshuis Haaglanden is een netwerkorganisatie voor partners uit de straf-, zorg- en bestuurlijke keten. Logisch dus dat het hier vooral gaat over de onderlinge samenwerking en de effecten daarop van corona. Waar het uiteindelijk om draait is natuurlijk het werk met en voor cliënten in rechtstreeks contact. Daar zijn de gevolgen van corona en coronamaatregelen veel groter (geweest).

Aan het begin van de coronacrisis verdwenen personen met verward gedrag vaak van de radar en hielden casusregisseurs soms vooral telefonisch contact met cliënten, tenzij er acute nood bestond. Tegelijkertijd zorgden coronamaatregelen voor extra problemen bij plaatsing in opvang en zorginstellingen. Gelukkig is het rechtstreekse contact wel weer op gang gekomen en zijn de plaatsingsproblemen nog steeds groot, maar minder dan de afgelopen tijd.

Het lijkt er dus sterk op dat we een lastige tijd achter de rug hebben die ook veel heeft opgeleverd. Bijvoorbeeld een meer hybride vorm van samenwerken waarin we elkaar digitaal en efficiënt ontmoeten waar het kan, face-to-face contact zoeken waar dat meerwaarde heeft en de cliënten altijd in levenden lijve bijstaan waar dat nodig is. ■

# SÁMEN VERANTWOORDELIJK VOOR DE OPLOSSING

**Franc Weerwind (57)** is de nieuwe minister voor Rechtsbescherming. Als oud-burgemeester kent het lokale bestuur voor hem geen geheimen. Wat betekent deze ervaring en hoe zet hij deze in om zijn ambities te bereiken?



## U bent bijna uw hele leven werkzaam in het publieke domein. Waarom?

“Werken aan een commercieel belang heeft me nooit getrokken. Dat je iets kunt betekenen in het leven van mensen, dat heeft voor mij waarde. Een gemeenschap bouwen en koesteren, over meerdere generaties. Dat burgers een thuis hebben, zich veilig voelen, en gewaardeerd. Dat de voorzieningen op orde zijn, en voor iedereen toegankelijk. Natuurlijk zijn er dilemma’s, bijvoorbeeld over de balans tussen individuele en collectieve vrijheid. Maar een betrokken bestuurder gaat die niet uit de weg.”

## Is uw loopbaan in het decentraal bestuur een logische opmaat naar uw huidige functie?

“Mijn ervaring in het publieke bestuur heeft me in elk geval nauw contact met mensen gebracht. Het heeft me geleerd dat de uitvoering cruciaal is bij het slagen van beleid. Dat signalen dat het mis gaat altijd van beneden naar boven gaan. Die lessen neem ik mee. Ik zal als minister nog meer het verschil kunnen maken voor grotere groepen mensen. Daar ligt mijn ambitie, en daar kun je als minister voor Rechtsbescherming echt van waarde zijn. Toegang tot het recht vanzelfsprekend maken voor iedereen, ook – of juist met name – voor kwetsbare mensen. De rechtsstaat beschermen en moderniseren. Dat zijn enorm dankbare taken.”

## In hoeverre komt uw burgemeesterservaring van pas in uw huidige werk als minister?

“Ik ben goed bekend met de verschillende bestuurlijke rollen. De kunst is daar overheen te kijken. Om altijd de dialoog te zoeken, want je bent sámen

verantwoordelijk voor een probleem en dus ook voor de oplossing. Wat dat betreft komen de functies overeen. Je luistert naar de mensen, laat je goed adviseren. Je geeft richting, vanuit je principes maar ook vanuit de praktijk en de haalbaarheid. Er zijn ook verschillen. Als burgemeester ben je het boegbeeld van een stad of dorp, van het bestuur. Nu ben ik ‘slechts’ onderdeel van het kabinet en in Europa spreek ik namens één van de lidstaten. Draagvlak zoeken, onderhandelen, coalities smeden, compromissen sluiten: ik deed dat al, maar nu op grotere schaal.”

## Wat wilt u over vier jaar bereikt hebben?

“De toegang tot het recht moet voor iedereen vanzelfsprekend zijn. Voor mij is dat een cruciaal onderdeel van onze democratische rechtsstaat. We hebben met de toeslagenaffaire gezien dat het vertrouwen in onze rechtsstaat onder druk is komen te staan. Het terugwinnen van dat vertrouwen is een van de belangrijkste taken waar het kabinet voor staat. De recente ontwikkelingen in Oekraïne benadrukken nog maar eens dat een vrije en veilige democratische rechtsstaat geen gegeven is, maar iets dat we moeten koesteren en waar we continu aan moeten blijven werken. Bij dat vertrouwen hoort ook dat de uitvoering op orde is. Ik wil werken aan een stevige, gezonde relatie met de samenleving: altijd uitleggen wat we doen en waarom, transparant zijn en goed luisteren; open staan voor kritische geluiden. Dit is de basishouding waarmee ik alle dossiers op mijn bureau zal benaderen. En dat zijn er nogal wat. Kortom, aan de slag!” ■

# BURGEMEESTERSBLIK BIJ DE NCTV



Ruim twintig jaar schoof **Marco Zannoni** als crisisadviseur aan tafel bij burgemeesters door heel Nederland. Nu werkt hij vanuit Den Haag als Directeur Nationale Crisisbeheersing en Bewaken en Beveiligen bij de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (NCTV). Fysiek iets meer op afstand, maar nog steeds in nauwe verbinding met veiligheidsregio's en gemeenten. Maar op welke manieren en momenten? Marco vertelt.

**Tekst** | Marco Zannoni

**Foto** | Bart Maat, ANP Graphics

Ik weet nog goed dat ik in de vroege ochtend in december 2010 naar Amsterdam reed. Op weg naar het crisisteam in verband met – wat we nu kennen als – de Amsterdamse zedenzaak. Ik wist dat het zeer ernstig was, maar nog niet wat er precies speelde. Door je eigen hoofd gaan dan tal van scenario's. Maar ook mogelijke aandachtspunten en leerpunten van eerdere vergelijkbare situaties. En je vraagt je af wat je aan gaat treffen en hoe je de burgemeester en het team het beste kan ondersteunen. Het werd het begin van een maandenlange betrokkenheid bij een ongekend impactvolle situatie. Met de burgemeester in de rol van burgervader of –moeder en verbinder. Maar ook als degene die de moeilijke beslissingen neemt en de knopen doorhakt. Ik, met vele anderen, adviserend. Stevig waar het moet, maar toch aan de zijlijn.

## Burgemeestersblik

Die ervaring, die burgemeestersblik, wil ik inbrengen bij de NCTV. Veel burgemeesters gaven mij dan ook mee: wat fijn, er zit straks iemand die onze wereld begrijpt. Ik wil ervoor zorgen dat we als NCTV die ervaring meenemen. In de dingen die we doen, de producten die we maken en in de manier waarop we ondersteunen en adviseren. Bijvoorbeeld als het gaat om het opvolgen van de evaluatie op de wet veiligheidsregio's, maar ook op een aantal andere thema's.

## Gezamenlijk vraagstukken beetpakken

Aan de actualiteiten zal het niet liggen; sinds ik vanaf november werkzaam ben bij de NCTV kent mijn agenda geen seconde rust. Dat zal voor velen van u net zo gelden. Er speelt zo veel waar we als veiligheidspartners samen voor aan de lat staan. Alleen al in de afgelopen korte periode speelde er veel. Grootschalige ordeverstoringen, Covid, cyberkwetsbaarheden rond Log4J, grote druk op bewaken en beveiligen. Juist op deze momenten en rond dit soort vraagstukken is het belangrijk om elkaar goed te kunnen vinden en gezamenlijk te bekijken hoe we bepaalde vraagstukken kunnen beetpakken.

## Nationale sturing vs. lokaal maatwerk

Waar nationaal en lokaal ook zeker niet zonder elkaar kunnen is tijdens crises met grote maatschappelijke impact. Meest bekende voorbeeld is natuurlijk het coronadossier. Een uitdagend thema van enorme omvang en met extreme impact op de maatschappij. Heel waardevol dat de veiligheidsregio's zitting namen in de interdepartementale en ministeriële commissies waar de besluitvorming plaatsvond. Zo konden we direct de vertaalslag maken naar de praktische uitvoering in uw gemeenten. Maar ook de manier waarop de veiligheidsregio's zijn verbonden aan het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie bleek onmisbaar. Korte lijnen zorgen nu eenmaal voor goede afstemming en samenwerking. Tegelijkertijd herken ik bij veel burgemeesters een worste-

“Lokaal en  
nationaal  
kunnen niet  
zonder elkaar”



ling. Die nationale sturing is fijn, maar je hebt als gemeente ook behoefte aan ruimte voor lokaal maatwerk. De zoektocht naar die balans blijft ook voor ons een punt van aandacht.

### Verbinding gebruiken

Die nauwe aansluiting tussen centraal en decentraal zag je ook terug toen bekend werd dat de veelgebruikte software Log4J kwetsbaarheden bevat. Als crisisorganisatie stonden we paraat voor eventuele gevolgen. Hoewel er niet op bestuurlijk niveau bijeen werd gekomen, waren daarbij al wel de VNG en de directeuren veiligheidsregio betrokken. Fijn om direct informatie te kunnen ophalen en checken. Andersom kan het natuurlijk ook. Bij een evenement, incident of crisis op gemeentelijk of regionaal niveau is het altijd mogelijk om contact te hebben met het nationaal crisiscentrum (NCC) van de NCTV, 24/7. Voor do's and don'ts, als ingang naar andere ministeries of juist voor communicatieadvies. Laat die drempel om 'Den Haag te bellen' niet te hoog zijn, het NCC is er voor jullie. Of het nu gaat om asbest, zedenzaak of een bultrug. Je bent mijn collega's van het NCC wellicht ook tegengekomen tijdens het introductieprogramma voor nieuwe burgemeesters. Daarin lichten zij onder andere ook onze verschillende rollen en verantwoordelijkheden tijdens een nationale crisis toe.

### Beproefde concepten

Er zijn meer manieren en momenten voorafgaand aan mogelijke incidenten en crises waarop we met elkaar in verbinding staan. Ik denk aan de landelijke crisisplannen die meer dan ooit gezamenlijk met veiligheidsregio's worden gemaakt. Op het gebied van cyber bijvoorbeeld, gas en elektriciteit. Door de jaren heen zijn er meer beproefde concepten ontwikkeld, zoals koepelnotities die per thema dieper ingaan op passende crisiscommunicatie. Ik ken ze nog vanuit de troonswisseling en de Nucleair Security Summit, en ik zie dat er op steeds meer thema's notities beschikbaar zijn. Mooi om te zien dat we op steeds meer manieren kennis met elkaar delen.

Sommige producten van de NCTV bestaan al vele jaren. Het bekendste rapport van de NCTV is het DTN, het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Dat is een globale analyse van radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland en tegen Nederlandse belangen in het buitenland. Datzelfde doen we op het gebied van cyber, in het Cybersecurity Beeld Nederland, het CSBN. Dit rapport biedt inzicht in de digitale dreiging en de belangen die daardoor kunnen worden aangetast.

### Lokaal aan de slag

Daarnaast kijken we ook steeds meer naar fenomenen. Misschien kent u de fenomeenanalyse 'De verschillende gezichten van de coronaprotesten'. Daarin wordt ingegaan op de verschillende achtergronden van groepen mensen die hun maatschappelijk ongenoegen sinds COVID-19 uiten. Voor veel burgemeesters een actueel vraagstuk. Door die dreigingen en dit soort fenomenen te duiden, hopen we dat dit lokaal gebruikt en benut kan worden. Wat mij betreft bieden we de komende jaren vaker dit soort inzichten en handreikingen waar u lokaal mee aan de slag kunt. Ik hoop dat het hierbij lukt om verder te kijken, voorbij de actualiteit. Laten we bijvoorbeeld verder doorpakken op cyber. En wat vraagt het klimaatvraagstuk vanuit veiligheidsperspectief? Sowieso werken met alle crisispartners samen aan de versterking van de crisisbeheersing en brandweerzorg in de follow up van de evaluatie van de wet veiligheidsregio's.

### Laagdrempelig contact

Kortom, we kunnen niet zonder elkaar. Wat mij betreft houden we ons contact laagdrempelig en zoeken we ook de verbinding zonder dat er een grote crisis is. Er zijn genoeg dossiers om samen op en aan te pakken. Natuurlijk vanuit onze eigen rollen en verantwoordelijkheid, maar liefst geschakeld als een burgemeestersketting. Ik ga zorgen dat ik regelmatig bij burgemeesters op bezoek ga. En gelukkig kan dat weer fysiek. ■

“Laten we ons contact laagdrempelig houden”

### Handige informatie

Leeraanbod maatschappelijke instabiliteit  
[www.maatschappelijkkestabiliteit.nl](http://www.maatschappelijkkestabiliteit.nl)

Contact Nationaal Crisiscentrum (NCC) 070 751 51 51

# DE OPVANG IS EEN OPGAVE VOOR ONS ALLEMAAL

**Interview** | Joost Keemink & Maurice van Westrienen

**Tekst** | Maurice van Westrienen

**Foto** | Metha Eikens

De Burgemeester van Ter Apel, Jaap Velema, heeft met het aanmeldcentrum in zijn gemeente een boeiende uitdaging. Hij sprak hierover in Nieuwsuur toen in oktober 2021 650 mensen sliepen in een nachtopvang die bedoeld is voor maximaal 275 personen. Mensen sliepen op de grond of in stoelen. Velema sprak toen op tv zijn bezorgdheid uit dat er door een extra grote aanloop het centrum de instroom niet meer kon verwerken. Overleg met het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) en de Rijksoverheid leverden toen wel begrip op, maar geen hulp op. Velema reageerde daar op tv bij Nieuwsuur ronduit boos op en dat leverde hem aandacht en een tekening in het NRC op onder het kopje 'Man van de week'. De tekening laat een schreeuwende Jaap Velema zien die met de handen om zijn mond probeert harder te roepen. Inmiddels zijn we een half jaar verder en spreken we de burgemeester om met hem de uitdagingen rondom het aanmeldcentrum verder te bespreken. "Het aanmeldcentrum in Ter Apel in mijn gemeente Westerwolde is geopend in de jaren negentig als een AZC (asielzoekerscentrum) op een voormalig NAVO-terrein en biedt plaats aan ongeveer 2.000 mensen. In 2010 is de functie veranderd in een aanmeldcentrum en is het sindsdien de locatie waar alle asielzoekers zich moeten melden als ze in Nederland aankomen, vervolgens verblijven ze dan kortstondig in Ter Apel. Als daar dan de eerste procedures zijn doorlopen, gaan ze door naar de AZC's in de rest van ons land. Voor 2015/2016 was het hier niet problematisch, maar toen kwam de grote vluchtelingenstroom op gang en kregen we hier grote groepen mensen die asiel aanvragen. Er zijn toen paviljoens neergezet om al die extra mensen te kunnen huisvesten.

## Veiligelanders

In die grote groep zaten ook mensen die niet kwamen voor een asiel aanvraag, maar voor een land waar ze een tijd konden verblijven. Deze groep staat in de volksmond bekend als de 'veiligelanders', mensen uit landen als Turkije, China en een aantal Noord Afrikaanse landen. Deze groep zwerft

al een tijd door Europa en Nederland stond bekend bij ze als een land waar het goed toeven is.

In de opvanglocatie in Ter Apel is ruimte voor 2.000 mensen, van deze 2.000 mensen zijn er ongeveer 150 tot 200 afkomstig uit Noord-Afrikaanse landen zoals Marokko. Van dit laatste aantal gaat ongeveer 10% over de schreef in en rondom het aanmeldcentrum, een groepje van een man of twintig dus. Deze twintig veroorzaken redelijk wat overlast, bijvoorbeeld door met zijn zessen tegelijk de bus in te stappen zonder te betalen en ze zijn betrokken bij andere straatcriminaliteit in kleine vorm. Deze relatief kleine problematiek kan uiteraard wel groter groeien als iemand uit deze groep zich opgejaagd voelt en het bijvoorbeeld verder gaat met messengeweld. Uiteraard reageren we hier op met onder andere meer toezicht en met bijvoorbeeld speciale bussen zodat er minder gedoe meer komt in het reguliere openbaar vervoer.

Omdat het bij ons om kortdurende opvang gaat, zijn de twintig overlastgevers die er nu zitten er over drie weken niet meer, dan zijn er weer twintig nieuwe mannen die zich misdragen en drie weken later weer twintig nieuwe overlastgevers. We moeten er dus in de basis voor zorgen dat voor mensen uit veilige landen ons land niet meer aantrekkelijk is om naar toe te gaan. Er is bijvoorbeeld een experiment geweest waarbij mensen uit deze landen in een versoberde opvang kwamen. Ze kregen geen zakgeld meer, ze moesten in het centrum blijven met een meldplicht, er kwam meer toezicht, enzovoort. We moeten in Nederland echt gaan uitstralen dat mensen die asiel nodig hebben, hier absoluut naar toe kunnen komen, maar dat als ze voor iets anders komen, dat ze dan vooral niet naar Nederland moeten komen.

## Nieuwsuur

In oktober van 2021 kregen we het probleem dat door onder andere het wegvallen van Corona-reisbeperkingen grote groepen mensen naar Nederland, en dus naar Ter Apel, kwamen voor een asiel-aanvraag. Dit resulteerde er in dat er veel te veel mensen in de opvang kwamen, veel meer dan het

centrum aan kon. En doordat de AZC's in het land ook vol zaten, konden mensen niet doorstromen van ons aanmeldcentrum naar de AZC's. Niemand in Nederland pakte vervolgens zijn of haar verantwoordelijkheid, gemeentes konden bijvoorbeeld statushouders plaatsen, maar dat gebeurde niet en daardoor ontstond er bij ons in Ter Apel een grote crisis. De noodopvang die toen is gecreëerd op bv boten of in kazernes boden wel een oplossing voor mensen die door moesten naar een AZC, maar dat was ook altijd maar tijdelijk. En ik weigerde al een tijd om nog meer gebouwen bij te bouwen, zodat we hier nog meer mensen op konden vangen. Als ik daar aan ga beginnen, kan ik elke week een gebouw bijbouwen, dat is de oplossing niet. Normaal is er bij AZC's in ons land plaats voor ongeveer 25.000 mensen en op dat moment in oktober 2021 zaten er ongeveer 11.000 mensen vast in die AZC's. Dat waren statushouders die eigenlijk al ergens in een gemeente geplaatst hadden moeten worden middels een landelijke verdeelsleutel. En ik snap wel dat de gemeentes hier een grote uitdaging mee hebben, het is lastig om statushouders te kunnen plaatsen op de veel te krappe woningmarkt. Maar toch zal er iets moeten gebeuren. Want dit is wel hoe de afspraken zijn gemaakt. De toezicht hierop dat de gemeentes hun verantwoordelijkheid pakken, hoort overigens weer bij de provincie, maar dat toezicht functioneerde dus ook niet goed op dat moment. Het is nu goed te merken dat de bereidwilligheid voor asielopvang sterk is gedaald ten opzichte van 2015. Ik maak mij dan ook zorgen over wat er gaat gebeuren als er een nieuwe grote toestroom gaat komen van asielzoekers.

Toen bij ons de crisis grote vormen aan nam in oktober 2021, verscheen dit eerst in lokale media. Uit eigen initiatief ben ik toen ook bij Nieuwsuur aangeschoven om hier ook in de landelijke media aandacht voor te vragen. Daar gaf ik aan dat ik vind dat dit een nationale aangelegenheid is, dat we dit gezamenlijk moeten oppakken. Het kan niet alleen een uitdaging voor Ter Apel zijn. Vervolgens kreeg ik ook bij Nieuwsuur te horen van hun verslaggever uit Den Haag dat de COA en de rijksoverheid naar elkaar bleven wijzen. Gevolg was dat ik daar enigszins boos op reageerde en verscheen ik later die week op een tekening in het NRC. Die tekening heb ik later als cadeautje van Sinterklaas gekregen bij mij thuis. Voordeel van dit alles was wel dat door mijn optreden bij Nieuwsuur, maar uiteraard ook door nieuwsberichten in andere media het onderwerp wel weer hoger op de politieke agenda kwam.

### Lokale bevolking

Er is nog steeds draagvlak in onze gemeente bij de bewoners voor de opvang van asielzoekers. Dit is deels maatschappelijke betrokkenheid en deels is het ook gewoon werkgelegenheid. Maar het aanmeldcentrum levert ook ongemak en incidenten op, bijvoorbeeld door de eerder genoemde groep van twintig. Dan wordt er uiteraard wel naar mij gekeken, dan wordt er gekeken naar de overheid, dan wordt er gekeken naar de politie met de mededeling 'Doe er iets aan, neem je verantwoordelijkheid'. Tot 2015 is het hier lang goed gegaan, maar we zien de laatste jaren dat het lastiger is geworden, dat er meer incidenten komen. Maar we blijven er hard aan werken om de problematiek beheersbaar te houden.

Wat ik graag wil meegeven aan de andere burgemeesters is dat de opvang van asielzoekers vooral een gemeenschappelijke opgave is waarbij elke gemeente in Nederland zijn aandeel heeft en moet pakken. Dit alles uiteraard naar draagkracht, dat moet zou mijn boodschap zijn. Als we dat niet doen met bijvoorbeeld de plaatsing van de statushouders, ontstaan er op andere plaatsen in het proces problemen met de doorstroom. Ik roep mijn collega's dan ook op om hun verantwoordelijkheid, hun aandeel in de asielopvang met de plaatsing van statushouders in eerste instantie op te pakken. En als dit systeem niet werkt, zoals het moet werken, dan moet er een ander systeem komen. Maar dan kijk ik wel naar de Rijksoverheid om daar de regie in te nemen.

Al met al was de situatie in oktober 2021 voor mij destijds gewoon niet acceptabel, er zaten toen veel te veel mensen te dicht op elkaar in het aanmeldcentrum in een corona-tijdperk, de gezondheid van de mensen kwam in gevaar. Wij zijn ook gewoon gastheer voor deze asielzoekers, wij hebben een grote verantwoordelijkheid naar ze. We moeten goed voor ze zorgen. Met zijn allen. ■



**Jaap Velema**  
burgemeester Westerwolde

# BURGEMEESTERS EN ASIELOPVANG

Dit jaar staat Nederland voor de uitdaging om **opvangcapaciteit** voor bijna 40.000 asielzoekers te realiseren, zonder de mogelijk grote instroom van mensen uit Oekraïne. Hoe zorgen we ervoor dat we dit voor elkaar krijgen? Wat betekent dit voor het samenspel tussen COA en gemeenten? En in het bijzonder voor de rol van de burgemeester? Moet die een stap naar voren doen... of juist naar achteren?

Tekst | Milo Schoenmaker en Joeri Kapteijns

Bijna 40.000 asielzoekers zijn bijna 40.000 mensen, die ergens anders op de wereld hun familie en vrienden hebben achtergelaten, die ieder hun eigen talenten meebrengen, die zoeken naar een nieuwe toekomst en waarvan een deel nieuwe Nederlanders wordt. Het COA heeft als taak om de opvang en begeleiding te regelen tijdens hun asielprocedure en doet dit samen met allerlei partners, waaronder gemeenten. Samen met u dus.

Op de locatiezoeker op onze website staan heel veel pijltjes op de kaart van Nederland. Er zijn inmiddels 112 opvanglocaties. En met bijna 40.000 asielzoekers blijven er veel gemeenten voor aan de lat staan. Reken maar uit, zelfs met alleen maar locaties van 500 personen per opvang hebben we al 80 azc's nodig om iedereen onderdak te geven. En als we naar 250 asielzoekers per opvanglocatie gaan, prijken er zelfs 160 pijltjes op de kaart van Nederland. En met 125 bewoners zelfs 320 azc's; praktisch in elke gemeente. De opgave waar we als COA en gemeenten samen voor staan is, kortom, enorm.

Opvang en begeleiding zijn geen onbekende taken voor gemeenten. Maar ze vallen meestal niet vanzelfsprekend binnen de portefeuille van de burgemeester. Opvang in verpleegtehuizen, begeleiding in scholen; geen verantwoordelijkheden die vaak bij een burgemeester liggen. Maar bij asielzoekers ligt dat anders. Vanwege het aspect van de openbare orde en veiligheid. Terwijl asielopvang zoveel meer behelst. Doen wij het goed wanneer wij opvang en begeleiding sec als een zaak van de portefeuille openbare orde en veiligheid zien? Wij denken van niet.

## Stap naar voren, wethouders en gemeenteraad

Wij denken dat het vanuit deze invalshoek goed kan zijn om als burgemeester een stapje achteruit te doen en de wethouders en raad een stap naar voren te laten zetten. Maak met hen een langetermijnstrategie. Zeg als burgemeester: "Ook onze



Azc Dronten







Azc Oisterwijk

## Hoe gaan wij daar een succes van maken met alle betrokken beleidsterreinen?

gemeente moet een keer asielopvang bieden. Hoe gaan wij dat dan doen? Hoe gaan wij daar een succes van maken met alle betrokken beleidsterreinen? Hoe kan onze gemeente ook voordeel hebben van een azc?" Dit is een gesprek waar het COA ook graag in meedenkt. Zo komen wij dit jaar met een workshop voor gemeentelijk bestuurders die overwegen om een azc te huisvesten. Burgemeesters kunnen van asielopvang een zaak van de hele gemeente maken door anderen naar voren te laten stappen.

### Stap naar voren, burgemeester

Een goede relatie tussen de inwoners van een gemeente en de bewoners van een COA-locatie is van groot belang. Voor de (voor)inburgering, voor het draagvlak en het versterken van de gemeenschap als geheel. Daarbij komt de burgervader of -moeder bij uitstek in beeld. Gelukkig zien we veel burgemeesters dan een stap naar voren zetten. Dat bleek toen Nederland opeens een grote groep Afghaanse evacués moest opvangen en verschillende gemeenten op eigen initiatief locaties of andere hulp aanboden. Het blijkt nu met de opvang van Oekraïners die niet allemaal asiel aanvragen, maar vaak hulp nodig hebben.

Burgemeesters kunnen het boegbeeld zijn, dat samen met het college en de raad hulp biedt bij de opgave waar we voor staan.

### Structurele oplossingen

We moeten af van het systeem van het voortdurend openen en sluiten van locaties. En

voorkomen dat we in de toekomst opnieuw (dure) noodopvang moeten regelen, waar kwalitatief niet de opvang en begeleiding geboden kan worden waar Nederland voor staat. Daarom pleit het COA al een tijd voor een opvang die qua financiering stabiel is en in de uitvoering flexibel. We willen toe naar een systeem met meer vaste opvangcapaciteit: een stabiele voorraad aan opvangplekken, zodat fluctuaties in de bezetting beter dan nu kunnen worden opgevangen: een sneller, duurzamer en humaner opvangsysteem. Indien de bezetting door asielzoekers tijdelijk lager is, is er ruimte voor andere doelgroepen op de krappe woningmarkt.

Een stabiel opvanglandschap biedt allerlei kansen. Meer maatschappelijke en politieke rust. Meer mogelijkheden voor duurzame investeringen, niet alleen in stenen, maar (vooral) ook in de relatie met gemeenten en omwonenden. Een opvang die niet alleen oplossingen biedt voor het woningvraagstuk, maar ook integratie bevordert en het arbeidsaanbod vergroot. Gelukkig wil het nieuwe kabinet die weg ook, samen met het COA en gemeenten, inslaan.

### Stap voorwaarts

Samen kunnen we de enorme opgave waar we dit jaar voor staan aan. Met uitzicht op structurele oplossingen, een college dat met de raad kijkt naar alle aspecten van een azc in de gemeente en met de burgemeester als boegbeeld zetten we graag samen een stap voorwaarts. ■

# HOE KAN DE BURGEMEESTER DESINFORMATIE ONTKRACHTEN?

Op internet en sociale media doen steeds vaker berichten de ronde die **onwaarheden** bevatten of feitelijk onjuist zijn. Soms hebben deze berichten tot doel om onrust of ordeverstoringen te veroorzaken. De burgemeester van Veenendaal liet dit jaar al weten juridische stappen te ondernemen tegen desinformatie op zijn eigen Facebookpagina.<sup>1</sup> In deze bijdrage gaan we in op de vraag wat burgemeesters kunnen doen om desinformatie te ontkrachten en wat daarbij kansen en valkuilen zijn.

**Tekst** | Willem Bantema

**Foto** | NHL Stenden

## Is er een relatie tussen desinformatie en openbare orde?

Met desinformatie wordt in dit geval bedoeld het doelbewust, veelal heimelijk, verspreiden van misleidende informatie, met als doel om het publieke debat, democratische processen en de open economie of nationale veiligheid te schaden of te verstoren. Een duidelijk voorbeeld van een ordeverstoring als gevolg van desinformatie komt uit Frankrijk. Er circuleerde een filmpje op sociale media, waarin een man aangaf dat mensen goed op hun eigen familie moeten letten, omdat zigeuners in witte busjes kinderen ontvoeren om ze te prostitueren en hun organen te verhandelen. Volgens de lokale politie betrof het een gerucht. Desalniettemin gingen tientallen mannen uit de omgeving van Parijs er die avond met stenen en messen op uit om Roma te bedreigen en benzine over hun auto's te gooien.<sup>2</sup> Dit voorbeeld laat zien dat desinformatie duidelijk kan raken aan de openbare en veiligheid. Het probleem van desinformatie lijkt groter te worden. Volgens

experts is over 5 jaar ongeveer 90 procent van de online content gemanipuleerd.<sup>3</sup> Dit alles samen maakt dat burgemeesters moeten nadenken over hun rol bij de aanpak van desinformatie.

## Burgemeesters en zicht op effecten van desinformatie

Hebben Nederlandse burgemeesters ervaring met desinformatie als bron van openbare-ordeverstoringen? Uit ons onderzoek 'Niet bevoegd, wel verantwoordelijk' blijkt dat 11 procent van de ondervraagde burgemeesters aangeven minimaal één keer te hebben meegemaakt dat online desinformatie een dreiging vormde voor de openbare orde en veiligheid.<sup>4</sup> Een van de aspecten die het lastig maakt is je zowel desinformatie moet herkennen en zicht moet hebben op de complexe relatie tussen desinformatie en openbare orde. In vergelijking met andere vormen van online aanjaging blijkt 11 procent relatief weinig. Ter vergelijking: 38 procent van de burgemeesters heeft ervaring met online oproepen voor

demonstraties, bijna vier keer zoveel." Ondanks dat burgemeesters weinig ervaring hebben met desinformatie, zien de meeste van hen (71 procent) wel degelijk een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd bij het actief ontkrachten van desinformatie om zo ordeverstoringen te voorkomen. Een klein deel heeft dat ook daadwerkelijk ooit gedaan (36 procent). Toch kwamen destijds al een aantal concrete suggesties naar voren over hoe burgemeesters desinformatie al dan niet kunnen ontkrachten.

Volgens experts is over 5 jaar ongeveer 90 procent van de online content gemanipuleerd



<sup>1</sup> rtvutrecht - Burgemeester Kats van Veenendaal neemt stappen tegen nepnieuws



<sup>2</sup> theguardian - Roma attacked



<sup>3</sup> vives.nl - deepfakes

<sup>4</sup> Bantema, W., Westers, S. & Munneke, SAJ (2020). Niet bevoegd, wel verantwoordelijk? Handhavingmogelijkheden bij online aangejaagde ordeverstoringen. Boom Bestuurskunde.

## Een van de manieren waarop burgemeesters aangeven dat te kunnen doen, is door het niet desinformatie te noemen maar wel de ‘waarheid’ te vertellen om zo een **gedoseerd tegenwicht** te bieden aan de desinformatie.

### Burgemeesters over het ontcrachten van desinformatie

De burgemeesters gaven onder andere aan dat ze bij het ontcrachten van nepnieuws allereerst de juiste feiten vermelden via persoonlijke of gemeentelijke social mediakanalen. In deze berichten verwijzen ze bij voorkeur naar persberichten en klassieke nieuwsberichten in kranten of de eigen gemeentelijke website. Burgemeesters zijn er overwegend van overtuigd dat deze manier van ontcrachten van desinformatie werkt. Het online ontcrachten wordt gezien als een manier om onrust te voorkomen en te verminderen. Burgemeesters verwachten met gezag te kunnen communiceren en hopen dat ze op die wijze onjuiste berichtgeving snel kunnen rechtzetten. Een aantal burgemeesters gaven aan zichzelf te zien als een lokaal, gezaghebbend, geloofwaardig en neutraal overheidskanaal. Er zijn daarnaast ook burgemeesters die aangeven dat ze communiceren via hun eigen sociale media te persoonlijk vinden en de voorkeur geven aan mededelingen via de gemeentelijke website, waar ze dan met hun persoonlijke sociale media weer naar kunnen verwijzen. Burgemeesters willen bovendien niet zonder meer op alle desinformatie ingaan.

Er moet in hun ogen wel duidelijk sprake zijn van een (mogelijk) grote impact op de openbare orde en veiligheid. Een van de manieren waarop burgemeesters aangeven dat te kunnen doen, is door het niet desinformatie te noemen maar wel de ‘waarheid’ te vertellen om zo een

gedoseerd tegenwicht te bieden aan de desinformatie.

Er worden in het onderzoek ook enkele tips gegeven aan collega burgemeesters over de condities waaronder je desinformatie al dan niet kan ontcrachten. Zo wordt aangegeven dat burgemeesters heel erg zeker van hun zaak en de feiten moeten zijn als ze zich publiekelijk uitlaten over desinformatie. Er worden ook een aantal valkuilen aangedragen. Zo gaf één van de burgemeesters in het onderzoek aan dat men beter niet inhoudelijk op politieke dossiers kan reageren. Een nog grotere valkuil vinden burgemeesters het maken van onderscheid tussen desinformatie en de vrijheid van meningsuiting. Hoe kun je een mening onderscheiden van een onjuist vermeld feit? Als burgemeester ga je per slot van rekening niet over de uitingen van je inwoners. Wanneer inwoners online te ver gaan, is het bovendien aan de rechter of het strafrecht om daar een oordeel over te vellen, aldus een van de burgemeesters. Een andere bestuurder gaf aan dat door te reageren op een onjuist bericht je het gevaar loopt om in een discussie te belanden waar niet alleen feiten maar ook smaak over hoe informatie gepresenteerd wordt een rol spelen. Een van de adviezen die we als

onderzoekers destijds meegaven aan bestuurders was om zich te beperken tot het formuleren van een tegengeluid via neutrale overheidskanalen.

### Welke tips geeft de handreiking desinformatie (van BZK) mee?

Recentelijk kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken met een handreiking waarin bestuurders handvaten krijgen aangereikt die ze kunnen gebruiken bij het herkennen en ontcrachten van desinformatie. Wij beperken ons hier tot de tips over hoe je desinformatie kan ontcrachten en waar je op moet letten als je reageert. Terecht wordt gesteld dat een eventuele reactie soms niet het gewenste effect heeft en het de effecten van desinformatie juist groter maakt. Zeker als het gaat om content die juist bedoeld is om aandacht te genereren. Reageren op desinformatie is vaak het ontcrachten of tegenspreken van een bericht, maar hoe doe je dat?

Alvorens te reageren zijn er een aantal overwegingen om in het achterhoofd te houden. We noemen er een aantal,



#### Willem Bantema

Willem Bantema is lector Bestuur en Digitalisering bij de onderzoeksgroep Cybersafety van NHL Stenden Hogeschool/Thorbecke Academie

## De burgemeesters die in 2019 hun bijdrage aan ons onderzoek hebben geleverd lijken zich daar, op basis van hun antwoorden destijds, al goed van bewust.

te weten: (1) Mensen hebben recht om hun mening te uiten, ook als die tegen beleid in gaat, (2) probeer niet mee te gaan in de inhoud van het verspreide bericht maar probeer het bericht te ontcrachten, (3) personen die desinformatie verspreiden hebben vaak weinig vertrouwen in de overheid en (4) verwacht weerstand (voor meer tips zie handreiking). De wijze waarop desinformatie ontcracht kan worden krijgt ook aandacht in de handreiking. Als een bericht schadelijk is voor een grote groep mensen kan men overwegen om het bericht publiekelijk te ontcrachten. Als het gaat om een individuele burger is uiteraard een kleinschalige reactie passender.

Bij het ontcrachten van het bericht is het belangrijk de inhoud te ontcrachten, zonder daarbij te veel in te gaan op de inhoud. De burgemeesters die in 2019 hun bijdrage aan ons onderzoek hebben geleverd lijken zich daar, op basis van hun antwoorden destijds, al goed van bewust. Volgens de handreiking is een van de mogelijkheden om het bericht te ontcrachten via drie stappen. Kern van die stappen is dat het herhalen en tegenspreken van desinformatie het waarheidsgevoel van mensen versterkt. Hoe dan? Allereerst door de juiste feiten te presenteren, maar de desinformatie niet te ontkennen. Een tweede stap is dat het onjuiste bericht eenmaal wordt herhaald om aan te geven dat het bericht desinformatie bevat en waarom

met een zo goed mogelijke onderbouwing. Bij de derde en laatste stap kan de juiste informatie nogmaals herhaald worden. Omdat desinformatie hardnekkig kan zijn wordt aanbevolen om de desinformatie op meerdere kanalen te ontcrachten en ervoor te zorgen dat het breed gedeeld kan worden op sociale media.

### Monitoren van desinformatie

De meeste gemeenten hebben geen bestuurlijk beleid op het gebied van desinformatie, anders dan het stimuleren van burgerschap en het herkennen van desinformatie. Een uitzondering hierop is de gemeente Amsterdam. In de actuele versie van hun Agenda Digitale Veiligheid is nu een grotere nadruk op vaardigheden van burgers bij het herkennen van desinformatie, maar is eveneens nog aandacht voor de monitoring van desinformatie.<sup>4</sup> Zo wordt verwezen naar het 'samen met grote platforms en mogelijk ook veiligheidsdiensten beter toezicht houden (monitoren) op online-informatie die rondgaat binnen Amsterdamse gemeenschappen.'

Hier kleeft ook een risico aan. Het 'monitoren' van wat in de gemeente gaande is, kan op gespannen voet met de privacywetgeving komen te staan. Van gemeenten wordt hier dus een balanceeract gevraagd tussen enerzijds 'weten wat er speelt' en anderzijds de privacybescherming op basis van artikel 8 EVRM en de AVG. De vraag hoe

desinformatie kan worden aangepakt en waar de grenzen liggen, zijn daar een onderdeel van. In de eerdere tips is ook al aangegeven dat het verstandig is, burgemeesters gaven dat zelf ook aan in ons onderzoek, om buiten discussie over de smaak en tevredenheid met beleid te blijven.

Naar aanleiding van ons onderzoek 'Black box van gemeentelijke online monitoring' zijn meerdere aanbevelingen en handreikingen ontwikkeld die houvast geven voor de van toepassing zijnde juridische kaders. Belangrijkste aanbeveling, wanneer gemeenten besluiten actief te monitoren op desinformatie, is om alleen te kijken naar patronen of algemene zoektermen die duiden op desinformatie. Wanneer de gemeente stuit op bepaalde accounts die verdacht zijn en een groot deel van de desinformatie verspreiden, is het raadzaam om de politie te betrekken. Het gaat dan namelijk al snel buiten de bevoegdheid van gemeenten en om ingrijpende inbreuken op de privacy van inwoners.

Samengevat willen de meeste bestuurders bestuurlijk optreden tegen desinformatie. Dat is goed te begrijpen omdat ordeverstoringen steeds vaker online ontstaan. De handreiking van BZK kan daar zeker bij helpen al blijkt dat in 2019 veel burgemeesters al goed weten wat je wel en niet moet doen bij de aanpak van desinformatie. In de praktijk zullen burgemeesters moeten ondervinden wat werkt onder welke omstandigheden. Dat blijft mensgericht maatwerk. ■



<sup>5</sup> Amsterdam - Digitale Veiligheid



# MULTI INTELLIGENCE CENTER (MIC)

Ruim een jaar geleden kregen **Henry Oudshoorn** en **Emil van Schie** van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond de opdracht om, naar het voorbeeld van de politie, een Realtime Intelligence Center voor de brandweer op te zetten. Zij zagen al voor zich hoe monodisciplinaire intelligence centers als paddenstoelen uit de grond zouden schieten. Daarom stelden ze voor om er meteen een multidisciplinair project van te maken: project Multi Intelligence Center (MIC). Het doel van MIC is de informatievoorziening aan hulpverleners en beslissers in het veiligheidsdomein te verbeteren en samenwerking te stimuleren.

**Tekst** | Maud Sterrenberg

**Foto** | Megin Zondervan en Multi Intelligence Center

“In een crisis als deze moet je met vijftig procent van de kennis honderd procent van de besluiten nemen”, sprak premier Rutte tot het land van duizend meningen, zoals het duo Fluitsma & Van Tijn ons hele kleine stukje aarde in 1996 beschreef. Tijdens deze eerste persconferentie op 12 maart 2020 kondigde de premier maatregelen af om het nieuwe coronavirus, dat inmiddels zijn weg naar Nederland had gevonden, in te dammen. Er was destijds nog weinig bekend over het virus, maar dat hinderde ‘s Neerlands 17 miljoen virologen niet al snel een stellige mening te vormen over de aanpak ervan. Ook zaten verschillende overheden en overheidsdiensten niet altijd op een lijn wat betreft de te nemen of af te schaffen maatregelen. Men hoeft niet te vervallen in nostalgische vergezichten van schaatsende mensen met in de ene hand een boterham kaas en in de andere een kop snert om de beschrijving van Fluitsma & Van Tijn nog best een beetje treffend te vinden.

De coronacrisis heeft, meer nog dan andere crises, twee zaken sterk naar voren gebracht. Zij leverde allereerst het inzicht op dat het ontzettend moeilijk is goede beslissingen te nemen op basis van beperkte kennis en informatie. Daarnaast is gebleken dat een effectieve aanpak van een dergelijke crisis goede samenwerking en afstemming tussen alle betrokken partijen vereist. Nu is de coronacrisis een uitzonderlijke geval dat in veel opzichten niet te vergelijken valt met de meer gangbare crises. Met een duur van inmiddels bijna twee jaar wijkt zij sterk af van de norm in het Nederlandse crisielandschap, om nog maar te zwijgen van haar omvang en impact. Desalniettemin gelden de inzichten die deze crisis heeft opgeleverd evengoed voor de ‘doorsnee’ crises en incidenten. Ook hier zijn een gedegen informatievoorziening en nauwe samenwerking noodzakelijk voor goede besluitvorming en effectief handelen.



### Een adequate informatievoorziening

De informatie die we tot onze beschikking hebben is in principe nooit compleet. Wij mensen zijn nu eenmaal geen alwetende wezens en nemen constant beslissingen op basis van beperkte kennis en informatie. In veel alledaagse situaties levert dat geen aanzienlijke problemen op, hooguit wat ongemak. U was bijvoorbeeld niet op de fiets naar werk gegaan als u van tevoren had geweten dat u doorweekt zou worden door een heel plaatselijke plensbui.

Zo accuraat en compleet mogelijke informatie wordt echter belangrijker naarmate de gevolgen van besluiten groter zijn. Als burgemeester kunt u dat vast en zeker beamen. De Wet veiligheidsregio's belast u onder meer met de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, het gezag bij brand en het opperbevel wanneer er zich een ramp in uw gemeente voordoet. Daarnaast draagt u verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening in geval van rampen en crises zodat voor zowel bewoners als hulpverleners duidelijk is wat er speelt, welke risico's zij mogelijk

lopen en wat hen te doen staat. Deze verantwoordelijkheden vereisen een zo compleet en accuraat mogelijk situatiebeeld in geval van incidenten, rampen en crises. Voor u als burgemeester met uw crisisteam, maar ook voor de functionarissen ter plaatse.

Hulpdiensten moeten elke dag beslissingen nemen op basis van de informatie die op dat moment voorhanden is, en soms is dat niet genoeg. Zo vertelde Robert du Pree, calamiteitencoördinator en tactisch manager bij de Meldkamer Rotterdam, dat hij onlangs een pand moest ontruimen vanwege brand. Op basis van de kaart van het pand werd een berekening gemaakt van het aantal te evacueren personen, maar bij aankomst bleken er drie-maal zoveel mensen aanwezig te zijn wegens een bijeenkomst. Daar waren de hulpdiensten niet op berekend en kostte waardevolle minuten. Du Pree gaf dan ook aan dat er absoluut een andere beslissing was genomen indien die informatie vooraf bekend zou zijn geweest.

### Nauwere samenwerking

Een essentiële factor in de totstandbrenging van een adequate informa-



## “Laten we het beste uit onszelf halen door het beste uit elkaar te halen. Laat samen werken”

wet samenwerking tussen verschillende veiligheidsregio's bij grensoverschrijdende crises nauwelijks stimuleert en soms zelfs belemmert.

Effectief samenwerken is een voorwaarde voor een goede informatievoorziening, en andersom geldt hetzelfde. De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's geeft dan ook het advies mee om een wettelijke basis voor een gemeenschappelijke informatievoorziening te creëren, waardoor “alle crisispartners beschikken over dezelfde actuele informatie, ongeacht de fase waarin de crisis zich bevindt”.

### Multi Intelligence Center

Met deze zaken in het achterhoofd is eind 2020 een project Multi Intelligence Center (MIC) in het leven geroepen. De Veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid en de Gezamenlijke Brandweer hebben de handen ineen geslagen met als missie de juiste informatie op het juiste moment bij de juiste functionaris te krijgen in geval van incidenten en crises.

De ontwikkeling van het notificatiedashboard is een eerste stap in deze te volbrengen missie. Dit systeem heeft zowel een dashboard- als een notificatiefunctie. De dashboardfunctie monitort data en geeft de gebruiker een actueel omgevingsbeeld, waardoor deze weet wat er in de regio speelt. De belangrijkste eigenschap van het systeem is echter de notificatiefunctie. Deze zorgt ervoor dat een functionaris automatisch een notificatie krijgt wanneer een voor hem of haar relevante grenswaarde wordt overschreden. De uiteindelijke gebruikers van het sys-

teem bepalen vooraf zelf wat voor hen relevant is, maar krijgen wel alleen te zien waar ze bevoegd toe zijn.

Nu worden er tevens andere dashboards ontwikkeld en mag Nederland zich rijk rekenen met een enorme diversiteit aan initiatieven ter verbetering van de veiligheid van het land. Elk initiatief is wat MIC betreft een stukje in de landelijke puzzel die we met zijn allen hebben op te lossen. MIC probeert het totale crisismanagement te ondersteunen met informatie met toepassing van de nieuwste inzichten en mogelijkheden, zoals Artificial Intelligence. In de Evaluatie Wet veiligheidsregio's valt te lezen: “Wat je zelden doet, doe je zelden goed”. Elke hulpdienst en regio kent zijn eigen uitdagingen en heeft zijn eigen expertisegebieden. Door kennis en informatie uit te wisselen kunnen we van elkaar leren, en hoeven we niet constant opnieuw het wiel uit te vinden. Een ecosysteem van samenwerking waardoor best practices tussen regio's gedeeld kunnen worden, daar maakt MIC zich sterk voor.

Bijna 26 jaar geleden stond 15 miljoen mensen van Fluitsma & Van Tijn in de hitlijsten. Inmiddels heeft Nederland ruim twee miljoen inwoners meer dan toen en is er een moderne versie van de hit gemaakt. Waar het origineel terecht de verschillen binnen Nederland benoemt, benadrukt de moderne versie het gemeenschappelijke doel. De neus in dezelfde richting komen we eruit, met 17 miljoen mensen op dat hele kleine stukje aarde. Laten we het beste uit onszelf halen door het beste uit elkaar te halen. Laat samen werken. ■

tevoorziening is nauwe samenwerking tussen partijen die op wat voor manier dan ook betrokken zijn bij de veiligheid van Nederland. Te denken valt aan hulpdiensten, gemeenten, veiligheidsregio's, bedrijven, milieudiensten en kennisinstellingen. De ervaring leert namelijk dat relevante informatie vaak wel beschikbaar is, maar niet op het juiste moment bij de juiste persoon terecht komt. Dat kost onnodig tijd, en daarmee kunnen soms levens in gevaar komen.

Wat betreft de samenwerking tussen veiligheidsregio's is gebleken dat er ruimte is voor verbetering. In 2019 werd de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's aangesteld om in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid te onderzoeken in hoeverre de huidige Wet veiligheidsregio's bijdraagt “aan de beheersing van risico's voor burgers en de aanpak van incidenten en crises” en hoe de wet aansluit “op trends en crises, crisisbeheersing en brandweezorg”. In de evaluatie komt naar voren dat de wet veel heeft gebracht. Zo heeft de wet geleid tot professionalisering van de incidentenbestrijding en de crisisbeheersing. Er wordt echter ook geconcludeerd dat de



# ‘MENSEN, MATERIEEL EN MEEDENKEN’

## MILITAIREN VAN TOEGEVOEGDE WAARDE VOOR VEILIGHEIDSREGIO'S

**‘Veiligheid op en vanuit zee’**, dat is wat het Commando Zeestrijdkrachten alias de Koninklijke Marine (KM) te bieden heeft. Met varende en vliegende eenheden en het Korps Mariniers. Maar niet alleen op de woelige baren of op verre stranden zetten de KM-militairen zich in, want ook binnen de landsgrenzen wacht hen dagelijks een schone taak. Op welke momenten en onder welke omstandigheden zij van toegevoegde waarde zijn, is te vinden in de catalogus van de Nationale Operaties (NATOPS). Hier kunnen burgemeesters binnen hun veiligheidsregio's op terugvallen.

**Tekst** | LTZ 20C (SD) Joost Margés

**Foto** | Mediacentrum Defensie



Luitenant ter zee 1 (LD) Raymond Krijgsman is hoofd Nationale Operaties bij het Marine Hoofdkwartier in Den Helder. Hij coördineert vanuit de marine de inzet van mensen en materieel binnen de grenzen van het Koninkrijk. “Alle ondersteunende activiteiten aan civiele autoriteiten lopen via ons”, stelt de marineofficier.





*LTZ 1 (LD) Raymond Krijgsman en zijn collega's LTZ 20C Kim van der Horst (r.) en sergeant-majoor ODOPS Lisette van Oss (l.) vormen het Bureau Nationale Operaties.*

Een aanvraag tot steunverlening vanuit de civiele wereld komt in de regel bij een van de 25 veiligheidsregio's vandaan, via de eigen Regionaal Militair Operationeel Adviseur (RMOA). "Wanneer zo'n verzoek bij ons Bureau NATOPS terecht komt, kijken we in overleg met de RMOA of we als KM capaciteit hebben. Zo ja, dan laten wij de Directie Operaties (DOPS) van de Commandant der Strijdkrachten in Den Haag weten dat wij die steun kunnen verlenen. Ten slotte besluit de DOPS of we de ondersteuning als Defensie ook willen en mogen bieden."

### **Moordwapen in het water**

"De meest uiteenlopende steunverzoeken komen bij ons binnen, dus niet alleen zandzakken vullen en varkenspest indammen. Geregeld krijgen we een aanvraag via Veiligheid & Justitie in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. Wanneer bijvoorbeeld het vermoeden bestaat dat een moordwapen ergens in het water is gegooid. Dan komen we op het werkgebied van de Defensie Duikgroep (DDG). Maar net zo goed kan er behoefte zijn aan search-capaciteit, om gebouwen op holle ruimtes te checken die contrabande of crimineel geld herbergen. Ook in de vrije natuur kunnen militairen onderzoek doen, zoals sporen nalopen. Vaak zijn dat *trackers* van het Korps Mariniers."



*Holle ruimtes checken*



Havenbeveiliging bij troepenverplaatsingen.

### Mensen op afstand

Meer militair van aard is de betrokkenheid bij de zogenoemde *Host Nation Support*. “Als KM zorgen we bijvoorbeeld voor de havenbeveiliging in Rotterdam of Vlissingen wanneer de VS grootschalige troepenverplaatsingen doen tussen Noord-Amerika en Europa”, verduidelijkt Krijgsman. “De DDG voert om te beginnen een sweep uit onderwater, op aanwezigheid van explosieven of obstakels. We bewaken als marine tevens de transportschepen zolang die binnen liggen en houden mensen zo nodig op afstand op het water.”



*450 marinemensen en mariniers werden opgeleid tot testers en prikkers.*



### Evenementen afgeschaald

NATOPS is volgens Krijgsman een werkgebied van ‘hollen of stilstaan’. “Afgelopen periode was het door corona om te beginnen vooral stilstaan. Veel reguliere evenementen en activiteiten werden afgeschaald, zoals de Vierdaagse van Nijmegen, Prinsjesdag, SAIL, Dodenherdenking op de Dam, de Nationale Veteranendag en de Marinedagen. Daar kwam later wel de ondersteuning van de GGD voor in de plaats. Zo kregen we eind vorig jaar het verzoek via het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om 450 marinemensen en mariniers op te laten leiden tot testers en prikkers voor de GGD.”

### GGD blij met ons

Voor deze uitzonderlijke inzet werden de protocollen van de ‘Intensivering Civiel Militaire Samenwerking’ uit de kast gehaald. “Dit convenant tussen de ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestond al langer, maar was sinds eind jaren '90 niet meer in werking getreden”, vertelt Krijgsman. “Mensen werden overal vandaan gehaald; van de schepen en walinstellingen van de marine tot en met muzikanten van de Marinierskapel. De GGD was blij met ons. Stel dat er een volgende golf komt of een volgende variant of zelfs een volgend virus, dan zitten wij alvast onder de speed dial van VWS.”

**Vestzak/broekzak**

De inzet die militairen op verzoek van de veiligheidsregio's plegen wordt 'vestzak/broekzak' bekostigd door de algemene Rijksmiddelen. Krijgsman: "Qua financiën geven wij de manuren op van een bijstandsverlening. 'Zoveel mensen, van zo laat tot zo laat'. Dat wordt dan op overheidsniveau verrekend met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Of, zoals in geval van inzet voor de GGD, via het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport."

*"Opvallend genoeg staat tracking nog niet in de catalogus."*

**In de etalage**

De komende tijd is het volgens Krijgsman vooral zaak om capaciteiten die nog niet beschreven staan, maar die de marine wel kan bieden, beter in de etalage te krijgen. "Zo is bijvoorbeeld tracking nog niet heel bekend binnen het NATOPS-domein, terwijl dat inmiddels echt een specialiteit van onze mariniers is. Nu is het vaak nog zo dat iemand bij de politie toevallig een marinier kent die daarmee bezig is. We zijn daarom ook bezig om de NATOPS-catalogus up to date te maken. 'Doen we wat er staat en staat er wat we doen'. Klopt dat straks allemaal weer, dan weten de civiele autoriteiten nog beter wat ze aan ons hebben." ■

**"... WETEN WAT ZE AAN ONS HEBBEN."**



# HET LANDELIJK OPERATIONEEL COÖRDINATIE CENTRUM (LOCC) ONDERSTEUNT PARTIJEN BIJ CRISIS



De **crisisorganisatie in Nederland** kent vele overleggrems en organisatieonderdelen. Afhankelijk van schaal en omvang van de crisis komen er op verschillende coördinatie- en sturingsniveaus de nodige teams “in de benen” en moet er soms ook achter de schermen het nodige geregeld, vastgelegd en “verbonden” worden. Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), een multidisciplinaire eenheid voor en van rijk en regio, speelt een grote ondersteunende rol.

**Tekst** | Ir. Maarten Dewachter MPM

**Foto** | Rob Engelaar, ANP

In 2005 is, mede naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam, een multidisciplinaire eenheid ingericht, die als hoofdtaak kreeg om de hulpverleningsdiensten tijdens crisis te ondersteunen en te verbinden. Met betrokkenheid vanuit alle traditionele rampenkolommen, aangevuld met defensie werd het LOCC opgericht. In later stadium is daar ook Bevolkingszorg aan toegevoegd en de afgelopen jaren zijn ook partijen als het RIVM en het Nederlandse Rode Kruis door middel van het detacheren van medewerkers bij het LOCC aangesloten.

Het LOCC bestond dus al voordat de veiligheidsregio's werden ingesteld en op 1 oktober 2010 de Wet op de Veiligheidsregio van kracht werd. In die zin werd uiteraard een opzet en werkwijze gekozen passend bij de situatie van toen. Waar het LOCC in eerste instantie was opgericht om specifieke expertise en specialismes te leveren, is de rol nu vaak veel meer het in verbinding brengen van partijen en het proces van informatie en coördinatie faciliteren en ondersteunen en hiermee een schakel vormen tussen de regio's en het rijk en tussen de functionele en algemene ketens.

Het LOCC is geen bevoegd gezag en neemt bijvoorbeeld ook niet bij, bij bijvoorbeeld toename van de omvang van de crisis, de aansturing van de crisisbeheersing over. Zij verbindt, ondersteunt, en faciliteert partijen. Vaak gebeurt dat op verzoek van de aangestelde operationeel leider(s) in de veiligheidsregio's. Daarnaast vormt ze ook een verbindende factor in de landelijke of nationale crisisorganisatie en maakt zij deel uit van- en heeft taken in de nationale crisisorganisatie. Het LOCC vormt samen met het Nationaal CrisisCentrum (NCC) een complementair duo. Daar waar het NCC zich richt op het strategische en bestuurlijke niveau en de (crisis-)communicatie, richt het LOCC zich op het tactische en operationele niveau.

Na de instelling hebben de veiligheidsregio's een sterke groei en ontwikkeling gekend en zijn er robuuste organisaties ontstaan die (boven-)gemeentelijke crises zelfstandig of met hulp van de direct aangrenzende regio's goed en professioneel aan kunnen. Dat is kort samengevat ook één van de hoofdconclusies in de rapportage van de Commissie Evaluatie Wet Veiligheidsregio's. Echter, naast de ontwikkeling van

professionaliteit en vakbekwaamheid in daartoe opgerichte organisaties lijkt het ook wel of de crises zich ontwikkeld hebben. Er komen steeds meer crises die een bovenregionale, landelijke of soms internationale aanpak vergen. Crises duren ook langer en hebben op een veel grotere schaal impact op het maatschappelijk leven en welzijn. De afgelopen 3 jaren hebben we daarvan voorbeelden te over: KPN-storing/uitval 112, cybercrimebedreigingen (citrix, log apache 4J), klimaatverandering (droogte en wateroverlast), pandemie (Corona), etc. Dat vergt ook het doordenken over de crisisorganisaties in 2025, en aanpassing of doorontwikkeling van de huidige crisisorganisaties. Dat betekent bijvoorbeeld inzet op innoveren van hulpsystemen in het snel ontwikkelende digitale tijdperk, stand-alone systemen van partijen met elkaar verbinden, kijken of we ook met voorwaarschuwingen kunnen gaan werken etc.

## Takenpakket huidige LOCC

Het LOCC verbindt, faciliteert en ondersteunt regionale en landelijke crisispartners met als doel een effectieve en gezamenlijke crisisaanpak op (boven-)



*Defensie helpt met versterking dijken*

regionaal, landelijk en internationaal niveau. Informatiemanagement, coördinatie van bijstand en steunverlening en ondersteuning van crisispartners zijn belangrijke taken van het LOCC. Hiernaast is het LOCC een informatie- en kennismakelaar voor operationele partners en dragen we bij aan bovenregionale en landelijke planvorming en advisering. Ook het zorgdragen voor de coördinatie, opleiding en inzet van Nederlandse experts in internationaal verband is een taak die het LOCC uitvoert. Daarnaast heeft zij zelf een tweetal specifieke operaties: repatriëring, en coördinatie inkomende buitenlandse hulp in Nederland (Host Nation Support-civil). Het LOCC vormt met haar werkzaamheden een brug tussen landelijke en regionale crisispartners en tussen diverse hulpverleningsdiensten.

### **Informatiemanagement**

Informatiemanagement omvat het bijeenbrengen van data, veredelen van data door het van duiding laten voorzien en het beschikbaar stellen van data aan de operationele eenheden of bestuurlijke besluitvormingsgremia. Dat klinkt eenvoudig, maar kent in

de praktijk nog vele uitdagingen. Vele partijen hebben hun eigen informatie en voor een goede aanpak van de crisis is net de bundeling en veredeling ervan van grote meerwaarde. Daartoe staat echter nog vaak eigen identiteiten en werkwijzen, (computer-)systemen, mate van informatiebeveiliging etc. in de weg. Uiteraard is ook niet alle informatie voor iedereen noodzakelijk om te weten en te delen met eenieder. Wat ondersteunt de crisisbeheersing op welk niveau (strategisch, tactisch en operationeel). Daartoe wordt een landelijk crisismanagementsysteem ingezet, dat netcentrisch werken tussen de op dat moment aangesloten partijen (politie, brandweer, GGD/GHOR, gemeenten, defensie, waterbeheerders, ministeries, instituten, etc.) ondersteunt. Dat vergt overigens wel dat alle partijen op een goede manier vorm en invulling geven aan het delen van informatie en gebruik van het systeem.

### **Coördinatie van bijstand**

De coördinatie van bijstand betekent in feite het beschikbaar maken of stellen van aanvullende of bijzondere capaciteiten van bepaalde eenheden.

Een voorbeeld vormt de inzet van een helikopter met blusvoorzieningen bij een natuurbrand. Dat vergt de samenwerking van defensieonderdelen en brandweerspecialisten. In perioden met verhoogde of grote kans op natuurbrand kan besloten worden deze eenheden op consignatie te zetten. Spannend wordt het natuurlijk als er op meerdere locaties tegelijkertijd behoefte is aan bijstand, zoals in de afgelopen jaren twee natuurbranden tegelijkertijd. Dan ontstaat een verdelingsvraagstuk. Een ander voorbeeld vormt de bijstand van de Koninklijke Marechaussee naar de politie, of de inzet van speciale defensie-eenheden (drones, warmtebeelden, explosieven zoeken, searchteams, schuimblussers van de luchtmachtbasis, etc.) ter ondersteuning van de politie. Vaak vindt die inzet op basis van de Politiewet of Wet Veiligheidsregio's plaats. Er bestaan ook andere varianten zoals de militaire steunverlening openbaar belang (MSOB).

In alle gevallen speelt de burgemeester een belangrijke rol. Niet alleen moet die vanuit haar/zijn verantwoordelijkheid op de hoogte zijn van de inzet van niet alledaagse "bijzondere eenheden", er zijn ook juridische procedures te volgen waarvoor de burgemeester moet tekenen. Dat ondertekenen gebeurt in geval van crisis of nood soms achteraf. De besluitvorming rond aanvraag en inzet vindt in nauw overleg met de burgemeester plaats, bijvoorbeeld vanuit de politie-collega of veiligheidsregio/ operationeel leider. Het LOCC ontvangt de aanvraag, bemiddelt en heeft vaak voordat de formele aanvragen binnen zijn al contact en zet zaken zo mogelijk stand-by. Voorbeelden: de inzet van defensie en de Nationale Reddingsvloot bij de wateroverlast in Limburg in 2021, de inzet van ME-peletons bij de rellen in verschillende steden in Nederland rond de Corona-aanpak, de inzet van vier blushelikopters tijdens twee natuurbranden.

De brede ondersteuning en advisering vanuit het LOCC kan veel omvatten. Soms komen collega's in de regio



*Defensie helpt met blussen natuurbrand*

in alle hectiek aan bepaalde zaken niet toe en komt er een hulpvraag. Bijvoorbeeld het denken in scenario's en komen met adviezen, wat gebeurt er in de omgeving aan evenementen, wat is een goed stappenplan voor over een aantal dagen, waar is specialistische kennis of besluitvorming in een ministerie te vinden, wie moeten we daarvoor hebben, welke formele besluitvorming is nodig, wat zegt het landelijk crisisplan hierover, wat staat er in de bestuurlijke netwerkkaarten en hoe bereiken we die partijen, etc. Gerichtte samenwerking en in zekere zin "meedenken en ontzorgen" van de regionale collega's dus.

### **CRISISTEAMS ONDERSTEUNEN**

In de praktijk krijgt de ondersteuning vaak vorm door een opgeschaald LOCC met aanvulling van denkkracht en slagkracht van eenheden die op dat moment voor die crisis of uitdaging noodzakelijk zijn. Zo werd tijdens de steun aan de Limburgse veiligheidsregio's bij de wateroverlast in Huis Ter Heide in Zeist (standplaats van het LOCC) een landelijk ondersteuningsteam gevormd samen met het NIPV, het Team Grootschalig brandweeroptreden, de Reddingsvloot, de Landmacht/TOC (die eveneens Huis ter Heide, Zeist als standplaats heeft). Toen afstemming over ontruimingstijd van een ziekenhuis aan de orde was kwam ook het LCPS (eveneens Huis ter Heide, Zeist) aanschuiven. Daarnaast werd verbinding gelegd met het

Watercentrum in Lelystad, en ingezet op het combineren van gegevens en laten voorzien van duiding. Er werd een aantal malen digitaal vergadert met de 25 operationeel leiders van de veiligheidsregio's (bijpraten, wat gebeurt er, wat is er nodig, welke regio stuurt wanneer welke steun, wat kan defensie wellicht nog meer ondersteunen, etc.). In geval van de wateroverlast in Limburg bleek dit werkmodel voldoende.

Bij crisis van nog grotere omvang, grotere impact en langere tijdsduur is dit model niet afdoende. Het huidige LOCC is ook niet gedimensioneerd noch geëquipeerd op het kunnen handelen van dat soort crisis. De Veiligheidsregio's, Justitie en Veiligheid en vele andere partijen schalen dan op naar een grotere werkorganisatie waarin het LOCC deelneemt en op bepaalde onderdelen de basis kan vormen. Dan wordt er een aparte tijdelijke en situationeel ingerichte grotere werkorganisatie gevormd met een aparte aansturinglijn. Voorbeelden daarvan zijn het Landelijk Operationeel Team – Corona, en thans het Knooppunt Coördinatie en Informatie Oekraïne. Voor de burgemeester wellicht allemaal op wat grotere afstand, maar via de landelijke crisisorganisatie en het Veiligheidsbeeraad wel degelijk verbonden.

### **VAN LOCC NAAR KCR2**

Landelijk zijn we in opdracht van de Veiligheidsregio's, het ministerie van

Justitie en Veiligheid en crisispartners druk bezig met het realiseren van het Knooppunt Coördinatie regio's - Rijk (KCR2). Een functionaliteit die nu en in de toekomst hard nodig is om de crisisbeheersing te versterken. Het KCR2 wordt hét centrale koppelvlak voor bovenregionale en landelijke informatiestromen van onder andere vitale ketens naar regio's en andersom. Het KCR2 ontwikkelt het landelijke beeld, heeft het overzicht en de kwaliteit om ketens in iedere fase (koud, lauw en warm) met elkaar te verbinden. Het onderhoudt en activeert benodigde netwerken voor een eenduidig informatiebeeld, duiding en gezamenlijke coördinatie, en draagt bij aan eenduidige communicatie richting burgers. Ervaringen in recente crises, onderzoeken en evaluaties onderstrepen de noodzaak voor het veld van crisisbeheersing om door te ontwikkelen en te innoveren. Met de KCR2 ontwikkeling wordt in gezamenlijkheid hard gewerkt aan deze doorontwikkeling. Het LOCC gaat uiteraard vol mee in die beweging en samen met o.a. de veiligheidsregio's, het NIPV, de LMS en JenV/NCTV wordt druk nagedacht over en gewerkt aan een nieuwe ontwikkelstap en bundeling van krachten en kennis in een nieuwe landelijke entiteit crisisbeheersing. Het LOCC staat als nucleus van deze ontwikkeling niet stil en zet vol in op doorontwikkeling, in afstemming met diverse spelers in de wereld van crisisbeheersing. ■



# MET **SIS** SNEL EN VOLLEDIGE INFORMATIE OVER **SLACHTOFFERS**

Er is een grote brand in het wijkcentrum. In het gebouw zijn een bibliotheek, een kinderopvang en een dansschool gevestigd. Een deel van het gebouw is ingestort en er zijn meerdere gewonden. De brandweer is de brand aan het blussen en ambulancepersoneel vangt de gewonden op en verzorgt ze. De veiligheidsregio activeert **slachtofferinformatiesystematiek (SIS)** en zet het telefoonnummer van Verwantencontact in voor ongeruste familie en vrienden die willen weten hoe het met hun naasten is en zelf geen contact met hen krijgen. Enkele gewonden worden in het ziekenhuis opgenomen en Verwantencontact informeert de verwanten die naar deze personen op zoek zijn. Wanneer alle zoekende verwanten geïnformeerd zijn – via Verwantencontact óf via een bericht van hun naaste zelf – schaalde de veiligheidsregio SIS af.

**Tekst** | drs. A.H. (Annemarie) Breur

**Foto** | ANP Graphics

*Jan Eshuis, gemeentesecretaris Gemeente Hengelo, coördinerend secretaris Veiligheidsregio Twente en portefeuillehouder SIS Landelijk Netwerk Bevolkingszorg*

### Doorontwikkeling van SIS

“Gelukkig – want dat betekent dat er niet veel incidenten zijn – is de landelijke voorziening SIS nog weinig ingezet in de praktijk. De keren dat SIS is ingezet (bij het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen, bij de grote brand in een seniorenflat in Nijmegen, bij het kraanongeval in Alphen aan den Rijn, bij de grote brand in een woonzorgcomplex in Breukelen en bij het schietincident in een tram in Utrecht) bleek SIS van toegevoegde waarde. Ongeruste burgers werden gemiddeld binnen 30 seconden te woord gestaan, betrokken slachtoffers geregistreerd en slachtofferinformatie van ziekenhuizen gedeeld met de backoffice en het belangrijkste: bij een match werden verwanten zo snel mogelijk geïnformeerd.

Samen met de partners van SIS is vorig jaar de systematiek nog eens goed tegen het licht gehouden: hoe toekomstbestendig is de huidige werkwijze, wordt er optimaal gebruikgemaakt van alle nieuwe technologische mogelijkheden en op welke punten kunnen de werkprocessen van SIS verbeterd worden? Er zijn drie toekomstambities geformuleerd, waarbij de wens is om binnen nu en vijf jaar een effectievere SIS (basis op orde), een snellere SIS (grip op de verwachting van de burger) en een slimmere SIS (automatisering van data-uitwisseling) te realiseren.

De ambitie ‘snellere SIS’ richt zich op het beter managen van de verwachtingen van verwanten.

Uit het onderzoek dat het IFV in 2020 uitvoerde naar de burgerbeleving van SIS komt naar voren dat een ongeruste verwant verwacht binnen een uur uitsluitel te hebben over zijn zoekvraag. In de praktijk is dit veelal niet haalbaar. Een incident kenmerkt zich per definitie door tijdsdruk, onzekerheid en ontbrekende informatie. Op de plaats van het incident en in de ziekenhuizen ligt de prioriteit bij het opvangen van slachtoffers, het behandelen van patiënten en het redden van levens. Het aanleveren van slachtoffergegevens komt daarna. Het kan dus enige tijd duren voordat er voldoende informatie beschikbaar is om verwanten te informeren over het lot van hun naaste.

Wat wel helpt is het optimaliseren van het proces van geïnformeerd wachten: geen informatie is immers ook informatie. Het is belangrijk om verwanten tussentijds op de hoogte te houden van de status van hun zoekvraag. Dit kan door ook andere communicatiekanalen in te zetten, zoals een sms- en e-maildienst, als aanvulling op het telefoonnummer van Verwantencontact.

Een andere ambitie is om processen waar mogelijk nog meer te digitaliseren en te automatiseren, zodat de informatie-uitwisseling tussen ziekenhuizen, de regionale crisisorganisatie, de voorziening SIS en de incidentgemeente sneller, veiliger en betrouwbaarder verloopt. De komende tijd wordt hier gericht aan gewerkt.”

### Slachtofferinformatiesystematiek (SIS)

Voor verwanten telt elke minuut. SIS zorgt ervoor dat verwanten die bij een incident op zoek zijn naar hun familielid of partner snel en zorgvuldig geïnformeerd worden wanneer deze persoon is opgenomen in een ziekenhuis of overleden is.

SIS is de afkorting die hulpverleners gebruiken om te verwijzen naar de landelijk afgesproken werkwijze en de landelijke voorziening die kan worden ingezet bij een incident. In de communicatie naar burgers wordt de benaming Verwantencontact gebruikt.

SIS is een gezamenlijk initiatief van de 25 veiligheidsregio’s. Bij een inzet werken gemeenten, geneeskundige zorg en politie samen, onder regie van de betrokken incidentgemeente of veiligheidsregio. SIS sluit aan op de reguliere werkzaamheden en processen van de hulpverleningsdiensten en andere betrokken partijen, zoals ziekenhuizen. Het beheer van SIS is ondergebracht bij het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

### Hoe werkt SIS?

Bij een incident kunnen de algemeen commandant bevolkingszorg of de

officier van dienst bevolkingszorg de landelijke voorziening SIS inzetten. Zij doen dit door te bellen naar het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) in Zeist, dat 24 uur per dag bereikbaar is.

De landelijke voorziening SIS bestaat uit een frontoffice en een backoffice. De frontoffice is het callcenter waar de telefoontjes naar Verwantencontact binnenkomen en is ondergebracht bij de ANWB Alarmcentrale in Assen. Binnen vijf minuten na activering van SIS bij het LOCC is het telefoonnummer van Verwantencontact in de lucht.





De medewerkers van de frontoffice noteren alle zoekvragen van ongeruste verwanten.

De backoffice is gehuisvest bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie in Driebergen. In de backoffice werken medewerkers geneeskundige zorg en politiemedewerkers samen. De medewerkers van de backoffice bekijken de zoekvragen die de medewerkers van de frontoffice in het systeem hebben ingevoerd, verzamelen de gegevens van de slachtoffers en matchen deze vervolgens met de zoekvragen. Wanneer er een match is, worden de contactverwant (eerste contactpersoon van het slachtoffer) en eventuele andere verwanten die naar dezelfde persoon op zoek zijn geïnformeerd.

### Wanneer is een inzet van SIS zinvol?

SIS ondersteunt de incidentgemeente of veiligheidsregio bij de uitvoering van de bevolkingszorgprocessen slachtofferregistratie en verwanteninformatie. Een inzet van SIS is zinvol bij incidenten met zwaargewonde, overleden of

vermiste slachtoffers. Ook als dit aantal meevalt, maar verwacht wordt dat er veel ongeruste verwanten zijn, is een inzet effectief. Een inzet van SIS blijkt ook behulpzaam wanneer meerdere partijen slachtofferinformatie aanleveren of hierbij betrokken zijn en bij een incident met maatschappelijke impact. SIS kan ingezet worden bij een incident in Nederland.

### Oefenen om voorbereid te zijn

Omdat SIS niet vaak wordt ingezet, is het belangrijk dat iedereen met een SIS-functie voorbereid en geoefend is. Onder andere de regionale crisisfunctionarissen van bevolkingszorg, geneeskundige zorg, politie en crisiscommunicatie. Daarom worden vanuit het NIPV jaarlijks meerdere oefeningen georganiseerd voor de veiligheidsregio's en de landelijke voorziening SIS. Hierin wordt niet alleen de opstart geoefend – het activeren van SIS en het alarmeren van de medewerkers van de landelijke voorziening – maar ook het tussen-

tijds rapporteren over de voortgang, de afschaling en het overdragen van gegevens aan de regionale crisisorganisatie of incidentgemeente ten behoeve van de nafase. Het scenario verschilt per oefening, maar gaat altijd uit van een incident waarbij de verwachting is dat ongeruste verwanten op zoek gaan naar hun familie of vrienden. Bijvoorbeeld een instorting van een tribune in een voetbalstadion, een explosie met instortingsgevaar in een winkelcentrum, paniek in een menigte tijdens een internationaal evenement of de ontsporing van een passagierstrein. Waar mogelijk wordt ook geoefend samen met ziekenhuizen.

### Meer weten?

Voor meer informatie over SIS, de systematiek of de landelijke voorziening, neem contact op met programmamanager SIS bij het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid\*, Annemarie Breur, via [sis@nipv.nl](mailto:sis@nipv.nl) of kijk op [www.nipv.nl/SIS](http://www.nipv.nl/SIS) en [www.verwantencontact.nl](http://www.verwantencontact.nl). ■

\*Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

## GEMEENTE BETAALT KOSTEN VERKEERSREGELAARS TIJDENS DEMONSTRATIE



De burgemeester van Maastricht had Amnesty bij een demonstratie in 2017 niet kunnen verplichten om voor eigen kosten twee verkeersregelaars in te zetten. De burgemeester heeft niet gemotiveerd waarom de gemeente niet zelf de veiligheid van het verkeer kon verzekeren. In het kort komt het erop neer dat u als gemeente in veel gevallen zelf verantwoordelijk bent voor de verkeersveiligheid rondom een demonstratie en daar ook de kosten voor draagt.

*Uitspraak Raad van State: 201908028/1/A3, ECLI:NL:RVS:2021:2437*

## E-LEARNING OOV BURGEMEESTERSBEVOEGDHEDEN



Later dit jaar plaatsen wij op onze website een E-learning voor zowel nieuwe als ervaren burgemeesters, gericht op verschillende burgemeestersbevoegdheden. In korte filmpjes over bijvoorbeeld het toepassen van noodbevoegdheden, wat mag wel en niet bij informatie-uitwisseling, het sluiten van een woning op grond van de Opiumwet, de wet aanpak woonoverlast en tal van andere onderwerpen, leggen we u uit hoe te handelen en krijgt u best practices aangereikt. Verschillende burgemeesters en diverse partners die u in de praktijk tegenkomt hebben deelgenomen aan de totstandkoming van deze E-learning. Houdt onze nieuwsbrief in de gaten, daarin presenteren we de E-learning zodra deze online gaat.

### Vertrouwenscollega's

Heeft u als burgemeester een bestuurlijke of persoonlijke kwestie die u graag op vertrouwelijke basis wilt spiegelen? Dan heeft het Nederlands Genootschap van Burgemeesters ook een aantal vertrouwenscollega's, veelal oud-burgemeesters, die op korte termijn beschikbaar zijn en bij u langs kunnen komen. U kunt hiervoor contact opnemen met de directeur van het NGB, **Hilde Westera** (06-12710044).

## LEESTIP:



**Brief aan Marcel, auteur: Danny de Vries, ISBN 978-90-9033128-7**

Twintig jaar na de vuurwerkramp wordt de wereld geteisterd door het corona-virus. De mensheid vecht tegen een onzichtbare vijand, die verslagen moet worden. Straten zijn leeg, winkels gesloten, grote evenementen afgelast. Van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat is het corona-virus het gesprek van de dag. Ander nieuws bestaat niet meer. Het doet Danny de Vries, burgemeester van Oudewater, denken aan hoe hij de vuurwerkramp heeft beleefd. De wereld draaide toentertijd nog wel gewoon door, maar voor hem en Enschede, ging het ná 13 mei 2000 alleen nog maar over deze ramp en stond het leven wél stil. Als freelance- verslaggever/cameraman van de regionale omroep RTV Oost, maakte hij destijds unieke televisiebeelden en legde hij de vuurwerkramp in Enschede haarfijn vast. Zijn beelden gingen de wereld over. Zijn eigen wereld stond op z'n kop. Om zijn ervaringen en gevoelens niet te vergeten en om te voorkomen dat hij deze rampzalige gebeurtenis krampachtig ging proberen te onthouden, schreef hij alles op.

### Weerbaar bestuur:

## KOMENDE JAREN 100 MILJOEN EXTRA OM WEERBAARHEID VAN HET OPENBAAR BESTUUR TE VERGROTEN

Ruim 65% van de burgemeesters geeft aan te maken gehad te hebben met verbale agressie of bedreiging en intimidatie. Vaak doen zij hier geen melding of aangifte van. Om deze trend te keren heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de partners van het Netwerk Weerbaar Bestuur samen een streep getrokken. Uitgangspunt is dat intimidatie en bedreiging niet horen bij het politieke ambt, dat ambtsdragers er niet alleen voor staan en het melden van incidenten belangrijk is. Daarnaast wordt de komende tijd extra ingezet op een veilige woonplek voor decentrale bestuurders, door te verkennen hoe veiligheidsmaatregelen beter aansluiten bij de behoeften en gefinancierd kunnen worden.

*Wilt u weten wat u kunt doen wanneer u zich belaagd of bedreigd voelt? Of heeft u vragen rondom uw beveiliging of rechtshulp? Voelt u zich als vrouwelijke politica geïntimideerd? Heeft u behoefte aan nazorg, voor uzelf en/of uw gezin? Neemt u dan contact op met één van de contactpersonen van het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur via het telefoonnummer 070-3738314. Dit team bestaat uit vertrouwenspersonen van de beroeps- en belangenverenigingen van burgemeesters, wethouders en raadsleden en het ministerie van BZK.*

### Geestelijk verzorger

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft ook een geestelijk verzorger, **Caroline Straathof**, op afroep beschikbaar. Voor burgemeesters die in hun gemeente een heftig incident hebben meegemaakt, bijvoorbeeld een familiedrama, kan een gesprek met Caroline nuttig zijn in de verwerking van dit incident. Caroline is te bereiken via Joost Keemink, de bestuurlijk adviseur veiligheid & crisisbeheersing (06-29401416).

# WOORDZOEKER

I	N	S	I	T	I	E	X	N	A	Z	O	R	G
H	A	R	A	R	L	E	V	E	B	D	O	O	N
D	U	T	U	I	X	V	C	D	I	U	R	K	I
G	I	E	E	Z	E	P	B	E	T	G	A	V	L
R	D	E	S	I	N	F	O	R	M	A	T	I	E
E	G	J	L	V	R	O	K	I	N	S	P	I	T
N	N	I	O	E	E	N	Q	G	O	W	T	V	H
E	G	D	L	R	B	R	A	N	D	I	F	E	C
I	J	F	V	K	I	U	B	G	L	N	T	R	U
R	T	S	G	I	N	S	H	O	D	N	C	B	L
A	K	E	R	E	G	T	P	L	D	I	I	I	V
R	B	S	O	Z	S	X	E	R	W	N	L	N	J
N	E	P	M	I	C	W	V	O	A	G	E	D	G
O	M	W	A	N	E	A	P	O	Y	H	D	E	A
S	B	U	R	G	E	M	E	E	S	T	E	R	T

**Zoek de woorden:**

- desinformatie
- huisverbod
- gaswinning
- politie
- verkiezing
- vluchteling
- geweld
- noodbevel
- burgemeester
- verbinder
- onrust
- kruid
- bevolkingszorg
- nazorg
- veilig
- rampenbestrijding
- brand
- oorlog
- energietransitie
- delict
- nederig

## Ondersteuning bij vragen over openbare orde, veiligheid en crisis

Wist u dat u als burgemeester én locoburgemeester dag en nacht terecht kan bij **Joost Keemink**, de bestuurlijk adviseur veiligheid & crisisbeheersing van het NGB, voor onder andere advies over burgemeestersbevoegdheden, een second opinion en ondersteuning bij- en sparren over casuïstiek. Desgewenst komt hij ook ter plaatse, om lessen van ervaren collega's direct en persoonlijk te delen. Joost is voor deze ondersteuning bereikbaar via telefoonnummer 06-29401416.

